

**REDDITION
DE COMPTES,
RAPPORTS SUR LA
PERFORMANCE
ET VÉRIFICATION
INTÉGRÉE -
UNE VUE D'ENSEMBLE**



par

**GUY LECLERC
W. DAVID MOYNAGH
JEAN-PIERRE BOISCLAIR
HUGH R. HANSON**

Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification
intégrée — Une vue d'ensemble

© 1996 CCAF-FCVI Inc.

Tous droits réservés. Aucune reproduction d'un extrait quel-
conque de ce livre, par quelque procédé que ce soit, tant électro-
nique que mécanique, en particulier par photocopie, microfilm,
bande magnétique, disque ou autre, ne sera permise sans le con-
sentement écrit de l'éditeur, CCAF-FCVI Inc.

Publié par

CCAF-FCVI Inc.

55, rue Murray, pièce 210

Ottawa CANADA

K1N 5M3

(613) 241-6713 Télécopieur (613) 241-6900

ISBN 0-919557-48-1

Imprimé et relié au Canada.

Conception et mise en page : Paul Edwards Design

Coordination de l'impression : Poirier Litho

Traduction : M^{me} Nicole Plamondon

Cet ouvrage est aussi publié en anglais sous le titre :

Accountability, performance reporting, comprehensive audit —

An integrated perspective

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Reddition de comptes, rapports sur la performance et
vérification intégrée : une vue d'ensemble

Publ. aussi en anglais sous le titre :

Accountability, performance reporting, comprehensive audit.

Comprend des références bibliographiques et un index

ISBN 0-919557-48-1

1. Vérification comptable. 2. Efficacité organisationnelle.

I. CCAF-FCVI Inc.

HF5667.A2614 1996 657'.45 C96-900072-3

NDLT — Les citations tirées d'ouvrages publiés ou de discours
prononcés en anglais ont été traduites pour les besoins du présent
manuel.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I. REDDITION DE COMPTES.....	1
INTRODUCTION	3
SECTION 1. LE CONTEXTE DE LA REDDITION DE COMPTES — LA GOUVERNE.....	7
CHAPITRE 1. GOUVERNE — DÉFINITIONS ET QUESTIONS.....	8
OPPOSITION ENTRE GOUVERNE ET GESTION	9
STRUCTURES DE GOUVERNE.....	10
QUELQUES NOTIONS CONNEXES	10
DÉMOCRATIE	12
LA NATURE D'UNE CONSTITUTION.....	13
CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES D'UNE SAINTE GOUVERNE.....	14
CHAPITRE 2. LA GOUVERNE AU CANADA	16
LE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT AU CANADA.....	17
LE RÔLE DES ÉLUS.....	23
L'INFLUENCE SUR LA POLITIQUE EN DÉMOCRATIE.....	24
QUELQUES CONSÉQUENCES DU FÉDÉRALISME	27
GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS.....	27
LA GOUVERNE DANS LE SECTEUR PRIVÉ	29
L'OBJECTIF COMMUN DE LA SAINTE GOUVERNE.....	33
CHAPITRE 3. LE LANGAGE DE LA GOUVERNE ET DE LA REDDITION DE COMPTES	35
VOCABULAIRE ET TERMINOLOGIE.....	35
RÈGLES ET DISCRÉTION	35
POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES.....	37
BUREAUCRATISATION	37
INDÉPENDANCE	39
NEUTRALITÉ.....	41
AUTONOMIE.....	42
SUBSIDIARITÉ	42
INTENDANCE	43
RESPONSABILITÉ DU FAIT D'AUTRUI	44
GESTION ET ADMINISTRATION	44
SECTION 2. REDDITION DE COMPTES — QUESTIONS ET PRATIQUE.....	47
CHAPITRE 4. LA SIGNIFICATION DE LA REDDITION DE COMPTES	48
DÉFINITION	48
LES MULTIPLES CONTEXTES ET FORMULATIONS DE LA REDDITION DE COMPTES....	48
LES ORIGINES DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE.....	52
TÉMOIGNER DE LA REDDITION DE COMPTES.....	53
LES INCITATIFS EXTERNES DE LA REDDITION DE COMPTES.....	55
LE CLIMAT DE LA REDDITION DE COMPTES.....	59
AUTONOMIE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE.....	61
DIMENSIONS DE LA REDDITION DE COMPTES.....	61
RÉSUMÉ.....	64

CHAPITRE 5. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE	66
LE POINT DE VUE TRADITIONNEL.....	67
LE DÉBAT.....	68
LA RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES	72
CHAPITRE 6. AUTRES RÉGIMES DE REDDITION DE COMPTES	77
LE SECTEUR PRIVÉ.....	77
LA DIFFÉRENCE ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES	77
LE GOUVERNEMENT ET LES AFFAIRES	77
LA REDDITION DE COMPTES EN SITUATION DE MONOPOLE	79
LES ORGANISMES PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF.....	79
CHAPITRE 7. CONTRÔLE ET CONTRÔLES	81
LE CONTRÔLE	81
LE CONTRÔLE ET L'ÉVOLUTION DE LA CULTURE ORGANISATIONNELLE.....	81
DEUX MODÈLES DE GESTION.....	82
LA DÉLÉGATION HORS DE CONTRÔLE — LES BUREAUCRATES DE PREMIER NIVEAU	83
LA DÉLÉGATION ET LA DIFFICULTÉ DE LÂCHER DU LEST	85
CONCLUSION	86
CONNAÎTRE LE TABAC.....	86
LISTE DE CONTRÔLE DES CONNAISSANCES SUR L'ORGANISATION	88
ANNEXE. UN EXEMPLE DE REMANIEMENT DE LA CULTURE DE GESTION	90
ACCROISSEMENT DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELS.....	91
FONCTION PUBLIQUE 2000	94
PROGRAMME DE GESTION PARTAGÉE (PGP).....	96
A-T-ON PERDU LE CONTRÔLE ?.....	97
LA TRANSITION SE POURSUIT.....	98
LA RÉVOLUTION CULTURELLE ET PROCÉDURALE TOUCHANT LES MÉTHODES DE GESTION	99

PARTIE II. RAPPORTS SUR LA PERFORMANCE101

INTRODUCTION	103
--------------------	-----

SECTION 1. LA BASE THÉORIQUE DES RAPPORTS SUR LA PERFORMANCE.....109

CHAPITRE 8. PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION	110
MÉCANISMES UTILISÉS DANS LE SECTEUR PUBLIC	110
RAPPORTS SUR LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PRIVÉ	116
INITIATIVES RÉCENTES EN MATIÈRE DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE.....	118
CHAPITRE 9. QUESTIONS CONCEPTUELLES LIÉES AU RAPPORT SUR LA PERFORMANCE.....	125
GRANDES QUESTIONS	125
PERFORMANCE ET EFFICACITÉ.....	125
OPTIMISATION DES RESSOURCES	126
LE DILEMME TOUCHANT L'EFFICACITÉ	129
L'EFFICACITÉ ET LA RÉALISATION DES OBJECTIFS.....	130
QUELQUES APPROCHES FACE À L'EFFICACITÉ.....	134
LISTES DES ATTRIBUTS DE L'EFFICACITÉ.....	135
L'EFFICACITÉ — UNE QUESTION DÉLICATE	139
CARACTÉRISTIQUES D'UNE BONNE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION.....	140
AU SUJET DES DÉCLARATIONS.....	142

SECTION 2. PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES RELATIFS AUX RAPPORTS SUR LA PERFORMANCE147

CHAPITRE 10. CADRE DE TRAVAIL POUR LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ	148
HISTORIQUE.....	148
DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION.....	150
DIMENSIONS DE L'EFFICACITÉ	151
LIGNES DIRECTRICES POUR LA PRÉPARATION DES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION SUR L'EFFICACITÉ.....	158
NÉCESSITÉ D'UN EXAMEN INDÉPENDANT.....	162
CHAPITRE 11. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES À LA PRODUCTION DES RAPPORTS SUR L'EFFICACITÉ..	164
PERSPECTIVE GLOBALE.....	164
DÉTERMINER SI L'ORGANISME EST PRÊT À RELEVER LE DÉFI	165
ÉTABLIR DES ATTENTES RÉALISTES.....	167
DÉCIDER DE L'OBJET DE L'APPLICATION	168
DÉTERMINER LES PARTICIPANTS AU PROJET	169
GÉRER LA MISE EN OEUVRE DU PROJET.....	173
FORMULER LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION	174
DÉTERMINER LE MÉCANISME À UTILISER POUR PRODUIRE LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION	175
CHAPITRE 12. MISE EN OEUVRE D'UN PROJET DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ.....	178
UN APERÇU DU PROCESSUS.....	178
PHASE I — OBTENIR L'ENGAGEMENT INITIAL DU CHEF DE LA DIRECTION ET DE LA HAUTE DIRECTION	179
PHASE II — DÉCIDER DE L'OBJET DU PROJET ET DE LA MARCHÉ À SUIVRE.....	189
PHASE III — EFFECTUER LE TRAVAIL PRÉPARATOIRE ET COMMENCER LA MISE EN OEUVRE DU PROJET	192
PHASE IV — RETRAVAILLER LES PREMIÈRES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION.....	204
PHASE V — RÉDIGER LE RAPPORT SUR LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION	208
PHASE VI — PRÉSENTER LE RAPPORT AU CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF	209
PHASE VII — PROCÉDER À LA VÉRIFICATION DES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION SUR L'EFFICACITÉ.....	210
CONCLUSION	211
ÉLÉMENTS D'UN BON SYSTÈME DE GESTION DE LA PERFORMANCE	211
ÉLÉMENTS DE BONNES MESURES DE PERFORMANCE	213
ANNEXE — SUPPLÉMENTS	214
SUPPLÉMENT A	214
SUPPLÉMENT B	215
SUPPLÉMENT C	218
SUPPLÉMENT D.....	221
SUPPLÉMENT E.....	227
SUPPLÉMENT F.....	228
SUPPLÉMENT G.....	231

PARTIE III. VÉRIFICATION INTÉGRÉE.....	235
INTRODUCTION	237
SECTION 1. HISTORIQUE	239
CHAPITRE 13. CE EN QUOI CONSISTE LA VÉRIFICATION	240
LIEN AVEC LA COMPTABILITÉ	240
DÉFINITIONS DE LA VÉRIFICATION	242
CARACTÉRISTIQUES DE LA VÉRIFICATION	243
CHAPITRE 14. CE EN QUOI CONSISTE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE	244
ÉVOLUTION.....	244
LE CONCEPT DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE	246
SERVICES AUTRES QUE LA VÉRIFICATION	251
CHAPITRE 15. TROIS STRATÉGIES DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE	253
UNE NOTION ÉVOLUTIVE	253
VÉRIFICATION AXÉE SUR LES SYSTÈMES ET LES PRATIQUES DE GESTION	255
VÉRIFICATION AXÉE SUR LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ.....	256
VÉRIFICATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE.....	261
SECTION 2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	263
CHAPITRE 16. VÉRIFICATION INTÉGRÉE — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	264
LES TROIS PRINCIPALES VARIABLES	265
L'OBJET PRINCIPAL DE L'EXAMEN	267
CHOIX DE L'OBJET DE LA VÉRIFICATION	268
SECTION 3. PRATIQUE DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE.....	271
CHAPITRE 17. EXÉCUTION DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE	272
LA PLANIFICATION DE LA MISSION.....	272
LE STADE DE L'EXÉCUTION	283
LE RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE	288
CHAPITRE 18. VÉRIFICATION INTÉGRÉE — LE RAPPORT.....	293
INTRODUCTION	293
L'ÉTENDUE.....	293
LE DEGRÉ DE CERTITUDE	294
L'IMPORTANCE RELATIVE	299
LES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR.....	305
LE RAPPORT JUSTE ET ÉQUILIBRÉ.....	308
CHAPITRE 19. CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....	310
QU'EST-CE QU'ON ENTEND PAR CRITÈRES DE VÉRIFICATION ?.....	310
L'À-PROPOS DES CRITÈRES	311
L'UTILISATION DES CRITÈRES DE VÉRIFICATION	312
SOURCES DES CRITÈRES DE VÉRIFICATION.....	313
CHAPITRE 20. L'INFORMATION PROBANTE.....	316
QU'EST-CE QUE L'INFORMATION PROBANTE ?	316
NORMES RÉGISSANT L'INFORMATION PROBANTE OBTENUE DANS LE CADRE DE LA VOR.....	316

FACTEURS À CONSIDÉRER AU STADE DE LA PLANIFICATION	318
L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR.....	319
MÉTHODES UTILISÉES POUR RECUEILLIR L'INFORMATION PROBANTE	320
PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET INFORMATION PROBANTE.....	321
SECTION 4. AUTRES CONSIDÉRATIONS IMPORTANTES	323
CHAPITRE 21. VÉRIFICATION INTERNE.....	324
QU'EST-CE QU'ON ENTEND PAR VÉRIFICATION INTERNE ?.....	324
LE CLIENT DE LA VÉRIFICATION INTERNE	326
L'APPUI DE LA HAUTE DIRECTION ET LE MILIEU ORGANISATIONNEL	326
LE LEADERSHIP ET LA SÉLECTION ET L'AFFECTATION DU PERSONNEL	328
DISPOSITIONS ORGANISATIONNELLES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE.....	329
RAPPORTS DE VÉRIFICATION INTERNE.....	338
CHAPITRE 22. AUTRES PROCESSUS D'EXAMEN —
COORDINATION ET UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR ...	340
LA COORDINATION ET LA COLLABORATION	340
L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR.....	341
LA PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR	342
ÉLABORATION DES STRATÉGIES VISANT L'UTILISATION DU TRAVAIL DE LA	
VÉRIFICATION	348
OPTIMISATION DU POTENTIEL D'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE	
VÉRIFICATEUR.....	349
LA PÉRIODE FAISANT L'OBJET DE LA VÉRIFICATION	351
CHANGEMENTS APPORTÉS AUX STRATÉGIES VISANT L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN	
AUTRE VÉRIFICATEUR	352
L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR.....	352
RAPPORT SUR LE DEGRÉ DE CONFIANCE ACCORDÉ À TOUTE VÉRIFICATION INTERNE.....	355
AUTRES FORMES D'EXAMEN	355
CHAPITRE 23. NORMES ET ASSURANCE DE LA QUALITÉ	363
LES NORMES DE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES.....	363
L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ	372
LES MANUELS DE VÉRIFICATION	372
LES TYPES D'EXAMENS.....	372
LA SÉLECTION ET L'AFFECTATION DU PERSONNEL	374
CHAPITRE 24. PROFIL DU PRATICIEN DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE	375
LE CHEF D'ÉQUIPE	376
LES FONCTIONS ET LES SYSTÈMES DE GESTION.....	377
L'ÉQUIPE DE VÉRIFICATION.....	380
CONCLUSION	382
INDEX	385

HARRY ALLEN, GEORGE ANDERSON, ROBERT ANDERSON, RODNEY ANDERSON, ALAN ANDREWS, DOUGLAS ARCHER, JIM ARMSTRONG, PETER ARMSTRONG, MARTA ARNALDO, ROLAND ARPIN, PHILLIP ASPINALL, JOHN ASTLE, JOHN ATKINSON, JOYCE BAILEY, NATALIE BALKO, ALAN BARNARD, DAVID BARNES, PETER BARNES, MARIA BARRADOS, DOUGLAS BARRINGTON, JOHN BART, WILLIAM BARTON, GILLES BÉDARD, CLAUDE BÉGIN, KENNETH BELBECK, CAROL BELLRINGER, BRUCE BENNETT, JEAN BERNARD, LIBA BERRY, HUGUETTE BERTRAND, DAVID BIGNEY, BOB BLACK, RALPH BLACK, ANDY BOEHM, JEAN-PIERRE BOISCLAIR, SHIRLEY BOISCLAIR, ANDRÉ BOLDOC, HUGH BOLTON, DAVID BONHAM, WILLIAM BRADSHAW, JOHN BRADT, FRANCINE BRAZEAU, GUY BRETON, ROBERT BROMLEY, JAMES BROPHY, DONALD BROWN, NEIL BROWN, JUDY BURNS, RICHARD BUSKI, BRIAN CAINE, JAMES CAIRNCROSS, DOUG CAMERON, FRANCES CAMERON, HEATHER CAMPBELL, DENIS CARO, MARCEL CARON, CHARLES CARRIERE, JOHN CARSON, CLAUDE CARTER, EDWARD CASE, MARLENE CATTERALL, HOWARD

CE LIVRE EST DÉDIÉ :

AU GÉNIE ET À LA MÉMOIRE DU REGRETTÉ

JAMES J. MACDONELL

PRÉSIDENT-FONDATEUR DE LA FCVI (1980-1983)

QUI, PAR SON INTELLIGENCE ET SON ÉNERGIE

A EU LA VISION DE LA FCVI ET LUI A TRACÉ LA VOIE,

et à

GORDON H. COWPERTHWAITÉ

PRÉSIDENT DU CONSEIL DE LA FCVI (1983-1993),

DONT LE LEADERSHIP A SOUTENU CETTE VISION

ET LUI A AJOUTÉ UNE NOUVELLE DIMENSION

ET UNE NOUVELLE RAISON D'ÊTRE

et à

TOUS CEUX ET CELLES QUI ONT COLLABORÉ AU

DÉVELOPPEMENT DE CONNAISSANCES ET D'EXPÉRIENCE

CONTENUES DANS CE LIVRE.

CHAN, MIKE CHARLTON, RHÉAL CHATELAIN, WARREN CHIPPINDALE, GAIL CHRISTIE, IAN CLARK, TOM CLOSSON, JIM CLUFF, CAROL CODORI, JOHN COLE, BARRY COOPERSMITH, PENINA COOPERSMITH, BRIAN CORBISHLEY, PAUL CORMIER, KAREN CORNELIUS, CATHERINE CORNELL, JEAN COWPERTHWAITÉ, ROBERT CUMMINGS, JAMES CURRIE, JOHN CURRIE, JAMES CUTT, KEITH DALGLISH, FRANCINE DALPHOND, THOMAS DALTON, ALEXANDER DAVIDSON, CATHIE DAVIS, COLIN DEACON, DENIS DESAUTELS, PETER DEY, GARY DICKINSON, ELWYN DICKSON, ALAN DILWORTH, MARILYN DOLENKO, ENDRE DOLHAI, ELIZABETH DOMBROSKIE, BILL DROVER, RAYMOND DUBOIS, ALISTAIR DUFF, VIVIANE DUNN, GORDON DUNNET, KENNETH DYE, WALLY EAMER, PAUL EDWARDS, ROBERTA ELLIS, ROBERT ELTON, BRENDA ÉPRILE, WILLIAM FARLINGER, ROBIN FARQUHAR, TOM FARRELL, LYNN FAUCHER, JUDY FERGUSON, MARY FERGUSON-PARÉ, PENELOPE FILIATRAULT-MACDONALD,

ELIZABETH FLEET, CECIL FLEMING, JEAN-PIERRE FORTIN, PAUL FORTUGNO, C.E.S. FRANKS, ALISTAIR FRASER, RONALD GAGE, RICHARD GAGNÉ, IDA GARRETT, DONALD GASS, YVAN GAUDETTE, YVES GAUTHIER, HELEN GAY, FRANK GELIN, MURRAY GILL, ALAN GILLMORE, FRED GINGELL, ROBERT GIROUX, JEAN-PAUL GOBEIL, ROBERT GOBEIL, BERNIE GORMAN, LOUIS GOSSELIN, MARCEL GOULET, TRENT GOW, DONALD GRACEY, KATHERINE GRAHAM, ALAN GRATIAS, CHRISTOPHER GREEN, JOAN GREEN, PETER GREGORY, RONALD GREY, RODGER GUINN, ROY GUNN, KENNETH GUNNING, ERNEST HALL, LYLE HANDFIELD, JACK HANNA, JOHN HANNA, HUGH HANSON, WILLIAM HARKER, MARY-JANE HARRIS, RICHARD HARRIS, JIM HAWKES, JOHN HAYES, ROBERT HAYWARD, BRYAN HELD, PETER HELD, JACQUES HENRICHON, STEPHEN HERBERT, RAY HESSION, JOHN HICKMAN, JANET HOFSTETTER, JOHN HOLDSTOCK, GORDON HUDSON, JOE HUDSON, FRANK HUGHES, RON HUNTINGTON, CAROLINE HUPÉ, JEAN HURST,

OLE INGSTRUP, FRED JAAKSON, JOHN JACKSON, CRAIG JAMES, JOCK JARDINE, KATHRYN JAST, WARREN JOHNSON, DIANE JOLY, FRANÇOIS JOLY, MALCOLM JORDAN, GUYLAINE JUTEAU, TIM KAPTEIN, JOHN KELLY, RONALD KIGGINS, JOSEPH KIRCHNER, ANNE KIRKALDY, PAUL LABBÉ, HUGUETTE LABELLE, FRANÇOIS LACASSE, ROGER LACHANCE, PATRICK LAFFERTY, JEAN-GUY LALIBERTÉ, ROBERT LALONDE, JACQUES LAMONDE, CLAUDE LAMOUREUX, MARVIN LAMOUREUX, JEAN-MARIE LAMPRON, ERIC LANDE, WILLIAM LANGDON, SPENCER LANTHIER, GÉRARD LAROSE, GASTON LATULIPPE, VICTOIN LAURIN, LUC LAVOIE, GUY LECLERC, GUY LEFEBVRE, KEN LEISHMAN, JULIEN LEMIEUX, DAVID LEVINE, DOUGLAS LEWIS, JAMES LIBBEY, FULVIO LIMONGELLI, ALWYN LLOYD, ROBERT LORD, CAROL ASHFIELD LOUGHREY, JOHN LYNCH, NANCY LYNCH, HOWARD LYONS, ANDREW MACDONALD, DUNBAR MACDONALD, LYMAN MACINNIS, MICHAEL MACKENZIE, DAVID MACKINNON, JANICE MACKINNON, R.D. MACLEAN, HARVEY MACLEOD, ELIZABETH MACRAE, PAUL-ANDRÉ MALO, CLAYTON MANNES, LORNA MARSDEN, ELIZABETH MARSHALL, BRIAN MARSON, ALAN MARTIN, GUY MARTIN, RITA MATHERS, SUNNY MATHIESON, LES McADAMS, MARY MCBRIDE, HENRY MCCANDLESS, TOM MCCANN, JAMES MCCRINDALL, NEVIN MCDIARMID, LEONARD MCGIMPSEY, JOSEPH MCGRATH, MICHAEL MCLAUGHLIN, DORIS McMULLAN, EDWARD MCNAMARA, HUGH MCROBERTS, GILES MEIKLE, LARRY MEYERS, JIM MILES, RICHARD MINEAU, NICK MISHCHENKO, MARCEL MIVILLE-DÉCHÈNE, ROLLANDE MONTSION, DONALD MOORS, ELAINE MORASH, RAYMOND MORCEL, GEORGE MORFITT, ERMA MORRISON, DAVID MOYNAGH, DAVID MUIR, TERESA MURPHY, WAYNE MURPHY, BEV ANN MURRAY, MELISSA NAPIER-ANDREWS, NIGEL NAPIER-ANDREWS, KAREN NELSON, EUGENE NESMITH, EDWARD NETTEN, DAVID NEUMANN, PETER NEWDICK, CLIFFORD NORDAL, PAUL NORTHOVER, ELAINE ORR, JAMES OTTERMAN, JOHN PALMER, RICHARD PALMER, PIERRE-ANDRÉ PARÉ, GARY PEALL, LEWIS PERINBAM, ERIK PETERS, JEAN PICARD, LAURENT PICARD, LISE PISTONO, NICOLE PLAMONDON, BERNIE POIRIER, JOYCE POTTER, COLIN POTTS, ED POWELL, ERROL PRICE, DOROTHY PRINGLE, ROBERT PROSSER, ROSS QUANE, MICHEL RACINE, WILLIAM RADBURN, PAUL RAMSEY, ANNE RANDELL, DAVID RATTRAY, MICHAEL RAYNER, ANGUS REE, PATRICK REID, PAUL REINHART, BRIAN REINKE, STANLEY REMPLE, ROBERT RENNIE, ARTHUR ROBERGE, PAUL ROBINSON, RONALD ROBINSON, LUCIE ROCHETTE, DOUGLAS ROGERS, HARRY ROGERS, LAWRENCE ROSEN, EDWARD ROWE, TERRY RUSSELL, LEONARD RUTMAN, VINOD SAHGAL, ALINE SAINT-AMAND, DONALD SALMON, ROY SALMON, KARN SANDY, DONALD SCOTT, NORMAN SCOTT, RONA SHAFFRAN, JOHN SHARPE, PETER SIMEONI, SONJA SINCLAIR, HAR SINGH, JON SINGLETON, ALISTAIR SKINNER, WILLIAM SLOAN, JACK SMITH, STUART SMITH, KIMBERLEY SPEEK, GEORGE STEPHENSON, ESTHER STERN, KENNETH STEVENSON, MARGARET STOCKTON, WAYNE STRELIOFF, CLAUDE TAYLOR, GAIL TAYLOR, ROBERT TAYLOR, JOHN THOMPSON, HUGH TIDBY, MARTHA TORY, SEYMOUR TRACHIMOVSKY, ALEC TRAFFORD, GUY TRUDEL, PETER TRUDEL, PETER TRUEMAN, ROBERT TURNBULL, NATALIE UMIASTOWSKI, PETER VALENTINE, PETER VAUGHAN, CHARLES VINCENT, DIANA VOSELER, EDWARD WAITZER, ROSS WALKER, JOSIE WALSH, RONALD WARME, JOHN WATSON, SUSAN WATSON, JAMES WAUGH, BARRIE WEBB, LINDA WEEKS, MICHAEL WEIR, SUZANNE WERHAR-SEEBACH, DAVID WHITE, STAN WHITELEY, NICOLE WIECZOREK, PETER WILEY, ALAN WILLIS, GEOFFREY WILSON, JOHN WILSON, PETER WILSON, ALAN WINBERG, ANDREW WINGATE, DOUGLAS WOOD, BRENT WORTMAN, JAMES WRIGHT, GEORGINA WYMAN, DONALD YEOMANS, CARMAN YOUNG, DON YOUNG, DONALD M. YOUNG, DAVID ZUSSMAN, ET LES 119 BOURSIERS INTERNATIONAUX DE LA FCVI.

INTRODUCTION

Les étudiants en vérification intégrée et les praticiens ou clients nouvellement engagés dans ce domaine d'activité sont appelés à relever un défi de taille.

La documentation sur la vérification intégrée est à la fois variée et fragmentée, n'abordant le sujet qu'en fonction d'un aspect précis de la pratique, ou d'une période déterminée, ou de la perception d'une quelconque organisation de vérification, ou de ses politiques ou procédés de vérification. Rarement s'est-on penché sur le contexte dans lequel se situe la reddition de comptes et dans lequel le praticien exécute de la vérification intégrée, ou même sur les perspectives que détiennent et les rôles que jouent les divers intervenants clés dans le processus redditionnel — c'est-à-dire ceux qui gouvernent et dirigent nos institutions. En effet, un grand nombre des textes généraux publiés sur la vérification partent du principe que le praticien connaît déjà l'environnement dans lequel se situe la reddition de comptes.

Par conséquent, les nouveaux venus ont beaucoup de difficulté à obtenir des renseignements généraux sur la pratique de la vérification intégrée. Ils doivent identifier toutes les sources d'information et de pratique, faire le tri entre les méthodes nouvelles et celles qui sont désuètes, combler les vides et d'une façon quelconque bien saisir le tout.

Ce livre a pour objet de corriger ce problème. Nous ne supposons pas que le lecteur saisit déjà tout ce que comportent la reddition de comptes et les principes connexes touchant la communication de l'information. Ces sujets seront donc examinés en profondeur. Nous présentons au lecteur les principaux concepts, cadres de travail, outils et lignes directrices dont il a besoin pour commencer son apprentissage ou sa

carrière en vérification intégrée. Il s'agit toutefois plus que d'un simple rassemblement de connaissances et d'expérience. La structure du livre et son contenu se fondent sur le principe suivant : le rôle de la vérification consiste à soutenir un lien qui découle de l'obligation de rendre compte; donc pour bien comprendre la vérification intégrée, le praticien doit examiner ce qui se passe au-delà de l'aspect technique de la vérification. Il est essentiel de connaître le contexte plus large dans lequel se situe l'obligation de rendre compte de même que les rôles que jouent et les perspectives que détiennent les parties prenantes. En possédant cette connaissance, les praticiens peuvent déterminer la stratégie de vérification la plus appropriée, évaluer tout ce qu'implique une telle stratégie pour les mesures à prendre par les principaux intervenants dans le processus redditionnel, et expliquer les conséquences.

À cet égard, ce livre est un prolongement de la FCVI elle-même. Selon la Fondation, l'obligation de rendre compte ne peut être bien acquittée que si les deux parties du lien de responsabilité — l'instance supérieure et la direction — ainsi que le vérificateur qui les seconde, jouent les rôles importants et interreliés qui leur reviennent. Les travaux qu'effectue la FCVI en matière de recherche et de formation — soutenus par les efforts de ses membres — visent à aider les trois parties à atteindre leurs objectifs pour améliorer la performance et la reddition de comptes.

Le livre est divisé en trois parties. La Partie I porte sur la reddition de comptes. On guide le lecteur à travers un examen détaillé et varié des théories, des notions et des principes qui sous-tendent la reddition de comptes et on explique leur lien avec les théories et la pratique dans le domaine de la gouverne et de la gestion. Nous nous sommes sentis obligés de produire cet ouvrage puisque pour pratiquer la vérification intégrée, le praticien doit d'abord bien saisir tous les aspects du travail, et

l'environnement dans lequel se situe la reddition de comptes constitue un aspect important. À notre avis, par son étendue et par sa nature, la Partie I jette une lumière nouvelle sur ces questions.

La Partie II porte sur les rapports sur la performance. Nous présentons un survol des pratiques actuelles de présentation de l'information dans les secteurs public et privé, tout en mentionnant certaines des récentes initiatives lancées au Canada et à l'étranger. Nous expliquons que la performance et l'efficacité devraient être considérées comme des concepts multidimensionnels et nous soutenons que cela est nécessaire afin de répondre à la réalité de l'environnement dans lequel s'effectuent la reddition de comptes et les prises de décision. Idéalement, c'est la direction, et non le vérificateur, qui est la mieux placée pour faire rapport (préparer les déclarations) sur la performance ou l'efficacité de l'organisation. Et si la direction n'assume pas cette responsabilité, le vérificateur devra alors jouer un rôle clé pour fournir une assurance à l'instance supérieure (organe dont relève la direction) sur la fidélité et l'intégralité de l'information produite par la direction. Dans la Partie II, nous décrivons un cadre de travail définissant douze dimensions ou points à examiner qui s'est avéré utile comme base pour la présentation de l'information sur la performance. D'après les leçons tirées de l'expérience acquise avec ce cadre de travail, des considérations clés sont discutées et une stratégie de mise en application est proposée. Les vérificateurs doivent bien comprendre ces concepts et stratégies de présentation de l'information sur la performance pour fournir une déclaration de fiabilité, ou pour produire eux-mêmes cette information destinée à l'instance supérieure si la direction n'assume pas cette responsabilité.

Dans la Partie III, nous procédons à une étude approfondie de la théorie et la pratique de la vérification intégrée. Nous examinons plusieurs des facteurs de base qui influent sur la nature du

processus de vérification et de son produit. Trois stratégies ou modèles de vérification intégrée sont abordés, ainsi que les considérations et conséquences connexes. Le plus important pour le lecteur consiste à comprendre qu'un seul modèle de vérification ne peut s'appliquer à toute organisation ni dans toutes les circonstances. Qui plus est, les questions comme ce en quoi consistent ces stratégies et comment elles sont expliquées et mises en oeuvre, sont étroitement liées aux discussions tenues dans les deux premières parties du livre. Dans la Partie III, nous faisons un survol des questions et des facteurs dont les praticiens doivent tenir compte, et des méthodes qu'ils emploient, pour effectuer la vérification intégrée. Plusieurs questions touchant la pratique professionnelle sont examinées en détail, dont le rapport, les critères de vérification, l'information probante, les normes professionnelles et l'assurance de la qualité. Le lien entre la vérification intégrée et la vérification interne est aussi examiné.

Dans les trois parties du livre, nous insistons sur le fait qu'il n'existe aucune solution universelle, aucune panacée. Des choix s'imposent. Nous cherchons à bien expliquer les choix et leur interrelation au lecteur. Nous lui donnons un point de départ et un ensemble de questions à considérer pour évaluer la valeur de chacun des choix selon les circonstances. Nous suggérons aussi des cadres de travail et des stratégies qui peuvent aider le praticien à obtenir la participation des responsables de la gouverne et des membres de la direction d'une organisation à l'exercice et, en fin de compte, à la mise en oeuvre des décisions qui découlent de ce processus.

Les éducateurs dans les domaines de la gestion, de l'administration publique et de la vérification trouveront ce livre utile comme ouvrage de référence à partir duquel ils pourront élaborer un programme d'études pour leurs étudiants. Les praticiens qui ont plus d'expérience en vérification

intégrée trouveront aussi certains aspects de ce livre utiles, soit pour renforcer les stratégies qu'ils utilisent actuellement ou encore pour acquérir de nouvelles idées face à leur travail.

Ce livre s'inspire de presque deux décennies de pratique dans le domaine de la vérification intégrée. Il est basé sur les connaissances et l'expérience acquises par plusieurs douzaines de praticiens chevronnés et de chercheurs. Quatre personnes ont produit cet ouvrage. Mentionnons d'abord M. Guy Leclerc, ancien sous-contrôleur général du Canada, détaché à la FCVI pour un mandat de deux ans comme conseiller en recherche. Ensuite, MM. W. David Moynagh, directeur de la recherche, et Jean-Pierre Boisclair, président de la FCVI, y ont contribué leurs efforts. Enfin, M. Hugh R. Hanson a joué un rôle clé à titre de rédacteur et de réviseur en chef. M^{me} Liba Berry a révisé le livre, M^{me} Nicole Plamondon l'a traduit, M^{me} Marta Arnaldo a assuré la relecture des épreuves en français, et M^{me} Suzanne Seebach, directrice des opérations et des communications, a coordonné sa production et sa publication. Tous les membres du secrétariat de la FCVI ont joué un rôle de soutien important dans l'élaboration de cette publication. Sans les efforts de toutes ces personnes, ce projet n'aurait pu être mené à bien.

De plus, un comité consultatif a été créé pour prêter des conseils stratégiques sur la politique à adopter quant à la matière principale à traiter et aux prises de position à prendre dans le livre. Ont siégé à ce comité : Guy Breton, vérificateur général du Québec; Carol Bellringer, vérificatrice provinciale du Manitoba; Alexandre M. Davidson, associé-directeur, Comptabilité et vérification, Coopers & Lybrand; Denis Desautels, vérificateur général du Canada; J. Colin Potts, associé, Deloitte & Touche; et Carman L. Young, vérificatrice de la Banque du Canada et ancienne présidente du conseil de l'Institut des vérificateurs internes. Par leur sagesse et leur perspective, ces personnes ont contribué

grandement à la réalisation du projet.

Le conseil d'administration et l'équipe de direction de la Fondation s'en sont remis au Comité de recherche pour examiner rigoureusement le contenu du livre. En s'acquittant de cette tâche, tous les membres du comité ont joué un rôle primordial dans l'élaboration de ce livre, qui a bénéficié grandement de leurs connaissances et suggestions.

PARTIE I

**REDDITION DE
COMPTES**

PARTIE I

REDDITION DE
COMPTES

POUR SERVIR ... ET RENDRE FIDÈLEMENT COMPTE...

JOHN MILTON,

SONNET XVI, ON HIS BLINDNESS

INTRODUCTION

En vérification, l'efficacité passe par une solide compréhension du contexte dans lequel le client et d'autres intervenants clés évoluent. Ce contexte fait appel à la fois à la *gouverne* et à la *gestion*, ainsi qu'aux mécanismes de *reddition de comptes* qui les unit.

On a beaucoup parlé de la reddition de comptes. Celle-ci repose sur la responsabilité et sur la confiance du public. De nos jours, on insiste beaucoup sur le fait que tous doivent assumer leurs responsabilités et rendre des comptes. Or, il ne suffit pas de le dire pour qu'il en soit ainsi. Les situations et les circonstances obligeant les fonctionnaires, et les gens en général, à faire preuve d'une attitude responsable sont légion. Pourtant, c'est précisément l'absence de toute reddition de comptes ou ses lacunes qui alimentent le débat en cours sur cette question. Et ce qui caractérise les discussions, c'est que l'on n'explique guère ce qu'on entend par la reddition de comptes.

Pour certains, la *reddition de comptes* évoque de nobles idéaux intuitivement et éminemment raisonnables. Pour d'autres, c'est quelque chose qu'on attend spontanément de toute personne à qui une responsabilité est conférée. Pour d'autres encore, cette notion est une source de confrontation.

Le concept de la reddition de comptes tire son sens d'une vaste documentation relevant des sciences politiques, de la religion, de la philosophie, de la sociologie, de la gestion et de l'administration publique. Chacune de ces disciplines a des choses importantes à dire sur cette question. Or, ce

qui est dit est souvent à caractère unidimensionnel et formulé dans le jargon de la discipline en question. Mises ensemble, ces différentes perspectives tracent un portrait presque surréaliste de la reddition de comptes.

Il serait simpliste de procéder de manière strictement logique pour y mettre de l'ordre. Pour beaucoup d'auteurs d'ouvrages de gestion, la reddition de comptes va de soi; elle est réduite à un simple processus technique et administratif, puis abordée de manière expéditive pour passer rapidement à autre chose. La reddition de comptes fait certes appel à des éléments de processus, mais elle mobilise en outre une vaste gamme de valeurs, de croyances, d'attitudes et de comportements qui déterminent largement la nature et la longévité des mécanismes de reddition de comptes.

La Partie I du présent volume traite de la reddition de comptes et des questions connexes que sont la gouverne et le contrôle. Partant de la documentation existante, nous chercherons à aller plus loin, à expliquer la diversité des acceptions attribuées à ces notions et à les relier entre elles. Le praticien désireux de fournir des conseils et des produits d'expert afin d'améliorer la reddition de comptes doit bien saisir les nuances, et parfois les contradictions, en jeu, de même que les perspectives et les stratégies que les gouvernants, les gestionnaires et d'autres intervenants utilisent pour orienter leurs rapports en matière de reddition de comptes.

La reddition de comptes relève de la *gouverne*, une autre expression à la mode depuis quelque temps. La gouverne du secteur public — et des sociétés — est en crise. L'inefficacité des mécanismes de gouverne mine la performance efficace d'une organisation. Une gestion efficiente et responsable ne saurait garantir une saine performance si les dirigeants de l'organisation ne peuvent s'acquitter correctement de leurs tâches ou refusent de le faire.

La définition de la gouverne exposée dans la première section du présent ouvrage ne se veut ni définitive ni exhaustive. Elle vise plutôt à en décrire le cadre culturel et les caractéristiques, et à dégager les principes de base qui aideront le lecteur à transposer cette notion dans différentes situations.

Le chapitre 1 donne un aperçu général, explore les concepts et offre des exemples des approches théoriques à l'égard de la gouverne. Le chapitre 2 traite de l'application de la gouverne dans les secteurs public et privé. On y décrit les structures de gouvernement en place au Canada à l'appui de la gouverne et certaines contraintes avec lesquelles l'État doit composer. La situation de certains pays étrangers est aussi abordée. Le chapitre 2 explique en outre les obligations des administrateurs de sociétés dont les actions sont échangées dans le public.

Le chapitre 3 examine certains concepts visant à la fois la reddition de comptes et la gouverne et définit certaines expressions utilisées dans ce contexte.

Le chapitre 4 aborde la notion de reddition de comptes. Cet exposé général vise à aider le lecteur à comprendre la théorie et certains aspects de la mise en place d'un régime efficace de reddition de comptes.

Au chapitre 5, il est question de la responsabilité ministérielle et des diverses façons de l'envisager. La gamme de points de vue exposera le lecteur aux subtilités des sujets de cette nature.

Le chapitre 6 décrit la notion de reddition de comptes dans la perspective du secteur privé, des monopoles et du secteur des organismes à but non lucratif. Les différences entre les régimes de reddition de comptes font ressortir la complexité inhérente à l'application de cette notion.

Le chapitre 7 traite du contrôle et des contrôles. Il est question de deux approches diamétralement opposées à l'égard du contrôle au sein d'une organisation et de l'application de contrôles dans certaines circonstances.

La conclusion de la Partie I souligne l'importance pour les vérificateurs et ceux qui assurent la communication des renseignements sur la performance de comprendre les notions de gouverne et de reddition de comptes. On y trouvera une liste de questions sur les mécanismes de gouverne et de reddition de comptes du client auxquelles le responsable d'une vérification intégrée devrait pouvoir répondre.

À l'annexe, le gouvernement du Canada sert d'exemple pour illustrer les aspects complexes du contrôle et des contrôles, de même que les principales tentatives d'amélioration des systèmes. Cela ne signifie pas que toutes les autres institutions devraient suivre le modèle du gouvernement canadien. Il s'agit plutôt d'illustrer l'emploi du contrôle et des contrôles qu'on y fait en raison de la taille et de la complexité du sujet, de l'ampleur de la documentation disponible et du fait que la situation du gouvernement est beaucoup plus étudiée et commentée que celle d'autres institutions. L'annexe traite en outre de tous les dilemmes en matière de reddition de comptes auxquels les autres institutions sont confrontées.

S E C T I O N 1

**LE CONTEXTE
DE LA REDDITION
DE COMPTES —
LA GOUVERNE**

C H A P I T R E 1

GOUVERNE — DÉFINITIONS ET QUESTIONS

GOUVERNE

LE MOT *GOUVERNE* VIEN DU GREC *KYBERNAN*, QUI SIGNIFIE « DIRIGER UN NAVIRE ». LES ROMAINS EMPLOYAIENT LE MOT *GUBERNARE* QUI, EN ANGLAIS, A DONNÉ *GOVERNOR*, QUI DÉSIGNE LE TIMONIER OU LE PILOTE D'UN NAVIRE. EN FRANÇAIS, LE MOT *GOUVERNAIL* A LA MÊME ÉTYMOLOGIE. AUX ÉTATS-UNIS, LES POLITICIENS PARLENT COURAMMENT DE LA *GOUVERNE* EN ASSIMILANT L'ÉTAT À UN NAVIRE.¹

L'expression *gouverne* est un mot élégant qui résume le concept universel de l'autorité et du contrôle, c'est-à-dire du gouvernement. Ce mot est devenu de plus en plus courant dans les récents ouvrages de gestion et d'administration publique. La reconnaissance de son importance pour l'efficacité de l'administration publique et pour la prospérité de l'entreprise privée explique sa prépondérance à l'heure actuelle. Cette reconnaissance a même donné naissance à des instituts de recherche² et incité des organisations existantes à se familiariser davantage avec ce concept et à revoir leurs pratiques en la matière.

Selon le contexte, la *gouverne* traduit diverses notions :

- *l'art de gouverner* : les concepts et les méthodes de gouverne (dans le cas d'un gouvernement, régime parlementaire ou présidentiel, unitaire ou fédératif, militaire ou civil, totalitaire ou démocratique, par exemple);
- *l'exercice de l'autorité* : le recours au pouvoir, le processus de gouverne;
- *la structure de l'autorité* : le régime — hiérarchique ou bureaucratique, par exemple — à l'intérieur duquel s'exerce la gouverne;
- *le domaine de compétence* dans lequel le corps législatif ou administratif exerce son autorité.

La définition très générale et détaillée de la gouverne élaborée par M. Duncan Sinclair en vue de diriger les activités d'un centre médical universitaire

s'applique à tout corps législatif ou administratif :

La gouverne s'entend de l'exercice de l'autorité, de l'orientation et du contrôle. Elle s'apparente au droit et à l'obligation d'établir les fins et les principes régissant le fonctionnement d'une organisation et d'en structurer la gestion en conséquence. Les fins correspondent à ce que l'organisation cherche à accomplir; les principes représentent le contexte, le système de valeurs à l'intérieur duquel elle exerce son activité. La gouverne traite des *mesures* qu'une organisation doit prendre; elle insiste donc beaucoup sur la planification, sur l'établissement des buts et des objectifs et sur l'élaboration de politiques pour guider l'organisation et suivre la mise en œuvre de ses plans. Si le corps législatif ou administratif a soigneusement organisé la gestion efficace de l'organisation, la gouverne devrait insister avant tout sur le long terme, c'est-à-dire sur la mission, les valeurs, les politiques, les buts et les objectifs de l'organisation et, dans le cas des institutions du secteur public, ... sur son obligation de rendre compte en vertu des modalités de son contrat social implicite.³

UNE DÉFINITION DE LA GOUVERNE (EN L'ABSENCE DE BUT LUCRATIF)

LA GOUVERNE S'ENTEND DE L'EXERCICE RESPONSABLE DE LA PROPRIÉTÉ AU NOM DE LA COLLECTIVITÉ.⁴

DÉFINITION DE LA GOUVERNE (EN USAGE À LA BANQUE MONDIALE)

PARTANT D'UNE DÉFINITION GÉNÉRALE DE LA GOUVERNE (« EXERCICE DE L'AUTORITÉ; CONTRÔLE; GESTION; POUVOIR DE GOUVERNER »), LA BANQUE MONDIALE EN A ADOPTÉ UNE MIEUX ADAPTÉE À SES BESOINS : « LA FAÇON DONT S'EXERCE LE POUVOIR DE GESTION DES RESSOURCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES D'UN PAYS EN FONCTION DE SON DÉVELOPPEMENT ».⁵

OPPOSITION ENTRE GOUVERNE ET GESTION

En étoffant sa définition, M. Sinclair oppose gouverne et gestion :

Tout repose sur la *gouverne*. Mais la gouverne est fort différente de la gestion. Les gouvernants ne peuvent ni ne doivent chercher à gérer les organisations dont ils contrôlent les politiques.

La *gestion* s'entend de l'action, de l'art ou de la manière de contrôler ou de mener des affaires, et de l'emploi judicieux de différents moyens pour parvenir à une fin déterminée. Si la gouverne se préoccupe des *mesures* qu'une organisation doit prendre, la gestion traite de *la façon dont elle les applique*. Dans notre monde complexe, truffé de règles et de règlements, la gestion requiert une expertise, une expérience et des compétences spécialisées très développées. Elle est (ou devrait être) une activité hautement professionnelle dont les gouvernants doivent s'assurer du solide enracinement pour répondre aux besoins de leur organisation et exécuter ses plans. Les gouvernants ne doivent pas tenter de gérer leur organisation, pas plus que les gestionnaires ne doivent se mêler de sa gouverne. Les gestionnaires doivent rendre compte aux gouvernants.⁶

Au Canada, l'exercice de l'autorité sur les hôpitaux publics a suscité un débat au sein de la population. En Ontario, un comité ministériel a précisé la question en proposant de définir la notion de gouverne et de la distinguer de la gestion au moyen de nouvelles dispositions législatives. Le comité proposait que la *Loi sur les hôpitaux publics* de l'Ontario donne la définition suivante de « gouverne » :

Exercice, par le conseil d'administration de l'hôpital, de l'autorité, de la direction et du contrôle sur les activités de l'hôpital.

La responsabilité première du conseil d'administration d'un hôpital consiste à faire en sorte que celui-ci atteigne ses buts, respecte ses principes, remplisse son contrat social et concrétise ses objectifs touchant la gestion des soins aux patients, la qualité des programmes et des services, l'intégrité financière et la viabilité à long terme.

De leur côté, les gestionnaires doivent élaborer et exécuter les stratégies et les programmes nécessaires à la concrétisation des principes, des fins, des buts et des objectifs fixés par le conseil d'administration.

La distinction entre la gouverne et la gestion est toute en nuances. Ces deux notions diffèrent toutefois dans la mesure où l'autorité du conseil d'administration procède à la fois de l'association de l'hôpital et de la collectivité, alors que celle des gestionnaires émane du conseil d'administration, auquel ils doivent rendre compte. Il convient d'établir des mécanismes pour permettre à l'association de l'hôpital et à la collectivité d'évaluer l'efficacité de la gouverne de l'hôpital, et au public de constater dans quelle mesure l'hôpital s'acquitte de ses obligations en vertu du contrat social.⁷

STRUCTURES DE GOUVERNE

La gouverne institutionnelle est exercée par un corps législatif ou administratif investi d'un pouvoir d'examen ou de direction, notamment un conseil d'administration ou de gouverneurs, un organisme de réglementation, un cabinet, en qualité d'organe du pouvoir exécutif, un conseil municipal ou une assemblée législative. La forme d'une structure de gouverne dépend de certains facteurs.

Ainsi, elle peut être instituée sous le régime d'une loi ou d'une tradition établie de longue date. Les structures diffèrent selon les organisations. Il reste que le facteur humain — la personnalité, les talents et les aspirations des personnes en cause — influe toujours sur le fonctionnement d'une structure de gouverne officielle.

M. Michael Atkinson donne la définition suivante d'une structure de gouverne :

Mécanismes informels et structurés permettant à divers intervenants et institutions d'interagir à l'intérieur de cadres politiques et administratifs précis pour établir des objectifs stratégiques, choisir les mesures à prendre, composer avec l'incertitude et la controverse, promouvoir la légitimité et sanctionner les politiques.⁸

QUELQUES NOTIONS CONNEXES

Pour mieux saisir la nature générale de la gouverne et les structures qui en règlent l'exercice, il convient d'en aborder certains fondements théoriques clés.

GOUVERNE ET LIBERTÉ CIVILES

La notion de gouverne civile procède largement de la théorie des rapports que l'État entretient avec la population.⁸ La gouverne civile est liée à la liberté civile.⁹ Cela contraste avec la liberté naturelle, en vertu de laquelle chacun est totalement libre de faire ce qu'il veut. Qui dit liberté civile dit liberté d'action, pourvu que cela ne porte pas atteinte au « bien commun » et n'empiète pas sur la liberté d'autrui. La liberté politique s'entend du droit de participer à la gouverne civile en votant, en étant titulaire d'une charge publique et en exprimant publiquement ses opinions politiques.

La conversion de la notion de gouverne civile en accords sociaux et politiques jette les bases d'une

constitution permettant d'édicter les lois du pays. Elle a également donné naissance à des contrats sociaux, à des pactes, à des alliances et à des chartes du citoyen. Examinons chacun de ces mécanismes à tour de rôle.

LE CONTRAT SOCIAL

Le principe du contrat social a été formulé par des philosophes comme Thomas Hobbes, John Locke et d'autres. Cette expression est le plus souvent associée à Jean-Jacques Rousseau, penseur français du XVIII^e siècle. Ce dernier avait imaginé un État où des citoyens libres renonceraient volontairement à certaines libertés au profit de l'État. La démocratie de participation caractériserait ce processus. Toutefois, pour les fins de notre propos, un contrat social désigne non pas un document liant deux parties et leur conférant des obligations réciproques, mais bien un accord politique qui décrit les rapports entre un gouvernement ou une importante institution publique et la collectivité recevant ses services. Le contrat social devient une promesse, un engagement, une déclaration et, plus concrètement, un « accord non écrit entre une société et ceux qui aspirent à la servir ».¹⁰

LE PACTE SOCIAL

Les partisans du mouvement ouvrier peuvent soutenir qu'un « pacte social » est une variante du contrat social. Un *pacte* désigne un accord entre des personnes ou des groupes; un *contrat* décrit essentiellement la même réalité, mais s'applique au document officiel traduisant le pacte.

La notion de *pacte* laisse entrevoir un accord entre des factions qui choisissent de traiter d'égal à égal. Le sens de cette expression a quelque peu changé avec le temps. L'accord régissant la domination du gouvernement du Haut-Canada par une clique de gens partageant les mêmes idées au tournant du siècle dernier avait été baptisé le « pacte de

Famille », tout comme l'alliance que les deux branches de la maison de Bourbon, qui régnaient respectivement sur la France et l'Espagne, ont conclue en 1761. Plus près de nous, en 1974, le gouvernement travailliste britannique a promis aux syndicats de subventionner les prix et de contrôler les prix et les dividendes en échange de revendications salariales plus modestes. La proposition portait le nom de pacte social.

CONTRAIREMENT À CE QUE BEAUCOUP DE GENS CROIENT DE NOS JOURS, LE *MAYFLOWER COMPACT* NE CONSTITUE PAS VRAIMENT UN CONTRAT SOCIAL ENTRE DES GENS LIBRES ET ÉGAUX CONVENANT DE SE DOTER DE LEUR PROPRE GOUVERNEMENT SOUVERAIN ET REPRÉSENTATIF POUR ASSURER LA DÉFENSE DE LEURS LIBERTÉS ET DE LEUR BIENS. IL LIE PLUTÔT DES GENS QUI SE QUALIFIENT EUX-MÊMES DE « FÉAUX SUJETS » DE « NOTRE REDOUTÉ SIRE, LE ROI JACQUES ». LES SIGNATAIRES DISAIENT POURSUIVRE UN DOUBLE BUT : « LA GLOIRE DE DIEU », C.-À-D. « L'AVANCEMENT DE LA FOI CHRÉTIENNE », ET « L'HONNEUR DE NOTRE ROI ET DE NOTRE PAYS ».¹¹

ALLIANCE

Aux États-Unis, la Constitution est souvent assimilée à une alliance, désignation empruntée à la Bible et parfois considérée comme simple synonyme du contrat social. Or, la Constitution est réputée à la fois avoir des origines intellectuelles (dans la mesure où elle a permis de s'entendre sur le régime politique le plus approprié) et spirituelles, et être ancrée dans l'éthique religieuse. Dans cette perspective, on estime que les auteurs de la Constitution ont conclu une alliance par opposition à un simple contrat social.¹²

CHARTRE DU CITOYEN

Au Royaume-Uni, une Charte du citoyen a été déposée au Parlement en 1991. On y promet une amélioration de la qualité des services de manière à répondre aux besoins de la population. Lorsqu'il a déposé la Charte, le Premier ministre Major, en a clairement expliqué le but :

Par exemple, comment nous garantirons des périodes d'attente minimales aux patients qui doivent subir une intervention chirurgicale. Comment nous obligerons toutes les écoles à fournir des bulletins aux parents. Comment British Rail instaurera de nouveaux mécanismes pour dédommager les clients si le service n'est pas à la hauteur. Comment les instances de réglementation des services d'électricité, d'aqueduc, de gaz et de télécommunications jouiront des mêmes pouvoirs afin d'exiger des normes garantissant un service de qualité aux consommateurs. Comment nous resserrerons les mesures d'inspection et de vérification, comment nous ferons en sorte que la rémunération soit plus étroitement liée à la performance et comment nous fournirons aux citoyens des renseignements plus nombreux et de meilleure qualité.¹³

Le Premier ministre est d'avis que la Charte ne vise pas uniquement une amélioration du service : « La Charte du citoyen a pour objet de lui accorder plus de pouvoir. » Il insiste toutefois sur le fait que les citoyens n'ont pas que des droits; ils ont aussi des devoirs en qualité de parents et de contribuables. La Charte aborde quatre thèmes : la qualité, le choix, la normalisation et la valeur. L'esprit de la Charte, qui s'applique à l'ensemble de la fonction publique, anime les chartes adoptées par nombre d'organismes gouvernementaux. Ces déclarations publiques énoncent habituellement une promesse, des engagements et les droits des

citoyens, mais quelques-unes font aussi état du rôle et des obligations de ces derniers. Ainsi, la Charte des chercheurs d'emplois insiste sur le fait que les postulants doivent se présenter à l'heure convenue pour leur rendez-vous.

Il est difficile de boucler la boucle de l'obligation de rendre compte aux termes d'un contrat social ou de tout autre mécanisme du genre, puisque cela requiert normalement un accord entre gouvernants et gouvernés, c'est-à-dire la population en général. Cette dernière ne peut s'organiser de manière efficace pour être représentée et négocier avec cohésion et efficacité. Il se peut toutefois que la Charte du citoyen du Royaume-Uni prévoit une compensation pour dérogation ou inexécution de la part de l'organisme gouvernemental en cause.

Les promesses faites par un parti politique porté au pouvoir constituent une charte officieuse, un engagement à prendre certaines mesures au cours de son mandat. Si les citoyens estiment que le gouvernement n'a pas respecté son engagement implicite, ils doivent attendre jusqu'au scrutin suivant pour faire connaître leur mécontentement.

D É M O C R A T I E

La démocratie est un système de gouvernement qui reconnaît à tout citoyen le droit d'influer, directement ou indirectement, sur les choix politiques.

En *démocratie directe*, le pouvoir est exercé directement par le peuple. Évidemment, ce système ne peut fonctionner que si la population est réduite. Dans une *démocratie représentative* — ce qui est le cas des démocraties modernes — les décisions politiques incombent à des citoyens élus par le peuple afin de le représenter.

L'institution centrale de toute démocratie moderne est une assemblée législative représentative où les décisions se prennent à la majorité des voix. Ce genre de démocratie se caractérise par des

élections périodiques, le libre choix des candidats, le suffrage universel, la liberté de mettre sur pied des partis politiques rivaux, l'indépendance de la magistrature, la liberté d'expression, la liberté de presse et le respect des libertés civiles et des droits des minorités.

LE MESSAGE DE LA DÉMOCRATIE

QU'EST-CE QUE LE GÉNIE DE LA DÉMOCRATIE ?

PERMETTEZ-MOI, MONSIEUR, DE LIRE LA DISPOSITION PERTINENTE DE LA CHARTE DES DROITS DE VIRGINIE, L'ALINÉA 3D :

« CE GOUVERNEMENT EST OU DOIT ÊTRE INSTITUÉ POUR LE BIEN COMMUN, LA PROTECTION ET LA SÉCURITÉ DU PEUPLE, DE LA NATION OU DE LA COLLECTIVITÉ. PARMI TOUS LES RÉGIMES ET SYSTÈMES DE GOUVERNEMENT, LE MIEUX INDIQUÉ EST CELUI QUI SUSCITE LE PLUS HAUT DEGRÉ DE BONHEUR ET DE SÉCURITÉ, ET QUI EST EFFECTIVEMENT LE MIEUX PROTÉGÉ CONTRE LE RISQUE D'UNE MAUVAISE ADMINISTRATION, *ET CHAQUE FOIS QU'UN GOUVERNEMENT SERA JUGÉ INADÉQUAT OU DÉROGERA À CET OBJECTIF, UNE MAJORITÉ DE LA POPULATION A LE DROIT INDUBITABLE, INALIÉNABLE ET INDÉFECTIBLE DE LE REMANIER, DE LE MODIFIER OU DE L'ABOLIR, SELON CE QUI SERA DÉCLARÉ LE PLUS FIDÈLE À LA VOLONTÉ PUBLIQUE.* »

TEL EST, MONSIEUR, LE MESSAGE DE LA DÉMOCRATIE : LA POPULATION PEUT, À LA MAJORITÉ, MODIFIER UN SYSTÈME DE GOUVERNEMENT QU'ELLE CONSIDÈRE OPPRIMANT.¹⁴

PATRICK HENRY, 1788

LA NATURE D'UNE CONSTITUTION

Une constitution définit les valeurs et les règles fondamentales d'une société.

Une constitution est souvent assimilée à une charte, c'est-à-dire à une déclaration ou à un texte précisant la nature d'un gouvernement ou d'une organisation quelconque. La constitution d'un pays décrit le mode de partage du pouvoir entre la population, les instances législative et exécutive et la

LE FONDEMENT D'UNE CONSTITUTION

[UNE CONSTITUTION] TRAITE DES DISPOSITIONS PRISES POUR FAIRE D'UNE SOCIÉTÉ UN ORGANISME VIVANT BIEN STRUCTURÉ, DE SORTE QUE LES CHOIX POLITIQUES DE CETTE SOCIÉTÉ PEUVENT PRENDRE EFFET DE MANIÈRE EFFICIENTE ET EFFICACE. CELA FAIT CERTES MÉCANIQUE, MAIS S'Y AJOUTENT LA PENSÉE, LA DOCTRINE, LES ENSEIGNEMENTS ET LES CONVENTIONS. COMMENT LA SOCIÉTÉ PERÇOIT-ELLE SON GOUVERNEMENT, COMMENT LE TRAITE-T-ELLE, COMMENT PEUT-ELLE LE MODIFIER ? QUELLES FORMES DE CHANGEMENT, QUELLES RÉFORMES SONT POSSIBLES ?¹⁵

[L]A CONSTITUTION D'UNE ORGANISATION EST SA PRINCIPALE STRUCTURE NORMATIVE ..., UN ENSEMBLE D'ACCORDS ET DE CONVENTIONS FIXANT LES LIMITES ET LES BUTS DU GROUPE (LA COLLECTIVITÉ), AINSI QUE LES OBLIGATIONS ET LES DROITS DES PARTICIPANTS SELON LES MODALITÉS DE LEUR ASSUJETTISSEMENT.¹⁶

magistrature. Au plan juridique, elle a préséance sur toutes les lois du pays. Elle est la loi fondamentale servant à interpréter toutes les autres.

Certains pays n'ont pas de constitution écrite. C'est notamment le cas de la Grande-Bretagne. Mais cela n'est vrai que dans la mesure où il n'y existe pas de document unique appelé « la Constitution ».

Il existe en fait diverses lois significatives au plan constitutionnel, de même qu'un vaste ensemble de textes faisant autorité à ce chapitre dans lesquels chercheurs et avocats abordent la constitution dans son état actuel et selon ce qu'elle devrait être à leur avis. Il est toutefois vrai que certaines pratiques constitutionnelles importantes sont rigoureusement appliquées même si elles se résument à de simples conventions. Par conséquent, le fait que la Grande-Bretagne n'ait pas de constitution formelle écrite n'est pas très significatif

pour le fonctionnement du gouvernement et la vie politique. Il existe bel et bien une constitution exécutoire faisant autorité, et le comportement des politiciens et des administrateurs publics n'est pas moins « constitutionnel » que celui de leurs homologues dans les pays ayant adopté une constitution en bonne et due forme.¹⁷

DE LA NATURE D'UNE CONSTITUTION

*LA CONSTITUTION EST PERÇUE COMME UNE CONTRAINTE, ALORS QUE CE N'EST NULLEMENT LE CAS. JE N'IRAI PAS JUSQU'À DIRE QUE TOUS LES HOMMES SONT MALHONNÊTES, MAIS JE CROIS QUE SI, EN ÉLABORANT UNE CONSTITUTION, NOUS PARTONS DE CE PRINCIPE, NOUS ADOPTERONS LA POSITION LA MIEUX AVISÉE... LE GOUVERNEMENT S'EST DÉJÀ VU CONFIER DES MILLIONS DONT IL N'À JAMAIS RENDU COMPTE, LES CRÉANCES NE SONT TOUJOURS PAS RÉGLÉES ET DIEU SEUL SAIT SI ELLES LE SERONT UN JOUR.*¹⁸

MELANCTON SMITH,
ANTIFÉDÉRALISTE, 1788

Les concepts comme les droits et les obligations, le partage du pouvoir, la représentation, la participation et l'influence, qui, comme nous le disions, tirent leurs origines de notions telles que le contrat social, la démocratie et la constitution, font partie intégrante de l'équation de la gouverne sous l'angle de nos institutions publiques et privées. Nous avons déjà énoncé les éléments clés de leur définition et de leur structure. Examinons maintenant des caractéristiques qui, prises ensemble, forment un cadre permettant d'évaluer la gouverne sur le plan qualitatif. Nous reviendrons sur ces questions à mesure que nous approfondirons les notions de gouverne et de reddition de comptes, ainsi que les mécanismes qui les relient.

CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES D'UNE SAINTE GOUVERNE

La gouverne peut être bonne ou mauvaise, assidue ou négligée. Une saine gouverne se caractérise par une transition de l'exercice de l'autorité à l'aide de contrôles qui peuvent être efficaces mais éphémères vers un leadership spontanément efficace, motivant, continu et durable. Le timonier regarde vers l'horizon plutôt que sous le pont.

Bien gouverner exige de la prévoyance, des connaissances, de la compréhension, du jugement et beaucoup de confiance. Ceux qui pratiquent une forme éclairée de gouverne ne recourent guère à une affirmation de leur pouvoir ou à des contrôles rigoureux. Il s'ensuit qu'une saine gouverne mise beaucoup sur la reddition de comptes.

Mais qu'est-ce qui caractérise une saine gouverne et comment savoir si nous en bénéficions ? En voici les éléments clés.¹⁹ La gouverne est efficace lorsque les corps législatifs ou administratifs :

- se composent de personnes qui possèdent les connaissances, les habiletés et l'engagement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- comprennent les buts et les intérêts des groupes qu'ils représentent;
- comprennent les objectifs et les stratégies de l'organisme dont ils assurent la gouverne;
- connaissent et obtiennent l'information nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- une fois bien informés, sont prêts à agir afin de s'assurer que les objectifs de l'organisme sont atteints et que la performance est satisfaisante;
- s'acquittent de leurs obligations envers ceux et celles dont ils représentent les intérêts en fournissant de l'information sur la performance de l'organisme.

-
- 1 VOIR RICHARD LEDERER, « LANGUAGE-HATS IN THE RING, (THE PARLANCE OF POLITICS) », DANS *DELTA AIRLINES SKY MAGAZINE*, NOVEMBRE 1992, P. 128.
- 2 L'INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE, À OTTAWA, ET L'INSTITUTE OF CORPORATE DIRECTORS, À TORONTO, PAR EXEMPLE.
- 3 DUNCAN SINCLAIR, DOYEN DE LA FACULTÉ DE MÉDECINE, UNIVERSITÉ QUEEN'S. « GOVERNANCE OF THE ACADEMIC MEDICAL CENTRE », DANS *ACMC FORUM*, VOL. XX, NO 4, P. 12.
- 4 R. J. UMBDENSTOCK, W. M. HAGEMAN ET B. AMNDSON. « THE FIVE CRITICAL AREAS FOR EFFECTIVE GOVERNANCE OF NOT-FOR-PROFIT HOSPITALS », DANS *HOSPITALS AND HEALTH SERVICES ADMINISTRATION*, NO 35, 1990, PP. 481-492.
- 5 LA BANQUE MONDIALE. *GOVERNANCE AND DEVELOPMENT*. WASHINGTON, D.C., LA BANQUE MONDIALE, 1992, P. 3.
- 6 SINCLAIR, OP. CIT., P. 12.
- 7 MINISTÈRE DE LA SANTÉ DE L'ONTARIO. *INTO THE 21ST CENTURY, ONTARIO PUBLIC HOSPITALS, REPORT OF THE STEERING COMMITTEE, PUBLIC HOSPITALS ACT REVIEW*. TORONTO, MINISTÈRE DE LA SANTÉ DE L'ONTARIO, FÉVRIER 1992, ES-3.
- 8 MICHAEL M. ATKINSON. *GOVERNING CANADA, INSTITUTIONS AND PUBLIC POLICY*. TORONTO, HARCOURT BRACE JOVANOVICH CANADA INC., 1993. GLOSSAIRE.
- 9 VOIR MICHAEL G. KAMMEN. *THE ORIGINS OF THE AMERICAN CONSTITUTION*. TORONTO, PENGUIN BOOKS, 1986, P. IX.
- 10 CETTE DESCRIPTION DU CONTRAT SOCIAL EST TIRÉE DE WHITE, KERR AND J. E. CONNELLY, « THE MEDICAL SCHOOL'S MISSION AND THE POPULATION'S HEALTH », DANS *ANNALS OF INTERNAL MEDICINE*, VOL. 115, NO 12, DÉCEMBRE 1991, CITÉ DANS L'ÉBAUCHE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE DU COMPLEXE DES SCIENCES DE LA SANTÉ DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA INTITULÉE *HEALTHY DIRECTIONS*. OTTAWA, COMPLEXE DES SCIENCES DE LA SANTÉ DE L'UNIVERSITÉ D'OTTAWA, 1992, P. 53.
- 11 THOMAS L. PANGLE. « THE CONSTITUTION'S HUMAN VISION », DANS *THE PUBLIC INTEREST*, NO 86, HIVER 1987, P. 79.
- 12 IRVING KRISTOL. « THE SPIRIT OF '87 », DANS *THE PUBLIC INTEREST*, *IBID.*, P. 5.
- 13 TREASURY. *THE CITIZEN'S CHARTER: RAISING THE STANDARD* (LONDRES, HMSO, CM 1599, JUILLET 1991, P. 1.
- 14 ALLOCUTION DE PATRICK HENRY LORS DE LA CONVENTION DE RATIFICATION DE LA VIRGINIE, LE 5 JUIN 1788, CITÉE DANS *THE AMERICAN CONSTITUTION, FOR AND AGAINST, THE FEDERALIST AND ANTI-FEDERALIST PAPERS*, J. R. POLE, S.L.D.. NEW YORK: HILL AND WANG, 1987, P. 119.
- 15 G. R. ELTON, *THE FUTURE OF THE PAST*. CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1968, PP. 24-25, CITÉ DANS PETER HENNESSY, *WHITEHALL*. NEW YORK, THE FREE PRESS, 1989, PP. 11-12.
- 16 M. N. ZALD. *POWER IN ORGANIZATIONS*. NASHVILLE: VANDERBILT UNIVERSITY PRESS, 1970, P. 225.
- 17 J. E. KINGDOM, S.L.D. *THE CIVIL SERVICE IN LIBERAL DEMOCRACIES, AN INTRODUCTORY SURVEY*. LONDRES, ROUTLEDGE, 1990, P. 11.
- 18 *THE AMERICAN CONSTITUTION*, DERNIÈRE PAGE.
- 19 FCVI. *EN QUÊTE D'UNE GOUVERNE EFFICACE*, SCÉNARIO, 1994, P. 15.

C H A P I T R E 2

LA GOUVERNE AU CANADA

FÉDÉRATION OU CONFÉDÉRATION ?

LA SÉMANTIQUE DES ACCORDS CONSTITUTIONNELS PEUT ÊTRE DÉLICATE. NOMBRE D'INSTANCES FONT UNE DISTINCTION ENTRE UNE *FÉDÉRATION* ET UNE *CONFÉDÉRATION*. DANS LE PREMIER CAS, À LEUR AVIS, LE GOUVERNEMENT COMMUN A LA PRIMAUTE SUR CELUI DES ÉTATS CONSTITUTIFS DU PAYS; IL EST L'INSTANCE SUPRÊME. EN REVANCHE, UNE CONFÉDÉRATION MET L'ACCENT SUR LA SOUVERAINETÉ ET L'AUTONOMIE DE CHACUN DES ÉTATS MEMBRES ET EST SURTOUT FORMÉE DANS UN BUT D'EFFICIENCE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE — DÉFENSE, AIDE INTERNATIONALE ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES. LE SYSTÈME FÉDÉRAL CANADIEN REGROUPE ASSEZ D'ÉLÉMENTS DE CES DEUX RÉGIMES POUR SE CONFORMER AUX PRINCIPAUX VOLETS DES DEUX DÉFINITIONS. LES PÈRES DE LA CONFÉDÉRATION NOUS ONT LÉGUÉ UN GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET, DEPUIS 125 ANS, LES PROVINCES ONT EXPRIMÉ DIFFÉRENTS POINTS DE VUE À PROPOS DE LEUR PERCEPTION DE CE QU'EST AU JUSTE LE CANADA.

RÉGIME NATIONAL OU FÉDÉRAL ?

NOUS POURRIONS AJOUTER LA DISTINCTION²⁰ ÉTABLIE PAR L'UN DES PÈRES DE LA CONSTITUTION AMÉRICAINE, QUI FUT AUSSI LE QUATRIÈME PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS, JAMES MADISON, ENTRE UN RÉGIME NATIONAL ET UN RÉGIME FÉDÉRAL. CETTE DISTINCTION EXPLIQUE, DANS UNE CERTAINE MESURE, POURQUOI CHACUNE DES PROVINCES SANS ÉGARD À SA POPULATION, ET NON UNE MAJORITÉ DE LA POPULATION NATIONALE, DEVAIT RATIFIER L'ACCORD DU LAC MEECH. SI LA CONSTITUTION REVÊT UN CARACTÈRE NATIONAL, L'AUTORITÉ SUPRÊME RÉSIDE DANS UNE MAJORITÉ DE LA POPULATION CANADIENNE; SI ELLE REVÊT UN CARACTÈRE FÉDÉRAL, CHAQUE PROVINCE DOIT APPROUVER TOUTE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE EXÉCUTOIRE À L'ÉCHELLE DU PAYS. CELA IMPLIQUE UNE PERCEPTION DU SENS DE *FÉDÉRAL* DIFFÉRENTE DE CE QUI PRÉCÈDE.

La Constitution canadienne combine des dispositions écrites et non écrites. La Grande-Bretagne nous a légué un ensemble de décisions, de précédents et de pratiques constitutionnelles définissant l'autorité gouvernementale. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (l'AANB) a consacré l'indépendance du Canada et s'avère le fondement de notre constitution écrite. Cette loi a été formellement rebaptisée *Loi constitutionnelle de 1867* et a été modifiée à plusieurs reprises. La dernière fois, ce fut en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui renferme la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'une des principales dispositions de la Constitution canadienne règle le partage de tous les pouvoirs de l'État entre les provinces et le gouvernement fédéral, ce qui suscite la controverse depuis des décennies. La Constitution renferme en outre des dispositions essentielles au maintien de la démocratie, y compris la tenue d'élections périodiques (au moins tous les cinq ans).

La Constitution canadienne trace les grandes lignes de notre système de gouvernement. Elle s'inspire largement du modèle britannique, et les principes du régime parlementaire s'appliquent à la fois au gouvernement fédéral et aux provinces. Ni les postes de Premier ministre fédéral et de premier ministre provincial, ni le mot *cabinet* ne figurent expressément dans la Constitution. Ils font partie de notre tradition constitutionnelle non écrite même s'ils sont tout aussi importants pour le bon fonctionnement des gouvernements au Canada.

LE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT AU CANADA

LE CANADA A REPRIS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE BRITANNIQUE, OU MODÈLE DE WESTMINSTER. IL A UN PARLEMENT BICAMÉRAL COMPRENANT UN SÉNAT,²¹ DONT LES MEMBRES SONT NOMMÉS, ET UNE CHAMBRE DES COMMUNES DONT LES MEMBRES SONT ÉLUS. OFFICIELLEMENT, LE PARLEMENT JOUE UN RÔLE LÉGISLATIF, MAIS COMME LA PLUPART DES PROJETS DE LOI SONT ENCADRÉS PAR LE CABINET, QUI PEUT COMPTER SUR SA MAJORITÉ EN CHAMBRE, CETTE DERNIÈRE EXERCE EN FAIT UN DROIT DE REGARD SUR L'EXÉCUTIF ET SERT DE TRIBUNE AU DÉBAT POLITIQUE.²²

LES PARTIS POLITIQUES SONT LES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DU CONTRÔLE ET DE L'EXERCICE DU POUVOIR DANS LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE CANADIEN. AU MOMENT DE VOTER, LES ÉLECTEURS CHOISSENT DAVANTAGE UN PARTI ET SON CHEF QU'UN CANDIDAT. LE PARTI VICTORIEUX FORME LE GOUVERNEMENT, MONOPOLISE LE POUVOIR EXÉCUTIF ET DOMINE LE PARLEMENT. À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LES DÉLIBÉRATIONS SE DÉROULENT ESSENTIELLEMENT SUR LA BASE DE L'ADVERSITÉ ET DU DÉBAT ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES PARTIS D'OPPOSITION.²³

Dans le régime parlementaire canadien, Sa Majesté constitue l'instance suprême, c'est-à-dire le chef de l'État. Au fédéral, elle est représentée par un gouverneur général qui est très présent mais joue un rôle largement cérémonial dans notre système de gouvernement. Le gouverneur général reçoit l'avis du Conseil privé, ou plus exactement de sa composante opérationnelle, le Cabinet, que dirige le Premier ministre. Sur la scène provinciale, les lieutenants-gouverneurs représentent Sa Majesté et reçoivent l'avis du conseil exécutif.

LE PREMIER MINISTRE ET LE CABINET

Le Premier ministre et les ministres du Cabinet ne sont pas directement élus à leur poste respectif par le peuple, mais ce dernier les élit habituellement à la Chambre des communes. Le Premier ministre est habituellement le chef du parti ayant obtenu le plus grand nombre de sièges lors de la dernière élection. Celui-ci compose ensuite son Cabinet parmi les membres de son parti siégeant à la Chambre et au Sénat.²⁴

En fait, le pouvoir exécutif est exercé par le Cabinet, que dirige le Premier ministre. Fait intéressant, « ni l'une ni l'autre de ces expressions ne figure dans l'AANB. Le Cabinet canadien tire ses origines du Conseil privé, officiellement chargé de conseiller le gouverneur général. Une fois nommés, les ministres du Cabinet sont officiellement investis de leur pouvoir lorsqu'ils prêtent serment en qualité de membres de ce conseil. Bien qu'ils demeurent membres du Conseil privé jusqu'à leur décès, ils renoncent à leur pouvoir exécutif lorsqu'ils quittent le Cabinet. »²⁵

LE MOT EXÉCUTIF

LE MOT *EXÉCUTIF* VIENT DU VERBE LATIN *EXSEQUI*, QUI SIGNIFIE « ACCOMPLIR » OU « ACHÉVER ». DANS LE SECTEUR PRIVÉ, TRAVAILLANT SOUS LA DIRECTION DU CHEF DE LA DIRECTION, LES CADRES (APPELÉS *EXECUTIVES* EN ANGLAIS) EXÉCUTENT LES DÉCISIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION. DANS LE DOMAINE PRIVÉ, L'EXÉCUTEUR TESTAMENTAIRE FAIT DROIT AUX DERNIÈRES VOLONTÉS DU DÉFUNT. DANS NOTRE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT, LE POUVOIR EXÉCUTIF DÉSIGNE LE CABINET ET LA FONCTION PUBLIQUE. LE PLUS IMPORTANT FONCTIONNAIRE NON ÉLU AU SEIN DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ EST LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ, QUI EST ÉGALEMENT SECRÉTAIRE DU CABINET. PLUS BAS DANS LA HIÉRARCHIE, ON RETROUVE LES DIRECTEURS EXÉCUTIFS.

La convention veut que la grande majorité des membres du Cabinet soient choisis parmi les députés, qui siègent à la Chambre des communes. De cette façon, les ministres peuvent alors rendre des comptes à la chambre élective, le Sénat étant considéré comme une tribune de moindre importance à cet égard.

RESPONSABILITÉ COLLECTIVE

AU CANADA, LES MINISTRES DU CABINET NE RENDENT PAS COMPTE UNIQUEMENT DE LEUR MINISTÈRE. ILS ASSUMENT AUSSI UNE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE EN QUALITÉ DE MEMBRES DU GOUVERNEMENT. LE CABINET RÉPOND DES POLITIQUES ET DE LA PERFORMANCE DU GOUVERNEMENT. CHAQUE MINISTRE DOIT INTÉGRER SON OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES DE SON MINISTÈRE À SA PART DE LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE EN QUALITÉ DE MINISTRE AU SEIN DU GOUVERNEMENT DE SA MAJESTÉ.

Le chef de l'exécutif, c'est-à-dire le Premier ministre, détient un pouvoir considérable. Il n'est soumis à aucune contrainte inhérente au principe de la *séparation des pouvoirs* qui permet, par exemple, de limiter l'intervention du président des États-Unis puisque le Premier ministre demeure

LE PREMIER MINISTRE EST INVESTI DU TITRE HONORIFIQUE DE « TRÈS HONORABLE »; LES AUTRES MINISTRES DU CABINET FÉDÉRAL REÇOIVENT CELUI DE « HONORABLE ». ILS LES CONSERVENT JUSQU'À LEUR DÉCÈS. LES MEMBRES DES CABINETS PROVINCIAUX SIÈGENT AU CONSEIL EXÉCUTIF ET NE PEUVENT UTILISER LE TITRE « HONORABLE » QUE PENDANT LA DURÉE DE LEUR MANDAT. IL PEUT ARRIVER QUE DES POLITICIENS PROVINCIAUX SOIENT NOMMÉS AU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA, AUQUEL CAS ILS SONT INVESTIS DU TITRE DE « HONORABLE », QU'ILS CONSERVENT JUSQU'À LEUR DÉCÈS.

membre de la Chambre des communes, où son parti est majoritaire. La discipline de parti est strictement appliquée chaque fois que le débat porte sur une question importante, et les députés votent suivant les instructions de leurs dirigeants.

LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE ET L'INTÉGRATION DE L'EXÉCUTIF ET DU LÉGISLATIF SONT DES CONDITIONS ESSENTIELLES DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE. LES RÈGLES QUI RÉGISSENT L'APPLICATION DE CES DEUX PRINCIPES NE SONT ÉNONCÉES NI DANS NOTRE CONSTITUTION NI DANS NOS LOIS. ELLES DÉCOULENT PLUTÔT DES CONVENTIONS, DES PRÉCÉDENTS ET DU BON SENS. LE PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE COMPORTE EN FAIT TROIS VOILETS.

PREMIÈREMENT, IL Y A LA RESPONSABILITÉ DU MINISTRE DEVANT LA REINE OU LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL, QUE L'ON A SI SOUVENT TENDANCE À OUBLIER MAIS QUI EST INHÉRENTE À NOTRE RÉGIME CONSTITUTIONNEL. CAR LES MINISTRES NE SONT PAS ÉLUS, MAIS NOMMÉS, ET ILS OCCUPENT LEUR CHARGE, NON PAS POUR UNE DURÉE LIMITÉE, MAIS JUSQU'À CE QU'ILS MEURENT, QU'ILS DÉMISSIONNENT OU QU'ILS SOIENT DÉMIS DE LEURS FONCTIONS.

DEUXIÈMEMENT, IL Y A LA RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE DES MINISTRES DEVANT LA CHAMBRE. ICI LA QUESTION EST DE SAVOIR QUAND UN MINISTRE EN PROIE À DE SÉRIEUSES DIFFICULTÉS DOIT DONNER SA DÉMISSION ET QUAND IL FAUT L'ACCEPTER OU LA LUI DEMANDER. CELA SEMBLE DÉPENDRE DES RAPPORTS PERSONNELS ET POLITIQUES QUI EXISTENT ENTRE LE MINISTRE ET LE PREMIER MINISTRE. IL EST TOUTEFOIS RECONNU QUE LE MINISTRE DONT L'INTÉGRITÉ EST MISE EN DOUTE PAR SUITE D'UN COMPORTEMENT PUBLIC OU PRIVÉ CONSIDÉRÉ COMME INDIGNE D'UN MINISTRE DE LA COURONNE EST TENU DE DÉMISSIONNER.

TROISIÈMEMENT, IL Y A LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE DES MINISTRES DEVANT LA CHAMBRE. DÈS QU'IL PERD LA CONFIANCE DE LA CHAMBRE, LE GOUVERNEMENT EST DÉFAIT, À MOINS QU'IL N'OBTIENNE LA DISSOLUTION DU PARLEMENT OU NE SOIT MAINTENU AU POUVOIR PAR L'ÉLECTORAT.²⁶

Même si la tradition veut que le Premier ministre soit *primus inter pares* — le premier parmi les pairs —, son autorité est absolue au sein du Cabinet. En outre, le pouvoir de nommer les cadres supérieurs de la fonction publique (les sous-ministres et les titulaires de postes comblés par décret) est analogue à celui dont est investi le président des États-Unis, sauf que la sanction législative de ces nominations n'est pas requise. « Les principales contraintes sont probablement plus politiques que constitutionnelles et relèvent d'un soutien équilibré à l'intérieur de son parti, de l'opinion publique et de l'activité des groupes d'intérêts. »²⁷

Le Cabinet exerce surtout son activité par l'entremise de comités, au nombre de quatre en 1994 : le Conseil du Trésor, le Comité spécial du Conseil et deux autres comités chargés respectivement de la politique de développement économique et de la politique de développement social.²⁸ Autrefois, ces comités étaient beaucoup plus nombreux et relevaient eux-mêmes d'autres comités.

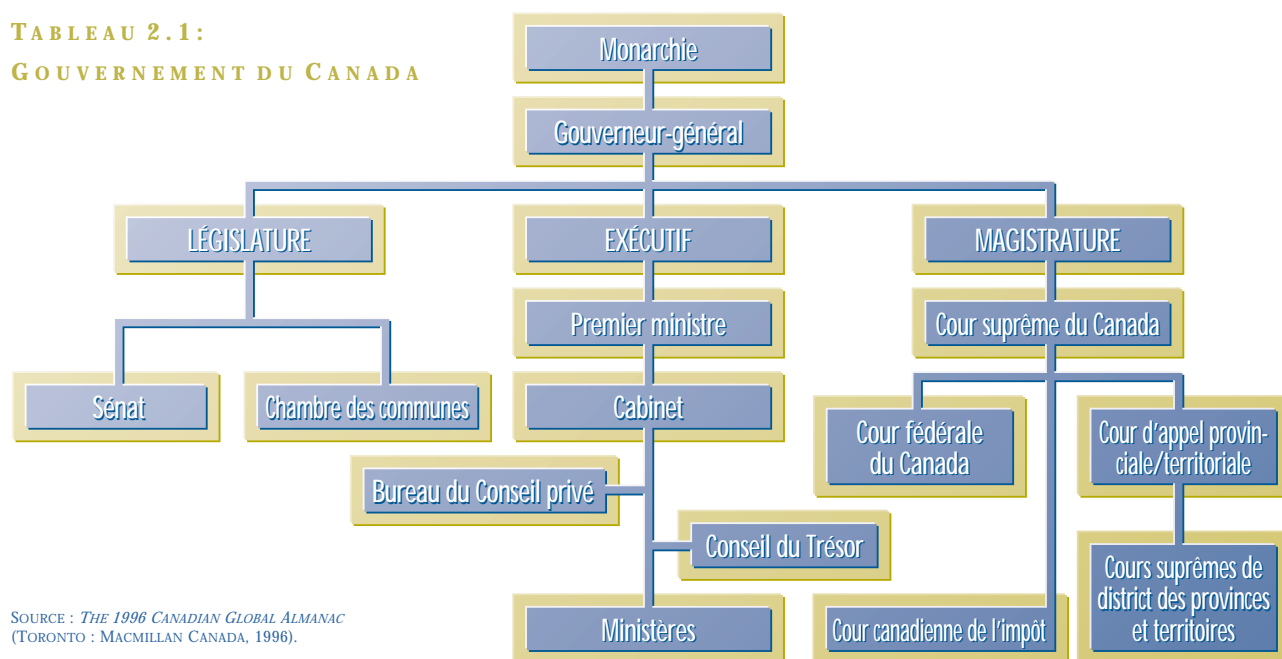
Les ministres, leurs collaborateurs et bon nombre de fonctionnaires sont assujettis à des lignes directrices sur les conflits d'intérêts conçues

pour garantir la probité des activités de l'État. Il existe en outre un mécanisme formel pour vérifier le respect de ces lignes directrices.

ORGANISMES CENTRAUX

Les gouvernements fédéral et provinciaux recourent à des *organismes centraux* pour superviser leur bureaucratie et en assurer la cohésion. Ces organismes exécutent les volontés de l'ensemble du gouvernement au lieu de promouvoir les intérêts d'un ministère en particulier. On leur attribue divers noms. Le plus important est sans doute celui qui relève du Cabinet. D'autres, comme les conseils du Trésor et les conseils de gestion, s'occupent notamment de l'affectation des ressources financières et des procédures. Une commission du service civil ou de la fonction publique traite des questions de personnel et est habituellement chargée d'assurer l'intégrité du système de mérite, sur lequel reposent l'embauche et l'avancement des fonctionnaires. L'ampleur des pouvoirs que ces organismes centraux délèguent aux ministères et aux organismes fonctionnels varie beaucoup d'une instance à l'autre.

TABLEAU 2.1 :
GOUVERNEMENT DU CANADA



SOURCE : THE 1996 CANADIAN GLOBAL ALMANAC (TORONTO : MACMILLAN CANADA, 1996).

LE CABINET A À SON SERVICE UN SECRÉTARIAT, LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. CE DERNIER FAIT LE LIEN ENTRE LE CADRE EXÉCUTIF ET LA BUREAUCRATIE AU MOYEN DE LA TRANSMISSION BIDIRECTIONNELLE DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION, AU MINISTÈRE INTÉRESSÉ, DES DÉCISIONS DU CABINET NÉCESSITANT DES MESURES DE LA PART DE LA BUREAUCRATIE.²⁹

DANS UNE CERTAINE MESURE, LE BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ EST L'INSTRUMENT DU PREMIER MINISTRE DANS LA MESURE OÙ IL EXERCE LUI AUSSI UNE FONCTION DE COORDINATION GÉNÉRALE. PAR L'ENTREMISE DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, LE PREMIER MINISTRE PEUT AUSSI GÉRER LES AFFAIRES DU CABINET ET DÉCIDER DE LA TENUE DU PROGRAMME ET DE LA PRIORITÉ DE SES ÉLÉMENTS.³⁰

Toutes les administrations disposent d'un certain nombre de services spécialisés qui œuvrent à l'échelle du gouvernement sans en relever directement. À titre d'exemple, citons les vérificateurs, les commissaires à la protection des renseignements personnels et les protecteurs du citoyen. Les titulaires de ces postes relèvent normalement de l'assemblée législative plutôt que d'un ministre et permettent au législateur de veiller à ce que le gouvernement rende compte de son administration.

MINISTÈRES

La fonction publique, tant fédérale que provinciale, englobe des ministères et des organismes qui se partagent toutes les activités de l'appareil bureaucratique. Le partage des responsabilités entre les ministères porte essentiellement sur les opérations (les transports, les communications et les affaires municipales, par exemple).

La principale caractéristique des ministères tient au fait qu'ils rendent compte à l'assemblée législative par l'entremise d'un ministre. L'organigramme d'un ministère est fonction de sa hiérarchie, chaque niveau de responsabilité relevant du maillon supérieur d'une voie hiérarchique qui englobe le sous-ministre et culmine avec le rapport entre le ministre et la Chambre.³¹

Le recrutement et l'avancement des fonctionnaires (sauf aux échelons les plus élevés) sont régis par le système du mérite; la dotation des postes s'effectue par voie de concours et la procédure comporte un droit d'appel. Une forte proportion de fonctionnaires sont membres de syndicats par l'intermédiaire desquels ils négocient leur rémunération et d'autres conditions de travail avec le gouvernement.

Les hauts fonctionnaires exercent une influence considérable. Ils supervisent la prestation des services

AU CANADA, L'ÉLABORATION DES POLITIQUES REPOSE SUR DE NOMBREUX PROCESSUS, CHACUN AYANT DES CARACTÉRISTIQUES PROPRES. MAIS LES PLUS IMPORTANTS, Y COMPRIS L'ÉTABLISSEMENT DE POLITIQUES NATIONALES, LE PLURALISME BUREAUCRATIQUE ET LE FÉDÉRALISME EXÉCUTIF, SONT CENTRÉS SUR L'EXÉCUTIF, CE QUI COMPLIQUE L'OBTENTION D'UN CONSENSUS. LES POLITIQUES SONT ÉLABORÉES EN PRIVÉ, LOIN DES YEUX DU PUBLIC, ET SONT SOUVENT PRÉSENTÉES COMME DES FAITS ACCOMPLIS À UN PUBLIC SOUVENT ÉTONNÉ, PRIS DE COURT ET PARFOIS ASSEZ MÉCONTENT. IL EST DIFFICILE DE FAIRE LE LIEN ENTRE LE MONDE INTÉRIEUR ET SECRET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA RÉALITÉ POLITIQUE, BEAUCOUP PLUS ACCESSIBLE AU PUBLIC. L'ÉLABORATION DES POLITIQUES CENTRÉE SUR L'EXÉCUTIF NE PERMET GUÈRE DE MÉNAGER DES APPUIS PENDANT L'ÉTAPE DE FORMULATION. LE PARLEMENT N'A GUÈRE DE POIDS. IL RATIFIE ET CONFIRME LES DÉCISIONS D'AUTRES INSTANCES.³²

gouvernementaux et contrôlent la bureaucratie. En qualité de conseillers supérieurs, ils répondent de l'élaboration des politiques recommandées aux ministres. Puisque la plupart d'entre eux sont des fonctionnaires de carrière, ils ont souvent une plus grande expérience des questions auxquelles le ministre est confronté et de la clientèle de celui-ci que les ministres eux-mêmes, qui ne dirigent habituellement un ministère donné que pendant quelques années pour ensuite être mutés à un autre. Selon certains observateurs, l'influence des hauts fonctionnaires augmente lorsque la taille du Cabinet est réduite, comme c'est la tendance à l'heure actuelle, parce que les ministres assument des responsabilités plus vastes qu'autrefois et doivent compter davantage sur l'avis de leurs principaux collaborateurs. La question du mécanisme de reddition des comptes de la fonction publique suscite la controverse, comme nous le verrons dans la section suivante.

ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

En marge des ministères fédéraux et provinciaux, on retrouve un nombre appréciable d'organismes, les « sociétés d'État », qui servent à la fois des fins commerciales et de politique publique (la Société pour l'expansion des exportations et Hydro Ontario, par exemple). En dernière analyse, ces sociétés relèvent d'un ministre, mais échappent plus ou moins au contrôle de ce dernier et à l'encadrement des lois. Le plus souvent, les sociétés d'État relèvent d'un corps législatif ou administratif qui prend la forme d'un conseil d'administration formé de représentants du public et comprenant au besoin un haut fonctionnaire détaché par le ministère dont la stratégie rejoint au plus près l'activité de la société en cause.

On peut donc constater que la culture politique canadienne confère une grande autonomie aux organismes publics, ce qui engendre une structure complexe et diversi-

fiée. Par contre, vu la rigueur de ses mécanismes de contrôle et de reddition de comptes, la fonction publique demeure la clé de voûte du système et joue un rôle de premier plan dans des domaines névralgiques, en plus de participer étroitement à l'affectation des ressources des organismes centraux et l'élaboration des politiques. De toute évidence, le contrôle politique exercé par les ministères demeure important, bien que la présence d'un vaste secteur presque autonome soit propice à l'émergence d'un climat où ce contrôle est constamment remis en question.³³

En outre, de nombreux organismes de réglementation ou quasi judiciaires bénéficient d'un important degré d'autonomie au chapitre de l'administration des lois. Ces organismes réglementent les transports et les communications, règlent les différends à propos des arrêtés municipaux, décident du sort des demandeurs du statut de réfugié, fixent l'indemnité à verser aux victimes de crimes violents et remplissent de nombreuses autres fonctions. Ils échappent au contrôle direct des instances politiques en raison de la nature de leurs attributions. Leur degré de spécialisation dépasse celui auquel les tribunaux peuvent aspirer, et ils s'appuient sur l'expertise de leurs membres et de leur personnel pour s'acquitter du vaste mandat qui leur incombe en vertu de leur loi habilitante. Leurs décisions peuvent habituellement être contestées devant les tribunaux.

LA MAGISTRATURE

Le règlement des litiges sur l'interprétation des lois fédérales incombe à la Cour fédérale du Canada, qui comprend une section de première instance et une section d'appel. L'application du droit criminel et des lois provinciales relève des tribunaux provinciaux. Chaque province établit la

structure de sa magistrature, même si bon nombre de juges siégeant à des tribunaux provinciaux sont nommés par le Cabinet fédéral. La Cour suprême du Canada est l'ultime instance en matière de droit.

Bien que nommés par l'État, les juges échappent à toute influence politique dès leur nomination. Le plus souvent, les nominations à la magistrature relèvent de comités indépendants composés de représentants des juges et des avocats, et souvent de porte-parole de l'extérieur. Les juges peuvent siéger jusqu'à l'âge de la retraite. Même s'il est possible de démettre un juge de ses fonctions, la procédure est difficile à appliquer et suscite toujours un vif intérêt auprès du public.

LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Aux termes de la Constitution canadienne, chaque province établit l'organisation des administrations locales sur son territoire. La pratique à cet égard varie, et les provinces ont mis sur pied un vaste éventail d'organismes locaux pour faciliter l'exécution des tâches que leur assemblée législative leur a confiées. Les gouvernements régionaux, les municipalités (qui englobent habituellement différentes instances comme les cités, les villes, les villages et les districts en voie d'organisation, par exemple), les commissions scolaires, les entreprises d'électricité et les autres entreprises de services publics et les organismes de planification des services de santé sont au nombre des mécanismes les plus couramment utilisés par les provinces pour assurer l'exécution des politiques et la prestation des services. Ces organismes sont autant de créatures des assemblées législatives provinciales qui peuvent, en vertu de la loi (quoique souvent en dépit de l'absence d'un soutien sur le plan politique), les remanier, les abolir, les fusionner et les rebaptiser.

Les membres de certains de ces organismes

locaux, notamment les conseils municipaux et la plupart des conseils scolaires, sont élus; d'autres y sont nommés. Quelques-uns de ces organismes ont un pouvoir de taxation, d'autres non. Certains postes au sein de ces organismes sont considérés comme à temps plein, et leurs titulaires sont rémunérés en conséquence, alors que d'autres ne s'accompagnent d'aucune rémunération. Quelle que soit leur nature, l'ensemble de ces organismes locaux regroupent des dizaines de milliers de Canadiens qui, d'une manière ou d'une autre, se sentent appelés au service de leur collectivité par le biais des administrations locales.

ORGANISMES NON GOUVERNEMENTAUX

À cela s'ajoutent une foule d'organismes, financés en tout ou en partie au moyen des deniers publics mais entretenant une certaine distance face au gouvernement, qui fournissent des services dans des domaines comme les loisirs, la santé et les services sociaux. Ces organismes sont dirigés par des citoyens qui assurent la gouverne nécessaire à leur fonctionnement efficace et à leur survie.

D'ordinaire, ces entités sont mises sur pied par des citoyens qui manifestent un intérêt pour une politique ou un service donné. Ils constituent souvent des exemples d'un partage des pouvoirs à l'intérieur de la société. C'est ainsi que la Croix-Rouge et les sociétés d'aide à l'enfance s'acquittent de mandats établis sous le régime d'une loi et dont l'exécution est supervisée par un ministère. Les gouvernements recourent parfois à ces organismes pour assurer la prestation de services, estimant que la participation des citoyens à l'échelle locale en renforce la pertinence.

Les gouvernements ont récemment resserré le contrôle qu'ils exercent sur des institutions comme les hôpitaux, dont ils assurent la majeure partie — sinon la totalité — du financement. Les gouvernements ayant une philosophie politique différente

peuvent adopter des attitudes diverses à l'endroit de ces entités, d'où les écarts possibles d'une instance à l'autre et les changements internes au fil du temps.

LE RÔLE DES ÉLUS

Il n'est pas facile d'être le représentant élu d'une circonscription. Le litige décrit ci-dessous, qui porte sur le lien entre les élus et leurs commettants, n'a jamais été entièrement résolu.

LE CAS BURKE-JEFFERSON

D'une part, il y a les disciples du parlementaire britannique Edmund Burke, qui se décrivait non pas comme le simple représentant de ses commettants mais comme un parlementaire jouissant de la liberté de pensée et qui leur devait d'exercer son jugement de façon indépendante.

D'autre part, il y a les « jeffersoniens ». Dans son ardente défense de la démocratie, l'Américain Thomas Jefferson affirmait que les élus demeuraient directement comptables devant leurs commettants.³⁴

Si, à ce jour, les Canadiens furent des disciples traditionnels de Burke, ayant tendance à investir leurs élus de pouvoirs et de responsabilités, ils semblent se rallier maintenant aux jeffersoniens; ils se méfient foncièrement du gouvernement et insistent pour que leurs représentants soient davantage à leur écoute et leur répondent plus directement.³⁵

Depuis quelques années, les Canadiens utilisent davantage les tribunes officielles pour discuter des questions d'intérêt public. À titre d'exemple parmi de nombreux autres, citons les consultations publiques qui ont précédé le référendum national de 1992 et les discussions prébudgétaires tenues par le Trésorier de l'Ontario en 1994. Ces forums

politiques, comme on les appelle couramment, traduisent la volonté des citoyens d'influer sur le débat public au lieu de donner carte blanche à leurs élus. Certains observateurs ont baptisé ce phénomène la *démocratie avec participation*.

La tendance vers une plus grande participation du public renforce la position de ceux qui affirment que les élus devraient bénéficier de plus de liberté individuelle au moment de voter et qui militent en faveur de l'assouplissement de la discipline des partis que beaucoup jugent essentielle au fonctionnement d'une démocratie parlementaire. Les partisans de ce changement veulent réduire le nombre de votes sur des motions de confiance à l'endroit du gouvernement et permettre aux parlementaires de voter selon le point de vue de leurs commettants ou selon ce que leur dicte leur propre conscience.

LES JEFFERSONIENS

AU DÉBUT DU SIÈCLE, LES CANADIENS DES PROVINCES DE L'OUEST ÉTAIENT DE FERVENTS JEFFERSONIENS. LES ÉLUS SIÉGEANT AUX ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES PROVINCIALES S'ENGAGEAIENT PAR ÉCRIT À VOTER D'UNE CERTAINE FAÇON SUR CERTAINES QUESTIONS, SUIVANT LES INSTRUCTIONS DE LEURS COMMETTANTS. LES DÉPUTÉS CONSERVATEURS FÉDÉRAUX DES PROVINCES DE L'OUEST ÉLUS EN 1921 ONT DÛ PRENDRE DES ENGAGEMENTS SIMILAIRES.³⁶

Les élus sont parfois aux prises avec un dilemme lorsqu'ils désirent voter selon leur conscience ou d'après le vœu de leurs commettants, dérogeant par le fait même à la ligne de leur parti. Pour être réélus, ils doivent souvent garder le contact avec leurs commettants et demeurer dans leurs bonnes grâces. En revanche, l'avancement dépend de la fidélité envers la direction du parti. Dans ces conditions, à qui l'élu doit-il rendre des comptes avant tout ?

L'INFLUENCE SUR LA POLITIQUE EN DÉMOCRATIE

Comme nous le disions plus tôt, le Canada est une démocratie constitutionnelle. Il abrite en outre une société pluraliste où des intérêts et des forces multiples influent sur le fonctionnement de nos gouvernements.

GROUPES D'INTÉRÊTS

Les élus — et les gouvernements — doivent non seulement prendre souvent le pouls de leurs électeurs, mais ils doivent aussi composer avec les groupes d'intérêts. Ces groupes, que l'on appelle parfois des groupes à revendications particulières ou des groupes de pression, se composent de citoyens exprimant un point de vue déterminé à propos d'un élément précis de politique publique. L'Église, au Moyen Âge et plus récemment, le mouvement de l'anti-esclavagiste britannique William Wilberforce et de ses partisans et les mouvements des suffragettes et de la tempérance, lancés au début du siècle, et ceux, plus près de nous, des écologistes et des militants pro-choix et pro-vie constituent autant d'exemples.

Ces groupes adoptent une démarche commune : ils s'efforcent d'attirer le plus d'attention possible sur leur cause pour tenter de façonner l'opinion publique et d'influer sur la politique gouvernementale. Bon nombre de ces groupes sont des adeptes de la manipulation des médias à l'affût de la controverse, qui se font un plaisir de leur faire la publicité qu'ils recherchent. Puisque leurs défenseurs n'ont qu'une seule idée en tête et en raison de la couverture médiatique qu'elles génèrent, les idées que prônent ces groupes présentent souvent un niveau de visibilité et un impact potentiel démesurés par rapport à l'importance fondamentale de l'enjeu ou au nombre de sympathisants.

Comme une même question peut mobiliser des groupes ayant des points de vue diamétralement opposés (les groupes pro-choix et pro-vie, par

exemple), les élus se retrouvent souvent aux prises avec un dilemme. Les jeffersoniens feraient un calcul politique et se rallieraient à la majorité de leurs commettants, sans égard à la rectitude de leur position. De leur côté, les disciples de Burke voteraient selon leur conscience, au risque d'offenser leurs électeurs. D'autres s'abstiendraient, estimant que l'inaction constitue la solution du moindre mal.

LES LOBBYISTES

Les lobbyistes influent sur les décisions des législateurs et des gouvernements dans l'intérêt de leurs clients. À cette fin, ils sollicitent des entrevues, écrivent des lettres, mobilisent des intervenants de l'extérieur, etc. Dans cette perspective, ils jouent passablement le même rôle que les groupes d'intérêts (qui font aussi du lobbying), sauf qu'ils ne partagent pas nécessairement eux-mêmes le point de vue qu'ils défendent.

Les adeptes du lobbying³⁷ ne se contentent pas d'attirer l'attention des membres du gouvernement. Ils cherchent aussi à mobiliser les partis d'opposition. En outre, vu le poids des titulaires non élus du pouvoir exécutif, les lobbyistes s'adressent souvent, et de façon intensive, aux fonctionnaires qui peuvent influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Le lobbying est considéré comme étant parfois bénéfique et parfois néfaste. Les lobbyistes peuvent souvent accélérer l'adoption d'une solution acceptable à un problème. Ils peuvent aider à préciser une question ou proposer des compromis de sorte que la législation ou l'intervention soit propice au bien-être collectif même si elle semble favoriser les tenants d'une position en particulier. Les lobbyistes parrainent souvent des coalitions pour promouvoir la sensibilisation, le débat et l'appui publics. Ils aiment profiter de toutes les occasions de veiller à ce que les médias véhiculent le point de vue de leur client.

SELON CERTAINES SOURCES, LE NOMBRE DE LOBBYISTES ACTIFS À WASHINGTON EST PASSÉ DE PRÈS DE 400 EN 1960 À 7 000 EN 1990. À CELA S'AJOUTAIENT ENVIRON 27 000 AVOCATS PRÊTS À INTERVENIR OU À FAIRE DU LOBBYING POUR LE COMPTE DE LEURS CLIENTS. À OTTAWA, DES ACTIVITÉS S'APPARENTANT AU LOBBYING ONT COURS DEPUIS QUE LE GOUVERNEMENT Y SIÈGE. EN 1992, PRÈS DE 300 SOCIÉTÉS ONT RECONNU EXERCER DES ACTIVITÉS DU GENRE DE CELLES ASSUJETTIES À LA LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES.

Le lobbying est souvent jugé antidémocratique parce qu'il se pratique largement à huis clos. Les sceptiques prétendent, à tort ou à raison, qu'il facilite la conclusion d'accords douteux. Même le règlement constructif d'un problème ne suffit pas toujours à atténuer les soupçons de ceux qui insistent sur la transparence et l'accessibilité de la chose publique. Il n'existe toujours pas de moyen de contraindre les lobbyistes à rendre compte publiquement de leurs activités, mais cela ne signifie pas qu'ils sont irresponsables.

Quoiqu'on pense d'eux, les lobbyistes participent de près à l'élaboration des politiques publiques, et ils ne sont pas prêts de disparaître.

SONDAGES

Les sondages constituent une autre façon d'influer sur la position des élus et des gouvernements. Agissant souvent de leur propre initiative, les maisons de sondage choisissent les thèmes, forment les questions, compilent et analysent les réponses et communiquent les résultats aux médias. Le choix des thèmes dépend souvent de l'actualité. En outre, il suffit parfois de mener un sondage sur une question et d'en publier les résultats pour en hausser l'actualité.

Les sondeurs mènent aussi des enquêtes pour le compte d'un client, qu'il s'agisse d'un parti politique, du cabinet du Premier ministre, d'autres entités du pouvoir exécutif, de sociétés ou de groupes de pression. Dans ce cas, les thèmes, et parfois les questions, sont choisis par le client. Les données de base (les réponses proprement dites, par exemple) ne sont parfois connues que du sondeur, qui peut les transmettre au client. Le sondeur devient ainsi l'un des conseillers privés du gouvernement ou de l'organisme visé et contribue sans nul doute beaucoup plus au choix des orientations d'actualité que l'on pourrait le faire par le biais des mécanismes officiels d'accès à l'information.

Le public et les médias accordent beaucoup d'importance aux résultats des sondages, puisque ces derniers semblent être aussi fréquents que les bulletins météorologiques. Les sondeurs responsables précisent la taille de l'échantillon (habituellement une infime partie de la population) et le degré de fiabilité statistique des résultats. Les grandes maisons de sondage au Canada sont, en principe, des experts en la matière et doivent être considérées comme étant objectives. La subjectivité peut intervenir dans la formulation et l'ordre des questions. Les sondeurs publient parfois les questions en même temps que les résultats pour aider les lecteurs, les commentateurs et les analystes à tirer leurs propres conclusions.

Comme le souligne M. David Flaherty, éminent universitaire canadien, « même si ces entreprises prétendent qu'elles se bornent à prendre le pouls de l'opinion de manière objective et à transmettre aux politiciens une idée des attitudes des électeurs, certains soutiennent que la publication des résultats de leurs sondages façonne autant l'opinion qu'elle la reflète. À tout le moins, les sondages influent sur la façon dont chacun perçoit le présent. »³⁸

La consultation directe du public, donnant à celui-ci la possibilité de participer directement à l'élaboration des politiques, milite en faveur des sondages. En supposant que les résultats sont

exacts, et les faits semblent montrer que c'est souvent le cas, les sondages ont pour avantage, en démocratie, de refléter l'attitude ponctuelle de la population à l'égard de nombreuses questions stratégiques. Néanmoins, comme véhicule d'expression de la démocratie avec participation, les sondages ne peuvent se substituer à un débat public en profondeur. Le fait que le gouvernement insiste souvent sur la confidentialité des résultats de sondages incite certaines personnes à croire que les sondages favorisent une érosion du contrôle qu'exerce le Parlement.

LES MÉDIAS

Qui dit démocratie véritable dit liberté de la presse écrite et électronique. Ces deux éléments sont indissociables.

La presse intervient à divers niveaux. Elle supplée au travail de « chien de garde » des partis d'opposition puisqu'elle questionne, diffuse, commente et met parfois au jour les faits. Elle constitue un mécanisme de partage de l'information et une tribune propice au débat public. Elle peut informer et influencer à la fois le public et les décideurs.

Le plus souvent, les reportages, les éditoriaux et les commentaires sont impartiaux et ne traduisent que la quête de la vérité. Toutefois, certains reportages prônent un point de vue ou une philosophie spécifique, à l'image de la tendance des journalistes ou des propriétaires de l'organe de presse en question. Et presque tous les médias doivent composer avec la concurrence sur les marchés; ils ont besoin de lecteurs, d'auditeurs, de téléspectateurs et de commanditaires. Ils doivent aussi affronter la concurrence étrangère. Dans ces conditions, ils sont constamment tentés de miser sur le sensationnel pour mousser leurs ventes. Pour éviter les abus et promouvoir une couverture journalistique responsable au Canada, les lois en matière de diffamation bénéficient de l'appui d'un conseil de

presse servant d'instance d'appel.

Évidemment, très peu de décideurs choisissent de faire fi des médias. En revanche, si l'on s'en remet trop à ces derniers, surtout aux dépens d'une prise en compte de l'opinion des citoyens ordinaires, la politique publique risque de favoriser un groupe d'intérêts qui a réussi à faire beaucoup parler de lui dans les médias. Dans ce cas, les citoyens pourraient devoir patienter jusqu'aux prochaines élections avant d'exiger qu'on leur rende des comptes.

FORCES EXTÉRIEURES

Certains facteurs externes limitent notre capacité d'agir en parfaite autonomie. À titre d'exemple, citons le développement du continentalisme, la mondialisation de l'industrie et du commerce, les alliances militaires et divers accords que le Canada a conclus avec d'autres pays ou avec des organismes internationaux. Ces accords sont souvent complexes, et donc confiés à des fonctionnaires spécialistes du domaine; il est fréquent que les parlementaires ne saisissent pas toutes les conséquences de ces engagements.

L'honorable Lloyd Axworthy écrivait ce qui suit à propos de l'impact de la mondialisation sur nos institutions démocratiques :

De nos jours, l'économie mondiale cherche à miner la capacité et la compétence des États nations. Des virements de fonds internationaux s'effectuent en quelques secondes. Des administrateurs prennent des décisions économiques sans s'inquiéter d'être soumis à un contrôle national ou à une obligation de rendre compte. De vastes puissances se font la lutte pour le pouvoir militaire, économique et politique. L'ère du village global commence nettement à poindre et, pour des raisons d'ordre historique et de proximité, le Canada est l'un des premiers pays visés par ce phénomène...

La question délicate de la réglementation des entreprises par le secteur public, et surtout l'obligation de rendre compte de la concentration accrue de la richesse privée et du pouvoir économique au-delà des frontières nationales, constitue un défi névralgique pour le système politique canadien. Il s'agit de préserver la souveraineté et l'intégrité nationales en cette époque de tensions à l'échelle continentale et internationale.³⁹

QUELQUES CONSÉQUENCES DU FÉDÉRALISME

Au Canada, le fédéralisme repose sur deux ordres de gouvernement, l'un fédéral et l'autre provincial, chacun exerçant ses pouvoirs de façon indépendante. Ces pouvoirs procèdent des mêmes personnes, en qualité de citoyens d'un pays et d'une province.

L'expression *fédéralisme fiscal* s'entend des différents mécanismes — cession de pouvoirs de taxation, opérations financières, paiements de transfert, protocoles, de même que les règles et la réglementation les régissant — qui sont devenus caractéristiques des relations fédérales-provinciales au cours des dernières décennies. De nombreux accords semblables ont été instaurés par les provinces et les instances qui en relèvent — les municipalités et les autres administrations locales. À cela s'ajoutent de multiples ententes sur des questions d'intérêt commun réunissant les deux ordres de gouvernement.

Les accords fédéraux-provinciaux, de même que leur administration et leur adaptation soutenues, donnent lieu à des négociations souvent délicates et de longue haleine. Ces discussions se déroulent parfois en privé, à une certaine distance du siège du gouvernement. D'autres séances se tiennent sous les feux des caméras de télévision, une concession nécessaire pour concrétiser la reddition de comptes. Le Premier ministre et ses homo-

logues provinciaux siègent à titre de partenaires égaux et négocient sans guère faire allusion au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales. S'ajoutent à ces rencontres de nombreuses séances réunissant les ministres fédéral et provinciaux des Finances ou de la Santé, par exemple.

Ce dialogue fédéral-provincial est si important que les gouvernements établissent à cette fin des ministères ou des secrétariats des affaires intergouvernementales. Avec l'appui de leurs principaux collaborateurs, les ministres deviennent les architectes des relations fédérales-provinciales, établissant les conséquences réelles du partage des pouvoirs prévu par la Constitution. C'est ainsi que les grandes décisions politiques sont prises non pas par les assemblées législatives ou par les partis politiques qui y siègent, mais par des ordres de gouvernement, d'où l'expression *fédéralisme exécutif*. Néanmoins, puisque l'application de bon nombre de ces accords requiert des mesures législatives, il est possible d'en débattre lorsque l'assemblée législative en est saisie même si, à cette étape, le sort en est habituellement jeté.

Les accords conclus à l'occasion de réunions fédérales-provinciales sont rarement rejetés puisque les chefs de gouvernement qui les ont conclus jouissent habituellement de la majorité des voix au sein de leur assemblée législative. Or, malgré le solide appui accordé à l'époque par les chefs de gouvernement, l'Accord du lac Meech (1987) et celui de Charlottetown (1992) n'ont pas été entérinés par toutes les provinces dans le premier cas, et par la population à l'occasion d'un référendum national dans le second.

GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS

Tous les pays ne suivent pas la tradition parlementaire britannique. À l'intérieur même du Commonwealth, certaines républiques confèrent le pouvoir ultime au peuple plutôt qu'à Sa

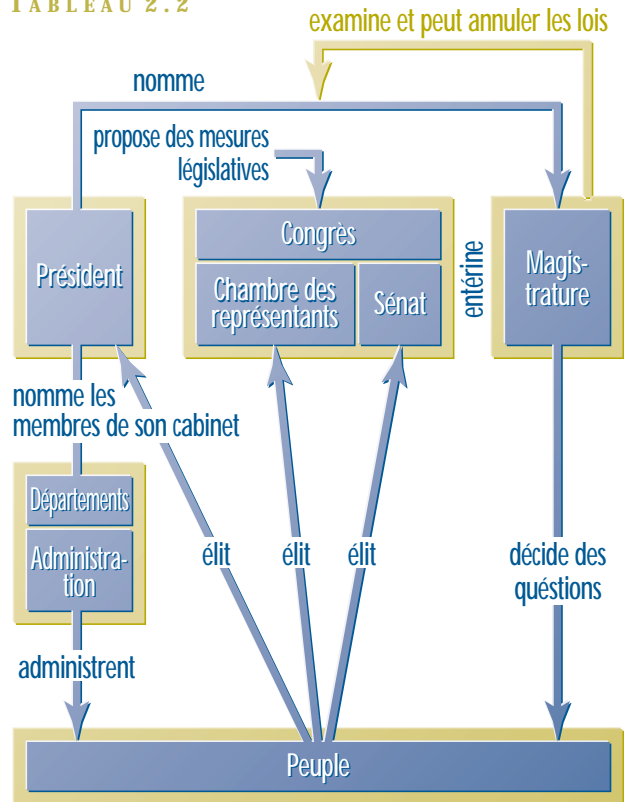
Majesté. Cependant, la plupart de ces pays, même ceux dirigés par un président, appliquent le régime parlementaire de gouvernement responsable. Les titulaires du pouvoir exécutif sont choisis parmi les membres élus de l'assemblée législative et doivent rendre compte de leurs activités à ces derniers. Certains pays de l'extérieur du Commonwealth, dont Israël, appliquent aussi cette forme de gouverne.

Le système de gouvernement américain est différent. Aux États-Unis, on retrouve un président pour lequel tous peuvent voter, par l'entremise du collège électoral. Cela confère au président un pouvoir politique énorme. Pour y faire contrepoids, la Constitution américaine prévoit un partage des pouvoirs entre l'exécutif, l'assemblée législative et la magistrature. Contrairement à la pratique sous le régime parlementaire, ni le président ni les membres de son cabinet ne sont membres de l'assemblée législative. Le président peut proposer et sanctionner des lois, en plus d'exercer un certain droit de veto à l'égard des projets de loi adoptés par le Congrès, mais il ne peut édicter des lois de sa propre initiative.

Le Congrès américain englobe deux entités : la Chambre des représentants et le Sénat. Ce dernier, auquel siègent deux sénateurs élus dans chaque État selon un calendrier échelonné pour un mandat de six ans, peut notamment approuver ou rejeter les nominations proposées par le président. En outre, les deux chambres peuvent enquêter sur les mesures prises par l'Administration. Par contre, le président ne témoigne pas devant les comités du Congrès; cela incombe aux fonctionnaires désignés. En outre, le président et les membres de son cabinet n'ont pas à affronter une période de questions quotidienne, comme c'est le cas dans un régime parlementaire.

INSTITUTIONS CLÉS DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN

TABLEAU 2.2



SOURCE : *PEOPLE, POLITICS AND GOVERNMENT* (SCARBOROUGH : PRENTICE-HALL CANADA INC., 1995).

À l'instar du Canada, les États-Unis constituent une fédération où les États jouissent de certains pouvoirs et assument des responsabilités. Bien que les mécanismes soient très différents, les programmes et les politiques des deux ordres de gouvernement les plus élevés de nos deux pays présentent un certain chevauchement.

Les Américains sont appelés, beaucoup plus souvent que les Canadiens, à voter directement pour des titulaires de charges publiques. Certains juges et fonctionnaires d'État et de nombreux fonctionnaires municipaux sont élus. Ceux qui estiment que cette façon de faire renforce l'obligation de rendre compte en sont tout aussi convaincus que ceux qui pensent le contraire.

LA DÉMOCRATIE EST LA PIRE FORME DE GOUVERNEMENT —
SAUF SI ON LA COMPARE À TOUTES LES AUTRES.

SIR WINSTON CHURCHILL

Ailleurs dans le monde, d'autres régimes de gouvernement reflètent l'histoire et la nature des pays qui y souscrivent et de leur population. Certains présidents occupent une position de force, alors que d'autres jouent un rôle symbolique. Certains gouvernements rendent compte de tous leurs faits et gestes, alors que d'autres se mettent à l'abri du droit de regard et de la critique. La démocratie revêt plusieurs formes, tout comme les dictatures et les régimes totalitaires. Les désignations sont parfois trompeuses, comme dans le cas de certaines « démocraties populaires » et « républiques démocratiques ». Pour déterminer si un pays dispose d'un système de gouverne approprié, il faut voir si le gouvernement traduit la volonté du peuple et agit dans l'intérêt de ce dernier et si, à défaut, des mécanismes prévoyant son remplacement pacifique sont en place.

LA GOUVERNE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Dans son acception applicable au secteur privé, l'expression *gouverne* s'applique habituellement aux personnes morales à but lucratif (les ouvrages traitant des organismes privés à but non lucratif sont rares). Les observations qui suivent ne portent que sur cette interprétation et ne constituent qu'une introduction en la matière. En effet, il faudrait consacrer un ouvrage complet à l'examen poussé de la gouverne des sociétés.

La gouverne des sociétés retient l'attention depuis la fin des années 70, surtout parce que les dirigeants de certaines des plus importantes sociétés nord-américaines omettaient de fournir certains

L'EXPRESSION « GOUVERNE DES SOCIÉTÉS » DÉSIGNE LE PROCESSUS ET LA STRUCTURE SERVANT À DIRIGER ET À GÉRER LES OPÉRATIONS ET LES AFFAIRES D'UNE SOCIÉTÉ DANS LE BUT D'ACCROÎTRE LA VALEUR DE LA PARTICIPATION DES ACTIONNAIRES ET D'ASSURER LA VIABILITÉ DE L'ENTREPRISE. LE PROCESSUS ET LA STRUCTURE RÉGISSENT LE PARTAGE DES POUVOIRS ET PRÉVOIENT DES MÉCANISMES DE REDDITION DES COMPTES AUPRÈS DES ACTIONNAIRES, DES ADMINISTRATEURS ET DE LA HAUTE DIRECTION. L'ORIENTATION ET LA GESTION DE L'ENTREPRISE DOIVENT TENIR COMPTE DE LEURS RÉPÉRISSIONS SUR D'AUTRES INTERVENANTS COMME LES EMPLOYÉS, LES CLIENTS, LES FOURNISSEURS ET LES COLLECTIVITÉS.⁴⁰

renseignements, non seulement aux actionnaires, mais aussi à leur propre conseil d'administration. Cela n'avait rien d'exceptionnel en soi à l'époque sauf que, dans ces cas précis, les dirigeants contrevenaient à la loi. Les plus célèbres causes ont fait l'objet de poursuites pour contributions illicites à des partis politiques, corruption et ingérence. Dans plusieurs cas, le corps administratif — le conseil d'administration, et les actionnaires — ignorait que l'on se livrait à ces délits.

Dans les années 80, les préoccupations en matière de gouverne portaient moins sur les violations délibérées de la loi (même si on a relevé des activités dérogeant sérieusement au code de déontologie ou carrément illégales) que sur la qualité des décisions ayant eu de graves conséquences pour la société. La cupidité l'emportait sur la compétence et la prudence, et la performance de nombreuses entreprises en a cruellement souffert. Agissant souvent avec l'accord des administrateurs — et parfois à leur insu —, des dirigeants d'entreprise se lançaient dans tout une série de transactions douteuses (achats par endettement, fusions et dilapidation de l'actif de la société, par exemple). La concurrence pour les fonds et les parts de marché, de même que

l'appât du gain à court terme, a incité nombre d'institutions financières à adopter des pratiques de prêt risquées. De nombreux dirigeants ont dû exercer des activités frisant l'illégalité, voire tout simplement illicites, uniquement pour sauver les meubles lorsqu'une opération tournait mal. Au même moment, la constatation de conflits d'intérêts au sein de conseils d'administration a commencé à miner la crédibilité de nombreux corps administratifs.

Bien qu'il soit possible d'imputer l'effondrement spectaculaire de certaines sociétés à leurs dirigeants, le public — sans parler des actionnaires — s'interroge, au même titre que les analystes et les médias financiers, sur la question de la gouverne des sociétés : Et si les administrateurs étaient intervenus ou avaient exigé qu'on leur rende compte périodiquement de la situation ? Les administrateurs disposaient-ils de l'indépendance et des compétences requises pour intervenir, ou du moins pour contraindre les dirigeants à se justifier ? Comment ces derniers se seraient-ils comportés s'ils avaient su qu'il leur faudrait rendre des comptes aux administrateurs ?

LA GOUVERNE DES SOCIÉTÉS ET LA LOI

LE DROIT DES SOCIÉTÉS RÉGIT LES POUVOIRS ET LES OBLIGATIONS JURIDIQUES DES ADMINISTRATEURS. LA SÛRETÉ DU POUVOIR, DANS LE SECTEUR PUBLIC OU PRIVÉ, PROCÈDE DE SA LÉGITIMITÉ, QUI ENGENDRE À SON TOUR UNE OBLIGATION DE RENDRE COMPTE. DE NOS JOURS, UNE SOCIÉTÉ COMMERCIALE DOIT RENDRE DES COMPTES EN CONFORMITÉ AVEC SA LOI HABILITANTE, TOUT COMME UN GOUVERNEMENT DOIT LE FAIRE DANS LE RESPECT DU DROIT CONSTITUTIONNEL. À L'ÉCHELLE DE L'ENTREPRISE COMMERCIALE, LA GOUVERNE DES SOCIÉTÉS, QUI PRÉCISE LES OBLIGATIONS DE RENDRE COMPTE DES ADMINISTRATEURS ENVERS LES ACTIONNAIRES ET DES DIRIGEANTS AUX ADMINISTRATEURS EST L'ÉQUIVALENT DU DROIT CONSTITUTIONNEL.⁴¹

Des changements surviendront lorsque la loi reflétera l'évolution des attentes de la société.

CONSEILS D'ADMINISTRATION

En Amérique du Nord, la gouverne des sociétés permet aux propriétaires de ces dernières d'en influencer la gestion. La société est dirigée par un conseil d'administration dont les membres sont élus par les actionnaires à l'occasion de leurs assemblées annuelles.

Les lois et les traditions donnent lieu à des différences d'application de la gouverne des sociétés d'un pays à un autre, surtout en ce qui touche la représentation des propriétaires et la participation des initiés. Dans certains pays, contrairement aux dirigeants, les propriétaires ne sont pas représentés au sein du corps administratif, ce qui ne signifie toutefois pas qu'ils n'exercent pas d'influence. Au Japon, les actionnaires élisent les administrateurs, mais ces derniers doivent être des initiés. Par contre, les grands actionnaires institutionnels exercent une forte influence sur les membres de la haute direction par le biais de mécanismes informels. Au Canada, des administrateurs internes (ou des initiés) et externes siègent au conseil d'administration de la plupart des grandes sociétés.

LES ADMINISTRATEURS *INTERNES* ENGLOBENT LE CHEF DE LA DIRECTION (OU L'ÉQUIVALENT) ET LES AUTRES ADMINISTRATEURS QUI SONT DES DIRIGEANTS À TEMPS PLEIN DE LA SOCIÉTÉ. LES ADMINISTRATEURS *EXTERNES* ONT POUR RÔLE DE FOURNIR DES CONSEILS OBJECTIFS ET INDÉPENDANTS ET DE REMETTRE EN QUESTION LES MESURES PRISES PAR LE CHEF DE LA DIRECTION ET LA HAUTE DIRECTION.

L'indépendance des administrateurs externes est quelque peu compromise lorsque ces derniers sont nommés par le chef de la direction, surtout si celui-ci préside en outre le conseil d'administration. C'est le cas de nombreuses entreprises. Qui plus est, les administrateurs externes ne sont pas nécessairement indépendants lorsqu'ils sont nommés pour défendre un certain point de vue ou efficaces si leur nomination est purement symbolique ou vise uniquement à donner au conseil d'administration l'apparence de la légitimité.

À l'heure actuelle, la structure de gouverne des sociétés dont les actions sont détenues par le public suscite un sérieux débat centré sur les conseils d'administration. Il y a notamment la question de la séparation entre le rôle du président du conseil d'administration et celui du chef de la direction, ainsi que le mode de sélection des administrateurs. La façon dont le conseil s'acquittera de ses obligations suscite également de vives préoccupations; dans quelles circonstances le conseil doit-il prendre des mesures, de gestion ou autres, s'il est saisi de preuves montrant que le chef de la direction manque à ses devoirs, ou s'il craint de plus en plus que ce soit le cas ? Le mode d'évaluation de la performance du conseil d'administration lui-même est maintenant un aspect névralgique. Enfin, et cette question n'est pas la moins importante, la responsabilité des administrateurs et le risque de poursuites en recours collectif tiennent-elles compte des lois récentes et de leur interprétation ?

ACTIONNAIRES

Les actionnaires élisent les administrateurs et leur confient la gouverne de la société, ce qui ne signifie pas qu'ils n'interviennent pas à ce chapitre. Ainsi, les grands actionnaires institutionnels peuvent se considérer comme des investisseurs, comme le veut la tradition, ou à la fois comme des investisseurs importants et comme des propriétaires, un

phénomène plus récent. La différence entre ces deux perceptions n'est peut-être pas évidente au premier abord. Le fait d'intervenir comme investisseur peut inciter à mettre l'accent sur le court terme, alors que si l'on se perçoit comme un propriétaire, on mise sur la prospérité à long terme de l'entreprise. Cette différence peut être constatée par quelqu'un comme le gestionnaire des placements du régime de pension d'une entreprise, qui adopte sans doute une perspective à plus long terme. En résumé, les actionnaires qui se perçoivent comme des propriétaires (contrairement à ceux qui agissent uniquement en qualité d'investisseurs) peuvent maximiser les retombées de leurs placements s'ils reconnaissent que la propriété leur confère certaines obligations.

Les actionnaires ont maintes fois influé sur le comportement des entreprises, notamment en ce qui touche la communication de renseignements supplémentaires; leur intervention a eu un effet sur des opérations qu'ils jugeaient préjudiciables sur le plan politique ou social.

RESPONSABILITÉ SOCIALE

Les investisseurs institutionnels tendent de plus en plus à intervenir dans le meilleur intérêt de leurs clients sur le plan financier, et à respecter la place qu'occupe l'entreprise dont les actions sont détenues par le public au sein de la collectivité ou de la société en général. Ils reflètent parfois les valeurs détenues collectivement par leurs clients, de sorte que les placements dépendent à la fois du rendement potentiel et de la perception de la rectitude politique, sociale ou morale de l'entreprise. On attend d'une entreprise qu'elle soit socialement responsable envers l'ensemble de la population et qu'elle traite ses employés avec équité.

Puisque la grande entreprise commerciale est la clé de voûte de l'économie mondiale moderne, ses administrateurs en sont venus à assumer des obligations qui se répercutent sur

le bien-être de tous. Il y a donc un lien entre la responsabilité des administrateurs de la société et les problèmes qu'éprouve l'industrie américaine face à l'économie mondiale moderne. Mais il importe de préserver la linéarité du lien de cause à effet... Les conseils d'administration reflètent une réorganisation fondamentale de l'activité. Le lien de cause à effet relie habituellement l'économie au conseil d'administration, et non l'inverse. L'évolution du contexte économique avec lequel l'entreprise américaine moderne doit composer a élargi la portée des obligations des administrateurs.⁴²

D'UNE CERTAINE MANIÈRE, LA LÉGITIMITÉ ÉCONOMIQUE (LA COMPÉTITIVITÉ) ET LA LÉGITIMITÉ POLITIQUE (L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE) CONSTITUENT LES DEUX VOILETS DE LA MÊME RÉALITÉ. NOTRE PERCEPTION DE L'ENTREPRISE REPOSE SUR NOTRE CONVICTION SELON LAQUELLE, PUISQU'ON PEUT COMPTER SUR LE FAIT QUE LES ACTIONNAIRES VEILLERONT À CE QUE LEURS INTÉRÊTS À LONG TERME SOIENT PRIS EN COMPTE, LES ENTREPRISES SERONT DIRIGÉES DE LA MANIÈRE LA PLUS FAVORABLE POUR LA SOCIÉTÉ. CETTE OBLIGATION DE RENDRE COMPTE NOUS PERMET DE CONFÉRER AUX ENTREPRISES D'ÉNORMES POUVOIRS DE DÉCISION QUI TOUCHENT TOUS LES ASPECTS DE NOTRE VIE.⁴³

PARTIES INTÉRESSÉES

Les initiés, les gens de l'extérieur, les actionnaires, les clients, ainsi que les intervenants au sein de la collectivité et de la société en général, constituent une gamme impressionnante d'agents ayant un intérêt dans l'entreprise. On les désigne collectivement par l'expression *parties intéressées*, dont la récente notoriété procède du besoin des respon-

sables de la gouverner de rendre des comptes non seulement aux propriétaires et à propos de la performance financière, mais aussi à une foule d'institutions et de particuliers sur un vaste éventail de questions commerciales et sociales.

PARTIES INTÉRESSÉES

SELON DON MCGILLIVRAY, CHRONIQUEUR ÉCONOMIQUE RÉPUTÉ QUI AFFECTIONNE L'ÉTUDE DE LA LANGUE ET DE L'ÉVOLUTION DES USAGES, L'ÉQUIVALENT ANGLAIS DE « PARTIE INTÉRESSÉE », *STAKEHOLDER*, A ÉTÉ FORGÉ EN ANGLETERRE VOICI PRÈS DE 300 ANS. LE *STAKEHOLDER* AVAIT LA GARDE DE L'ENJEU, OU *STAKE*, C'EST-À-DIRE DU MONTANT AVANCÉ PAR LES PARIEURS SUR L'ISSUE D'UNE COMPÉTITION DONT LE RÉSULTAT ÉTAIT INCERTAIN ET QUI DEVAIT ÊTRE REMIS AU GAGNANT DU PARI.⁴⁴ PLUS RÉCEMMENT, CE TERME A ACQUIS UNE NOUVELLE ACCEPTATION POUR DÉSIGNER UN PARTICULIER AYANT UN INTÉRÊT PERSONNEL DANS LE RÉSULTAT D'UNE ACTIVITÉ OU DANS UNE INSTITUTION. SELON UNE AUTRE SOURCE, L'EXPRESSION ANGLAISE EST TIRÉE DE L'USAGE RÉCENT PROPRE À L'EXPLOITATION MINIÈRE DES MÉTAUX : « TO STAKE A CLAIM » CONSISTE À ENREGISTRER FORMELLEMENT SA PART D'UN GISEMENT MINIER SUSCEPTIBLE D'ÊTRE DÉCOUVERT.

La liste des parties intéressées engloberait les intervenants suivants, chacun devant être informé de la performance de l'entreprise :

- la haute direction;
- le conseil d'administration;
- les actionnaires;
- les prêteurs;
- les instances de réglementation;
- les clients;
- la collectivité.

À cette liste pourraient s'ajouter les fournisseurs et d'autres groupes distincts de parties intéressées, sans oublier le gouvernement. Le défi pour

l'entreprise privée consiste à appliquer un régime de gouverne qui permette de rendre des comptes en fonction des attentes de chacune de ces parties intéressées.

COMITÉ DE LA BOURSE DE TORONTO SUR LA GOUVERNE DES SOCIÉTÉS

En 1993, la Bourse de Toronto a mis sur pied un comité d'experts pour étudier en profondeur la gouverne des sociétés canadiennes et recommander des améliorations au régime. Les travaux de ce comité ont porté sur bon nombre des questions soulevées précédemment, et sur d'autres encore.

Cinq thèmes ont dominé les travaux du Comité :

- le régime canadien de gouverne des sociétés;
- les fonctions des administrateurs;
- le rapport entre les administrateurs et la haute direction;
- le rapport entre les administrateurs et les actionnaires;
- les moyens d'accroître l'efficacité des activités du conseil d'administration.

En examinant ces questions et d'autres s'y rapportant, le Comité a reçu des participants des présentations sur tous les aspects de la gouverne des sociétés au Canada.

Les travaux ont débouché sur des propositions visant à améliorer la gouverne des sociétés. Ces suggestions reposent sur le point de vue du Comité selon lequel « le conseil d'administration de chaque société doit assumer explicitement la responsabilité de l'intendance de la société, ce qui englobe les éléments suivants :

- l'adoption d'un processus de planification stratégique;
- l'identification des principaux risques liés à l'activité de la société et la mise en place des systèmes nécessaires à la gestion de ces risques;

- la planification de la relève, y compris la nomination, la formation et l'encadrement des membres de la haute direction;
- l'adoption d'une politique sur les communications de la société;
- l'intégrité des systèmes de contrôle interne et d'information de gestion de la société ».⁴⁵

Pour renforcer l'exécution efficace de ces cinq tâches, le Comité a formulé des recommandations visant la composition du conseil d'administration et ses fonctions de gouverne. Il est notamment question du rapport entre le conseil d'administration et les actionnaires, surtout du besoin d'instaurer des communications bidirectionnelles, et de l'importance, pour les sociétés, de fournir des renseignements de qualité et opportuns.

L'OBJECTIF COMMUN DE LA SAINE GOUVERNE

Les secteurs public et privé tiennent manifestement à améliorer les structures de gouverne et leur performance. L'annexe du présent ouvrage montre comment le gouvernement du Canada s'efforce, depuis près d'une décennie, d'améliorer ses méthodes de gouverne et de reddition de comptes. Cette expérience trouve des échos dans nombre d'autres composantes du secteur public canadien. Les initiatives de la Bourse de Toronto dont nous avons déjà parlé témoignent du sérieux avec lequel le secteur privé aborde la question de la gouverne des sociétés.

Même si leurs approches précises peuvent différer, les secteurs public et privé procèdent essentiellement d'une perspective commune. Les cinq responsabilités que le comité de la Bourse de Toronto propose de confier aux administrateurs rejoignent de près les caractéristiques d'une saine gouverne énoncées au chapitre 1, comme en témoigne le tableau ci-après.

CARACTÉRISTIQUES D'UNE SAINTE GOUVERNE**... RESPONSABILITÉS D'UN ADMINISTRATEUR, SELON LE COMITÉ DE LA BOURSE DE TORONTO****LE CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF :**

- | | |
|--|--|
| 1. SE COMPOSE DE PERSONNES QUI POSSÈDENT LES CONNAISSANCES, LES HABILITÉS ET L'ENGAGEMENT NÉCESSAIRES POUR S'ACQUITTER DE LEURS RESPONSABILITÉS; | |
| 2. COMPREND LES BUTS ET LES INTÉRÊTS DES GROUPES QU'IL REPRÉSENTE; | ... NOMMER, FORMER ET ENCADRER LES MEMBRES DE LA HAUTE DIRECTION.
... GÉRER LES RISQUES. |
| 3. COMPREND LES OBJECTIFS ET LES STRATÉGIES DE L'ORGANISME DONT IL ASSURE LA GOUVERNE; | ... ADOPTER UN PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE. |
| 4. CONNAÎT ET OBTIENT L'INFORMATION NÉCESSAIRE POUR S'ACQUITTER DE SES RESPONSABILITÉS; | ... CONTRÔLER L'EXÉCUTION RÉUSSIE DU PLAN STRATÉGIQUE.
... NOMMER, FORMER ET ENCADRER LES MEMBRES DE LA HAUTE DIRECTION.
... ASSURER L'INTÉGRITÉ DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE ET D'INFORMATION DE GESTION. |
| 5. UNE FOIS BIEN INFORMÉ, EST PRÊT À AGIR AFIN DE S'ASSURER QUE LES OBJECTIFS DE L'ORGANISME SONT ATTEINTS ET QUE LA PERFORMANCE EST SATISFAISANTE; | |
| 6. S'ACQUITTE DE SES OBLIGATIONS ENVERS CEUX ET CELLES DONT IL REPRÉSENTE LES INTÉRÊTS EN FOURNISSANT DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE DE L'ORGANISME. | ... ADOPTER UNE POLITIQUE SUR LES COMMUNICATIONS AVEC LES ACTIONNAIRES. |

20 THE AMERICAN CONSTITUTION, p. 202.

21 AUCUNE ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE NE COMPORTE DE DEUXIÈME CHAMBRE; ELLES SONT MAINTENANT TOUTES UNICAMÉRALES. SOUS RÉSERVE DE CETTE EXCEPTION, CES DESCRIPTIONS S'APPLIQUENT TANT AUX PROVINCES QU'AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.

22 KINGDOM, OP. CIT., p. 35.

23 C.E.S. FRANKS, THE PARLIAMENT OF CANADA. TORONTO, UNIVERSITY OF TORONTO PRESS, 1987, p. 35.

24 FAIT INTÉRESSANT, L'UN DES CANDIDATS À LA DIRECTION DU PARTI CONSERVATEUR EN 1993 AVAIT PROPOSÉ QUE LE CAUCUS DU PARTI CHOISISSE LES MEMBRES DU CABINET.

25 KINGDOM, OP. CIT., pp. 41-42.

26 RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, JAMES McGRATH, C.P., DÉPUTÉ, PRÉSIDENT, JUIN 1985, p. 6.

27 KINGDOM, OP. CIT., p. 43.

28 GROUPE COMMUNICATION CANADA — ÉDITION. LE NOUVEAU VISAGE DU GOUVERNEMENT — GUIDE DE LA NOUVELLE STRUCTURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. DEUXIÈME ÉDITION. OTTAWA, GROUPE COMMUNICATION CANADA — ÉDITION, 1994, p. 132.

29 IBID.

30 IBID.

31 IBID., p. 45.

32 FRANKS, OP. CIT., p. 215.

33 KINGDOM, OP. CIT., p. 46.

34 PATRICK BOYER, DÉPUTÉ. « THE PARADOXES OF REPRESENTATION », DANS THE HILL TIMES, 31 OCTOBRE 1991. DANS CET ARTICLE, IL CITE PETER DOBELL DANS UN DOCUMENT DE TRAVAIL. VOIR LE PARAGRAPHE SUIVANT.

35 PETER DOBELL, IBID.

36 BOYER, IBID.

37 LE MOT « LOBBYING » TIRE SON ORIGINE DE L'ACTIVITÉ EXERCÉE PAR CERTAINES PERSONNES DANS LE LOBBY (LE « FOYER », EN FRANÇAIS), QUI DÉSIGNE L'AIRE SITUÉE TOUT JUSTE À L'EXTÉRIEUR DE LA CHAMBRE, OÙ LE PUBLIC PEUT RENCONTRER LES PARLEMENTAIRES.

38 DAVID H. FLAHERTY. « WHO RULES CANADA? », DANS DAEDALUS, JOURNAL OF THE AMERICAN ACADEMY OF ARTS AND SCIENCES, VOL. 117, NO 4, 1988, p. 105.

39 LHON. LLOYD AXWORTHY. « THE FEDERAL SYSTEM — AN UNCERTAIN PATH », DANS DAEDALUS, LOC. CIT., pp. 150-151.

40 TORONTO STOCK EXCHANGE COMMITTEE ON CORPORATE GOVERNANCE IN CANADA. WHERE WERE THE DIRECTORS: GUIDELINES FOR IMPROVED CORPORATE GOVERNANCE IN CANADA. TORONTO, TORONTO STOCK EXCHANGE, 1994, p. 7.

41 ARTHUR FLEISHER, JR., GEOFFREY C. HAZARD, JR., ET MIRIAM Z. CLIPPER. BOARD GAMES, THE CHANGING SHAPE OF CORPORATE POWER. TORONTO, LITTLE, BROWN & COMPANY (CANADA), 1988, p. 11.

42 IBID., p. 12.

43 ROBERT A.G. MONKS ET NEIL MINOW. POWER AND ACCOUNTABILITY. ÉTATS-UNIS, HARPER COLLINS, 1991, p. 17.

44 DON MCGILLIVRAY, THE OTTAWA CITIZEN, 12 DÉCEMBRE 1992, p. A-1.

45 TORONTO STOCK EXCHANGE COMMITTEE, OP. CIT., p. 4.

C H A P I T R E 3

LE LANGAGE DE
LA GOUVERNE ET
DE LA REDDITION
DE COMPTESV O C A B U L A I R E E T
T E R M I N O L O G I E

Le développement d'un vocabulaire pour expliquer les nuances terminologiques d'une discipline fait partie intégrante de sa maturation. Lorsqu'une discipline en est à ses premiers balbutiements, des mots familiers servent de descripteurs. À mesure qu'elle se développe, les expressions choisies adoptent des significations précises. Plus tard, d'autres mots, souvent de proches synonymes, s'ajoutent suivant le besoin d'introduire des significations plus nuancées. Le développement de la langue propre à une discipline peut être chaotique au départ mais devient habituellement plus ordonné avec l'usage. Cette démarche peut être accélérée au prix d'un effort délibéré de la part de l'organisme professionnel en cause pour uniformiser la terminologie.

Pour aider le lecteur à mieux saisir les notions pertinentes, le présent chapitre traite du sens des mots et des expressions couramment employés pour parler de gouverne et de reddition de comptes.

R È G L E S E T D I S C R É T I O N

L'examen simultané des expressions *règles* et *discrétion* vise à mettre en relief une question rarement abordée au sujet des principes qui sous-tendent les orientations stratégiques du gouvernement. Il

s'agit de déterminer s'il convient d'édicter les politiques sous forme de règles à long terme ou de les remanier tout simplement selon l'évolution de la situation. Cette deuxième approche s'appelle la *politique discrétionnaire*.

Les *règles* peuvent servir à justifier une mesure ou à dépolitiser les choix difficiles en matière d'affectation des ressources.⁴⁶ On invoque fréquemment la normalisation pour justifier l'établissement et l'application des règles. Ces dernières servent aussi à officialiser ou à consolider l'autorité ou la source d'un pouvoir.

Le gouvernement ne dispose pas toujours des connaissances requises pour adhérer avec succès à une politique discrétionnaire. Cela est particulièrement vrai en ce qui touche la gestion de l'économie. L'incapacité de prévoir l'évolution de l'économie ou de certaines de ces composantes, ou même d'anticiper avec confiance la réaction aux politiques gouvernementales, laisse supposer qu'une intervention souple et opportune risque en fait d'être préjudiciable à la stabilité de l'économie à plus long terme.

À défaut, on peut recourir à des règles pré-établies. La croyance veut que les règles réduisent les risques de chaos et, d'une certaine manière, améliorent le climat de confiance dans l'avenir. La conformité et l'ordre — sans parler de la prévisibilité — renforcent le sentiment de sécurité et l'impression qu'une partie importante de la population poursuit un objectif commun. La fixation du taux de change ou du rythme de croissance de la masse monétaire à un certain niveau sont des exemples de règles préétablies tirées de la gestion de l'économie.

Le phénomène du *manque de continuité du temps* — c'est-à-dire l'écoulement du temps entre la prise d'une décision et sa mise en œuvre — complique le problème. Une mesure qui semblait convenir lorsqu'elle a été décidée n'est plus pertinente et optimale lorsqu'elle entre en vigueur. Ce

phénomène est souvent imputé à la différence entre la théorie et la pratique, mais il relève davantage du fait que la décision était la bonne en pratique au moment où elle a été prise mais que des faits nouveaux et imprévus à l'époque font qu'elle est maintenant erronée.

À défaut d'un engagement ferme à poursuivre le plan initial, les décideurs modifieront la politique en fonction des nouvelles circonstances. Sachant cela, les personnes touchées pourraient bien anticiper ce que feront les autorités et empêcher les auteurs de la politique d'atteindre leur but. Or, il est également possible de prévoir cette réaction et d'apporter d'autres ajustements en conséquence, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'il soit très difficile de maintenir l'objectif initial, ou même de demeurer crédible.

D'où l'attrait des règles. Malheureusement, pour résister au phénomène de manque de continuité du temps, une règle doit être sans faille, ce qui est manifestement impossible vu la complexité et la dynamique de notre société. En réalité, les gouvernements utilisent à la fois des règles et un pouvoir discrétionnaire de formulation et d'application des politiques pour tenter d'atténuer le manque d'uniformité et de préserver leur crédibilité. S'ils ne peuvent élaborer des règles dont ils estiment qu'elles seront efficaces, ils pourraient bien renoncer à toute forme d'intervention du secteur public.

Dans la perspective de la reddition de comptes, il importe de bien comprendre la notion de manque de continuité du temps.⁴⁷ En politique, il s'agit de l'un des plus grands maux. Les promesses faites par les politiciens en campagne électorale sont peut-être sincères, mais elles peuvent s'avérer impossibles à remplir ou être jugées contraires aux intérêts de la population. Les partis d'opposition en sont sans doute fort conscients mais choisissent d'exploiter la situation à des fins partisans. Les partis d'opposition se font un plaisir

de mettre le gouvernement au défi de remplir ses promesses. Il est toutefois malsain de rendre des comptes en regard d'un plan initial en faisant abstraction de l'évolution des circonstances.

La *discrétion* intervient dans le processus décisionnel lorsqu'une situation est nébuleuse, que les buts visés sont contradictoires, que les fins sont bien comprises mais que l'on ignore comment y parvenir et que les circonstances sont instables au point de nécessiter une adaptation continuelle.

Il est plus facile d'expliquer la notion de discrétion sous l'angle de l'exécution de règles et de politiques en vigueur. Le recours au pouvoir discrétionnaire repose habituellement sur les circonstances de la prise d'une décision ou sur la position de la personne qui exerce ce pouvoir. C'est le cas de la *discrétion ministérielle* dans les causes d'immigration, par exemple. Ces causes peuvent être délicates au plan politique ou difficiles à trancher sur le plan moral. Elles peuvent soulever un dilemme épineux puisqu'elles suscitent fréquemment des conflits de valeurs et d'intérêts. Il n'existe parfois ni précédent qui pourrait faciliter la résolution du problème, ni lignes directrices applicables. Il y a certes des principes, mais ils sont trop peu pertinents en l'espèce. La question est parfois si complexe qu'elle interdit toute banalisation du processus décisionnel et exige que chaque cas soit évalué sur le fond.

Lorsqu'un ministre exerce son pouvoir discrétionnaire, la décision résultante sera bien accueillie, traitée avec indifférence ou critiquée. Dans ce dernier cas, elle sera jugée arbitraire, même si le ministre a été confronté à un choix déchirant. Évidemment, certaines décisions sembleront de nature arbitraire, mais pas nécessairement fantaisistes; quiconque a pris la décision en assume les conséquences. Il faut alors se demander si cette personne en accepte les conséquences à titre personnel. Selon la tradition et en toute logique, c'est probablement le cas. Cette personne devrait-elle encourir des sanctions si elle a fait erreur? Certainement pas.

Elle n'a fait qu'agir en accord avec l'obligation que lui confère la loi et doit donc être respectée.

À l'autre extrême, certaines décisions ne peuvent être banalisées mais portent si peu à conséquence qu'elles sont laissées à la discrétion d'un gestionnaire. Ainsi, le pouvoir discrétionnaire peut servir à résoudre les problèmes les plus intraitables comme les questions les plus dénuées d'importance.

Dans certains cas, le décideur est tellement digne de foi qu'il est inutile de lui imposer des règles de conduite. C'est le cas de certains prélats. Il en va autrement de l'arbitre, qui, pour des raisons de neutralité ou d'indépendance, doit faire preuve de discrétion pour appliquer une règle, parfois en l'absence d'un droit de recours, auquel cas cette omission est volontaire puisque les conséquences possibles de l'exercice fructueuse d'un droit de recours sont réputées être plus graves que la situation à l'origine de la décision erronée.

POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

Certains liens entre deux ordres de gouvernement dont l'un est subordonné à l'autre constituent un bon exemple de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires. Dans une certaine province, et peut-être dans d'autres, la législation sur les affaires municipales accorde au le ministre le « pouvoir discrétionnaire » d'annuler une mesure adoptée par une municipalité, même si les citoyens directement touchés l'ont approuvée dans le cadre d'un processus démocratique.⁴⁸

Un projet de fusion des services de police et de lutte contre les incendies de deux municipalités voisines constitue un cas d'espèce. Le tribunal a statué que le ministre pouvait exercer son pouvoir discrétionnaire et rejeter le projet. Le ministre a pu avoir des réserves au sujet de la légalité de l'initiative ou de l'intégrité de la démarche. Il a même pu être influencé par sa perception de l'intérêt général

de la population. En effet, le ministre a fort bien pu juger que l'intérêt de la population directement touchée est subordonné à celui de l'ensemble de la population qu'il estime être chargé de protéger. Par conséquent, l'autorité et la responsabilité sont assez claires. Ce n'est toutefois pas le cas de l'obligation de rendre compte.

BUREAUCRATISATION

La bureaucratisation remplace la discrétion; elle établit des règles, des règlements et des procédures permettant de contrôler les comportements sans devoir être sur place pour donner des instructions.

La bureaucratisation s'entend de la mise sur pied d'une bureaucratie. Cette dernière est une structure organisationnelle formelle caractérisée par un partage des tâches, la spécialisation du travail sans chevauchement des fonctions, l'exercice du pouvoir par le biais d'une hiérarchie ou d'une voie hiérarchique et un ensemble de règles internes, de règlements et de dispositions administratives.⁴⁹

On suppose que la plupart de ceux qui travaillent dans une bureaucratie au sein d'un régime démocratique sont des professionnels et que, sur ce plan, ils sont fidèles à l'organisation plutôt qu'à un parti politique ou à un groupe quelconque de l'extérieur.⁵⁰

BUREAUCRATIE

LE MOT « BUREAUCRATIE » SIGNIFIE LITTÉRALEMENT « LE POUVOIR DES BUREAUX »; IL PROVIENT DE *BUREAU* ET DE LA RACINE GRECQUE *KRATOS* (« FORCE; PUISSANCE »). À L'ORIGINE, UN *BUREAU* S'ENTENDAIT D'UNE TABLE RECOUVERTE D'UNE PIÈCE D'ÉTOFFE, LE *BUREL*. LE « POUVOIR DES BUREAUX » DÉCRIT LE MODE DE FONCTIONNEMENT DES SOCIÉTÉS, ET L'ALLUSION À LA TABLE RECOUVERTE D'UNE NAPPE ÉPAISSE DANS LES VIEUX *BUREAUX* DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE RAPPELLE MAINTENANT SURTOUT LA SALLE DE RÉUNION DES CADRES SUPÉRIEURS.⁵¹

Même si cette définition s'applique à la plupart des entreprises privées, une *bureaucratie* désigne couramment le volet administratif de l'État.

Selon une certaine acception populaire, bureaucratie est synonyme de léthargie. Or, dans certains cas, on a pu vouloir qu'une bureaucratie soit passive et se contente d'exécuter les décisions des instances politiques. Le but poursuivi par les auteurs de la Constitution américaine est en un bon exemple : « Ils ont mis leur foi dans des élections périodiques, dans des législatures et dans un chef d'État élu plutôt que dans une bureaucratie, aussi pure et efficient soit-elle. Rien ne laisse supposer qu'à leur avis, une saine administration ferait contrepoids à de mauvaises décisions politiques. Il incombait aux dirigeants politiques, et non à la machine administrative, de redresser les torts et de rectifier les mauvais choix politiques. »⁵²

Le mot *technocratie* est souvent employé comme synonyme de bureaucratie, surtout sur le continent européen. Au sens strict, la technocratie s'entend du gouvernement par les experts, et ses particularités ont une incidence sur l'obligation de rendre compte. Sous un tel régime, les fonctionnaires (non élus) rédigent leurs propres règles, inspirées par des principes élaborés à l'interne, et en surveillent l'application. Selon le système parlementaire britannique, une démocratie est autre chose : il s'agit d'un appareil administratif manifestement contrôlé par un parlement et tenu de lui rendre des comptes.

Cette définition s'applique assez bien aux bureaucraties qui composent le secteur public canadien. Toutefois, dans le cas de certaines institutions publiques, le réseau d'interdépendance, de rapports mutuels et même de loyautés à l'intérieur de la bureaucratie ont tendance à être très différents. C'est le cas des hôpitaux, ainsi que des universités et des organisations militaires.

Un hôpital est un organisme cadre où l'on coordonne et intègre la pratique de plusieurs profes-

sions complémentaires dans un même but : assurer le bien-être des patients. Les professions ont précédé les institutions. Évidemment, les professionnels doivent fidélité au patient avant tout, puis à leur profession et, enfin, à l'hôpital. Cela ne doit pas être interprété comme un manque de fidélité envers ce dernier intervenant. En effet, c'est par le biais de leur profession que les praticiens ont pu assimiler la formation, les normes, les règles de conduite et les réseaux de connaissances requises, en plus de contribuer à leur renouveau. Par conséquent, il est beaucoup plus difficile d'établir la structure de reddition de comptes dans un hôpital que dans un ministère typique ou au sein d'une grande société.

La liberté universitaire est la valeur la plus précieuse en milieu universitaire. Pour beaucoup d'observateurs, le maintien de cette liberté fondamentale ne doit pas dispenser les universités de rendre compte publiquement de leurs activités et d'améliorer leurs systèmes et pratiques de gouverne et de gestion. À leur avis, les universités doivent admettre que « l'autonomie est à la [reddition de comptes] ce que les droits sont aux responsabilités ».⁵³ Mais il peut être difficile d'assujettir une institution à de rigoureux mécanismes de reddition de comptes. La question de savoir à qui rendre des comptes sur le plan administratif est encore plus complexe.

Bref, en milieu hospitalier, la reddition de comptes est faisable, mais naturellement diffuse. Elle est également réalisable dans un établissement d'enseignement, mais naturellement tenue en raison d'une contrainte sociale particulière. À l'opposé de ces deux exemples se trouve l'organisation militaire, qui fait appel à un principe d'autorité appelé « unité de commandement », selon lequel aucun employé au sein d'une organisation ne peut dépendre de plus d'un supérieur hiérarchique. Ce concept permet d'instaurer une hiérarchie comportant des obligations claires en matière de reddition de comptes entre les unités et pouvant être envisagées globalement à l'échelle de l'institution.

INDÉPENDANCE

L'expression *indépendance* est associée à des substantifs comme *neutralité*, *autonomie* et *objectivité*, ainsi qu'à des adjectifs comme *séparé*, *non engagé* et *non allié*. Au nombre des expressions apparentées, citons *autosuffisance*, *autocontrôle* et *objectivité politique*. Au sein d'une bureaucratie ou de l'administration publique en général, une personne qui jouit de l'indépendance est libre d'agir sans être soumise à une autorité ou au contrôle et à l'influence d'autrui.

INDÉPENDANCE

LE MOT « INDÉPENDANCE » VIENT DU LATIN *IN*, « PRIVÉ DE », ET DE *DEPENDERE*, « PENDRE DE ». UNE PERSONNE INDÉPENDANTE N'A PAS BESOIN DE S'ACCROCHER À UN Credo OU À UN NOYAU D'IDÉES POLITIQUES.⁵⁴

Soyons réalistes : nul ne peut être totalement indépendant. L'indépendance nécessite la réunion de diverses conditions. Premièrement, l'indépendance doit constituer un statut officiellement proclamé à l'égard d'une fonction au sein d'une organisation ou d'un poste spécifique. Deuxièmement, les personnes exécutant cette fonction ou occupant ce poste doivent être reconnues capables de penser et d'agir de manière indépendante en raison de leurs connaissances, de leur expertise, de leur rectitude et de leur professionnalisme.

À titre d'exemple, les normes de vérification interne du gouvernement du Canada précisent d'entrée de jeu que les vérificateurs internes devraient être indépendants des activités qu'ils vérifient.⁵⁵ Les vérificateurs internes devraient être objectifs dans l'exécution des vérifications, et le statut du groupe de vérification interne dans le ministère devrait être suffisant pour permettre la réalisation de ses responsabilités de vérification.

L'indépendance permet aux vérificateurs internes de rendre des avis impartiaux essentiels au bon déroulement des vérifications.

Pour bénéficier de ce degré d'indépendance, le chef du groupe de la vérification interne doit relever d'un membre de l'organisation ayant l'autorité nécessaire pour promouvoir l'indépendance et assurer la portée générale des vérifications, la prise en considération adéquate des rapports de vérification et le suivi approprié des recommandations qui en découlent. Il est aussi essentiel de prévoir une communication directe avec l'administrateur général de l'organisation. Bon nombre d'organisations des secteurs public et privé mettent sur pied des comités de vérification relevant des échelons hiérarchiques les plus élevés pour accroître l'efficacité et l'indépendance des travaux de vérification, encadrer et remettre en question le travail des vérificateurs, et appuyer les activités de vérification interne.

INDÉPENDANCE ET REDDITION DE COMPTES

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux sont habituellement considérés comme des bureaucraties composées de ministères relevant de ministres. Une structure moins ordonnée caractéristique de ces gouvernements regroupe les organismes gouvernementaux, les conseils, les commissions et les tribunaux administratifs. Ces entités peuvent avoir pour fonction de fournir des services, souvent à l'intérieur d'un cadre réglementaire, mais bon nombre d'entre elles sont des organismes de réglementation. Quelques-unes jouent un rôle purement consultatif. Toutes ces agences sont conçues de manière à n'entretenir aucun lien de dépendance et à ne faire l'objet d'aucune ingérence politique. Elles sont dites indépendantes. La question est de savoir comment elles rendent des comptes.

À la fin des années 80, le gouvernement de l'Ontario a demandé à un ancien ministre conser-

vateur, M. Robert Macauley, d'examiner la gamme d'organismes gouvernementaux, leur nombre, leur croissance et leur importance pour la société. Dans son rapport,⁵⁶ M. Macauley aborde le problème de l'indépendance en ces termes :

Le mot « indépendant » ne convient pas pour décrire le lien à la fois concret et juridique qui existe entre un organisme et le gouvernement. Il faut plutôt comprendre que les organismes prennent leur décisions sans devoir composer avec un lien de dépendance, mais doivent rendre compte, à un ministre et à l'Assemblée législative, de leur fonctionnement et de leurs fonctions stratégiques.⁵⁷

Adoptant un autre point de vue, M. Edward Ratushny a réitéré l'importance de l'indépendance des organismes dans un rapport soumis à l'Association du Barreau canadien en 1990 :

Alors que le principe d'indépendance de la magistrature est bien établi au Canada, celui de l'indépendance des tribunaux administratifs en est à ses premiers balbutiements... Le problème est que les gouvernements réclament le beurre et l'argent du beurre. Ils veulent à la fois mettre sur pied des tribunaux administratifs chargés de rendre des décisions en marge du gouvernement, et contrôler ces décisions dans certains cas, parfois en coulisse... En conclusion, si le Parlement crée un tribunal ou un organisme indépendant, il incombe au gouvernement de respecter cette indépendance.⁵⁸

Ayant insisté sur la notion d'indépendance, M. Ratushny ajoute cette mise en garde :

Essentiellement, le principe d'indépendance ne dégage pas les tribunaux et les organismes, ou leurs membres, de toute responsabilité; ils demeurent astreints à des normes adéquates de reddition de comptes. Il ne

convient toutefois pas qu'ils rendent des comptes au gouvernement lorsque cela limite leur capacité de constater les faits, de formuler des politiques ou de prendre des décisions de manière indépendante.⁵⁹

Les deux citations qui précèdent et celles qui suivent sous la présente rubrique sont tirées d'un article sur l'indépendance des organismes du gouvernement de l'Ontario et sur leur obligation de rendre compte.⁶⁰ Le président de la Commission sur le financement des élections de l'Ontario, M. Donald C. MacDonald, a dit ceci à propos de la différence entre le point de vue des tribunaux et celui des intervenants de l'extérieur de la magistrature : « On en vient à un point où il n'est pas possible d'en arriver à un compromis si les organismes doivent demeurer les créatures de l'assemblée législative tout en étant mises sur pied pour appliquer les politiques sanctionnées par la loi, et donc sous la tutelle de l'assemblée législative. » De son côté, l'honorable Flora MacDonald a déclaré ce qui suit à propos de la législation régissant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) :

Même en admettant que les organismes de réglementation comme le CRTC ont besoin d'une indépendance considérable, c'est malheureusement le gouvernement qui doit répondre des gestes posés par le CRTC. Ce dernier ne peut être indépendant au point de n'avoir de comptes à rendre à personne.⁶¹

À l'époque où elle présidait la Commission des relations de travail de l'Ontario, M^{me} Rosalie Abella a commenté en ces termes la nature du lien entre les organismes et le gouvernement et sa bureaucratie :

Ministres et bureaucrates se retrouvent dans une situation des plus inconfortables. Parce que nous sommes des organismes quasi

judiciaires, ils s'attendent à ce que nous soyons indépendants au sens où l'entendent les tribunaux. Parce que nous sommes des instruments de politique, les gouvernements s'attendent trop souvent à ce que nous rendions compte de nos décisions de manière qu'elles appuient ou contrecarrent leurs objectifs de politique. Mais il faut absolument comprendre que, même si les lois et les règlements autorisent le gouvernement à établir la politique cadre, les tribunaux ont toute latitude pour interpréter l'application de cette politique au cas par cas conformément à la loi... C'est ainsi que, vu notre rôle à l'égard de la politique, la bureaucratie nous associe davantage au gouvernement et que, vu notre pouvoir de décision en matière juridique, les avocats nous assimilent davantage aux tribunaux. En théorie, nous ressemblons à ces deux entités mais en pratique, nous sommes plus près des tribunaux et devrions être traités davantage comme eux. Le rôle en matière de politique nous confère certes une marge de manœuvre et un vaste pouvoir discrétionnaire, mais cela ne fait pas de nous un ministère. Nous sommes là pour servir de solution de rechange au processus décisionnel des bureaucrates, et non pour constituer un mécanisme parallèle. Et même si notre rôle d'ordre juridique nous oblige à suivre une procédure équitable et à respecter nos champs de compétence, il ne nous contraint pas à reprendre intégralement les règles de procédure des tribunaux.⁶²

M. Donald C. MacDonald conclut en ces termes : « La question de l'indépendance et de la reddition de comptes est caractérisée par des tensions entre les tribunaux et les organismes et entre le gouvernement et sa bureaucratie et les organismes. Le défi consiste à maintenir l'équilibre des forces. »⁶³

NEUTRALITÉ

La neutralité peut être interprétée comme un aspect de l'indépendance. Dans la langue courante, être neutre signifie éviter de prendre parti. En parlant de la reddition de comptes, la neutralité signifie que les mécanismes d'enquête, de collecte des renseignements, d'atteinte des conclusions et de présentation des résultats doivent être libres de tout préjudice, personnel ou autre, et ne doivent pas viser un but prédéterminé quelconque ou le renforcement d'une position donnée.⁶⁴ La neutralité est la capacité de faire un travail professionnel selon des normes objectives explicites, et non par fidélité à une personne ou à un parti ou par obligation.⁶⁵

NEUTRALITÉ POLITIQUE

La neutralité politique caractérise le comportement des fonctionnaires à l'appui du gouvernement en place et ses dirigeants élus. Elle est « caractéristique de la bureaucratie et lui permet d'exécuter les instructions d'autres institutions gouvernementales (comme le chef de l'État ou l'assemblée législative) sans constituer en soi une force politique; il s'agit là d'une notion traditionnelle à propos du comportement de la bureaucratie dans les pays occidentaux ».⁶⁶

Ce concept est établi de longue date et demeure d'actualité. Au Royaume-Uni, la neutralité politique de la fonction publique constitue une exigence depuis la création de la Civil Service Commission, en 1855. Le Civil Service Pay and Conditions of Service Code du Royaume-Uni renferme le passage suivant à propos des fonctionnaires et des activités politiques :

Les fonctionnaires doivent être fidèles à Sa Majesté, dont le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement en place. Les fonctionnaires doivent donc s'acquitter fidèlement des tâches que leur confie ce dernier, quelle que soit son allégeance politique. Pour que la

fonction publique puisse servir des gouvernements successifs d'allégeances politiques différentes, les ministres et le public doivent absolument être convaincus que les opinions personnelles des fonctionnaires n'influent pas sur l'exécution de leurs fonctions officielles.

Les règles sur les activités politiques des fonctionnaires visent à leur permettre de participer le plus possible aux affaires publiques sans déroger à ces principes fondamentaux. Elles portent sur les activités politiques susceptibles de favoriser l'expression publique d'opinions politiques plutôt que de croyances et de points de vue personnels.⁶⁷

C'EST AU MINISTRE QU'IL INCOMBE D'APPRÉHENDER ET D'IMAGINER LES AMÉLIORATIONS SOCIALES, LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE. ON DEMANDE AUX EMPLOYÉS PERMANENTS DE FAIRE PREUVE D'UN ESPRIT CRITIQUE POUR DISTINGUER LES CAUSES ET LES EFFETS, DE MÊME QUE LES RÉPERCUSSIONS ET LES RELATIONS À COURT ET À LONG TERME, ET DE DÉTERMINER LES VOIES ET MOYENS. CETTE RELATION ... SOULIGNE ... LE BESOIN DE PRÉSERVER L'ANONYMAT DES FONCTIONNAIRES. LEURS POINTS DE VUE ET CONSEILS SONT PRIVÉS ET LEURS GESTES, ANONYMES. SEUL LE MINISTRE A UNE OPINION ET PREND DES MESURES. SI CETTE CONVENTION N'EST PAS RESPECTÉE, LES FONCTIONNAIRES RISQUENT D'ÊTRE ATTAQUÉS EN PUBLIC PAR UN PARTI ET LOUANGÉ PAR UN AUTRE, CE QUI MINERAIT LE PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ.⁶⁸

Nombre d'observateurs estiment qu'en l'absence du principe d'impartialité, ou de neutralité, les ministres ne pourraient compter sur la sincérité et l'intégrité des conseils qu'ils reçoivent des fonctionnaires. Cette notion est un aspect clé de l'argument en faveur du principe du mérite dans la fonction publique.

AUTONOMIE

L'autonomie est une forme atténuée d'indépendance, bien que ces deux expressions soient souvent employées comme des synonymes. Le contexte est à l'origine de cette acception particulière. Le Canada est un pays indépendant et souverain. Il n'est pas autonome. En revanche, les provinces jouissent de l'autonomie au sein du Canada, mais elles ne sont pas indépendantes. De même, le Canada est considéré comme étant autonome à l'intérieur du Commonwealth. L'autonomie s'entend de la capacité de se gouverner soi-même à l'intérieur d'un cadre de gouverne plus vaste. Dans un gouvernement, certains organismes de réglementation (dans les domaines des transports et de la radiodiffusion, par exemple) sont dits autonomes, et non indépendants. Sous le régime de la politique gouvernementale et des lois, ces organismes exercent leur propre jugement lorsqu'ils prennent des décisions.

SOUVERAINETÉ

« NOUS, LE PEUPLE ». LE PRINCIPE VEUT QUE NOUS, LE PEUPLE, METTIIONS EN PLACE LE GOUVERNEMENT ET SOYONS LES SEULS À POUVOIR LE MODIFIER DE FAÇON IMPORTANTE.⁶⁹

SUBSIDIARITÉ

Il est difficile de parler d'autonomie sans aborder la notion de subsidiarité. Cette expression a cours depuis peu sur le continent européen, surtout en parlant du Marché commun, en réponse à la philosophie de gestion attribuée à la déconcentration, à la décentralisation et à la délégation.

LA SUBSIDIARITÉ EST UN VIEUX CONCEPT EXPOSÉ PAR ARISTOTE DANS SA PHILOSOPHIE DU BESOIN D'ENCADRER L'EXERCICE DU POUVOIR, ET REPRIS AU XIII^E SIÈCLE PAR SAINT THOMAS D'AQUIN, QUI ÉTAIT CONVAINCU DE L'ESTIME DE SOI ET DE LA DIGNITÉ DE LA PERSONNE. CETTE NOTION A ÉTÉ PRÉCISÉE AVEC L'ENCHÂSSEMENT DE LA CHARTE DES DROITS EN ANGLETERRE, EN 1689 : LES INDIVIDUS SONT SOUVERAINS, ET C'EST UNIQUEMENT LORSQU'ILS NE PEUVENT COMBLER LEURS BESOINS ESSENTIELS QU'ILS DEVRAIENT RECOURIR À UNE MESURE COLLECTIVE ET DEMANDER À LA COLLECTIVITÉ D'ASSUMER CETTE RESPONSABILITÉ EN LEUR NOM. SELON CE PRINCIPE, LES DÉCISIONS DOIVENT ÊTRE PRISES À L'ÉCHELON HIÉRARCHIQUE LE PLUS BAS POSSIBLE. L'UNE DES ACCEPTATIONS DE CE MOT DÉCRIT LA CONVENTION SELON LAQUELLE CHAQUE ORDRE DE GOUVERNEMENT ASSUME DES RESPONSABILITÉS ET PEUT ÊTRE INVESTI DE POUVOIRS DANS DES DOMAINES QUI CORRESPONDENT LE PLUS À SES COMPÉTENCES OU DANS LESQUELS, POUR EMPRUNTER AU VOCABULAIRE DES SCIENCES ÉCONOMIQUES, IL DISPOSE D'UN AVANTAGE COMPARATIF.

La propagation du principe de subsidiarité vise en bonne partie à convaincre les pays membres de la Communauté européenne qu'ils n'ont pas à craindre l'émergence d'une monstrueuse bureaucratie concentrée à Bruxelles. Les pays dotés d'un régime de gouvernement fédéral, comme l'Allemagne, soutiennent et prêchent spontanément ce concept.⁷⁰

Le fédéralisme repose essentiellement sur deux principes dits de subsidiarité et de non-subordination. Selon le principe de subsidiarité, on ne doit confier au gouvernement central que les affaires qui ne peuvent être gérées en toute justice et efficacité à l'échelle locale. Selon le principe de non-subordination, aucun des deux ordres de gouvernement n'est soumis à l'autre dans l'exercice des pou-

voirs souverains que lui confie la Constitution. D'où la nécessité d'un mécanisme de concertation, d'harmonisation et de codécision pour gérer les problèmes d'interface entre les deux ordres de gouvernement.⁷¹

I N T E N D A N C E *

Le mot *intendant*, qui désigne une personne à qui on a confié une certaine responsabilité, habituellement matérielle, a précédé *intendance*. En comptabilité, l'intendance s'entend de l'obligation de faire état de la bonne garde ou de l'aliénation adéquate des biens visés. Cette notion évoque à la fois la nature de la fiducie et l'obligation d'en rendre compte.

Dans son rapport de 1992 à la Chambre des communes, le vérificateur général du Canada a introduit la notion d'«*intendance globale*», qui désigne la communication régulière «*des comptes sur l'ensemble des opérations du gouvernement*», pour refléter toute la gamme des activités des ministères. Il a ensuite mentionné trois catégories d'information essentielles au maintien de la confiance dans le Parlement :

L'information sur l'intendance englobe de l'information sur le devoir et l'obligation plus générale de préserver, de maintenir et de bien gérer le patrimoine du gouvernement, cela vu dans une perspective plus vaste. Pour la haute direction d'une organisation, communiquer l'information sur l'intendance veut dire articuler sa mission d'une manière qui lui permette de déterminer son succès.

L'information financière ferait état de toutes les activités financières d'un ministère, même de celles qui ne nécessitent pas d'autorisation de dépenser de la part du Parlement.

L'information opérationnelle comporterait une information plus détaillée sur une

*NDLT — CERTAINS AUTEURS UTILISENT L'EXPRESSION «*GÉRANCE*» POUR TRADUIRE CETTE NOTION.

foule de domaines. Il y aurait un rapport clair entre cette information et l'information financière, qui, tout comme cette dernière, découlerait de l'information sur l'intendance.⁷²

RESPONSABILITÉ RÉCIPROQUE

LE PRÉSIDENT BILL CLINTON A PARLÉ DE *RECIPROCAL RESPONSIBILITY* PENDANT SA CAMPAGNE ÉLECTORALE EN RÉFÉRENCE AU BESOIN DE RÉTABLIR UN SENTIMENT D'APPARTENANCE À LA COLLECTIVITÉ ET UN SENTIMENT DE RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE CHEZ LES PRESTATAIRES DES PROGRAMMES SOCIAUX DES ÉTATS PAR LE BIAS DU SERVICE COLLECTIF.

RESPONSABILITÉ DU FAIT D'AUTRUI

Cette expression est peu employée dans le domaine de l'administration publique, mais elle suscite de l'intérêt chez les intervenants du système des soins de santé, et plus particulièrement en milieu hospitalier. Selon une opinion très répandue — et largement justifiée — un hôpital pourrait être responsable, envers un patient, de la conduite de tout membre de son personnel. Il ne faut pas confondre cette notion avec la responsabilité directe de l'hôpital, puisque ce dernier n'a peut-être pas été négligent lui-même et a pu faire diligence en toutes circonstances. L'hôpital assume toutefois la responsabilité qu'engendre la négligence de ses employés. Les tribunaux seront progressivement saisis de ces questions.

GESTION ET ADMINISTRATION

Même si le mot *gestion* est assez répandu pour qu'on en saisisse la signification dès qu'il est prononcé, lorsqu'il est mis en apposition avec *adminis-*

tration, et surtout avec le syntagme *administration publique*, il perd une partie de sa signification et désigne l'ensemble des gestes posés par une personne en situation d'autorité. En d'autres mots, le contexte détermine la véritable nature de la gestion. Par exemple, la gestion dans le secteur public diffère de la gestion de la fonction publique. En effet, l'expression *gestion dans le secteur public* est parfois substituée à *administration publique*. Beaucoup estiment que la première de ces deux expressions a une portée plus générale. Les échelons supérieurs de nombreuses hiérarchies d'entités gouvernementales et privées forment ce qu'on appelle la catégorie de la gestion aux fins de la classification des postes selon le niveau de responsabilité.

Les mots *gestionnaire* et *administrateur*, *gestion* et *administration* sont souvent employés de façon interchangeable. Au Canada, on convient de plus en plus couramment que les gestionnaires sont chargés d'exécuter la mission et les programmes de leur organisation et que les cadres supérieurs fournissent des conseils au sujet des objectifs stratégiques, tandis que les administrateurs, qui occupent des échelons moins élevés de la hiérarchie, doivent appliquer les règles de la bureaucratie et maintenir la capacité de l'entité d'exécuter le programme. Selon les règles habituelles de la sémantique, il serait logique que l'administration publique désigne ce que font les administrateurs publics. De façon générale, c'est effectivement le cas. Toutefois, dans des contextes plus étroits, les administrateurs sont des subalternes des gestionnaires. Les administrateurs sont souvent rattachés à des gestionnaires mais à titre de subalternes et portent des titres comme « adjoint administratif » plutôt que « gestionnaire adjoint » pour montrer que le titulaire ne s'occupe que d'une partie du rôle du gestionnaire. Or, au même moment, au Royaume-Uni, le groupe des administrateurs est au sommet de la hiérarchie de la fonction publique.

L'emploi du mot *gestionnaire* dans le secteur public est un phénomène relativement récent. Il a été emprunté au secteur privé, où il permet de donner un titre de poste à ceux dont les fonctions ne se fondent pas sur une désignation professionnelle comme dans le cas du chef comptable, de l'ingénieur en chef ou du médecin chef. De cet usage procèdent les titres de gestionnaire de production, de gestionnaire des ventes, de gestionnaire du marketing et de gestionnaire de bureau. En fait, ce dernier s'apparente à l'administrateur de bureau.

L'expression *administration* s'emploie souvent dans le contexte spécifique de l'intendance :

« J'administre la succession de cette personne. »

Administration est aussi synonyme de *gouvernement* et s'emploie souvent de préférence à cette dernière expression, surtout aux États-Unis, où le pouvoir exécutif est exercé par « l'Administration », c'est-à-dire l'instance politique du pouvoir exécutif. Cette expression désigne en outre la bureaucratie permanente.

GESTION ET LEADERSHIP

Au départ, l'expression *leadership* caractérise le mot *leader*, c'est-à-dire « celui qui mène ». Ce n'est pas nécessairement le cas de la gestion, qui fait largement appel à l'obéissance et à la conformité.

La gestion est la capacité de traiter de multiples problèmes, de neutraliser différentes éventualités et de respecter un budget. Le leadership est essentiellement moral et non, comme c'est souvent le cas de la gestion, une mesure de protection. Il constitue l'affirmation d'une certaine vision, et non un simple exercice de style : il traduit le courage moral d'affirmer une vision de l'institution et la volonté intellectuelle de la concrétiser.

Le regretté A. Bartlett Giametti, ancien président de l'Université Yale et commissaire du baseball, avait, le premier, formulé cette distinction intéressante en parlant de l'abolition des programmes d'athlétisme à l'Université Yale. Il a conclu cette observation en disant :

« En fin de compte, la décision de l'administration de sabrer dans les programmes d'athlétisme témoigne d'une vision étroite de l'université, qui confond gestion et leadership. »⁷³

- 46 GUY BENVENISTE. *PROFESSIONALIZING THE ORGANIZATION. REDUCING BUREAUCRACY TO ENHANCE EFFECTIVENESS*. SAN FRANCISCO, JOSSEY-BASS, 1987, p. 10.
- 47 L'ESSENTIEL DE CETTE SECTION EST TIRÉ DE « SCHOOLS BRIEF, RULES V. DISCRETION », DANS *THE ECONOMIST*, 2 MARS 1991, p. 71.
- 48 VOIR « RYAN REMPORTE EN APPEL SA BATAILLE RÉFÉRENDIAIRE CONTRE DEUX MUNICIPALITÉS », DANS *LE DEVOIR*, 3 NOVEMBRE 1992, p. A-3.
- 49 GEORGE J. GORDON. *PUBLIC ADMINISTRATION IN AMERICA*, 3^E ÉDITION. NEW YORK, ST. MARTIN'S PRESS, 1986. GLOSSAIRE.
- 50 *IBID.*, p. 6.
- 51 HERSCHEL HARDIN. *THE NEW BUREAUCRACY*. TORONTO, MCCLELLAND & STEWART, 1991, p. 14.
- 52 RICHARD S. PAGE. « THE IDEOLOGICAL-PHILOSOPHICAL SETTING OF AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION », DANS *PUBLIC ADMINISTRATION IN A TIME OF TURBULENCE*. DWIGHT WALDO, S.L.D. SCRANTON (PENNSYLVANIE), CHANDLER, 1971, p. 63.
- 53 JAMES CUTT. « LE HAUT SAVOIR ET LA TRANSPARENCE », DANS *CAMAGAZINE*, AOÛT 1993, p. 50.
- 54 RICHARD LEDERER, *OP. CIT.*, p. 128.
- 55 SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, DIVISION DE LA REVUE GOUVERNEMENTALE ET DES SERVICES DE QUALITÉ. *NORMES DE VÉRIFICATION INTERNE DU GOUVERNEMENT DU CANADA*. OTTAWA, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, MAI 1994.
- 56 ROBERT MACAULEY. *DIRECTIONS—REPORT ON A REVIEW OF ONTARIO'S REGULATORY AGENCIES*. TORONTO, QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO, 1989.
- 57 *IBID.*, pp. 2-17.
- 58 EDWARD RATUSHNY, « REPORT ON THE INDEPENDENCE OF FEDERAL ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AND AGENCIES » SOUMIS À L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, SEPTEMBRE 1990, pp. 6-7.
- 59 *IBID.*, p. 79.
- 60 DONALD C. MACDONALD. « ONTARIO AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS COME OF AGE », DANS *CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION*. VOL. 36, NO 3, AUTOMNE 1993, p. 349.
- 61 ROBERT MACAULEY. *PRACTICE AND PROCEDURE BEFORE ADMINISTRATIVE TRIBUNALS*. TORONTO, CARSWELL, 1991. VOL. 2, pp. 32-39.
- 62 ROSALIE ABELLA. « CANADIAN ADMINISTRATIVE TRIBUNALS: TOWARDS JUDICIALIZATION OR DEJUDICIALIZATION ». ALLOCUTION PRONONCÉE DANS LE CADRE DE LA QUATRIÈME ASSEMBLÉE ANNUELLE DE CANADIAN ADMINISTRATIVE TRIBUNALS, TENUE DU 29 MAI AU 1^{ER} JUIN 1988, ET PUBLIÉE DANS *CANADIAN JOURNAL OF ADMINISTRATIVE LAW AND PRACTICE*, NO 2 (1988-1989), pp. 6-8.
- 63 MACDONALD, *OP. CIT.*, p. 359.
- 64 ROSS M. SKINNER. *ACCOUNTING STANDARDS IN EVOLUTION*. TORONTO, HOLT, RINEHART AND WINSTON OF CANADA, 1987, p. 643.
- 65 HERBERT KAUFMAN. « EMERGING CONFLICTS IN THE DOCTRINES OF PUBLIC ADMINISTRATION », DANS *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, VOL. 50, DÉCEMBRE 1956, p. 1960.
- 66 GORDON, *OP. CIT.*, p. 608.
- 67 HENNESSY, *OP. CIT.*, p. 368.
- 68 HERMAN FINER. *THE BRITISH CIVIL SERVICE*. LONDRES, THE FABIAN SOCIETY ET GEORGE ALLEN AND UNWIN, 1937, p. 190.
- 69 DWIGHT WALDO. *PUBLIC ADMINISTRATION*, p. 33. « WE THE PEOPLE » (NOUS, LE PEUPLE) SONT LES TROIS PREMIERS MOTS DE LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS.
- 70 CRITIQUE DE *L'ÉTAT SUBSIDIAIRE*, DE PIERRE DROUIN, PAR CHANTAL MILLON-DELSOL DANS *LE MONDE*, 22 FÉVRIER 1992. VOIR AUSSI *LE DEVOIR*, 21 OCTOBRE 1992.
- 71 ANDRÉ BURELLE, ANCIEN ADOJNT CONSTITUTIONNEL DU PREMIER MINISTRE PIERRE ELLIOTT TRUDEAU, DANS UN ARTICLE PARU DANS *LE DEVOIR* LE 3 MAI 1993.
- 72 *RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA À LA CHAMBRE DES COMMUNES, 1992*, p. 190.
- 73 A. BARTLETT GIAMETTI, CITÉ PAR JEAN EDWARD SMITH DANS « SOUND BODY, SOUND MIND », PARU DANS LE *GLOBE AND MAIL* DU 22 JANVIER 1993.

S E C T I O N 2

REDDITION
DE COMPTES —
QUESTIONS ET
PRATIQUE

CHAPITRE 4

LA SIGNIFICATION DE LA REDDITION DE COMPTES

DÉFINITION

La reddition de comptes s'entend de l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée.⁷⁴

Parfois le contrôle est associé à l'obligation de rendre compte lorsque la responsabilité en cause est en cours d'exécution, tout comme le sont les notions de récompense et de sanction lorsque la responsabilité est acquittée.

De plus, la reddition de comptes est fréquemment associée à de mauvais résultats : lorsque les choses ne se déroulent pas bien, la personne responsable qui refuse d'être blâmée est souvent critiquée pour son refus de rendre des comptes. Fait curieux, il est rare que l'on dise de la personne dont on souligne les hauts faits qu'elle comptable.

De façon générale, on estime que l'obligation de rendre compte est une valeur démocratique très positive; dans les sociétés libérales, où l'on se méfie couramment de toute forte concentration du pouvoir, elle est considérée comme un antidote, comme un contrepoids face à l'appareil bureaucratique des gouvernements et des grandes entreprises. Et puisque ce concept est repris par une vaste gamme d'organisations, son mode d'application diffère selon les circonstances.

LES MULTIPLES CONTEXTES ET FORMULATIONS DE LA REDDITION DE COMPTES

De nombreux auteurs se sont penchés sur la reddition de comptes. Les citations qui suivent illustrent la diversité de ses interprétations.

La reddition de comptes oblige une personne ou un groupe à confirmer, à expliquer et à justifier l'exécution de responsabilités d'ordre politique, constitutionnel, réglementaire ou contractuel.⁷⁵

La reddition de comptes publics fait appel à trois groupes interreliés : a) le grand public, et plus particulièrement les bénéficiaires de services publics qui souhaitent que les fournisseurs de ces services leur rendent des comptes; b) les dirigeants politiques et les superviseurs des fournisseurs de services, qui doivent rendre compte d'une combinaison d'intérêts liés à la politique publique et de priorités de clocher; et c) les fournisseurs de services eux-mêmes, dont les objectifs et les intérêts diffèrent souvent de ceux des deux autres groupes.⁷⁶

L[reddition de comptes] est à la base du fonctionnement de notre système parlementaire dont dépend le bon fonctionnement de notre gouvernement démocratique. La réalité de ce système s'exprime par le suffrage universel et par la représentation populaire au Parlement.⁷⁷

L[reddition de comptes] est l'essence même de notre gouvernement de type démocratique. C'est l'obligation de rendre compte de la façon de s'acquitter des responsabilités qu'on leur a confiées qu'acceptent tous ceux qui exercent le pouvoir : l'obligation du Parlement, du Cabinet et de chacun des ministères et organismes du gouvernement envers la population canadienne.⁷⁸

Rien n'est plus simple que la théorie de l'obligation de rendre compte au Parlement. Elle procède de la responsabilité ministérielle, qui veut que chaque ministre rende compte au Parlement des activités du ministère qu'il dirige. Par convention, tout geste posé par un fonctionnaire est réputé avoir été posé par le ministre dont il relève.⁷⁹

La reddition de comptes nous contraint à expliquer ou à justifier des actions précises. Stanyer a souligné qu'elle repose toujours sur une structure logique précise comprenant le fond et la forme du rapport, l'occasion (c.-à-d. le moment, le lieu et l'auditoire) et les conséquences. Cette structure logique s'applique à la reddition de comptes en toutes circonstances.⁸⁰

Trois grands principes doivent guider la conception de mécanismes permettant de rendre compte des dépenses publiques : a) la nature de la responsabilité; b) les techniques de mesure; et c) les institutions auxquelles on doit rendre des comptes. Ce cadre facilite l'organisation des discussions, bien qu'il y ait une certaine interaction. Ainsi, la nature de la responsabilité peut déterminer à la fois les techniques de mesure et l'auditoire.⁸¹

La reddition de comptes est un principe politique selon lequel les organismes et les agences, comme celles d'un gouvernement, font l'objet d'un certain contrôle externe, ce qui les oblige à rendre compte, de façon générale, de leurs actions; c'est là un élément essentiel de l'administration publique en démocratie.⁸²

Le cadre sous-jacent de l'obligation de rendre compte cimente les démocraties, même dans les situations les plus difficiles... Il est à la base de la foi de la population dans leurs institutions politiques...⁸³

Les policiers [doivent] se rappeler « qu'étant au service des citoyens, ils sont appelés à rendre des comptes à la population par l'intermédiaire des élus et des hommes politiques. Ce jeu de la démocratie ... est essentiel si nous ne voulons pas exercer la police pour la police ... dégénérer rapidement en État fasciste et créer, par le fait même, un État policier.⁸⁴

POUR ÊTRE EFFICACE, ET DANS LA MESURE OÙ ELLE PORTE SUR DE L'INFORMATION ET SUR LE FAIT DE RÉPONDRE D'UNE ACTION, LA REDDITION DE COMPTES DOIT RÉPONDRE À UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS FONDAMENTALES :

- *COMMENT ORDONNER LA REDDITION DE COMPTES ?*
- *AU MOYEN DE QUEL MÉCANISME OU PROTOCOLE ?*
 - *QUI PEUT EXIGER CES RENSEIGNEMENTS ?*
 - *QUAND, DE LA PART DE QUI ET À QUEL SUJET ?*

[L]a reddition de comptes est synonyme de responsabilité. Elle intervient lorsqu'une personne (physique ou morale) assume une obligation, notamment celle de jouer un rôle ou d'exécuter une tâche.⁸⁵

La notion de reddition de comptes est parfois réduite à un simple synonyme de « comptabilité d'intendance »... L'intendance désigne l'obligation de témoigner de la garde sûre ou de l'aliénation appropriée des éléments d'actif confiés à l'intendant. En revanche, la reddition de comptes insiste sur l'identification des parties auxquelles il faut rendre des comptes et des fins auxquelles ces comptes sont présumés servir.⁸⁶

L'obligation de rendre efficacement compte de l'autorité qui ... avait été confiée [aux gestionnaires] a tout simplement été le chaînon manquant... À mesure que Fonction

publique 2000 simplifiera l'administration de la fonction publique et que l'on insistera de plus en plus sur une mentalité axée sur les résultats et le souci des clients, l'importance d'une [reddition des comptes] réelle ... deviendra de plus en plus grande.⁸⁷

On s'attendra de la part de chaque gestionnaire qu'il ait un énoncé convenu des résultats et des normes de rendement escomptés...⁸⁸ Chaque niveau de gestion devra rendre compte des résultats obtenus...⁸⁹

[La reddition de comptes s'entend] de l'obligation d'un sous-ministre de répondre à une personne ou à un groupe de l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par cette personne ou ce groupe... [La responsabilité administrative s'entend] de l'obligation des sous-ministres de répondre aux préoccupations de personnes ou groupes dans le cadre général de leur responsabilité... [La responsabilité des sous-ministres devant le Parlement s'entend] de l'obligation des sous-ministres de fournir des renseignements et des explications au Parlement au nom de leurs ministres et du gouvernement.⁹⁰

La définition suivante, formulée par l'éminent universitaire Paul C. Light, est à la mode depuis quelques années, particulièrement aux États-Unis :

Malgré l'essai d'incitatifs comme la rémunération au mérite et les efforts périodiques de réforme de la fonction publique, la définition de l'obligation de rendre compte en usage au gouvernement demeure essentiellement inchangée depuis cinquante ans : limiter le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie au moyen de règles et de règlements stricts.⁹¹

Cette définition souligne les contraintes imposées aux personnes investies de la confiance du public et pourrait bien être propice à l'émergence d'une saine attitude responsable, mais elle ne mentionne pas explicitement d'obligation de rendre compte. Cette définition semble désuète parce qu'elle insiste sur la gouverne et la gestion sur la foi de règles, de l'honnêteté et avec un minimum de gaspillage. Selon le professeur Light, cela correspond au commandement et à la direction de l'administration publique, en contradiction possible avec des valeurs couramment à la mode comme l'initiative, la créativité, l'innovation et la prise de risques. Le professeur Light cite également d'autres brèves définitions établies par James Fesler et Donald Kettl après avoir fractionné l'obligation de rendre compte en deux volets :

Le premier rejoint la reddition de comptes, le respect scrupuleux de la loi, aux instructions de ses supérieurs et aux normes d'efficacité et d'économie.

L'autre est l'éthique professionnelle, c'est-à-dire le respect de normes morales et le fait d'éviter soigneusement de donner ne serait-ce qu'une impression de manquement d'ordre professionnel.⁹²

OBLIGATION INDIVIDUELLE OU INSTITUTIONNELLE DE RENDRE COMPTE

CERTAINS SOUTIENNENT QUE L'INSTITUTION DANS SON ENSEMBLE DOIT ÊTRE TENUE RESPONSABLE, ET NON LE PARTICULIER. IL SEMBLE TOUTEFOIS ACQUIS ET FONDÉ DE DIRE QUE, EN DERNIÈRE ANALYSE, SEULE UNE PERSONNE PEUT ÊTRE TENUE RESPONSABLE ET COMPTABLE PUISQU'ELLE SEULE EST INVESTIE DE RESPONSABILITÉS PRÉCISES. SI UNE INSTITUTION NE REND PAS LES COMPTES QU'ELLE DEVRAIT, C'EST PARCE QUE LA OU LES PERSONNES EN CHARGE Y FONT OBSTACLE. CE PROBLÈME N'A JAMAIS ÉTÉ RÉGLÉ DE MANIÈRE CONVAINCANTE PARCE QUE LA QUESTION SE PRÉSENTE SOUVENT COMME UN DILEMME.

La définition qui suit ne traite pas non plus explicitement de l'obligation de rendre compte et semble procéder de valeurs différentes. Elle introduit la notion de punition, qui rappelle sans cesse à chacun qu'il doit agir de manière responsable et honnête. Dans la plupart des cultures, récompenses et punitions sont de précieuses sources de motivation servant à orienter l'action :

On est en présence d'un régime de reddition des comptes là où les dirigeants délèguent spontanément leurs pouvoirs, où les subalternes exercent leur pouvoir discrétionnaire avec confiance et où l'abus de pouvoir, au lieu d'être camouflé, est puni comme il se doit en vertu d'une règle de droit qui transcende l'allégeance politique.⁹³

CURIEUSEMENT, IL Y A QUELQUE TEMPS, UN CONFLIT INTERNATIONAL A INCITÉ UN PAYS À ADOPTER DES MESURES DE REPRÉSAILLES À L'ÉGARD D'UN AUTRE. CETTE INITIATIVE A ÉTÉ BAPTISÉE « OPÉRATION REDDITION DE COMPTES ». ON IGNORE POURQUOI CE NOM A ÉTÉ CHOISI; ON NE PEUT QUE SPÉCULER. L'EXPRESSION *REDDITION DE COMPTES* PROJETTE UNE CERTAINE IMAGE DE LÉGITIMITÉ, DE DEVOIR. IL SE PEUT QUE LES REPRÉSAILLES — QU'ELLES SOIENT JUSTIFIÉES OU NON — DÉCOULENT DE L'IMPRESSION DE DEVOIR AGIR OU D'UNE ATTITUDE EN CE SENS. ELLES S'ADRESSAIENT PEUT-ÊTRE AUSSI À L'ENNEMI, COMME POUR DIRE « L'HEURE EST VENUE DE RENDRE DES COMPTES » OU « NOUS AVONS DES COMPTES À RÉGLER », CONFÉRANT À LA REDDITION DE COMPTES UNE CONNOTATION PUNITIVE. QUELQU'UN A FAIT REMARQUER QUE « CEUX QUI PRENNENT LES ARMES CONTRE NOUS DOIVENT PAYER POUR LEUR IMPUDENCE. » ON PEUT SUPPOSER QUE L'OPÉRATION REDDITION DE COMPTES TRADUISAIT DAVANTAGE L'IDÉE D'« EXPIATION » OU DE « CHÂTIMENT MÉRITÉ ».

Une autre définition relie directement la reddition de comptes et la performance au sens de résultats et d'efficacité; elle ne mentionne pas le recours à des sanctions pour promouvoir l'obligation de rendre compte et débute par une observation intéressante :

Dans le vocabulaire de la gestion, la « reddition de comptes » risque de devenir une de ces expressions à la mode dont la signification est celle que l'auteur ou l'interlocuteur qui l'emploie veut bien lui attribuer sans s'engager formellement. Néanmoins, si elle est employée avec soin et précision, elle désigne un précieux outil permettant aux organisations et aux gens de se concentrer directement sur les buts et les objectifs établis.

La reddition de comptes fait appel à des énoncés de mission, à l'attribution de responsabilités, à la mesure des résultats, à des rapports et à l'évaluation. Elle favorise le recours judicieux à la gestion par objectifs et à d'autres outils de direction. Elle influe sur tous les échelons hiérarchiques d'une organisation, sans exception...

Les organisations et les personnes comptables sont conscientes de leurs buts et responsabilités et peuvent distinguer ce qui est vital de ce qui ne l'est pas. La reddition de comptes oblige à répondre des mesures et des résultats liés à la mission et à y donner suite. L'atteinte des résultats témoigne de l'exécution de la mission, c'est-à-dire des objectifs, de l'organisation.⁹⁴

Les citations qui précèdent définissent la notion de reddition de comptes et, dans la plupart des cas, en fixent les limites. Nous citerons un dernier exemple, qui a inspiré la brève définition figurant au début du présent chapitre. Selon le *Rapport du Comité indépendant de révision sur*

les fonctions du Vérificateur général du Canada (le « Comité Wilson »), l'obligation de rendre compte

... signifie l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée. [Elle] présuppose donc l'existence d'au moins deux parties : une qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a exercées.⁹⁵

Cette définition — ou l'idée générale qu'elle exprime — a acquis une grande popularité depuis une décennie et sert de fondement au présent ouvrage.

L'EXPRESSION « REDDITION DE COMPTES » N'EST COURAMMENT EMPLOYÉE QUE DEPUIS PEU BIEN QU'ELLE SOIT ANCIENNE ET QUE LA NOTION REMONTE AUX TEMPS BIBLIQUES. LA QUESTION « QU'AS-TU FAIT DE TES TALENTS ? » QUE SAINT PIERRE POSERA, SELON LES APÔTRES, À CHACUN DE NOUS, MONTRE QUE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE NOS ACTIONS NE DATE NULLEMENT D'HIER.

LES ORIGINES DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Les définitions qui précèdent traitent de trois notions distinctes mais connexes : la responsabilité, l'obligation de rendre compte et le fait d'être comptable. Ces expressions, et surtout *responsabilité* et *l'obligation de rendre compte* sont souvent employées de manière interchangeable. Leur signification est toutefois différente.⁹⁶

Pour comprendre le sens de ces expressions, la meilleure approche consiste à les distinguer sur la base des attitudes. Tout procède du sentiment de responsabilité. Vous vous devez d'abord de vous

acquitter de votre rôle conformément aux attentes. À défaut, le sentiment de responsabilité signifie qu'à tous le moins, vous devez à ceux qui vous ont confié ce rôle d'agir de manière à combler leurs attentes.

La notion de responsabilité est aussi ancienne que les concepts de pouvoir, d'autorité et de liberté et n'a de sens qu'à la lumière de ces derniers. Sans le pouvoir, l'autorité ou la liberté d'action, il est impossible, et même inutile, de se sentir responsable. Ce sentiment est la contrepartie de la liberté, le contrepoids du pouvoir. Il n'existe aucune règle ou loi particulière imposant un sentiment de responsabilité. Ce dernier émerge plutôt des individus selon leur culture, leurs croyances et leurs valeurs — bref, leur humanité — et selon le pouvoir ou l'autorité dont ils sont investis.

Le sentiment de responsabilité n'est pas aussi développé chez tous. Les besoins primaires — amour, vengeance, justice et gloire, nourriture, abri, vêtements, succès et sécurité — se font tous la lutte au cœur de l'être humain pour être comblés. L'égoïsme est tempéré par le besoin reconnu de profiter du bien collectif, c'est-à-dire des avantages qui découlent de l'appartenance à une société ordonnée. La combinaison de tous ces besoins vitaux — certains plus nobles que d'autres — que nous partageons tous définissent notre caractère. Il faut du civisme et de la maturité pour acquérir et conserver un sentiment de responsabilité. Nous l'héritons ou le développons en bonne partie selon notre culture et l'éducation que nous avons reçue. Certaines personnes sont nécessairement plus responsables que d'autres.

Le fait d'être comptable procède d'une attitude. Le passage naturel du sentiment de responsabilité au fait d'être comptable résulte de la traduction d'une notion sous forme de procédure formelle. Cette modification technique, la reddition de comptes, permet de reconnaître fondamentalement la notion de responsabilité. Vous vous sentez tenu de rendre des comptes à une personne en particulier

des responsabilités qui vous ont été conférées; vous êtes en situation de reddition de comptes.

Le développement de cette attitude requiert un environnement approprié. La personne conférant la responsabilité doit s'attendre à une reddition de comptes, alors que la personne qui assume la responsabilité doit être disposée à rendre des comptes.

LA PHILOSOPHIE [QUI SOUS-TEND LA REDDITION DE COMPTES, LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION ET LA VÉRIFICATION] ... EST IMPORTANTE ET IL CONVIENT DE L'EXPOSER CI-APRÈS. SELON CETTE APPROCHE, ON TIEN
LA DIRECTION RESPONSABLE DE SES ACTIONS ET ON L'OBLIGE À RENDRE COMPTE DE SA GESTION. IL DOIT EXISTER UN CLIMAT DE CONFIANCE ENTRE LA DIRECTION ET LES INSTANCES SUPÉRIEURES. EN FIN DE COMPTE, LES DIRIGEANTS DOIVENT DONC ADOPTER UN SYSTÈME DE VALEURS QUI FAVORISE LE SENS DE LA RESPONSABILITÉ CHEZ LES EMPLOYÉS. SANS L'INTÉGRATION D'UN TEL SYSTÈME DE VALEURS, TOUS LES SYSTÈMES ET PRATIQUES AU MONDE NE SERONT PAS SUFFISANTS POUR PROTÉGER L'INVESTISSEMENT DE FONDS PUBLICS.⁹⁷

Il y a reddition de comptes chaque fois que l'on est tenu de rendre des comptes ou que l'on propose de le faire. Le fait de rendre des comptes, ne serait-ce que périodiquement, établit la relation aux fins de la reddition de comptes.

La principale caractéristique des gouvernements démocratiques est l'obligation pour les élus de rendre compte de leurs actions. Ce mécanisme de reddition de comptes est très visible. De nos jours, les gouvernements disposent de bureaucraties regroupant des employés non élus chargés de lourdes responsabilités administratives. L'obligation pour la bureaucratie de rendre des comptes est tout aussi essentielle que pour les politiciens élus, mais en raison de l'anonymat relatif

des bureaucrates, son exécution est moins évidente et plus difficile à garantir.

L'éminent politologue C.E.S. Franks établit une distinction intéressante entre la reddition de comptes objective et la reddition de comptes subjective :

Dans le premier cas, on rend compte *de* quelque chose à une personne ou à une entité de manière formelle, selon des règles et des mécanismes bien établis.

Dans le deuxième, une personne estime devoir participer à la prestation des services publics ou contribuer au bien du public et de la nation, ce qui règle sa conduite même en l'absence de mécanisme officiel permettant de faire respecter cette obligation de rendre compte.⁹⁸

L'emploi de l'expression *comptable* dans les ouvrages traitant d'administration publique est encore plus récent que *reddition de comptes*, et elle est sans doute plus rare. Elle est souvent employée comme synonyme de *responsable*. Selon d'autres sources, cette expression traduit l'obligation pour les hauts fonctionnaires de répondre aux questions des membres de comités législatifs sans être tenus de leur rendre des comptes.

T É M O I G N E R D E L A R E D D I T I O N D E C O M P T E S

Ceux qui s'estiment comptables et tenus de rendre des comptes voudront en donner la preuve. Ils voudront indiquer de quelle manière ils se seront acquittés de leurs responsabilités. Vu la diversité des définitions de la performance et la difficulté de réunir des indicateurs fiables pour l'étayer, il peut être très ardu de faire une telle démonstration.

Même si l'on met tout en œuvre pour en garantir l'objectivité, l'évaluation de la performance comporte nécessairement des opinions subjectives. Cette évaluation se fonde sur la pondération de mesures et d'objectifs multiples, souvent divergents et parfois contradictoires.⁹⁹ La plupart des gens

RAPPEL HISTORIQUE

CERTAINS ESTIMENT QUE LA RESPONSABILITÉ ET SA SYSTÉMATISATION SOUS FORME DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DATENT DE LA NAISSANCE DES ÉTATS MODERNES. LA GRANDE CHARTE ÉMISE EN 1215 PAR JEAN SANS TERRE, ROI D'ANGLETERRE, SOUS LA PRESSION DES BARONS FÉODAUX ÉTAIT UNE CHARTE DES DROITS. ELLE DEVAIT EMPÊCHER LE SOUVERAIN D'UTILISER SES PRÉROGATIVES ROYALES DE MANIÈRE ARBITRAIRE POUR TAXER DAVANTAGE LES FEUDATAIRES. EN EXIGEANT DES COMPTES DE LA PART DU ROI, LES SUJETS DE CELUI-CI ONT TENTÉ D'ENGENDRER UN SENS DES RESPONSABILITÉS. DE TOUTE ÉVIDENCE, LE ROI JEAN N'AVAIT PAS CETTE NOTION DANS LE SANG PUISQU'IL NE TARDA PAS À RÉPUDIÉ LA CHARTE. SON SUCCESSOR, HENRI III, ÉTAIT DE NATURE PLUS CONCILIANTE ET RÉTABLIT LA CHARTE EN 1216. PAR LA SUITE, D'AUTRES ROIS ONT CONFIRMÉ LA VALIDITÉ DE LA CHARTE AU COURS DE LEUR RÈGNE. FAIT INTÉRESSANT, L'IMPOSITION SANS REPRÉSENTATION, INSTAURÉE AU XVII^E SIÈCLE, S'APPUYAIT PRÉTENDUMENT SUR UNE INTERPRÉTATION DE LA GRANDE CHARTE.

AVANT LA GLORIEUSE RÉVOLUTION DE 1688, QUI A ABOUTI À LA DÉCLARATION DES DROITS DE 1689, LE PRINCIPE DE LA MONARCHIE DE DROIT DIVIN AVAIT PRÉSÉANCE SUR L'AUTORITÉ DU PARLEMENT. EN VERTU DE CE PRINCIPE, LE SOUVERAIN ESTIMAIT NE DEVOIR RENDRE DE COMPTES QU'À DIEU, DE QUI IL TENAIT SON AUTORITÉ. EN FAIT, LE MOUVEMENT DE CONTESTATION LANCÉ PAR LES BARONS ET LES PRÉLATS AU XIII^E SIÈCLE VISAIT À TRANSFORMER UNE MONARCHIE DE DROIT DIVIN EN UNE MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE, PUIS EN UNE MONARCHIE PARLEMENTAIRE.

PLUS PRÈS DE NOUS, MELANCTON SMITH, IMPORTANT MARCHAND DE NEW YORK ET ANTIFÉDÉRALISTE, APPUYA LE PROJET DE CONSTITUTION AMÉRICAINE DANS LA MESURE OÙ LE GOUVERNEMENT DEVAIT RENDRE COMPTE DES SOMMES QUI LUI ÉTAIENT CONFÉES, LORS DE LA CONVENTION DE RATIFICATION DE L'ÉTAT DE NEW YORK, EN 1788.

AU CANADA, LES PARLEMENTAIRES ONT MOINS SOUVENT DÉBATTU EXPRESSÉMENT LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ ET DE LA REDDITION DE COMPTES AVANT QU'ELLE NE SOIT SOULEVÉE À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 22 MARS 1921, LORS DU DÉBAT CONCERNANT LES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA. C'EST AU DÉBUT DES ANNÉES 60, À L'ÉPOQUE DE LA COMMISSION GLASSCO, QUE LA REDDITION DE COMPTES FUT EFFECTIVEMENT ABORDÉE DE MANIÈRE DÉLIBÉRÉE ET ORDONNÉE.

LA LITTÉRATURE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE RENFERME D'AUTRES RÉFÉRENCES HISTORIQUES, BIEN QU'ELLES SOIENT RARES. AINSI, DWIGHT WALDO, UN ÉMINENT CHERCHEUR AMÉRICAIN SPÉCIALISTE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, A PUBLIÉ UN ARTICLE DANS LE COMPTE RENDU¹⁰⁰ D'UN COLLOQUE ORGANISÉ PAR L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. IL Y FAIT L'HISTORIQUE DE LA NOTION DE REDDITION DE COMPTES... AU COURS DES 6 000 DERNIÈRES ANNÉES! IL FORMULE UN CERTAIN NOMBRE D'OBSERVATIONS SANS CHERCHER À LES LIER ENTRE ELLES, FAUTE D'ESPACE. EN VOICI L'ESSENTIEL :

1) LORSQUE LE GOUVERNEMENT, L'ÉTAT, A PRIS SA PLACE AU CŒUR DE L'HISTOIRE DE L'HUMANITÉ, IL Y A 6 000 ANS, LA COMPTABILITÉ, COMME CONCEPT ET COMME MÉTHODE, EN DEVINT PARTIE INTÉGRANTE, COMME DANS LE CAS DE SON VOLET DE GESTION DE L'IMPÔT, DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE. LA LANGUE ÉCRITE ET LES MATHÉMATIQUES SONT ÉTROITEMENT LIÉES À LA NOTION DE REDDITION DE COMPTES. EN ANGLAIS, *STATISTICS* TIRE SON ORIGINE DE *STATE*, L'ÉTAT.

2) LES ÉTATS MONARCHIQUES SONT REDEVABLES ENVERS LE MILLÉNAIRE MARQUÉ PAR LE RÉGIME FÉODAL ET LA CHRÉTIENTÉ (LE MOYEN ÂGE). À CELA S'AJOUTE LE SORTILÈGE DE ROME : « LE ROI EST EMPEREUR EN SON ROYAUME ». LE DROIT ROMAIN PRÉVOYAIT DES MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES. LE SYSTÈME JURIDIQUE CONTINENTAL, ET SURTOUT LA CODIFICATION ADMINISTRATIVE DES LOIS ET LES TRIBUNAUX, REFLÈTE CES ORIGINES.

3) À L'ÉPOQUE MODERNE, L'ENTREPRISE PRIVÉE ET LE CAPITALISME CONTRIBUENT DE FAÇON SIGNIFICATIVE AU DÉVELOPPEMENT DES CONCEPTS ET DES MÉCANISMES DE REDDITION DES COMPTES. N'ÊT ÉTÉ DU CAPITALISME, LA PROFESSION DE COMPTABLE N'AURAIT PAS PROFITÉ DE L'ESSOR QU'ON LUI CONNAÎT.

4) LA HIÉRARCHIE FAIT PARTIE INTÉGRANTE DE L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT. JADIS, LE GOUVERNEMENT ET LA RELIGION, L'ÉTAT ET L'ÉGLISE, FORMAIENT UN TOUT : L'AUTORITÉ VENAIT D'EN HAUT. MAIS DE NOS JOURS, LE POUVOIR ÉMANÉ DE LA BASE AVEC L'AVÈNEMENT DE LA DÉMOCRATIE. DANS UN RÉGIME DÉMOCRATIQUE, L'AUTORITÉ ET LA LÉGITIMITÉ PROCÈDENT DU PEUPLE. LES DIRIGEANTS, CEUX QUI FORMENT LE GOUVERNEMENT, SONT RÉPUTÉS ÊTRE COMPTABLES DEVANT LE PEUPLE, OU DU MOINS DEVANT LES ÉLECTEURS QUI, DE LEUR CÔTÉ, AGISSANT SELON LA THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE, PEUVENT DÉCIDER D'EXIGER DES COMPTES, À LA FOIS INDIRECTEMENT AUPRÈS DE LEURS DIRIGEANTS ET DE LA CHAÎNE HIÉRARCHIQUE ET DIRECTEMENT PAR LE BIAIS DE DIVERS MÉCANISMES (LES JUGES ÉLUS ET LES VÉRIFICATEURS EXTERNES, PAR EXEMPLE, QUI CRÉENT UNE ÉQUATION SIMPLE A-B-C, OU EN CONTOURNANT LA STRUCTURE HIÉRARCHIQUE.

appliquent certains critères pour mesurer le succès d'une entreprise, et ces critères peuvent changer avec le temps et en fonction des circonstances. Ils peuvent aussi différer selon le point de vue de l'évaluateur. Par conséquent, il peut être difficile, mais non impossible, de faire la preuve de la reddition de comptes.

LES INCITATIFS EXTERNES DE LA REDDITION DE COMPTES

La reddition de comptes est rarement aisée. Tous n'ont pas la bonne attitude ou une prédisposition naturelle doublée de solides valeurs personnelles ou professionnelles. La reddition de comptes est souvent instaurée par voie législative, et parfois édictée sous forme de valeur institutionnelle, constituant une politique de gestion. Elle se résume souvent à une simple exhortation.

Lorsque la propension naturelle à rendre des comptes ou à assumer des responsabilités ne suffit pas, il faut recourir à des mécanismes externes. Ces derniers peuvent prendre la forme de mesures législatives très spécifiques, ou de pressions sociales très générales et mal orientées. La pression est parfois exercée au moyen de récompenses et de punitions. Nombreux sont ceux qui croient qu'un tel régime est sain et approprié et que les gens y réagissent avec humanité. Il a toutefois ses limites.

RÉCOMPENSES ET PUNITIONS

« La propension à faire l'éloge de ce qui est noble et à châtier ce qui est dépravé est un élément fondamental de l'expérience humaine. »¹⁰¹ Cette observation est facile à comprendre mais cache un débat de longue haleine entre philosophes et idéologues. Selon certains observateurs, la punition est nécessaire, ne serait-ce que pour souligner le caractère significatif de l'éloge. Selon d'autres, la punition est une forme de rétribution ou de justice

rétributive : c'est bien fait pour toi. D'autres, enfin, estiment qu'une sanction ne doit pas être une rétribution; elle doit plutôt viser à décourager pour éviter toute action préjudiciable à autrui, ou servir à garantir la coopération future des intervenants de la société. Le débat tourne en bonne partie autour du lien entre le crime et la punition et, dans cette perspective, il ne s'applique pas vraiment aux faits et gestes de la bureaucratie, davantage affligée par la négligence, l'inaptitude, l'absence d'une motivation adéquate, des conceptions erronées ou la simple maladresse. Néanmoins, plusieurs éléments du débat autour des récompenses et des punitions sont pertinents lorsqu'on les transpose dans un environnement bureaucratique.

La réaction aux incitatifs externes varie selon le contexte culturel et les valeurs qui l'inspirent. Premièrement, en théorie, ceux qui sont *naturellement* disposés à rendre des comptes par eux-mêmes réagiront avec indifférence à un régime de récompenses et de punitions. Toutefois, lorsqu'une situation semble inéquitable, les gens ayant une noble disposition peuvent fort bien changer d'attitude. Ceux qui refusent de rendre des comptes sans y être contraints auront tendance à peser le pour et le contre de l'obtention ou non d'une récompense, de l'imposition ou non d'une punition, et même à comparer les avantages de la récompense aux inconvénients de la punition.

Il est difficile pour de nombreuses grandes institutions publiques, particulièrement pour les ministères, d'offrir des récompenses. Ces dernières sont essentiellement symboliques ou honorifiques plutôt que concrètes en raison du nombre habituellement élevé de participants au processus décisionnel et de l'administration des programmes, et parce qu'il est difficile d'identifier la personne responsable d'une saine performance.

La création d'un régime de punitions peut être tout aussi complexe, surtout lorsqu'il faut définir la nature des punitions et identifier le coupable,

eu égard au partage des responsabilités typique des grandes bureaucraties. Le risque d'imputation des erreurs à la mauvaise personne est considérable. En outre, lorsque la responsabilité est collective et non individuelle, la complicité de chacun en cas de manquement collectif mérite moins d'être punie que s'il est facile d'établir les responsabilités de chacun et de prouver qu'elles n'ont pas été assumées.

Le régime de récompenses et de punitions doit être manifestement équitable et ne doit pas viser d'autres fins. S'il existe déjà un excellent régime de reddition de comptes, il peut sembler insensible et déplacé d'ajouter un régime de récompenses et de punitions. En un sens, les récompenses et les punitions ne favorisent pas la transparence, contrairement aux valeurs institutionnelles et personnelles. En outre, la transparence débouche spontanément sur une meilleure reddition de comptes.

Ainsi, bien qu'un régime de récompenses et de punitions puisse sembler intéressant au premier abord, il est difficile, en pratique, d'en faire un incitatif efficace de reddition des comptes sur le plan individuel.

SANCTIONS SANS RÉCOMPENSES

On peut envisager un régime où les punitions ont préséance sur les récompenses. Ce peut être le cas lorsque les sanctions sont clairement indiquées alors que les récompenses semblent peu importantes ou ne semblent pas être attribuées de manière équitable. Dans ces conditions, la reddition de comptes peut être mal comprise ou manquer de pertinence, d'intégrité ou de candeur. On pourrait aussi s'en servir pour dissimuler, voire pour tromper, plutôt que pour informer. Les quelques éléments fiables qui restent risquent d'être obscurcis. Par conséquent, un régime de récompenses et de punitions échouera si les employés estiment que le deuxième volet l'emporte sur le premier.

PROMESSE D'AUCUNE SANCTION

CERTAINES INSTITUTIONS PROMETTENT DE N'IMPOSER *AUCUNE SANCTION* À CEUX QUI ACCEPTENT DE FOURNIR DES RENSEIGNEMENTS SUSCEPTIBLES DE LEUR ÊTRE PRÉJUDICIALES.

SELON CE PRINCIPE, LA PERSONNE QUI ACCEPTE DE FOURNIR CES RENSEIGNEMENTS NE RISQUE RIEN. ON PROCÈDE AINSI CROYANT QUE LA COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS DOIT ÊTRE AISÉE POUR GARANTIR LA COLLECTE SOUTENUE DE DONNÉES IMPORTANTES.

ON APPLIQUE SOUVENT CETTE MÉTHODE LORSQUE LA SÉCURITÉ DES PERSONNES ET DES BIENS EST JUGÉE ABSOLUMENT NÉCESSAIRE. C'EST AINSI QUE LES PILOTES D'AVIONS DOIVENT SIGNALER TOUS LES INCIDENTS ET LES FAITS SINGULIERS,¹⁰² ET QUE LES DIRIGEANTS D'HÔPITAUX DOIVENT ÊTRE INFORMÉS DE TOUTE ERREUR PHARMACOLOGIQUE. EN PAREIL CAS, LE SIGNALLEMENT N'ENTRAÎNE NI RÉCOMPENSE, NI SANCTION. CELA FACILITE LA PRISE DE CONSCIENCE ET L'EXPRESSION DU SENS DE RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE. SI L'ERREUR AURAIT PU ÊTRE ÉVITÉE, LE SENTIMENT DE CULPABILITÉ QUI EN DÉCOULE CONSTITUE, EN QUELQUE SORTE, LA SANCTION. LE CONTRÔLE EXTERNE A ÉTÉ REMPLACÉ PAR UNE VALEUR PERSONNELLE.

L'imposition de sanctions est parfois jugée incompatible avec la promotion d'un comportement approprié. Elle est souvent considérée comme étant puérile ou plutôt trop peu efficace auprès des adultes. Cela ne veut pas dire que la perception de l'autre élément de l'équation — les récompenses — soit aussi négative.

REDDITION DE COMPTES PAR VOIE LÉGISLATIVE

La situation est paradoxale. Alors que l'obligation de rendre compte s'inspire d'une attitude ou d'un penchant, il reste que, dans la plupart des cas, elle doit être imposée, forcée et découler d'une loi; il est rare qu'on la remplisse spontanément.

[L]e passage de l'obligation à l'action en matière de reddition de comptes dans le secteur public ne se fera pas du jour au lendemain. Pour y arriver d'ici la prochaine décennie, il faut agir. Une des mesures à la portée des autorités compétentes est justement de reconnaître ce fait. Nous avons atteint un nouveau stade dans notre évolution : il nous faut maintenant légiférer en matière de reddition de comptes.¹⁰³

Il est peu surprenant que personne n'accepte de plein gré l'obligation de rendre compte. Personne n'aime devoir rendre des comptes aux autres et ça prend une certaine réflexion avant de reconnaître qu'une quelconque reddition des comptes est de mise.¹⁰⁴

Selon un des arguments des opposants à la reddition de comptes par voie législative, la plupart des gens ne réagissent pas de façon positive aux ordres, ce que renferment justement les lois. Ils sont mieux disposés à l'égard des incitatifs, des avantages et des privilèges. En outre, l'application inégale d'une loi ne vaut guère mieux que des incitatifs peu convaincants. Un nombre excessif de lois, de règles et de règlements ajoute au risque de manquement et pourrait engendrer une attitude cynique envers le législateur.

La garantie d'un traitement équitable pour tous sert habituellement d'argument en faveur de mesures législatives. La législation sur la reddition de comptes vise tant à obliger les personnes réti-

L'AFFAIRE FRIEDRICH-FINER :

(REDDITION DE COMPTES SUBJECTIVE OU OBJECTIVE ?)

VOICI PLUS DE CINQUANTE ANS, UN DÉBAT OPPOSA DEUX ÉMINENTS POLITOLOGUES, CARL J. FRIEDRICH ET HERMAN FINER.¹⁰⁵ CARL FRIEDRICH AFFIRMAIT QUE, S'ILS DISPOSENT DES CONNAISSANCES TECHNIQUES REQUISES ET SAISISSENT BIEN LES ATTENTES DE LA CLIENTÈLE, LES ADMINISTRATEURS SE SENTIRONT NATURELLEMENT RESPONSABLES ET AGIRONT EN CONSÉQUENCE. CETTE ATTITUDE EST RENFORCÉE PAR LA FIDÉLITÉ AUX NORMES QUE L'ON SE FIXE SOI-MÊME, SURTOUT SI L'ON EXERCE LA PROFESSION. HERMAN FINER NE PARTAGEAIT PAS CETTE CONFIANCE ENVERS LES GENS. IL CROYAIT QUE, TÔT OU TARD, L'ABSENCE DE CONTRÔLES PUNITIFS EXTERNES ENTRAÎNE DES ABUS DE POUVOIR.

EN FAIT, LE DÉBAT PORTAIT SUR LA QUESTION DE SAVOIR SI L'ON PEUT ENGENDRER UN SENTIMENT DE RESPONSABILITÉ, ET DONC UNE OBLIGATION DE RENDRE COMPTE, EN S'APPUYANT SUR LE SENS MORAL DE CHAQUE ADMINISTRATEUR (OU UNIQUEMENT SUR DES CONTRÔLES INTERNES), OU S'IL FAUT PRÉVOIR DES CONTRÔLES POLITIQUES EXTERNES.

FRIEDRICH CROYAIT QUE LA FONCTION PUBLIQUE ÉTAIT UNE ENTITÉ PROFESSIONNELLE CAPABLE D'ÉTABLIR SES PROPRES NORMES ET MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES. EN TANT QUE PERSONNE MORALE, L'ADMINISTRATEUR TIENDRAIT DÛMENT COMPTE DES PRÉFÉRENCES ET DES NORMES EN PLACE OU DES ATTENTES DE LA CLIENTÈLE. DE SON CÔTÉ, FINER ESTIMAIT QUE LA RESPONSABILITÉ ET LA REDDITION DE COMPTES DEVAIENT ÊTRE FORMELLES ET S'ADRESSER DIRECTEMENT AUX ÉLUS, À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET, EN BOUT DE LIGNE, AUX ÉLECTEURS.

FRIEDRICH ET FINER NE PRÉTENDAIENT PAS QUE LEURS POINTS DE VUE ÉTAIENT ABSOLUS; ILS ADMETTAIENT QU'UNE CERTAINE COMBINAISON DE LEURS APPROCHES S'IMPOSAIT. L'EXPÉRIENCE MONTRE QUE C'EST LE CAS; CES DEUX PERSPECTIVES DOIVENT FAIRE CONTREPOIDS.

EN D'AUTRES MOTS, CERTAINS SERAIENT RASSURÉS PAR L'EXISTENCE D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLES, DE RÉCOMPENSES ET DE PUNITIONS EXTERNES, QUOIQ'UN TEL RÉGIME SERAIT SI COMPLEXE QU'IL NE POURRAIT ÊTRE APPLIQUÉ. ESSENTIELLEMENT, TOUT EN INSTAURANT DES MÉCANISMES ET DES PROCÉDURES POUR FAIRE EN SORTE QUE LES FONCTIONNAIRES AGISSENT DE FAÇON RESPONSABLE, LES VÉRITABLES BALISES RÉSIDENT DANS LE CARACTÈRE ET LES PENCHANTS DES BUREAUCRATES.¹⁰⁶

centes à se conformer au régime qu'à prouver à tous le bien-fondé et la rectitude de l'intention du gouvernement et du législateur, tout en prévoyant une façon objective et raisonnable d'aborder les cas de mauvaise exécution et de dérogation. L'adoption de lois ou de règles sur la reddition de comptes précise les rapports en la matière et fait normalement partie de tout régime d'administration publique.

Beaucoup de gens estiment qu'il faut être bien disposé à l'endroit de la reddition de comptes avant de légiférer. Les élus doivent être suffisamment convaincus pour l'exiger des administrateurs et rendre eux-mêmes de meilleurs comptes à leurs électeurs. Les gestionnaires doivent aussi être convaincus que toutes les mesures qu'ils prendront pour communiquer les renseignements sur la performance seront utilisées de façon constructive.

Selon le vérificateur général adjoint de la Colombie-Britannique, M. Peter Gregory :

Lorsqu'on a convenu du concept de la reddition de comptes, il faut traduire le message sous forme de lois, non à des fins coercitives mais en raison des avantages, et je crois qu'il y en a plusieurs, qu'entraînera le respect de ces lois.

Premièrement, tout le monde y est assujéti au même moment. À l'heure actuelle, beaucoup seraient disposés à rendre des comptes mais ne sont pas prêts à donner l'exemple, violant ainsi une règle fondamentale de la bureaucratie.

Deuxièmement, cela favorise une démarche uniforme. La législation établirait des paramètres faisant en sorte que toutes les entités se verraient imposer des obligations de rendre compte semblables. Plus chacun est libre d'en décider, plus ceux dont la performance est pauvre trouveront des façons de se soustraire à leur obligation de rendre compte.

Il y a aussi la durabilité de cette démarche. Il est difficile de modifier une loi,

et il y a plus de chances que celle-ci survive à la succession des gouvernements.

Enfin, je crois que le débat public constitue lui aussi un avantage. La participation de l'Assemblée législative permettrait aux autres parties de mieux comprendre la démarche, sans compter que le public serait bien servi.¹⁰⁷

Or, quel que soit le contenu de la législation, un véritable régime de reddition de comptes requiert une culture personnelle à cet égard et une recherche sincère de transparence des processus et des activités.

ÉTATS-UNIS : LA GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACT (GPRA)

Cette loi, adoptée en 1993, illustre le fonctionnement d'un régime de reddition des comptes instauré par voie législative.

Cette « loi historique est destinée à remanier de fond en comble la gestion et l'obligation de rendre compte du gouvernement ...[; elle] établit un cadre législatif en vertu duquel les organismes fixeront des objectifs stratégiques, mesureront leur performance et feront rapport sur le degré d'atteinte des objectifs ».¹⁰⁸ Des douzaines de projets pilotes étaient en cours en 1995. Les organismes doivent fournir un plan stratégique à l'Office of Management and Budget (OMB) et au Congrès d'ici 1997. À compter de l'exercice 1999, chaque organisme devra également soumettre à l'OMB un plan sur la performance annuelle du programme. À compter du 31 mars 2000, chaque organisme devra transmettre au Président et au Congrès un rapport annuel sur la performance du programme pour l'exercice précédent. Ce rapport comparera la performance réelle aux objectifs énoncés dans le plan annuel de performance et précisera les mesures requises pour combler les lacunes.

Bien que les discussions autour de la GPRA font ressortir les avantages d'utiliser des exigences législatives en matière de planification et de rapports pour favoriser l'engagement et promouvoir la continuité, elles reconnaissent par ailleurs que la législation n'est pas une panacée. Au nombre des principaux défis, il faut développer et maintenir l'engagement de la haute direction, développer une capacité, mettre au point des incitatifs, intégrer les initiatives découlant de la GPRA aux opérations courantes et renforcer la supervision exercée par le Congrès.

LE CLIMAT DE LA REDDITION DE COMPTES

Certaines conditions doivent être réunies pour garantir l'efficacité de la reddition de comptes. Celle-ci doit reposer sur une solide assise psychologique. L'éthique, la moralité et les codes de déontologie interviennent également et servent tous à compenser la faiblesse des liens en matière de reddition de comptes ou à les renforcer. À l'instar de l'obligation de rendre compte, l'éthique est d'abord une attitude, un penchant. Les gens parfaitement bien informés et moralement justes peuvent prendre des décisions parfaitement défendables, se sentent spontanément responsables et rendent des comptes.

ON N'OBTIENT PAS LA TRANSPARENCE DU JOUR AU LENDemain; POUR Y ARRIVER, IL FAUT ÉLABORER ET METTRE EN PLACE LES CADRES CONCEPTUELS ET LES MÉCANISMES APPROPRIÉS. L'INFORMATION NE PARVIENT PAS AUTOMATIQUÉMENT AU CONSEIL D'ADMINISTRATION. CELUI-CI DOIT INITIER LE PROCESSUS, INSISTER SUR SON IMPORTANCE ET VEILLER À SON ENTRETIEN; DE PLUS, LES GESTIONNAIRES ET LES PROFESSIONNELS DOIVENT Y APPORTER TOUT LEUR APPUI.¹⁰⁹

Il ne suffit pas d'avoir la bonne attitude et d'être bien disposé à l'endroit de la reddition de comptes. Il faut une structure technique convenant à l'organisation.

En outre, les circonstances entourant une étape de la reddition de comptes (par exemple, l'examen des rapports par un corps législatif ou administratif) — l'opportunité, le lieu, le niveau d'engagement à l'égard du principe de la reddition de comptes et le temps alloué à cette démarche — doivent favoriser une supervision efficace. Il doit être possible de remettre en question, de développer les faits ou les arguments. Avec le temps, l'attitude responsable que les corps législatifs ou administratifs entretenaient à l'égard de la reddition de comptes se transformera en indifférence s'ils n'appliquent pas soigneusement les mécanismes de reddition des comptes ou omettent d'examiner ces comptes de manière équitable, voire de les examiner tout court. Or, les indifférents finissent par cesser de rendre des comptes, au détriment de tous.

RARES SONT CEUX QUI NIERONT QU'À L'HEURE ACTUELLE, LES CONDITIONS SONT TELLES QU'IL NOUS EST DIFFICILE DE PRÉCISER CONCRÈTEMENT CE QUE NOUS ENTENDONS PAR LA REDDITION DE COMPTES EN ADMINISTRATION, ET À PLUS FORTE RAISON D'AFFIRMER AVEC CONVICTION QUE NOUS SAVONS COMMENT L'APPLIQUER.¹¹⁰

L'éthos institutionnel est extrêmement important. Il peut s'inspirer de la tradition, laquelle peut être renforcée à son tour par de saines valeurs, plus particulièrement un profond sens de l'éthique chez nos dirigeants, qui rendront des comptes sans y être expressément tenus. Ces valeurs de service au public sont souvent jugées préférables aux structures formelles lorsqu'il s'agit de promouvoir l'obligation de rendre compte.

ATTITUDES INCONVENANTES

Il arrive que les corps législatifs ou administratifs n'exigent tout simplement pas qu'on leur rende des comptes bien qu'ils soient censés le faire. Qui pis est, dans certains cas, ceux qui sont publiquement comptables s'en remettent à leurs subalternes pour limiter la reddition de comptes au minimum afin de les soustraire à leurs propres obligations à cet égard.

Voici une autre perception erronée. Certains sont convaincus que, s'étant vu confier une responsabilité, ils ne devraient pas devoir en rendre compte. On devrait s'attendre implicitement à ce qu'ils s'acquittent de leur tâche, sinon pourquoi la leur confier, disent-ils. Ces opinions sont défendues à la fois par des gens occupant un poste de responsabilité qui croient en leur propre fiabilité, et par certains qui sont touchés par leurs décisions et estiment qu'il serait inconvenant ou irrespectueux d'exiger des comptes de personnes manifestement si honnêtes et compétentes. Non pas que ces personnes n'agissent pas de manière aussi responsable que si elles devaient rendre des comptes; leur sens des responsabilités n'englobe tout simplement pas l'obligation de rendre compte.

Dans certains cas, les personnes à qui on a conféré une responsabilité estiment que le fait d'être partie à un mécanisme de reddition de comptes avec la personne ou le corps législatif ou administratif dont elles tirent leur légitimité les place en situation d'infériorité, dans un rapport de maître à serviteur ou dans un état de dépendance. Elles sont mal à l'aise avec le fait de devoir rendre des comptes. Il est dommage que le concept de la reddition de comptes se prête à cette interprétation. En réalité, il s'agit de reconnaître l'interdépendance des agents, et non d'instaurer un lien de dépendance au sens bureaucratique ou hiérarchique.

MÉCANISMES INADÉQUATS DE REDDITION DE COMPTES

Une propension naturellement favorable à la reddition de comptes subit une mutation si elle n'est pas mise en pratique. Le problème relève le plus souvent du leadership, de la gouverne.

La reddition de comptes peut présenter des lacunes lorsque les mécanismes qui la régissent sont si complexes et si lourds qu'ils découragent même ses plus chauds partisans. Il se peut aussi que les mécanismes et les systèmes formels de reddition des comptes soient trop flous pour être vraiment utiles. Parfois, la structure d'une organisation n'est pas spontanément propice à la reddition de comptes; les rapports à cet égard sont imprécis parce qu'ils ne correspondent pas à l'organigramme. C'est ainsi que, dans certains cas, une organisation appliquait un certain nombre de programmes relativement restreints, chacun comportant sa propre voie hiérarchique. Par conséquent, les décisions intégrées ne pouvaient être prises qu'au sommet, et la reddition de comptes à l'échelle de l'organisation était très limitée. Rien ne prévoyait la reddition de comptes sur l'exécution coordonnée de ses différents programmes sur le terrain.¹¹¹

Certaines grandes organisations recourent au travail d'équipe. Si le chef d'équipe participe peu ou pas du tout à la sélection et au maintien en poste des membres, à la répartition des tâches, de même qu'à l'obtention des ressources et de la collaboration nécessaires, il ne peut être tenu de rendre des comptes. Dans une organisation, la reddition de comptes passe par une définition claire et rationnelle des obligations et des pouvoirs du dirigeant et de tous ses subalternes de manière qu'ensemble, ils puissent faire honneur à leurs engagements.

AUTONOMIE ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Certains mécanismes institutionnels, plus particulièrement au sein du gouvernement, confèrent l'autonomie ou l'indépendance à certains organismes qui doivent être gérés en franchise de toute ingérence politique ou de tout lien de dépendance, vu la nature délicate de leur activité sur le plan politique. À titre d'exemple de ces nombreux organismes, citons la banque centrale, la chaîne de radiodiffusion de l'État, les organismes subventionnaires dans les secteurs de la culture et des sciences, les organismes de réglementation et les instances quasi judiciaires. Ils sont volontairement tenus à l'écart de l'instance qui les a créés, qu'il s'agisse du Parlement ou du

gouvernement. Cette autonomie ne devrait pas dispenser de l'obligation de rendre compte, encore qu'on pourrait soutenir que le fait de les obliger à rendre des comptes directement à l'instance qui les a créés ouvrirait la porte à l'ingérence.

DIMENSIONS DE LA REDDITION DE COMPTES

En parcourant la littérature sur l'administration publique, on constate que divers auteurs ont maintes fois tenté de reconnaître tout une gamme de liens en matière de reddition de comptes, ou tout simplement de situer le foyer des responsabilités. La classification établie ci-dessous, plus ou moins remaniée selon les exigences particulières de

AUTONOMIE OU REDDITION DE COMPTES : ILLUSTRATION

LE CONFLIT OPPOSANT LE GOUVERNEMENT D'IEFENBAKER AU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DU CANADA, JAMES COYNE, EN 1961 A NOTAMMENT DÉBOUCHÉ SUR UNE PROCÉDURE CONFIRMANT L'AUTONOMIE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DU CANADA EN MATIÈRE DE POLITIQUE MONÉTAIRE. PAR CONTRE, SI LE MINISTRE DES FINANCES N'APPROUVE PAS LA FAÇON DONT LE GOUVERNEUR EXERCE SON AUTORITÉ, IL PEUT LUI FAIRE PARVENIR UNE LETTRE OU ÉMETTRE UNE DIRECTIVE D'ORIENTATION. DEPUIS CE TEMPS, DEUX GOUVERNEURS ONT INDICÉ QU'ILS AURAIENT DÉMISSIONNÉ S'ILS AVAIENT REÇU UNE TELLE LETTRE. LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES SUR LES MARCHÉS MONÉTAIRES SONT TRÈS PRÉVISIBLES. LE GOUVERNEMENT FERAIT-IL FI DE CES CONSÉQUENCES ? PROBABLEMENT PAS. C'EST POURQUOI IL N'ENVERRAIT PAS LA LETTRE. POURRAIT-IL ATTENDRE LA FIN DU SEPTENNAT DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE ? SANS DOUTE, SURTOUT SI LE MANDAT TIRE À SA FIN. MAIS IL SEMBLE ACQUIS ET FONDÉ DE DIRE QUE LE FAIT DE NE PAS RENOUVELER LE MANDAT D'UN GOUVERNEUR DISPOSÉ À DEMEURER EN POSTE TRANSMETTRAIT SANS DOUTE LE MÊME MESSAGE AUX MARCHÉS FINANCIERS, AVEC LES MÊMES RETOMBÉES.

SANS ÉGARD AUX PERSONNES EN CAUSE, LA STRUCTURE TECHNIQUE DE LA REDDITION DE COMPTES EST AU MOINS QUELQUE PEU ENCOMBRANTE. LE GOUVERNEUR EST INDÉPENDANT, COMME IL SE DOIT. MAIS CELA PEUT DONNER L'IMPRESSION QU'IL N'A DE COMPTES À RENDRE QU'À LUI-MÊME. IL DIRA QU'IL AGIT DE MANIÈRE RESPONSABLE PUISQU'IL A L'OBLIGATION MORALE D'AGIR SELON SON ÂME ET CONSCIENCE. IL POURRAIT AJOUTER QU'IL DOIT RENDRE DES COMPTES À SON CONSEIL D'ADMINISTRATION. ON POURRAIT DONC AFFIRMER QUE C'EST LA BANQUE DU CANADA QUI EXERCE TOUT CE POUVOIR. CELA EST PEUT-ÊTRE VRAI MAIS INUTILE PARCE QU'ON NÉGLIGE L'IMPACT DE LA FAÇON TRADITIONNELLE DONT LE GOUVERNEUR DE LA BANQUE CENTRALE PERSONNIFIE À LA FOIS L'INSTITUTION ET SES POLITIQUES. LE SORT RÉSERVÉ AU TITULAIRE EST ÉGALEMENT CELUI DE SES POLITIQUES, D'OÙ SON POUVOIR ÉNORME. LORSQUE LE SEUL INSTRUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE EST LA POLITIQUE MONÉTAIRE, COMME C'EST PARFOIS LE CAS, LA PERSONNE AU CANADA AYANT, À CERTAINS ÉGARDS INDÉNIABLES, LE PLUS D'INFLUENCE SUR LA VIE QUOTIDIENNE ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE TOUTS LES CANADIENS N'EST PAS UN ÉLU. SELON CERTAINS CRITIQUES, PUISQU'IL DOIT DEMEURER INDÉPENDANT DES REPRÉSENTANTS ÉLUS, CELA LE DISPENSE CARRÉMENT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE. SON POUVOIR EST ABSOLU. OR, LE PRINCIPAL INTÉRESSÉ NE LE VERRAIT PEUT-ÊTRE PAS DE CET CEIL.

ces auteurs, a paru récemment dans nombre d'articles ou d'études. Quelques aspects de certaines formes de reddition de comptes seront approfondis dans des chapitres ultérieurs. Pour l'instant, le lecteur pourra prendre connaissance des grandes lignes de ces distinctions en matière de reddition de comptes.

REDDITION DE COMPTES INTERNE ET EXTERNE

Interne : dans une hiérarchie, la reddition de comptes s'effectue des échelons inférieurs vers la haute direction. Cette dernière fixe les objectifs et les communique aux échelons inférieurs aux fins d'exécution. Les pouvoirs sont délégués en conséquence; suit une reddition de comptes et peut-être la remise de récompenses. Au gouvernement, par exemple, la reddition de comptes parcourt les échelons successifs jusqu'au sous-ministre. Ce dernier rend ensuite des comptes au ministre intéressé. De façon générale, cette reddition de comptes interne n'est pas publique; elle ne vise que la direction.

Externe : la direction rend des comptes à son corps législatif ou administratif. Cet exercice est public lorsqu'il se déroule à l'assemblée des représentants de la population, c'est-à-dire des élus, ou à l'intention des actionnaires.

REDDITION DE COMPTES D'ORDRE POLITIQUE

Constitutionnelle : l'obligation du gouvernement de rendre des comptes au Parlement, appelée « responsabilité ministérielle », est considérée comme une exigence prévue par la Constitution.

Décentralisée : la mise sur pied d'autorités locales et de conseils régionaux en réponse au surcroît de travail du gouvernement central ou provincial engendre la dispersion de l'obligation de rendre compte, et peut-être

des conflits entre le gouvernement central et l'administration locale.

Consultative : la démocratie représentative se double de la démocratie avec participation. Les élus se sentent obligés de consulter la population; ils entretiennent des rapports étroits avec les groupes d'intérêts et estiment devoir leur rendre des comptes dans une certaine mesure. Ces groupes œuvrent en marge du processus électoral et ne sont pas nécessairement représentatifs de la diversité des intérêts dont ils se disent le porte parole. Dans ces conditions, les liens de reddition de comptes ne sont pas très clairs.

REDDITION DE COMPTES EN MATIÈRE DE GESTION

Commerciale : lorsque les services gouvernementaux sont financés au moyen de droits d'utilisation plutôt que par l'affectation de crédits, ils peuvent être évalués au moins autant en fonction de leur performance commerciale que selon la mesure dans laquelle ils répondent aux fins de la politique publique. Le cadre de reddition de comptes de nombreuses sociétés d'État serait ainsi conçu.

Ressources : les ressources dont on rend compte servent habituellement à la prestation de services à une échelle autre que commerciale. Les cadres de contrôle budgétaire doivent garantir l'efficacité et permettre d'évaluer la performance de gestion. La reddition de comptes à l'égard des ressources peut englober :

- le cadre de reddition de comptes en matière de gestion financière;
- le cadre de reddition de comptes en matière de gestion des ressources humaines;
- le cadre de reddition de comptes en matière de gestion de l'actif.

Dans le cas d'une organisation au service d'un gouvernement représentatif, le volet « ressources humaines » acquiert une dimension particulière. La compétence repose sur le mérite et ce principe, qui caractérise notre fonction publique, a des conséquences bien définies lorsqu'il s'agit de rendre compte de la gestion des ressources humaines.

Professionnelle : dans une institution publique, l'affectation des ressources est largement influencée, sinon déterminée, par des professionnels assujettis à des normes établies par un organisme d'autoréglementation. Au nom de la liberté professionnelle, ils semblent échapper largement au contrôle démocratique bien que le droit d'exercer leur profession dépende du bon vouloir du législateur.

OBLIGATION JURIDIQUE DE RENDRE COMPTE

Judiciaire : le gouvernement permet l'examen judiciaire des gestes posés par les fonctionnaires (par la Cour fédérale du Canada, par exemple) sur demande des citoyens s'estimant lésés.

Quasi judiciaire : il s'agit essentiellement d'un droit de recours visant l'application de la loi lorsque d'importants pouvoirs administratifs discrétionnaires peuvent être exercés en raison de l'obligation d'éviter tout lien de dépendance avec les instances politiques. La Cour canadienne de l'impôt est au nombre des entités assujetties à un cadre de reddition de comptes quasi judiciaire.

Réglementaire : certains organismes de réglementation (le CRTC, par exemple) sont largement indépendants; ils exécutent de vastes mandats législatifs ayant des répercussions sur les intérêts individuels des citoyens en rendant des décisions administratives à

l'abri de toute ingérence politique. Ce régime de reddition de comptes est peut-être l'un des plus complexes qui soient.

REDDITION DE COMPTES PROCÉDURALE ET CORRÉLATIVE¹¹²

Procédurale : au sens où, si toutes les exigences liées aux intrants sont réunies, les résultats escomptés sont réputés être certains. On insiste sur les procédures, les pratiques et les systèmes de gestion, de même que sur le respect des règles et des règlements.

Corrélative : les indices les plus significatifs découlent du contrôle des extraits pour déterminer si les buts visés ont été atteints, probablement grâce aux efforts consacrés à l'initiative. Il n'est pas toujours possible de retracer les intrants correspondant à chacun des extraits. L'accent est mis sur les résultats, sur les conclusions éventuelles et sur les répercussions et permet d'étendre la portée de la reddition de comptes à ce que l'on appelle l'efficacité.

La reddition de comptes dépend d'une gamme de mécanismes traduisant la diversité et la complexité du fonctionnement de l'État et d'autres institutions publiques. Dans ce cas, les liens en matière de reddition de comptes ne sont pas toujours évidents. Cette fragmentation fait qu'il importe que les organismes publics assument leurs responsabilités et soient en mesure d'expliquer et de justifier la façon dont ils s'en sont acquittés. Le fonctionnement du système politique démocratique en dépend.

R É S U M É

Considérée comme un trait de caractère et comme une réponse logique aux attentes et aux tensions, la reddition de comptes ne donne pas nécessairement lieu à l'institutionnalisation de régimes formels de cette nature en dépit du nombre croissant de fonctionnaires, de gestionnaires et de membres de corps administratifs ou législatifs qui adoptent effectivement les valeurs appropriées, sont imbus d'un sentiment de responsabilité et s'estiment comptables. Il ne suffit pas d'être de bonne foi et d'afficher une noble disposition.

Idéalement, il faut mettre l'accent sur la reddition de comptes par la gouverne : l'élite, les parlementaires, les membres des corps administratifs ou législatifs, la haute direction, bref sur tous ceux qui sont bien placés et qui, en raison des liens qu'ils entretiennent avec leurs circonscriptions respectives, comprennent bien les attentes du public.

Pour garantir la reddition de comptes, il faut des procédures de gouverne efficaces, y compris un processus de remise en question, des mécanismes appropriés de reddition de comptes, un rôle étendu pour les organismes de contrôle et de vérification des programmes et des politiques, et des protocoles adéquats pour tous les participants et les parties intéressées. Il s'ensuit en outre que les normes de sélection servant à recruter et à promouvoir les cadres supérieurs doivent garantir que les gestionnaires naturellement disposés à s'acquitter de leurs tâches de manière responsable et à rendre des comptes seront retenus.

La meilleure façon de résumer ce qui précède consiste sans doute à tracer le portrait d'un gestionnaire véritablement comptable. Celui-ci a :

- dit ce qu'il entendait faire, comment il allait procéder et dans quel but;
- cru à ce qu'il a dit;
- fait ce qu'il a dit qu'il ferait;
- fait état de ses réalisations.

- 74 *RAPPORT DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION SUR LES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA* [LE COMITÉ WILSON]. OTTAWA, INFORMATION CANADA, 1975, p. 9.
- 75 ATKINSON, OP. CIT., GLOSSAIRE.
- 76 LA BANQUE MONDIALE, OP. CIT., p. 14.
- 77 COMMISSION ROYALE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ [COMMISSION LAMBERT]. *RAPPORT FINAL*. OTTAWA, MINISTRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA, 1979, p. 421.
- 78 *IBID.*, p. 21.
- 79 C. E. S. FRANKS, OP. CIT., p. 227.
- 80 DAVID HEALD, *PUBLIC EXPENDITURE*. OXFORD, MARTIN ROBERTSON, 1984, p. 154.
- 81 *IBID.*, p. 155.
- 82 GORDON, OP. CIT., p. 607.
- 83 PAUL LOHNEIS. « ACCOUNTABILITY, COOPERATION, RECEPITIVITY », DANS *ACCOUNTABILITY IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN*, BULLETIN DE FINANCIAL MANAGEMENT IMPROVEMENT, AVRIL 1992, p. 3.
- 84 HENRI-PAUL VIGNOLA, ANCIEN DIRECTEUR DU SERVICE DE POLICE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, DANS SON LIVRE INTITULÉ *POLICE : LE DÉFI DES ANNÉES 2000*, PARU EN 1982; CITÉ DANS UN ÉDITORIAL PARU DANS *LE DROIT* D'OTTAWA LE 21 JUILLET 1993, PUIS TRADUIT ET REPRODUIT DANS LA PAGE ÉDITORIALE DE *L'OTTAWA CITIZEN* LE 26 JUILLET SUIVANT.
- 85 TIMOTHY W. PLUMPTRE. *BEYOND THE BOTTOM LINE: MANAGEMENT IN GOVERNMENT*. SOUTH HALIFAX, INSTITUT DE RECHERCHES POLITIQUES, 1988, p. 182.
- 86 SKINNER, OP. CIT., p. 636.
- 87 *FONCTION PUBLIQUE 2000, LE RENOUVELLEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA*. OTTAWA, MINISTRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA, 1990, p. 101.
- 88 *IBID.*, p. 102.
- 89 *IBID.*, p. 103.
- 90 GORDON F. OSBALDESTON. *RAFFERMIR LA RESPONSABILITÉ DES SOUS-MINISTRES*. TORONTO: MCGRAW-HILL RYERSON, 1989, p. 7.
- 91 PAUL C. LIGHT. *MONITORING GOVERNMENT, INSPECTORS GENERAL AND THE SEARCH FOR ACCOUNTABILITY*. WASHINGTON, D.C., THE BROOKINGS INSTITUTION/THE GOVERNANCE INSTITUTE, 1993, p. 12.
- 92 JAMES FESLER ET DONALD KETTL. *THE POLITICS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS*. CHATHAM (NEW JERSEY), CHATHAM HOUSE, 1991, p. 317.
- 93 JOHN LONSDALE. « POLITICAL ACCOUNTABILITY IN AFRICAN HISTORY », DANS *POLITICAL DOMINATION IN AFRICA*. PATRICK CHABAL, S.L.D. NEW YORK, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1986. CITÉ PAR LA BANQUE MONDIALE DANS *GOVERNANCE AND DEVELOPMENT*, p. 13.
- 94 BARRY M. MUNDT, RAYMOND T. OLSEN ET HAROLD I. STEINBERG. *MANAGING PUBLIC RESOURCES*. PEAT MARWICK INTERNATIONAL, 1982, pp. 3-4.
- 95 COMITÉ WILSON, OP. CIT., p. 9.
- 96 LE MOT *OBLIGATION* ÉTAIT AUSSI UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉFINITION DE LA COMMISSION LAMBERT, PRÉCITÉE. À CETTE ÉPOQUE ET DANS CE CONTEXTE, ON A PU LE PRÉFÉRER À *RESPONSABILITÉ*, RENDANT CETTE NOTION PLUS FORMELLE TOUT EN VISANT LE MÊME BUT. DE NOS JOURS, EN PARLANT DE LA REDDITION DE COMPTES, IL IMPORTE DE DISTINGUER CES DEUX NOTIONS PARCE QUE LA DEUXIÈME EST ASSORTIE D'UNE CONNOTATION NETTEMENT JURIDIQUE, SURTOUT DANS LES DOMAINES DE LA GOUVERNE DES SOCIÉTÉS — COMME DANS LE CAS DE LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS, ET DE L'ÉCOLOGIE.
- 97 GEORGE ANDERSON, PRÉSIDENT DE LA SCHL, DANS *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE DONNÉES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ : L'EXPÉRIENCE VÉCUE PAR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT*. SÉRIE SUR LES RECHERCHES APPLIQUÉES. OTTAWA, FCVI, 1990, p. II.
- 98 FRANKS, OP. CIT., p. 229.
- 99 FCVI. *EFFICACITÉ : LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC*. OTTAWA, FCVI, 1987, p. 64.
- 100 DWIGHT WALDO, DANS CEPAQ-ENAP. « DÉBATS SUR L'IMPUTABILITÉ », ACTES DU COLLOQUE SUR L'IMPUTABILITÉ, CHÂTEAU MONT STE-ANNE (QUÉBEC), 9 ET 10 JUIN 1983.
- 101 STANLEY C. BRUBAKER. « REIOINDER TO RAWLS », DANS *THE PUBLIC INTEREST*, NO. 99, PRINTEMPS 1990, p. 133.
- 102 ON TROUVERA, À LA PAGE 1165 DU VOLUME III DU *RAPPORT FINAL* DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ÉCRASEMENT D'UN AVION D'AIR ONTARIO À DRYDEN (ONTARIO), OTTAWA, MINISTRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA, 1992, UN EXPOSÉ DE CE PRINCIPE ET UNE CONTROVERSE ENTOURANT SON APPLICATION.
- 103 ALLOCATION DE ROSS WALKER À L'OCCASION DU 13^e CONGRÈS ANNUEL DE LA FCVI, DANS *LA REDDITION DE COMPTES : UNE RÉFORME LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE S'IMPOSE*. OTTAWA, FCVI, 1993, p. 11.
- 104 EDWARD WAITZER, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES VALEURS MOBILIÈRES DE L'ONTARIO, DANS UNE ENTREVUE AYANT POUR THÈME « EN QUÊTE D'UNE GHOVERNE EFFICACE », REPRODUITE DANS UN SCÉNARIO DE LA FCVI, 1994, p. 9.
- 105 CARL J. FRIEDRICH. « PUBLIC POLICY AND AND THE NATURE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY », DANS *PUBLIC POLICY*, 1940, NO 1, PP. 3-24, ET HERMAN FINER. « ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AND DEMOCRATIC GOVERNMENT », DANS *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, ÉTÉ 1941, PP. 335-350.
- 106 GORDON, OP. CIT., p. 564.
- 107 PETER GREGORY, À L'OCCASION D'UN FORUM INTITULÉ « CHANGING THE FACE OF ACCOUNTABILITY LEGISLATION » LORS DU 14^e CONGRÈS ANNUEL DE LA FCVI, TENU À OTTAWA EN NOVEMBRE 1993.
- 108 TÉMOIGNAGE DE M. JOHNNY C. FINCH, CONTRÔLEUR GÉNÉRAL ADJOINT DU UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, DEVANT LE SUBCOMMITTEE ON GOVERNMENT MANAGEMENT, INFORMATION AND TECHNOLOGY, DU COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM AND OVERSIGHT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, PUBLIÉ DANS *MANAGING FOR RESULTS: STATUS OF UNITED STATES GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACT* (GAO/T-GGD-95-193, 27 JUIN 1995).
- 109 MICHAEL DICTER, SOUS-MINISTRE DE LA SANTÉ DE L'ONTARIO, DANS *LA COMMUNICATION DE DONNÉES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ, L'EXPÉRIENCE DE L'HÔPITAL QUEEN ELIZABETH*. FCVI, SÉRIE SUR LES RECHERCHES APPLIQUÉES, 1992, p. 3.
- 110 N. JOHNSON. « DEFINING ACCOUNTABILITY », DANS *PUBLIC ADMINISTRATION BULLETIN*, NO 17, DÉCEMBRE 1974, p. 3, CITÉ PAR P. M. JACKSON DANS *THE POLITICAL ECONOMY OF BUREAUCRACY*. OXFORD, PHILIP ALLEN, 1982, p. 212.
- 111 ON TROUVERA, À LA PAGE 1035 DU VOLUME III DU *RAPPORT FINAL* DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ÉCRASEMENT D'UN AVION D'AIR ONTARIO À DRYDEN, UNE DISSUSSION SUR LES PROBLÈMES DE REDDITION DE COMPTE IMPUTABLES À L'ORGANISATION ET À LA STRUCTURE DE L'AUTORITÉ.
- 112 JAMES CUTT. *COMPREHENSIVE AUDITING IN CANADA, THEORY AND PRACTICE*. NEW YORK, PRAEGER, 1988, PP. 53-54. M. CUTT A SOUVENT EMPLOYÉ CETTE DISTINCTION POUR ORIENTER SES EXPOSÉS.

C H A P I T R E 5

OBLIGATION DE
RENDRE COMPTE

LE DROIT DE REGARD DU PARLEMENT SELON KERNAGHAN

AU GOUVERNEMENT, L'APPLICATION D'UN SYSTÈME ÉLABORÉ ET COHÉRENT D'ATTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS REQUIERT LE MAINTIEN ET LA COMPLÉMENTARITÉ DES RESPONSABILITÉS ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES. SOUS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE CANADIEN, EN VERTU DUQUEL LE CABINET DOMINE LE PARLEMENT, LES PRÉOCCUPATIONS AU SUJET DE L'ÉTAT DES RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT GRAVITENT AUTOUR DES ACTIONS DES MINISTRES ET DES FONCTIONNAIRES. LA PERFORMANCE DU PARLEMENT, LORSQU'IL S'AGIT DE CONTRÔLER L'EXERCICE DU POUVOIR MINISTÉRIEL ET BUREAUCRATIQUE, DÉPEND LARGEMENT DE LA CAPACITÉ ET DE LA VOLONTÉ DES MEMBRES DE L'OPPOSITION À LA CHAMBRE DES COMMUNES DE CONTRÔLER OU D'INFLUENCER LES MINISTRES. LE POUVOIR DU PARLEMENT SUR LA FONCTION PUBLIQUE EST SURTOUT EXERCÉ DE FAÇON INDIRECTE EN INTERROGEANT ET EN CRITIQUANT LES MINISTRES TENUS DE RENDRE COMPTE AU PARLEMENT DE L'ADMINISTRATION DE LEUR MINISTÈRE. PUISQUE, SELON LA CONSTITUTION, LES MINISTRES SONT LES INTERMÉDIAIRES OFFICIELS ENTRE LES PARLEMENTAIRES ET LES FONCTIONNAIRES, LA CAPACITÉ DU PARLEMENT D'INFLUER SUR LES RECOMMANDATIONS ET LES DÉCISIONS DES FONCTIONNAIRES DÉPEND LARGEMENT DE L'INTERPRÉTATION ET DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE SUR LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE. AINSI, LA CAPACITÉ DU PARLEMENT DE MAINTENIR ET DE PROMOUVOIR LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE EST DIRECTEMENT FONCTION DE L'INTERPRÉTATION DE LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE, ELLE-MÊME ÉTROITEMENT LIÉE AUX CONVENTIONS DE NEUTRALITÉ POLITIQUE ET D'ANONYMAT DE LA FONCTION PUBLIQUE. CES TROIS CONVENTIONS (OU DOCTRINES) CONSTITUTIONNELLES SONT ESSENTIELLES À L'APPLICATION CONCRÈTE DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE DANS LA MESURE OÙ LEUR DÉFINITION ET LEUR USAGE FAÇONNENT LARGEMENT LES MÉCANISMES D'INTERACTION ENTRE, D'UNE PART, LES FONCTIONNAIRES ET, D'AUTRE PART, LES PARLEMENTAIRES ET LES MINISTRES.

Le développement du principe de gouvernement responsable traduit la lutte au prix de laquelle le peuple a pris le contrôle, par le biais de leurs représentants élus, de ce qui constituait autrefois le pouvoir absolu de la monarchie. Cette lutte est presque complètement terminée de nos jours, le rôle du chef de l'État étant surtout cérémonial. Mais les gouvernements modernes ont assumé un pouvoir énorme qu'exercent des ministres (le plus souvent des représentant élus) par le biais de vastes bureaucraties. Il s'agit donc non pas de contrôler le monarque mais d'exiger des comptes de la part des ministres et des fonctionnaires.

Dans une démocratie parlementaire comme le Canada, les électeurs n'ont que rarement l'occasion de se prononcer sur le gouvernement lors d'élections générales. Il incombe aux médias et, il faut le souligner, à la législature d'exercer couramment le contrôle. Le politologue Kenneth Kernaghan a souligné ce rôle dans un document publié en 1979.¹¹³

Tous semblent convenir que les ministres doivent rendre compte de leurs actions et politiques au Parlement. Selon une présentation du Bureau du Conseil privé sur la responsabilité constitutionnelle des ministres à la Commission Lambert, la « responsabilité ministérielle est un principe fondamental de la Constitution. Selon ce principe, un ministre doit rendre compte *personnellement* de son exercice du pouvoir à la Chambre des communes ». ¹¹⁴

La mesure dans laquelle les ministres devraient répondre des actions et des décisions des fonctionnaires est moins précise. Il en va de même de la mesure dans laquelle les fonctionnaires doivent rendre des comptes et fournir des renseignements aux comités législatifs.

LE POINT DE VUE TRADITIONNEL

Le point de vue traditionnel, ou puriste, est celui hérité de la convention britannique. Il prévoit que les ministres sont personnellement responsables et comptables des actions de leurs fonctionnaires. En contrepartie, les fonctionnaires doivent faire preuve de neutralité politique et les conseils qu'ils donnent aux ministres demeurent confidentiels, ce qui garantit l'anonymat des bureaucrates. En résumé, selon le point de vue traditionnel, les fonctionnaires rendent des comptes aux ministres, qui en font autant devant le Parlement.

Ainsi, les ministres sont vraiment responsables et comptables devant le Parlement du fonctionnement de leurs ministères. À cette fin, ils doivent notamment rendre compte :

- des politiques et des actes et décisions politiques;
- de la gestion et de l'administration;
- de l'utilisation des fonds.¹¹⁵

Jim Mitchell, ancien haut fonctionnaire, est de cet avis. Il ajoute : « Je ne crois pas qu'il faille modifier de quelque façon que ce soit les liens fondamentaux de reddition de comptes entre le Parlement, les ministres et les fonctionnaires qui sont le fruit d'une tradition parlementaire vieille d'au moins deux siècles. »¹¹⁶ Mitchell s'inquiète particulièrement de la perte possible de neutralité de la fonction publique si les fonctionnaires devaient rendre des comptes directement au Parlement. Il

soutient que la visibilité des hauts fonctionnaires et la controverse qu'un tel mécanisme de reddition de comptes pourrait soulever auraient certainement des conséquences pour les rapports entre les ministres et leurs collaborateurs.¹¹⁷

LE POINT DE VUE DU PRÉSIDENT DWIGHT D. EISENHOWER

LE GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS EST DEVENU TROP GROS, TROP COMPLEXE ET TROP OMNIPRÉSENT PAR SON INFLUENCE SUR LA VIE DE NOUS TOUS POUR QU'UNE SEULE PERSONNE PUISSE PRÉTENDRE EN DIRIGER DANS LE DÉTAIL LES PROGRAMMES IMPORTANTS ET NÉVRALGIQUES. IL FAUT ABSOLUMENT DES ADJOINTS COMPÉTENTS, À DÉFAUT DESQUELS LE POUVOIR EXÉCUTIF S'ENLISERAIT. POUR MOBILISER LA LOYAUTÉ, LE DÉVOUEMENT ET L'EFFORT OPTIMAL DE PERSONNES COMPÉTENTES ET EXCEPTIONNELLES, IL FAUT FAIRE PREUVE DE PATIENCE ET DE COMPRÉHENSION, ÊTRE DISPOSÉ À DÉLÉGUER DES POUVOIRS ET ACCEPTER LA RESPONSABILITÉ DES ERREURS — RÉELLES OU APPARENTES — COMMISES DE BONNE FOI PAR CES ADJOINTS ET SUBORDONNÉS. ON NE SAURAIT S'ATTRIBUER UNE TELLE LOYAUTÉ DE CES PERSONNES EN NOUS DÉLÉGUANT DE NOS RESPONSABILITÉS, EN NOUS PLAIGNANT, PAR DES ADMONESTATIONS OU LA DÉMAGOGIE. LES PRINCIPAUX SUBALTERNES DOIVENT SAVOIR QU'ILS SONT LARGEMENT RESPECTÉS SUR LE PLAN PROFESSIONNEL COMME PERSONNEL, ET LE CHEF DOIT FAIRE SA PART POUR QU'IL EN SOIT AINSI.¹¹⁸

Selon les traditionalistes, la reddition de comptes par les ministres ne peut être efficace que si elle est claire et dépourvue d'ambiguïté, en dépit de l'énorme complexité de l'administration publique de nos jours. La clarté vient du fait que, selon ce principe, le ministre est personnellement tenu de rendre des comptes au Parlement de manière formelle et visible.

LE DÉBAT

Ce point de vue n'est pas le seul. Selon certains observateurs, au début de la Confédération canadienne, il convenait que les ministres rendent des comptes puisque la vie, le gouvernement et l'administration étaient simples au point d'être transparents. Les ministres pouvaient se tenir au courant de la situation de leur ministère. Ce n'est manifestement plus le cas, insistent-ils, et il est désormais irréaliste de s'attendre à ce qu'un ministre soit informé, et donc comptable, de toutes les mesures prises par les centaines, voire les milliers, de fonctionnaires de son ministère.

En outre, vu la complexité des gouvernements modernes, certains estiment que les hauts fonctionnaires participent activement à l'élaboration des politiques et devraient répondre des conseils qu'ils donnent aux ministres. Puisque la récente rationalisation du Cabinet fédéral et les initiatives semblables dans certaines provinces ont débouché sur des ministères beaucoup moins nombreux mais souvent plus vastes, les hauts fonctionnaires participeront sans doute plus que jamais à l'orientation du programme stratégique. Cela mine les responsabilités réelles des ministères et milite en faveur de mécanismes publics adéquats pour exiger des comptes de la part des fonctionnaires.

Après mûre réflexion, un élu a fait remarquer que « le régime en place est inadéquat, et nous devons faire en sorte que les hauts fonctionnaires qui se verront confier des responsabilités supplémentaires en rendront pleinement compte, de sorte que nous, les politiciens, puissions rendre des comptes à nos électeurs ». ¹¹⁹ Selon la Commission Lambert, le ministre devrait être soulagé des responsabilités expressément confiées au sous-ministre, ce qui implique un remaniement en profondeur des responsabilités ministérielles.

« LE PARLEMENT DEVRAIT EXIGER QUE LES SOUS-MINISTRES RENDENT COMPTE DES QUESTIONS ADMINISTRATIVES, ET QUE LES POLITICIENS RÉPONDENT DES DÉCISIONS POLITIQUES. » SELON C.E.S. FRANKS, IL CONVIENT DE PROCÉDER AINSI POUR QUE LA DOCTRINE CORRESPONDE À LA PRATIQUE.¹²⁰

Ce point de vue soulève une préoccupation : un régime de reddition de comptes *à l'intérieur* du gouvernement deviendrait un élément du régime de reddition de comptes *entre* le gouvernement et le Parlement. La responsabilité des ministres envers le Parlement permet de veiller à ce que le gouvernement demeure comptable envers le Parlement, en accord avec la convention constitutionnelle. Si le ministre devait répondre de son ministère devant le Parlement conjointement avec le sous-ministre, la reddition de comptes interne ferait partie de la reddition de comptes externe ou publique. Dans ces conditions, certains observateurs entrevoient, d'une part, une dilution de l'obligation pour les ministres de rendre des comptes et, d'autre part, une érosion de l'anonymat et de la neutralité des fonctionnaires.

Le débat continue de faire rage.

LE POINT DE VUE DE M. OSBALDESTON

Dans son rapport intitulé *Keeping Deputy Ministers Responsible*, paru en 1988, l'ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, M. Gordon Osbaldeston, soutient que « la responsabilité ministérielle était à la base du gouvernement responsable; y soustraire des pans entiers de l'administration publique aurait pour effet de rompre la chaîne de responsabilité bidirectionnelle entre le public et les ministres ». ¹²¹

En guise de solution, M. Osbaldeston proposait de faire une distinction entre le fait d'être comptable devant le Parlement et la reddition de comptes à ce dernier. À son avis, les sous-ministres ont « l'obligation de fournir des renseignements exacts et complets aux comités parlementaires et d'aider ... à expliquer les politiques et les programmes ministériels. » Cela rejoint l'essentiel des suggestions que le Conseil privé a soumises à la Commission Lambert :

Les fonctionnaires *rendent compte à leurs ministres* respectifs, lesquels sont comptables à la Chambre de leur exercice du pouvoir dont ils sont investis en vertu de la loi et en vertu de leur responsabilité envers la Chambre des communes. Il est cependant possible de distinguer entre, d'une part, la responsabilité du sous-ministre envers son ministre à l'égard de toutes les actions prises sous la responsabilité du ministre et, d'autre part, son obligation de rendre compte aux comités parlementaires des affaires administratives qui ne mettent pas directement en cause l'exercice de la responsabilité du ministre. L'obligation qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte aux comités parlementaires ne modifie en rien la responsabilité *officielle* et *directe* que le ministre assume personnellement envers le parlement à l'égard de toute question qui relève de son pouvoir de discipline et dont la Chambre a choisi de le tenir responsable.¹²²

En résumé, M. Osbaldeston estime que les sous-ministres sont comptables devant le Parlement alors que les ministres doivent lui rendre des comptes. Une distinction aussi nette est spontanément attrayante. Or, on sait par expérience que, lorsqu'un fonctionnaire comparaît devant un comité de la Chambre et fournit des renseignements à propos de ce que les partis d'opposition considè-

rent comme une extravagance de la part du gouvernement, la couverture qu'en font les médias porte à croire que le fonctionnaire qui était comptable de cette question et qui en a rendu compte en était directement responsable, mettant ainsi le ministre à l'abri. Cela peut expliquer en partie pourquoi les ministres sont souvent absents des réunions des comités.

LE POINT DE VUE DU COMITÉ McGRATH

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a exprimé le point de vue suivant :

La notion selon laquelle le ministre doit être responsable de tout ce qui se passe dans son ministère était peut-être réaliste à une certaine époque, mais elle a depuis longtemps cessé de refléter la réalité. Comme le ministre ne peut absolument pas être au courant de tout, la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère.

Nous avons entendu de nombreux arguments en faveur d'une nouvelle doctrine voulant que le sous-ministre soit responsable de toutes les questions d'ordre administratif, notamment de l'application de la politique du ministère. Cette doctrine préciserait les obligations des hauts fonctionnaires, y compris celle de témoigner devant les comités parlementaires sur les questions d'ordre administratif. Les sous-ministres seraient donc appelés à comparaître régulièrement devant les comités. Grâce à ces contacts suivis et ouverts avec les hauts fonctionnaires, les députés pourront se faire une idée plus réaliste des pratiques administratives et mieux cerner les différents domaines de responsabilité.¹²³

LA TRADITION BRITANNIQUE AU CANADA

LA DOCTRINE CANADIENNE DE RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE PROCÈDE LARGEMENT DE LA TRADITION BRITANNIQUE. IL FAUT TOUTEFOIS SE RAPPELER QUE LE CANADA DIFFÈRE DE LA GRANDE-BRETAGNE. AINSI, AU ROYAUME-UNI, LE SOUS-MINISTRE, APPELÉ LE « SECRÉTAIRE PERMANENT » (PERMANENT SECRETARY), OCCUPE ÉGALEMENT LE POSTE DE ACCOUNTING OFFICER. C'EST LUI QUI SIGNE LES COMPTES DES MINISTÈRES, SE PORTE GARANT DE LEUR EXACTITUDE, EN RÉPOND DEVANT LE COMITÉ DES COMPTES PUBLICS ET ASSUME LA RESPONSABILITÉ DES ERREURS QU'ILS RENFERMENT. IL S'AGIT DE TENIR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE À L'ÉCART DU CONTRÔLE MINISTÉRIEL OU POLITIQUE, TANT SELON LA LOI QU'EN PRATIQUE. AU CANADA, LE MINISTRE EST RESPONSABLE DE TOUS LES ASPECTS DE LA POLITIQUE ET DES TÂCHES ADMINISTRATIVES ET DOIT EN RENDRE COMPTE AU PARLEMENT.¹²⁴

LE SOUS-MINISTRE

LES RAPPORTS ENTRE LES SOUS-MINISTRES ET LES HAUTS FONCTIONNAIRES, D'UNE PART, ET LES ÉLUS, D'AUTRE PART, SONT COMPLEXES ET AMBIGUS, À L'IMAGE DU PROCESSUS DE GOUVERNE PROPREMENT DIT. OR, SI CES RAPPORTS NE COMPORTENT QUE DE RARES ABSOLUS, LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DEVIENNENT ASSEZ CLAIRS DÈS QU'ON PREND UN CERTAIN RECUIL. LES FONCTIONNAIRES SONT AU SERVICE DES ÉLUS MAIS NE FONT PAS PARTIE DE CE GROUPE. NOUS CONTRIBUONS DE SOLIDES CONNAISSANCES, UNE SAINTE CAPACITÉ DE TRAVAIL ET LE MAXIMUM DE NEUTRALITÉ POLITIQUE QU'ON POURRAIT RAISONNABLEMENT ESPÉRER DE QUICONQUE. SI NOUS NE POUVONS PLUS ÊTRE AUSSI ANONYMES QU'AUTREFOIS, NOUS SAVONS AUSSI QU'IL NOUS FAUT DEMEURER DANS LES COULISSES DE LA SCÈNE PUBLIQUE, CETTE DERNIÈRE ÉTANT RÉSERVÉE À CEUX ET CELLES QUI MÉRITENT DE L'OCCUPER DU FAIT DE LEUR ÉLECTION.¹²⁵

À PROPOS DES MINISTRES ET DES COMITÉS DES COMPTES PUBLICS

En 1980, le conseil d'administration de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) a publié les résultats de ses premiers travaux de recherche dans un ouvrage intitulé *Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs — Une plus grande imputabilité*. On y formulait un certain nombre de recommandations, y compris la suivante : « Les ministres ne [devraient être] appelés à témoigner devant les Commissions des comptes publics que s'ils sont impliqués dans les décisions faisant l'objet d'un examen ».¹²⁶

Cette recommandation s'inspire largement des commentaires des sous-ministres fédéraux et provinciaux interrogés dans le cadre de cette étude. Ces derniers étaient d'avis qu'il était à la fois juste et équitable qu'ils répondent eux-mêmes des mesures et des décisions qu'ils prennent de leur propre chef. Deux arguments en faveur de cette position ont été soulevés. Premièrement, la participation des ministres aux réunions des comités ouvre la porte aux discussions politiques partisans, ce que ces comités devraient carrément éviter. Deuxièmement, la disponibilité du ministre ne devrait pas dispenser les fonctionnaires de répondre des mesures qu'ils ont prises aux fins d'administrer un programme.

Il est intéressant de souligner que, lorsqu'ils ont été interrogés, les ministres étaient partagés. Certains prônaient l'application stricte de la doctrine de la responsabilité ministérielle : le ministre répond de tout ce qui se passe dans son ministère. D'autres ont soutenu que le Comité des comptes publics se penchait sur des questions de politique (ce qui ne correspond peut-être pas à son rôle); par conséquent, le ministre ne peut donner carte blanche aux fonctionnaires lorsqu'il s'agit de répondre aux questions. D'autres encore estiment que les ministres sont chargés d'établir la politique,

mais non de l'appliquer ou de l'administrer. Ils ne peuvent donc répondre des décisions portant sur l'administration des programmes ministériels.

LE POINT DE VUE DU CONSEIL PRIVÉ

Si l'on se fie au passage suivant, tiré d'un livre blanc sur *Fonction publique 2000*, un projet de renouvellement de la fonction publique, publié en 1990, le gouvernement du Canada semblait avoir retenu l'approche classique à l'égard de la responsabilité ministérielle :

Les ministres sont individuellement et collectivement responsables envers la Chambre des communes de tout ce que fait le gouvernement, et notamment de la gestion et de la conduite de la fonction publique. Individuellement, les ministres sont responsables de l'administration des décisions prises par le gouvernement ainsi que des actions des fonctionnaires qui relèvent de leur compétence. Collectivement, ils sont responsables des décisions de l'ensemble du gouvernement ainsi que des actions de tous leurs collègues.¹²⁷

Dans un rapport sur la mise en œuvre des initiatives de *Fonction publique 2000* publié le 30 juin 1992, le Bureau du Conseil privé a ajouté une précision au sujet de la responsabilité ministérielle. Ce rapport faisait suite à un débat sur l'admission accélérée au Canada de l'ancien ambassadeur de l'Iraq aux États-Unis. Cette précision est ainsi formulée :

Le point le plus important qu'il faut faire ressortir clairement, c'est que le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle exige que les ministres, et seulement les ministres, rendent compte à la Chambre des communes des activités menées en leur nom. Cette responsabilité ministérielle ne signifie pas que les ministres doivent démissionner

lorsqu'un fonctionnaire commet une erreur ou agit de façon inconvenante. Dans de telles circonstances, les ministres assument leurs responsabilités en prenant les mesures de correction nécessaires. En fait, depuis la Confédération, on ne connaît aucun exemple d'un ministre donnant sa démission à cause d'une erreur ou d'une autre action d'un fonctionnaire.¹²⁸

Cet énoncé n'est pas incompatible avec la position énoncée dans le rapport de 1990. Il se démarque toutefois du discours classique, repris encore au cours des dernières années par le Parlement britannique.

Dans son rapport, le Bureau du Conseil privé traite ensuite des éléments fondamentaux de cette responsabilité, que l'on dit conformes à la pratique en vigueur :

- Les ministres ... sont constitutionnellement responsables devant la Chambre des communes de leurs actions et des actions de leurs fonctionnaires.
- ... [L]e pouvoir de l'État s'exerce sous l'autorité d'agents élus responsables devant les représentants des électeurs.
- Les fonctionnaires sont responsables devant les ministres... Bien sûr, les fonctionnaires, au nom de leurs ministres, témoignent devant les comités de la Chambre, à condition que ceci n'entraîne pas les fonctionnaires dans une controverse partisane...
- Les ministres remplissent leurs responsabilités et [en] rendent compte ... conformément aux pratiques et aux conventions établies... [L]es ministres ne [peuvent] pas savoir tout ce qui se passe sous leur autorité...
- La façon dont les ministres exercent leurs responsabilités pour les actions de leurs fonctionnaires dépendra des circonstances et de la question, par exemple, de savoir si un fonc-

tionnaire a agi d'une manière clairement inacceptable dont le ministre n'avait aucune connaissance.

Le rapport cite des experts reconnus à l'appui de cette position. À propos de la responsabilité, l'un deux écrit ce qui suit : « Lorsqu'un acte est accompli que le ministre désapprouve et dont il n'avait pas de connaissance préalable, il n'y a aucune obligation pour lui de l'appuyer, de défendre les erreurs de ses agents, ou de démissionner ». ¹²⁹

Eu égard aux mesures de correction, un autre expert adopte le point de vue suivant : « Il est maintenant presque universellement accepté qu'il est déraisonnable de tenir un ministre personnellement responsable, au point d'exiger sa démission, pour les erreurs administratives de ses subordonnés... La pratique habituelle dans ces cas, c'est que le ministre informe le Parlement que la faute incombe à ses fonctionnaires, et il promet que les coupables seront ramenés à l'ordre et que leurs erreurs seront corrigées ». ¹³⁰

LA RESPONSABILITÉ DES FONCTIONNAIRES

Le rapport sur *Fonction publique 2000* renferme les passages suivants à propos de la responsabilité des fonctionnaires :

La doctrine de la responsabilité ministérielle impose des responsabilités aux fonctionnaires tout aussi bien qu'aux ministres. Les ministres se fient sur la qualité et la continuité des conseils et des renseignements fournis par leurs fonctionnaires afin d'être en mesure d'exercer pleinement leurs responsabilités devant la Chambre. Les fonctionnaires doivent donc s'assurer que leur conduite ne mettra pas leur ministre en difficulté, et ils doivent également s'assurer que le ministre est pleinement informé de toute question sérieuse qui pourrait

faire l'objet d'un débat public. « Pourquoi ne m'a-t-on rien dit ? » : c'est là une des accusations les plus graves à l'égard d'un fonctionnaire qu'un ministre puisse faire...

C'est donc dire que les fonctionnaires, et particulièrement les hauts fonctionnaires, sont payés pour faire preuve de jugement, et ce jugement consiste avant tout à décider de ce que le ministre doit savoir.

Les fonctionnaires sont responsables de leurs fautes et de leurs erreurs de jugement devant le ministre, qui à son tour doit rendre compte au Parlement. La responsabilité des fonctionnaires s'exerce par la voie hiérarchique jusqu'au sous-ministre, qui a la responsabilité d'ensemble de la conduite des membres de son ministère. Les fonctionnaires sont soumis à un code légal de discipline édicté par le Parlement; ce code comprend un éventail de sanctions dont la plus sévère est le renvoi...

Et en cas de problèmes, les ministres doivent assumer leurs responsabilités, demander une enquête sur les circonstances, et s'assurer que le sous-ministre prend toutes les mesures de redressement nécessaires pour corriger les procédures et pour imposer les mesures disciplinaires appropriées. ¹³¹

Sur la question de l'anonymat des fonctionnaires, le rapport renferme les passages suivants :

Il est évident que les ministres ne peuvent pas tout savoir sur les activités de leurs ministères. De plus, les ministres doivent fournir au Parlement un grand nombre de renseignements, par l'intermédiaire d'une variété de mécanismes tels que les questions écrites et orales, les motions, les documents concernant les budgets des dépenses, l'étude des projets de loi du gouvernement, et l'examen des comptes publics et [des] rapports du vérificateur général. Les fonctionnaires doi-

vent donc appuyer les ministres dans leur obligation de rendre compte au Parlement.

Sans porter atteinte à son droit de tenir les ministres responsables, le Parlement a de plus en plus accepté que les fonctionnaires lui rendent compte (toujours au nom de leur ministre) de questions où il est peu probable que la confiance de la Chambre à l'égard des ministres soit mise en cause...

[L]a pratique de faire témoigner les fonctionnaires devant les comités parlementaires au nom de leur ministre a porté atteinte à l'anonymat traditionnel de la fonction publique. À une époque où le Parlement et les médias exercent une surveillance étroite, les fonctionnaires ont beaucoup plus de chances que par le passé d'être connus du grand public. Mais ceci n'a pas changé le principe fondamental qui veut que les fonctionnaires sont responsables devant les ministres, et les ministres devant la Chambre des communes.¹³²

LA JURISPRUDENCE

Les tribunaux n'ont pas souvent été saisis de la question de la responsabilité ministérielle. L'arrêt *Bhatnager* fait exception.¹³³ Dans cette cause, la Cour suprême du Canada devait déterminer si deux ministres pouvaient être tenus responsables pour outrage au tribunal parce que leurs fonctionnaires ne s'étaient pas conformés à l'ordonnance d'un tribunal destinée aux ministres. Ces derniers n'avaient pas été informés de l'ordonnance. La Section de première instance de la Cour fédérale avait conclu à l'absence d'outrage au tribunal. La Section d'appel de ladite cour avait déclaré le contraire.

Dans ses motifs, rédigés pour le compte de la Cour suprême, le juge John Sopinka écrit ce qui suit :

Dans le cas des ministres de la Couronne qui dirigent de grands ministères et qui sont engagés dans un grand nombre de procédures, il serait extraordinaire que des ordonnances soient portées systématiquement à leur attention. Pour inférer la connaissance dans un tel cas, il doit exister des circonstances qui indiquent une raison spéciale de porter l'ordonnance à l'attention du ministre...

Cela ne veut pas dire que les ministres pourront se cacher derrière leurs avocats pour échapper aux ordonnances de la cour. Toute directive ayant pour effet de garder le ministre dans l'ignorance peut entraîner la responsabilité sur le fondement de la doctrine de l'aveugle volontaire. Qui plus est, le fait qu'un ministre ne puisse jamais être assuré qu'on n'arrivera pas à cette conclusion devrait suffire à l'inciter à faire en sorte que les fonctionnaires comprennent bien l'importance de se conformer aux ordonnances des tribunaux.

La Cour a statué à l'unanimité que les ministres en cause n'étaient pas coupables d'outrage au tribunal.

Même si cette décision clarifie le statut juridique des ministres à l'égard des activités de leurs fonctionnaires, elle ne règle pas nécessairement la question de la responsabilité des ministres devant le Parlement en ce qui a trait aux actions des fonctionnaires, qui relève de la convention et non du droit.

L'AFFAIRE WESTLAND

À l'instar des révolutions, les crises parlementaires font ressortir ce qu'il y a de meilleur et de pire chez les gens. L'affaire Westland, qui a frappé la Grande-Bretagne à la fin de 1985 et au début de 1986, a incité des comités de la Chambre des communes à faire enquête.¹³⁴ L'une de ces enquêtes, celle

du Treasury and Civil Service Select Committee, portait sur les devoirs et les responsabilités des fonctionnaires à l'endroit des ministres. Celle du Defence Select Committee a débouché sur un rapport dans lequel la conduite inconvenante des ministres et des fonctionnaires est critiquée. Dans sa réponse au rapport de ce comité, le gouvernement a repris la perspective constitutionnelle traditionnelle de l'obligation de rendre compte :

Le gouvernement appuie les deux propositions clés du Comité au sujet de la reddition de comptes : d'une part, les ministres, et non les fonctionnaires, sont responsables de la politique et en rendent compte; d'autre part, les conseils que les fonctionnaires donnent aux ministres sont confidentiels et doivent le demeurer. Les ministres sont constitutionnellement responsables des gestes posés par leurs fonctionnaires pour exécuter les politiques du gouvernement ou pour s'acquitter des responsabilités que le Parlement leur a confiées.¹³⁵

Cette formulation de la doctrine de la responsabilité ministérielle est extrêmement simple, mais même un mécanisme simple de reddition de comptes peut engendrer de graves problèmes. Le ministre visé par les allégations de comportement déplacé a démissionné. Un autre a assumé l'entière responsabilité des actions des cinq fonctionnaires accusés de comportement déplacé parce qu'ils avaient diffusé un document de manière clandestine, geste des plus préjudiciables dans les circonstances. Il a démissionné. Mais le Premier ministre, qui a identifié publiquement les fonctionnaires en cause au lieu de protéger leur anonymat, a rejeté toute responsabilité pour leurs actions. Qui plus est, les cinq fonctionnaires en question ont été empêchés de se défendre par leurs ministres.

Même si cette mise au point pourra rassurer ceux qui ont une nette prédilection pour la doctrine traditionnelle, le plus important syndicat de la fonc-

tion publique n'a guère apprécié son utilisation pour colmater la brèche ouverte par l'affaire Westland :

Il semble que les conventions sur la reddition de comptes ne tiennent plus. Certains fonctionnaires se sont retrouvés dans une position intenable, tant à l'égard de leur propre conduite et parce qu'on leur a demandé de répondre de la véracité des propos de ministres, et il n'y a aucune raison de croire que cela ne se reproduira pas. Il ne faudrait pas sous-estimer l'impact de cette situation sur le moral de chacun et de l'ensemble des employés. Les hauts fonctionnaires ne sont pas pusillanimes; ils sont parfaitement capables de rendre clairement compte de leurs actions et de réfuter les critiques si on leur en donne l'occasion, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.¹³⁶

CONSEILS ET ANONYMAT

Les membres des comités de la Chambre des communes interrogent souvent les fonctionnaires à propos de certaines questions administratives, de la politique et de la nature des conseils qu'ils donnent aux ministres. Cela ne veut pas dire que les fonctionnaires révéleront la nature de leurs conseils, mais ils peuvent se sentir pressés de le faire. En outre, on a parfois dérogé à l'anonymat traditionnel des fonctionnaires, qui fait partie de cette simple doctrine de reddition de comptes et des fonctionnaires ont été nommés dans le cadre de déclarations politiques.¹³⁷

L'obligation d'expliquer des programmes complexes et de consulter le public à propos des orientations proposées est largement au-dessus des forces de tout ministre. Il est parfaitement sensé que les fonctionnaires exécutent des tâches semblables pour appuyer les ministres, à condition de ne jamais oublier la

place qu'ils occupent dans l'ordre établi. Le nom des sous-ministres ne doit pas entrer dans l'usage courant, ni maintenant ni plus tard.

Compte tenu de la description qui précède, le cas classique du gouvernement élu qui prend les décisions de politique et de la fonction publique qui les exécute est simpliste. Les connaissances des fonctionnaires ne se limitent pas aux aspects administratifs et techniques du ministère. Ils connaissent aussi les dossiers qui relèvent de ce dernier; ils ont composé avec les tentatives antérieures, réussies ou non, visant à les régler; et ils peuvent connaître assez bien la clientèle du ministère.

Pour toutes ces raisons, les conseils des sous-ministres et des hauts fonctionnaires peuvent être de nature « politique », notamment lorsqu'ils communiquent au ministre les réactions possibles à une mesure proposée, et plus particulièrement celles des clients du ministère, mais non pas de nature *partisane* au sens de proposer au gouvernement des façons de tourner l'opposition en dérision. Cela est parfaitement acceptable.

... Certains soutiennent parfois que le principe de confidentialité des conseils que nous donnons aux ministres sert à protéger les fonctionnaires. En fait, c'est tout le contraire. Il s'agit de permettre aux ministres d'exercer leur jugement au maximum lorsqu'ils prennent une décision. Le travail des ministres est déjà assez difficile. Ils ne doivent pas craindre que leurs fonctionnaires remettent leurs décisions en question sur la scène publique. De façon plus immédiate, un ministre a le droit de supposer que les conseils qu'il reçoit sont les plus judicieux que ses fonctionnaires puissent lui donner et que ces derniers ne parlent pas pour la galerie.¹³⁸

UN EXEMPLE TYPIQUE

Au Canada, un incident intéressant s'est produit lorsque le sous-ministre des Finances a démissionné peu après le dépôt, en novembre 1981, d'un budget largement et publiquement critiqué. Le ministère et les collaborateurs du sous-ministre avaient fait l'objet de critiques vives, et souvent personnelles, dans la presse. Dans sa lettre de démission, le sous-ministre a fait les observations suivantes : premièrement, il a assumé l'entière responsabilité de la nature des conseils qu'il avait fournis au ministre et au Cabinet; deuxièmement, il a assumé l'entière responsabilité du travail de ses subalternes, comme il sied à un supérieur hiérarchique. Il a réitéré la tradition de neutralité, d'objectivité et d'anonymat de la fonction publique. Et il a déploré le fait que, investis de ces très nobles qualités, ses subalternes ne pouvaient répondre publiquement à leurs détracteurs.

Curieusement, certains organes de presse parmi les plus influents n'ont pas tenu compte de ce que le sous-ministre avait reformulé des principes constitutionnels fondamentaux et ont indiqué que la démission du sous-ministre et sa lettre même signifiaient qu'il acceptait la responsabilité du budget, permettant ainsi aux élus de sauver la face. En acceptant cette démission, le Premier ministre a réitéré les principes fondamentaux et reconnu que les fonctionnaires sont responsables des conseils, et non des décisions. L'effet rassurant de cette réponse n'a toutefois pas duré puisque, au fil des ans, plusieurs hauts fonctionnaires ont écopé à la place de leurs ministres, ces derniers s'en tirant presque indemnes. C'est ainsi qu'avec le temps, la doctrine traditionnelle de la responsabilité ministérielle a été sérieusement ébranlée.

- 113 KENNETH KERNAGHAN. « POWER, PARLIAMENT AND PUBLIC SERVANTS IN CANADA: MINISTERIAL RESPONSIBILITY REEXAMINED », DANS *CANADIAN PUBLIC POLICY-ANALYSE DE POLITIQUES*, VOL. 3, 1979, P. 384.
- 114 MÉMOIRES PRÉSENTÉS À LA COMMISSION ROYALE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ. OTTAWA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, 1979, PP. 1-3.
- 115 FRANKS, OP. CIT., P. 227.
- 116 JIM MITCHELL. « ACCOUNTABILITY », DANS *OPTIMUM*, VOL. 35, NO 23 (ÉTÉ 1992), P. 13.
- 117 C. LLOYD BROWN-JOHN, PROFESSEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE À LA FACULTÉ DES SCIENCES POLITIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE WINDSOR, A CRITIQUÉ L'ARTICLE SUSMENTIONNÉ DE JIM MITCHELL. VOIR « ACCOUNTABILITY RE-VISITED », DANS *OPTIMUM*, VOL. 24 (PRINTEMPS 1993).
- 118 GORDON, OP. CIT., P. 104.
- 119 JEAN-ROBERT GAUTHIER, PRÉSIDENT DU COMITÉ DES COMPTES PUBLICS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, LORS DU 13^e CONGRÈS ANNUEL DE LA FCVI, LE 23 NOVEMBRE 1992.
- 120 SIMON MCINNES ET PERRY BILLINGSLEY. « CANADA'S INDIANS; NORMS OF RESPONSIBLE GOVERNMENT UNDER FEDERALISM », DANS *CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION*, VOL. 35, NO 2 (ÉTÉ 1992), P. 219.
- 121 GORDON OSBALDESTON. *KEEPING DEPUTY MINISTERS RESPONSIBLE*. LONDON (ONTARIO), CENTRE CANADIEN DE GESTION, 1988, P. 159.
- 122 BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. MÉMOIRES PRÉSENTÉS À LA COMMISSION ROYALE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ. OTTAWA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, 1979, PP. 1-61.
- 123 RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, P. 23.
- 124 VOIR FRANKS, OP. CIT., P. 244, POUR UN EXPOSÉ DE LA DOCTRINE.
- 125 ARTHUR KROEGER. « ON BEING A DEPUTY MINISTER », DANS *OPTIONS DE POLITIQUE*, VOL. 13, NO 4 (MAI 1992), P. 5.
- 126 LES COMMISSIONS DES COMPTES PUBLICS ET LES VÉRIFICATEURS LEGISLATIFS UNE PLUS GRANDE IMPUTABILITÉ. FCVI, 1981, P. 20.
- 127 FONCTION PUBLIQUE 2000, LE RENOUVELLEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA. OTTAWA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, 1990, P. 10.
- 128 FONCTION PUBLIQUE 2000, LES PROGRÈS RÉALISÉS. OTTAWA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, 1992, P. 98.
- 129 GEOFFREY MARSHALL. *CONSTITUTIONAL CONVENTIONS*. DEUXIÈME ÉDITION. OXFORD, 1986, P. 65, CITÉ DANS *IBID.*, P. 100.
- 130 KENNETH KERNAGHAN. « POWER, PARLIAMENT AND PUBLIC SERVANTS IN CANADA: MINISTERIAL RESPONSIBILITY REEXAMINED », DANS *CANADIAN PUBLIC POLICY*, VOL. 3, 1979, PP. 386-387.
- 131 *FONCTION PUBLIQUE 2000, LES PROGRÈS RÉALISÉS*. PP. 101-102
- 132 *IBID.*, PP. 102-103.
- 133 *BHATNAGER C. M.E.I. ET AL.* [1990], A.C.S. NO 20771, SOPINKA, DICKSON, LAMER, WILSON, LA FOREST, L'HEUREUX-DUBÉ, GONTHIER, CORY, MCLACHLIN, 21 JUIN 1990.
- 134 L'AFFAIRE WESTLAND DÉSIGNE LE CONSTRUCTEUR D'HÉLICOPTÈRES BRITANNIQUE EN CAUSE. LE LITIGE PORTAIT SUR LE RENFLOUEMENT FINANCIER DE L'ENTREPRISE PAR UN BAILLEUR DE FONDS EUROPÉEN, COMME LE SOUHAITAIT LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA DÉFENSE, OU PAR UNE SOCIÉTÉ AMÉRICAINE, SELON LE VŒU DU PREMIER MINISTRE ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU COMMERCE ET À L'INDUSTRIE. LE SECRÉTAIRE DE LA DÉFENSE A TENTÉ EN VAIN DE CONVAINCRE LE CABINET, PUIS RENDIT LA CHOSE PUBLIQUE D'UNE MANIÈRE QUI LUI A VALU DE NOMBREUX APPUIS. CET ÉPISODE A ENGENDRÉ UNE GRANDE CONFUSION AU SUJET DU FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT ET SOULÈVÉ D'INTÉRESSANTES QUESTIONS D'ORDRE CONSTITUTIONNEL.
- 135 HENNESSY, OP. CIT., P. 305.
- 136 *IBID.*, P. 306.
- 137 PAR EXEMPLE, L'AFFAIRE AL-MASHAT À OTTAWA ET L'AFFAIRE WESTLAND AU ROYAUME-UNI.
- 138 KROEGER, OP. CIT., P. 4.

C H A P I T R E 6

AUTRES RÉGIMES
DE REDDITION DE
COMPTES

L E S E C T E U R P R I V É

Pendant longtemps, on a évalué la performance des sociétés à l'aide d'indicateurs traditionnels de la réussite comme les bénéfices, le cours des actions et le ratio de capitalisation des bénéfices. Depuis quelques années, les rapports annuels traitent plus souvent de l'analyse par la direction de la situation financière et des résultats d'exploitation. Cela aide à expliquer les variations des résultats financiers et leurs causes, sans toutefois rendre pleinement compte de l'efficacité de toutes les composantes de la société.

Le secteur privé fournit une masse de renseignements pertinents qui peuvent servir à évaluer la performance. Le cours des actions, le prix des produits, les rapports trimestriels, les cotes établies par les agences d'évaluation du crédit et d'autres indicateurs semblables sont tous accessibles au public.

Selon la sagesse populaire, l'obligation de rendre compte va de soi dans le secteur privé puisque l'efficacité y est mesurée d'après les résultats. Inversement, l'absence d'une telle donnée quantitative dans le secteur public oblige celui-ci à créer un substitut pour faire la preuve de son efficacité. Néanmoins, l'application souhaitée de méthodes analogues à celles du secteur privé par le secteur public ne compenserait pas l'absence d'un indicateur unique et aussi simple de l'efficacité.

L A D I F F É R E N C E E N T R E L E S
S E C T E U R S P U B L I C E T P R I V É
E N M A T I È R E D E R E D D I T I O N
D E C O M P T E S

La reddition de comptes automatique assurée par les données sur les marchés à l'égard des sociétés privées est utile mais nettement limitée. Elle ne vise que les parties aux opérations commerciales. Or, les préoccupations du secteur public sont beaucoup plus vastes. Par exemple, on peut faire le suivi des cotisations patronales et salariales au fonds d'assurance-chômage, ainsi que du versement des prestations aux chômeurs. Or, les préoccupations des élus et des contribuables ne se limitent pas à l'efficacité des opérations entre les bénéficiaires et la Commission de l'assurance-chômage. L'efficacité de l'intervention globale du secteur public suscite beaucoup de questions et n'est pas clairement saisie par les rouages de l'administration.

En démocratie, le fait que les contribuables (consommateurs) peuvent jeter leur dévolu (préférence) sur un autre gouvernement par le biais d'élections tous les quatre ou cinq ans constitue une forme de reddition de comptes. Certes, mais cet exercice n'est pas ponctuel et les renseignements ainsi véhiculés ne permettent guère que la prise de décisions générales. Comme disent les gens d'affaires, les élections traduisent davantage la préférence des consommateurs à l'égard du fournisseur que du produit lui-même.

L E G O U V E R N E M E N T E T L E S
A F F A I R E S

Il est permis d'affirmer que, par suite de la nationalisation d'une société, en vertu de laquelle le secteur public prend en charge la production et la distribution de biens, l'obligation du fournisseur de rendre compte est transformée, mais non relativement aux biens eux-mêmes. En théorie, le consommateur peut encore modifier sa préférence

LA REDDITION DE COMPTES DANS UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

MÊME SI, DE NOS JOURS, PRESQUE PLUS PERSONNE NE CROIT QUE LES RÉSULTATS TRADUISENT, À EUX SEULS, TOUTES LES COMPOSANTES DE L'EFFICACITÉ AVEC LESQUELLES UNE ENTREPRISE DOIT COMPOSER, LE JEU DES FORCES DU MARCHÉ PRODUIT TOUT DE MÊME BEAUCOUP DE DONNÉES UTILES. UN MODÈLE SIMPLIFIÉ DES ACTIVITÉS DU SECTEUR PRIVÉ MONTRE COMMENT ON OBTIENT CE RÉSULTAT.

DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LA REDDITION DE COMPTES S'OPÈRE À DEUX NIVEAUX CONNEXES. AVEC LE TEMPS, LE SENTIMENT D'INSATISFACTION PERÇU AU PREMIER NIVEAU (CELUI DES PRODUITS) SE PROPAGE AU NIVEAU SUIVANT (CELUI DE L'ENTREPRISE ELLE-MÊME).

DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LE JEU DES FORCES DU MARCHÉ CONSTITUE UNE FORME DE REDDITION DE COMPTES. C'EST LA NATURE CONCURRENTIELLE DU MARCHÉ, DANS LA MESURE OÙ IL Y A UNE VÉRITABLE CONCURRENCE, QUI PERMET AUX CONSOMMATEURS DE S'ADRESSER À UN AUTRE FOURNISSEUR OU D'ACHETER D'AUTRES PRODUITS DU MÊME FOURNISSEUR S'ILS SONT INSATISFAITS OU SI LEURS PRÉFÉRENCES ÉVOLUENT. À DÉFAUT, LES CONSOMMATEURS PEUVENT RENONCER TOUT SIMPLEMENT À ACHETER. PAR CONSÉQUENT, LE FOURNISSEUR OU PRODUCTEUR DOIT RÉAGIR À L'ÉVOLUTION DES PRÉFÉRENCES DES CONSOMMATEURS POUR DEMEURER RENTABLE.

L'EXPRESSION CHIFFRÉE DES BÉNÉFICES D'UNE ENTREPRISE PUBLIQUE DANS SES ÉTATS FINANCIERS EST UNE FAÇON SIMPLE POUR CELLE-CI DE RENDRE DES COMPTES À SES PROPRIÉTAIRES, LES ACTIONNAIRES. SI CES DERNIERS SONT INSATISFAITS DE LA PERFORMANCE DE L'ENTREPRISE, ILS PEUVENT SE DÉPARTIR DE LEURS ACTIONS, LESQUELLES S'ACHÈTENT ET SE VENDENT COMME TOUT AUTRE BIEN OU ÉLÉMENT D'ACTIE.

DANS CETTE PERSPECTIVE, UNE ÉCONOMIE LIBÉRALE OBLIGE SES AGENTS À RÉAGIR, ET DONC À RENDRE DES COMPTES. C'EST CE QUI PERMET DE DIRE QUE LE SECTEUR PRIVÉ DISPOSE DE SON PROPRE MÉCANISME DE REDDITION DE COMPTES, ET SES PRIX SONT DES INDICATEURS PERMANENTS DE LA PERFORMANCE. L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE EST PONCTUELLE ET, EN FAIT, PERMANENTE. LE SYSTÈME ÉMET UNE VASTE GAMME DE SIGNAUX QUI SONT UTILES TANT AUX ACTIONNAIRES QU'AUX CONSOMMATEURS ET CONSTITUENT UNE FORME DE RÉTROACTION DESTINÉE AUX FOURNISSEURS. DE SON CÔTÉ, VU LA SIMPLICITÉ DES MÉCANISMES, LA SOCIÉTÉ PEUT RÉAGIR ET DONNER SUITE RAPIDEMENT AUX CHANGEMENTS.

AINSI, DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LA REDDITION DE COMPTES PEUT CONSTITUER LE SYSTÈME LUI-MÊME. EN FAIT, ELLE RÉGIT L'AFFECTATION DES RESSOURCES. CETTE QUALITÉ LUI CONFÈRE, DU MOINS EN APPARENCE, UNE SUPÉRIORITÉ SUR LA REDDITION DE COMPTES DANS LE SECTEUR PUBLIC, QUI DOIT ÊTRE CRÉÉE ET CONSTAMMENT ENTRETENUE.

NÉANMOINS, IL Y A PLUSIEURS COMPOSANTES DE L'EFFICACITÉ QUE LES DONNÉES GÉNÉRÉES AUTOMATIQUEMENT PAR LE MARCHÉ NE TRADUISENT PAS CLAIREMENT, DU MOINS PAS À COURT OU À MOYEN TERME.

à l'endroit des biens et des services. Par conséquent, lorsqu'il y a une nationalisation, une certaine forme de reddition de comptes intrinsèque demeure, surtout par rapport aux activités essentiellement commerciales. Mais en réalité, la nationalisation revêt habituellement la forme d'un monopole, et les choix à la disposition des consommateurs sont très limités. Pour ce qui est du volet « politique

publique » d'une entreprise nationalisée, la reddition de comptes ne s'opère pas mécaniquement et peut même devenir floue.

Inversement, lorsqu'il y a une privatisation, un mécanisme intrinsèque de reddition de comptes à l'égard des prix est acquis, mais toute forme de reddition de comptes touchant les aspects de politique publique disparaissent si elle n'est pas maintenue

artificiellement. Mais cela n'est pas toujours nécessaire. Par exemple, si le gouvernement d'une province ne s'intéresse qu'aux recettes provenant de la distribution de boissons alcooliques, il peut se départir des magasins de vins et spiritueux et percevoir les recettes auprès des distributeurs privés. Il ne se sentirait pas tenu de rendre compte de questions de politique publique qui, à son avis, ne se poseraient pas.

La privatisation de certains pénitenciers aux États-Unis est un autre exemple. Ces initiatives comportaient des mécanismes intrinsèques au moins partiels de reddition de comptes : il était facile d'établir les coûts de fonctionnement de ces installations, et les détenus restaient derrière les barreaux, comme il se doit. Mais de toute évidence, le système d'établissement des coûts ne donnait aucune idée de l'efficacité de la réhabilitation des détenus, qui constitue l'un des objectifs des pénitenciers. Cette question doit continuer d'être traitée à la manière du secteur public, ne serait-ce que pour ce qui est du volet « politique publique » d'une opération par ailleurs commerciale ayant été privatisée.

LA REDDITION DE COMPTES EN SITUATION DE MONOPOLE

Pour les sociétés, publiques ou privées, en situation de monopole, la reddition de comptes signifie l'obtention de résultats positifs en accord avec l'esprit de la politique à l'origine de la création du monopole. Les coûts doivent être clairement imputés pour que la direction dispose des renseignements qu'elle requiert pour rentabiliser la performance. Si l'on refuse de tenir compte de la discipline des prix du marché — ou des forces du marché en général —, on refuse de rendre des comptes. L'organisation de la société en fonction de ses activités commerciales facilite habituellement la reddition de comptes en précisant les coûts inhérents à chacune des composantes de l'entreprise.

Certains monopoles, comme les entreprises publiques de production d'électricité, qui s'adaptent depuis des années à l'évolution du marché et de la politique publique, se sont dotés de structures permanentes d'intersubventionnement des services (production, transport et distribution) et des types de clients (gouvernements, entreprises, industries et particuliers). Or, même si l'activité de l'entreprise se prête bien à la discipline du marché et à la mesure de sa performance, l'intersubventionnement fait qu'il est difficile, sinon impossible, de préciser le coût des différentes fonctions. En outre, puisque le prix de certains services n'en reflète pas directement le coût, les clients sont peu enclins à se préoccuper du niveau de leur consommation, auquel cas la discipline du marché est plutôt illusoire.

Vu les pressions exercées à l'heure actuelle en vue de réduire les coûts, de nombreux analystes estiment que ces organisations devraient être restructurées en fonction de leur activité commerciale afin de profiter d'une orientation vers le marché et de mieux documenter la reddition de comptes, à l'interne comme à l'externe. On croit que la discipline qui en résulterait favoriserait la prise de décisions propices à un accroissement de la performance et de la rentabilité; ici encore, le lien entre la reddition de comptes et la performance serait plus net.

LES ORGANISMES PRIVÉS À BUT NON LUCRATIF

Le secteur des organismes privés à but non lucratif englobe diverses institutions se consacrant à des questions d'intérêt public. Ces organismes sont souvent gérés et dirigés beaucoup moins rigoureusement que les gouvernements ou les sociétés privées. Ces organismes, dont beaucoup sont considérés comme des organismes de bienfaisance, poursuivent parfois un but si noble qu'ils échappent à la fois à la discipline du marché et au contrôle dont

les gouvernements font couramment l'objet. Les règlements limitant l'activité des organismes à but non lucratif sont relativement peu nombreux. Les modèles de gouverne de ces entités ne sont habituellement pas très explicites au chapitre des mécanismes de reddition des comptes.

EXEMPLE DE GOUVERNE D'UN GROUPE D'INTÉRÊT À BUT NON LUCRATIF

UN CERTAIN ORGANISME DE DÉFENSE DES INTÉRÊTS À BUT NON LUCRATIF OCCUPE UNE PLACE IMPORTANTE EN RAISON DE SES RECETTES ANNUELLES, DE SES ÉLÉMENTS D'ACTIE, DE SES EFFECTIFS ET DU NOMBRE DE PAYS OÙ IL EXERCE SON ACTIVITÉ. À MAINS ÉGARDS, IL S'APPARENTE À UNE ENTREPRISE COMMERCIALE. IL PLANIFIE SOIGNEUSEMENT SES ACTIVITÉS POUR GARANTIR LA STABILITÉ DES DONS QU'IL REÇOIT. LE DIRECTEUR DE LA SECTION DE CET ORGANISME ACTIVE DANS UN PAYS EUROPÉEN DÉCLARAIT CE QUI SUIT :

« 'JE DIRIGE CE BUREAU COMME N'IMPORTE QUEL CHEF D'ENTREPRISE. JE FAIS DES PLANS, JE PRÉPARE MES BUDGETS, BREF, JE GÈRE LA BOÎTE.' [IL] EST UN PATRON HEUREUX : IL N'A PAS D'ACTIONNAIRES À RÉTRIBUER NI D'ADHÉRENTS À QUI RENDRE DES COMPTES. [L'ORGANISATION] EST UNE FONDATION QUI NE CONNAÎT QUE DES DONATEURS ET N'A DONC PAS BESOIN DE RÉUNIR D'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. LE RÊVE DE TOUT CHEF D'ENTREPRISE! »¹³⁹

C H A P I T R E 7

CONTRÔLE ET CONTRÔLES

LE CONTRÔLE

Qui dit reddition de comptes dit responsabilité. Une responsabilité ne peut être exercée sans l'autorité nécessaire. L'exercice de l'autorité passe par une structure, une procédure — un *contrôle* — et par des mécanismes d'application judicieusement choisis — les *contrôles*. Il sera facile de rendre des comptes si l'on dispose d'une philosophie de gestion adéquate, d'une saine perspective à l'égard du contrôle et de contrôles choisis avec soin.

Il faut distinguer le contrôle, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir ou de l'autorité, et les contrôles, qui s'entendent des mécanismes choisis pour procéder à ce contrôle. Le contrôle procède d'une volonté d'exercer le pouvoir, de gérer, d'administrer, d'intervenir.

Pour être « en contrôle », il faut :

- se fixer un but en fonction des ressources disponibles;
- prendre les mesures nécessaires à l'atteinte de ce but;
- procéder de la manière la plus rentable possible;
- comprendre les résultats escomptés;
- constater les résultats effectivement atteints;
- faire la preuve des réalisations.

Pour être en contrôle, il faut convenir d'objectifs de performance, de programme et de fonctionnement, ainsi que de normes de service. Il faut aussi être en mesure de prouver qu'on est en contrôle.

L'élaboration des contrôles est largement fonction de la culture sociale et de la philosophie de gestion de l'organisation. La nature de l'organisation y est aussi pour beaucoup : les contrôles convenant à une banque ne sont peut-être d'aucune utilité à un médecin.

Une directive de l'Institut Canadien des Comptables Agréés¹⁴⁰ donne un aperçu général de la notion de contrôle axé sur les gens, une structure et des processus, et présente ces derniers comme un phénomène dynamique qui interagit constamment avec l'environnement organisationnel et s'y adapte sans cesse. Cette directive établit un cadre de contrôle et un ensemble de critères connexes pour aider tous les membres d'une organisation à envisager le contrôle en fonction de leur propre situation, et à le développer, à l'évaluer et à le revoir.

LE CONTRÔLE ET L'ÉVOLUTION DE LA CULTURE ORGANISATIONNELLE

Les Canadiens jouissent de nombreux droits individuels face à leurs gouvernements : le droit d'exprimer leur opinion, de choisir, d'être consultés, de participer et de manifester, par exemple. En outre, l'État a progressivement doté les citoyens des moyens d'exercer ces droits. Ce n'était qu'une question de temps avant que la population ne revendique des droits semblables dans le secteur privé — le marché du travail — en cherchant à savoir dans quelle mesure les droits exercés en public peuvent l'être en milieu de travail. En d'autres mots, l'employé ne devrait-il pas jouir des mêmes droits que le citoyen ?

MAIS QU'EST-CE QU'UN GOUVERNEMENT SINON LE MEILLEUR REFLET DE LA NATURE HUMAINE ? SI LES HOMMES ÉTAIENT DES ANGES, LES GOUVERNEMENTS SERAIENT SUPERFLUS. SI LES ANGES GOUVERNAIENT LES HOMMES, AUCUN CONTRÔLE, FUT-IL INTERNE OU EXTERNE, NE SERAIT NÉCESSAIRE. LES PRINCIPAUX OBSTACLES À L'ENCADREMENT DU GOUVERNEMENT DES HOMMES PAR LES HOMMES SONT LES SUIVANTS : IL FAUT D'ABORD PERMETTRE AU GOUVERNEMENT DE CONTRÔLER CEUX QU'IL GOUVERNE, PUIS L'ASTREINDRE À UN RÉGIME D'AUTO-CONTRÔLE. UNE CERTAINE DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES GENS EST CERTES LE PREMIER CRITÈRE DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT, MAIS L'HUMANITÉ A APPRIS PAR EXPÉRIENCE LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE D'AUTRES PRÉCAUTIONS.¹⁴¹

JAMES MADISON (FEDERALIST 51, 1788)

Depuis une dizaine d'années, de nombreuses grandes organisations — des gouvernements, des institutions publiques et des sociétés privées — ont remanié de fond en comble leur approche à l'égard de la gestion, ce qui constitue un net changement de cap touchant leur conduite interne. Non seulement ce qu'on a convenu d'appeler la révolution touchant les méthodes de gestion vise-t-elle à instaurer des méthodes plus efficaces, elle requiert des employés qu'ils modifient leur culture et leur attitude pour orienter leurs activités professionnelles.

La culture organisationnelle est devenue l'un des thèmes clés de cette transformation. L'attitude positive ou la disposition favorable des employés, qu'elle soit spontanée ou induite, devait remplacer l'application de règles et de procédures préétablies comme source de motivation propice à la réalisation des objectifs de l'entreprise. Dans une certaine mesure, le jumelage des objectifs personnels des employés et de ceux de l'organisation est devenu une fin déterminante et explique la popularité de la mobilisation des employés lorsqu'il s'agit d'élaborer la mission et les valeurs de l'organisation qui leur seront ensuite communiquées.

DEUX MODÈLES DE GESTION

LA DÉLÉGATION

LA DÉLÉGATION A TOUJOURS ÉTÉ UNE CARACTÉRISTIQUE DES GRANDES BUREAUCRATIES, QUI NE PEUVENT FONCTIONNER SANS Y RECOURIR. CERTAINS CADRES SUPÉRIEURS S'EN PRÉVALENT DEPUIS LONGTEMPS SUR LA BASE DES CROYANCES À L'ORIGINE DE LA PLUS RÉCENTE RÉVOLUTION TOUCHANT LES MÉTHODES DE GESTION. POURTANT, LA DÉLÉGATION A PARFOIS SERVI DE PRÉTEXTE POUR FUIR LES RESPONSABILITÉS OU POUR ÉTABLIR SON EMPRISE SUR SES SUBALTERNES SANS ACCEPTER DE RESPONSABILITÉS, BREF, DE RENVOYER LA BALLE. ENFIN, LA DÉLÉGATION PEUT SERVIR À MASQUER L'INAPTITUDE. MALGRÉ CELA, ELLE DEMEURE UN ÉLÉMENT ESSENTIEL D'UNE SAINTE GESTION.

On peut opposer deux modèles de gestion : le modèle traditionnel et la nouvelle approche. Fait intéressant, la plupart des auteurs rejettent l'approche traditionnelle, qu'ils jugent « excessivement bureaucratifiée », au profit de l'autre méthode, plus caractéristique de « l'organisation efficace ». Évidemment, à l'époque où le cadre sociologique et le marché du travail l'exigeaient, l'ancienne méthode était tout aussi efficace que la nouvelle, du moins en théorie. Voyons ce qu'il en est.

L'organisation « excessivement bureaucratifiée » — fidèle au modèle traditionnel — présente les caractéristiques suivantes :

- un processus décisionnel centralisé fonctionnant de haut en bas, et une organisation verticale;
- une structure hiérarchique dotée de nombreux paliers de gestion, certains n'offrant qu'une faible valeur ajoutée, voire aucune; un effectif concentré au siège social au détriment des bureaux sur le terrain, où les choses se passent pourtant;
- des liens étroits entre la direction, les superviseurs et les exécutants; les décisions et les ins-

tructions des hautes instances sont communiquées intégralement à la base;

- des objectifs précis et souvent quantifiés qui déterminent la nature des règles d'application des contrôles;
- ces contrôles sont liés à un système de récompenses et de punitions;
- la haute direction fixe le rythme d'exécution des activités; l'organisation ne peut devancer les cadres supérieurs.

En revanche, l'organisation « efficace » affiche les caractéristiques suivantes :

- un processus décisionnel décentralisé (les décisions sont prises sur le terrain ou presque, les employés sont habilités à prendre des décisions et l'échange de renseignements est moins important);

- une organisation horizontale (moins de paliers de gestion; un processus décisionnel avec consultation; participation des employés et des clients);
- liens détendus; marge de manœuvre; innovation; prise de risques;
- on mise davantage sur les valeurs de l'organisation et les normes professionnelles que sur les règles et les procédures internes.

En fait, ce deuxième modèle de gestion :

- mise davantage sur l'efficacité que sur les contrôles;
- définit l'efficacité dans la perspective de l'organisation et sur le plan professionnel;
- développe la confiance envers les spécialistes et le personnel de soutien;
- surveille la performance mais confère un pouvoir discrétionnaire et des autorisations considérables au personnel sur le terrain;
- reconnaît que les valeurs institutionnelles se propagent plus rapidement et avec un minimum de distorsion dans une organisation « linéaire ».

Pour faire la transition du style de gestion traditionnel à la nouvelle approche, les grandes organisations doivent prendre des mesures très concrètes et déployer des efforts bien orchestrés pour propager le nouveau credo, en utilisant parfois des slogans et des acronymes à la manière des cris de ralliement des Croisés.

LA DÉLÉGATION HORS DE CONTRÔLE — LES BUREAUCRATES DE PREMIER NIVEAU

L'interprétation trop « locale » de la politique et des procédures en général risque de faire en sorte que les produits offerts ne correspondent pas à ce qui était prévu. Elle peut aussi miner les normes

DÉLÉGATION ET HABILITATION

DANS UNE CULTURE DE GESTION AXÉE SUR LE COMMANDEMENT ET LA DIRECTION, LA DÉLÉGATION SIGNIFIE GÉNÉRALEMENT QU'ON CONFIE CERTAINES TÂCHES AUX EMPLOYÉS, ET QUE CEUX-CI DOIVENT LES EFFECTUER EN SUIVANT DES DIRECTIVES, EN ÉVITANT DE PRENDRE DES RISQUES ET EN EXERÇANT LEURS FONCTIONS CONFORMÉMENT À DES MÉTHODES TRADITIONNELLES ET PROUVÉES. PAR CONTRE, QUAND IL Y A [HABILITATION], LES GESTIONNAIRES, LES CADRES ET LEURS SUBALTERNES SONT INVITÉS À ENVISAGER DE NOUVELLES FAÇONS DE RÉALISER LES OBJECTIFS ET À FAIRE PREUVE DE CRÉATIVITÉ ET D'INNOVATION AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE. QUAND ON DONNE AUX EMPLOYÉS UN POUVOIR, ON LEUR DEMANDE D'ASSUMER LA RESPONSABILITÉ DU CHANGEMENT ET DE RENDRE COMPTE DE LEURS ACTIONS DANS UN CADRE QUI ADMET LA PRISE DE CERTAINS RISQUES ET QUI TIENT COMPTE À LA FOIS DE L'INTENTION ET DES RÉSULTATS.¹⁴²

DES HIÉRARCHIES

LES HIÉRARCHIES NE CONSTITUENT PAS UNE NOUVEAUTÉ. LE CONCEPT EST PROFONDÉMENT ENRACINÉ DANS NOTRE CULTURE. LE PREMIER EXEMPLE EST LA FAMILLE, AU SEIN DE LAQUELLE LES PARENTS EXERCENT L'AUTORITÉ ET SONT RESPONSABLES DU BIEN-ÊTRE DE LEURS ENFANTS.

LES ORGANISATIONS ATTEIGNENT LEURS BUTS PAR LE BIAS D'UNE STRUCTURE DE GESTION. UN GESTIONNAIRE CONFIE L'EXÉCUTION DU TRAVAIL À SES SUBALTERNES, ET MÊME SI CHACUN EST RESPONSABLE DES TÂCHES ET DES RÔLES QUI LUI SONT CONFÉ, LE GESTIONNAIRE DOIT RENDRE COMPTE À SES SUPÉRIEURS DU TRAVAIL DE SES SUBORDONNÉS. LA PLACE QU'OCCUPE LE GESTIONNAIRE AU SEIN DE LA HIÉRARCHIE CORRESPOND À SON NIVEAU DE RESPONSABILITÉ.

LES GESTIONNAIRES COMMUNIQUENT LA MISSION, LES OBJECTIFS ET LES BUTS DE L'ORGANISATION AUX EMPLOYÉS. ILS JOUENT DEUX RÔLES STRATÉGIQUES : EXERCER UN CONTRÔLE ET FAIRE PREUVE DE LEADERSHIP. QUEL QUE SOIT LEUR NIVEAU DE PROFESSIONNALISME ET DE COMPÉTENCE, LES EMPLOYÉS S'ATTENDENT À CE QUE LEURS SUPÉRIEURS FASSENT PREUVE DE LEADERSHIP, SANS QUOI ILS POURRAIENT L'EXERCER EUX-MÊMES. CELA NE VEUT PAS DIRE QU'UNE HIÉRARCHIE EST UNE PANACÉE. DANS CERTAINS CAS, ELLE PEUT ÊTRE NÉFASTE, ET LE RECOURS À DES GROUPES DE TRAVAIL ET À LA GESTION DE PROJETS EST UNE FAÇON DE REPRENDRE L'INITIATIVE OU DE FAIRE BOUGER LES CHOSSES. CES MÉCANISMES DEMEURENT TOUTEFOIS LIÉS À UNE HIÉRARCHIE.

nationales ou générales, ce qui risque de compromettre le programme et peut-être la garantie d'un traitement juste et équitable. Aux États-Unis, la littérature sur l'administration publique qualifie la délégation et la prise de pouvoir outrancières de « formulation des politiques au premier niveau ». Cette expression s'inspire de l'action de ce qu'on appelle les « bureaucrates de premier niveau » — les infirmiers et infirmières en santé communautaires, les travailleurs sociaux, les enseignants et la

police, par exemple — qui jouissent naturellement d'une grande latitude lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités et prennent des décisions de leur propre chef. Ils doivent souvent composer avec des demandes de services démesurées par rapport aux ressources à leur disposition. Il faut faire des choix pour concilier, d'une part, les directives et les normes stratégiques et, d'autre part, les exigences du public.¹⁴³

S'ils doivent concilier leur pouvoir, en apparence sans limite lorsqu'il s'agit de décider de la gravité des problèmes des clients, et leur marge de manœuvre limitée pour les résoudre (en l'absence d'autorisation, d'expertise, de soutien ou de temps), les bureaucrates de premier niveau reformulent la politique : ils fixent des priorités nouvelles ou modifiées, limitent ou contrôlent les exigences des clients, rationnent les services et modifient les objectifs. Ces concessions deviennent des automatismes, puis constituent les modalités du programme gouvernemental effectivement appliqué. C'est ainsi que les bureaucrates de premier niveau deviennent des artisans de la politique.

L'encadrement du pouvoir discrétionnaire de ces bureaucrates continue de préoccuper les organismes de services sociaux. Il faut limiter cette discrétion pour assurer une distribution plus équitable des services et évaluer les programmes de manière à combler les exigences du public en matière de reddition de comptes.

Les systèmes de contrôle de gestion ne couvrent habituellement pas les pouvoirs discrétionnaires parce que les gestionnaires n'imposent aucune procédure aux rapports de premier niveau entre les bureaucrates et les clients en raison de leur nature imprévisible, et ne contrôlent pas les nombreuses rencontres qui se déroulent loin des regards des superviseurs de programmes.

Ainsi, les bureaucrates de premier niveau reformulent la politique à mesure qu'ils l'appliquent. Ils prennent des décisions relevant de leurs domaines d'activité respectifs en fonction de leur réalité quotidienne. Ils n'en sont peut-être même pas conscients. Parfois, la réalité à laquelle ils sont confrontés n'avait pas été prévue par les artisans de la politique lorsqu'ils ont formulé les directives. Dans certains cas, l'exécution de la politique déroge aux modalités prévues en raison de différences entre le système de valeurs des auteurs de la politique, à l'administration centrale, et celui des préposés à son interprétation à l'échelle locale. Il arrive aussi que la politique soit claire mais que les directives connexes ne le soient pas.

La discrétion exercée par les bureaucrates de premier niveau est compatible avec l'importance que l'on accorde de nos jours aux clients, au service et aux résultats. La prise de contrôle traduit et consacre la pratique et, compte tenu de la réalité sur le terrain, on peut modifier une politique pour qu'elle respecte davantage les conditions à l'échelle locale sans compromettre son orientation première. Cela requiert un mécanisme d'adaptation.

Il faut toutefois reconnaître que, si la politique prévoit l'intervention délibérée de l'État pour modifier le comportement des citoyens dans certaines situations (parfois appelée « sociologie appliquée »), l'élaboration de la politique par des bureaucrates de premier niveau peut se révéler contre-productif. Les fournisseurs de services se rapprochent parfois tellement des collectivités qu'ils desservent qu'ils adoptent inconsciemment certaines de leurs valeurs. Or, il se peut que le programme vise justement à modifier ces mêmes valeurs, du moins en partie. Cette situation peut survenir lorsqu'il y a peu de contacts

entre la haute direction et le personnel sur le terrain, ou que les procédures favorisent une discrétion maximale et prévoient une rétroaction limitée, ou aucune reddition de comptes. Cela engendrerait une perte de contrôle manifeste mais probablement insuffisante pour justifier la condamnation du recours à l'habilitation. Il faut plutôt améliorer les communications et rétablir l'équilibre entre la marge de discrétion que l'on est disposé à accorder et le degré de contrôle qu'il convient d'exercer. À mesure que le modèle de l'habilitation remplace celui de l'interprétation à la lettre, cela ajoute à l'importance de la reddition de comptes et de la communication des résultats.

LA DÉLÉGATION ET LA DIFFICULTÉ DE LÂCHER DU LEST

Tous ne sont pas spontanément disposés à adopter la nouvelle culture de gestion. Premièrement, lorsqu'ils seront obligés de déléguer des pouvoirs ou des tâches, les autocrates se feront tirer l'oreille. Ils sont les apôtres discrets du statu quo. Deuxièmement, ces mêmes cadres supérieurs, qui ont obtenu leur poste en assimilant le système et en perfectionnant l'art de diriger d'en haut, seront peu enclins à renoncer au contrôle qu'ils exercent. Leurs successeurs sont souvent des gens du même avis tant qu'une nouvelle norme de sélection n'est pas adoptée. Enfin, beaucoup d'employés sont mal à l'aise et insécures dans un climat de travail axé sur le contrôle et des risques minimes. Ils ne sont pas prêts à accepter de nouvelles responsabilités, ou ils sont peu pressés de le faire. Eux aussi sont souvent remplacés par des personnes ayant la même attitude.

140 INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS, *RECOMMANDATIONS SUR LE CONTRÔLE*. TORONTO, ICCA, 1995.
141 *AMERICAN CONSTITUTION*, p. 235.

142 *LE SERVICE AU PUBLIC — RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL*. OTTAWA, BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ, 1990, p. 58.

143 LES PARAGRAPHES QUI SUIVENT S'INSPIRENT LARGEMENT D'UN DOCUMENT PRÉSENTÉ PAR JUANITA CEBE LORS D'UNE RÉUNION DE L'AMERICAN EVALUATION SOCIETY TENUE À WASHINGTON EN 1990 (PP. 15-16). CE SUJET PRÉCIS A ÉTÉ TRAITÉ EN PROFONDEUR PAR MICHAEL LIPSKY DANS « STREET-LEVEL BUREAUCRACY », PARU DANS *DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN THE PUBLIC SERVICES*. NEW YORK, RUSSELL SAGE FOUNDATION, 1980.

CONCLUSION

CONNAÎTRE LE TABAC

L'introduction de la Partie I renferme un énoncé selon lequel une vérification efficace requiert une solide compréhension du cadre à l'intérieur duquel le client et d'autres intervenants clés évoluent. Ce cadre fait appel aux processus de gouverne et de gestion, ainsi qu'aux mécanismes de reddition de comptes qui les unissent.

La Partie I approfondit les notions de reddition de comptes et de gouverne pour aider ceux qui effectuent ou effectueront des travaux de vérification intégrée ou de présentation de l'information sur la performance. Il est question, surtout mais pas uniquement, de la situation du secteur public.

En fait, la Partie I traite d'un principe fondamental de la vérification et de toute méthode rigoureuse de conception et d'élaboration des systèmes de gestion et d'information : ceux qui assument ces tâches doivent avoir une connaissance suffisante de l'activité de l'organisation en question. À défaut, ce serait un peu comme conduire une automobile les yeux bandés : l'échec est presque certain.

Comme l'écrivait J. R. M. Wilson en 1953, « la comptabilité est davantage un art qu'une science parce que, contrairement aux sciences, elle n'est assujettie à aucune règle dont la nature est celle des vérités fondamentales... Dans cette discipline, chaque étape fait appel au jugement ». ¹⁴⁴ Le problème évoqué par Wilson en 1953 devient plus grave lorsque les vérificateurs sont priés d'attester l'exactitude d'une plus large gamme de renseignements. Or, les renseignements à propos desquels ils essaient de fournir des garanties sont souvent élaborés par des personnes œuvrant dans des disci-

plines autres que la comptabilité financière, ce qui complique la situation.

Le fait de bien connaître l'activité de l'organisation dans une perspective de vérification aidera les praticiens à se prononcer en toute connaissance de cause sur les risques (ceux propres à la vérification et ceux du client); à déterminer la portée et le niveau minimum prévu de garantie et d'importance relative de la vérification; et à déterminer la meilleure façon de communiquer les résultats, les contrôles susceptibles d'être les plus efficaces et ceux qui risquent de l'être le moins, la nature et la fiabilité des différents types de pièces de vérification et les principes de communication des renseignements sur la performance qui semblent les plus appropriés. En d'autres mots, la qualité des connaissances du praticien influe sur tous les aspects névralgiques du processus de vérification et des conclusions qui en découlent.

Ceux qui vérifient ou conçoivent les systèmes et les pratiques de gestion, de même que les systèmes d'information sur la performance, requièrent une connaissance de l'organisation à plusieurs niveaux.

Le premier de ces niveaux, dont traite la Partie I, correspond à l'environnement général au sein duquel l'organisation évolue, surtout pour comprendre les préceptes, les principes, les approches et les mécanismes de gouverne et de reddition de comptes qui justifient l'existence de l'organisation et déterminent la source de son mandat et celle des pouvoirs et des ressources dont elle dispose pour s'en acquitter. Ce besoin de comprendre vise aussi les principes, les mécanismes et les comportements liés aux grandes mesures prises pour contrôler la performance des institutions à tous les niveaux, en assurer l'intendance et en rendre compte. Ces principes s'appliquent à presque toutes les organisations du secteur public et à bon nombre de celles du secteur privé.

La reddition de comptes n'existe pas en vase clos. Elle doit s'appuyer sur une doctrine pour

établir des balises, un cadre de valeurs. Pour guider leurs interventions, les gens s'inspirent de leur culture, de leur éthique et de leur système de valeurs, qu'ils utilisent habituellement au travail. L'organisation développe son propre système de valeurs. Celui-ci est largement modelé par celui des dirigeants de l'organisation, par celui que les employés contribuent ou partagent avec leurs supérieurs, et par celui dicté par le but de l'entreprise, la législation, les règles, les règlements, bref, par la tradition, et par le besoin de conserver une bonne réputation. Certaines de ces valeurs trouvent écho dans les procédures établies, d'autres non.

Toute vérification doit tenir compte du cadre de valeurs qui a inspiré le régime de reddition de comptes en place.

Voilà sans doute le plus important défi d'ordre professionnel auquel les vérificateurs sont confrontés. La vérification est une discipline essentiellement normative. Elle tend à observer les dérogations et les manquements aux normes. Les vérificateurs ont naturellement tendance à s'appuyer sur leur propre système de valeurs, sur leurs propres normes et perceptions, en l'absence d'un cadre de reddition de comptes généralement reconnu. Ils doivent éviter ce piège. Néanmoins, vu la nature conflictuelle de nos mécanismes sociaux, ces cadres, lorsqu'ils existent, ne sont pas toujours entièrement pertinents, ni même largement ou généralement reconnus. La vérification, même si elle s'est dotée de principes parfaitement applicables à cette activité, s'exerce dans un monde très imparfait. Mais les vérificateurs sont fréquemment aux prises avec des dilemmes, et leur efficacité réside en bonne partie dans leur capacité de composer avec des choix difficiles.

Non seulement une connaissance des cadres parlementaires de reddition de comptes, des cultures et des cadres de gestion modernes, des normes généralement reconnues et des régimes de

reddition de comptes est-elle pertinente en soi, mais elle renforce l'uniformité des vérifications. Certains régimes ou protocoles procèdent de mandats, d'autres non. Chaque structure hiérarchique soulève des défis spécifiques touchant les structures de reddition de comptes, et il importe de bien comprendre leurs particularités.

Dans certains cas, le cadre de reddition de comptes lui-même a été remanié en profondeur avec les années, entraînant une révision de la culture institutionnelle et de la culture de gestion et des modifications corrélatives à l'égard de la procédure. Tout en tenant compte de ce changement de paradigme, les vérificateurs doivent alors élaborer des normes plausibles et réalistes pour orienter leurs travaux.

Les vérificateurs doivent aussi connaître les processus et les mécanismes d'exploitation et de gestion typiquement associés à la nature particulière des produits et services offerts par une organisation, ainsi que des activités qu'elle entreprend, et qui en découlent. La Partie I n'aborde pas ce niveau de connaissance; cela déborde du cadre d'un seul ouvrage. Ces connaissances s'acquièrent mieux à mesure que le praticien ou l'étudiant s'acquitte de tâches précises.

Pour bien diriger une vérification intégrée et en assurer la qualité et l'efficacité (ou pour concevoir et développer des méthodes de communication de l'information sur la performance à l'appui des corps législatifs ou administratifs et des gestionnaires), il faut un système d'acquisition continue de connaissances à propos des questions soulevées à la Partie I. Une solide compréhension repose largement sur une vaste expérience acquise au fil du temps. En outre, la Partie I énonce uniquement les grandes lignes des connaissances que les vérificateurs doivent acquérir à propos des organisations dont ils assurent la vérification.

LISTE DE CONTRÔLE DES CONNAISSANCES SUR L'ORGANISATION

La section qui précède souligne l'importance pour les vérificateurs de comprendre tant les régimes de gouverne et de reddition de comptes des clients de la vérification intégrée que le contexte dans lequel ils évoluent. Les questions qui suivent portent sur des domaines dont une bonne connaissance s'impose. La diversité des thèmes est appréciable. Or, dans certains cas, une bonne connaissance d'autres domaines peut être nécessaire pour procéder à une vérification satisfaisante. Les vérificateurs doivent se poser les questions suivantes en prévision d'une vérification.

Comprenons-nous :

- les mécanismes formels et informels d'interaction entre l'institution et les entités dont elle régit le mandat et les pouvoirs, y compris les cadres législatifs de gouverne et de reddition de comptes ?
- les mécanismes d'interaction, entre les principaux décideurs au sein de l'organisation et ceux qui influent sur leurs activités, en ce qui touche l'élaboration des politiques, le choix des mécanismes d'application, l'établissement des objectifs de performance et la gestion des risques ?
- les responsabilités et les buts fondamentaux du corps législatif ou administratif, et avons-nous des attentes raisonnables à cet égard ?
- la différence entre les responsabilités et les buts du corps législatif ou administratif et ceux que ce dernier a délégués pour gérer les ressources et administrer les politiques qu'il a approuvées ?
- les domaines où le corps législatif ou administratif et la haute direction exercent des responsabilités communes, et l'interdépendance entre ces deux entités (surtout en ce qui concerne

l'élaboration de la politique, la planification stratégique, les communications avec les parties intéressées, le contrôle et l'intendance) ?

- ce qui constitue un groupe de personnes possédant les connaissances, les habiletés et l'engagement nécessaires pour exercer l'intendance et assurer l'efficacité à long terme de l'organisation en cause ?
- comment le corps législatif ou administratif interprète ses objectifs et se démarque, en qualité de personne morale, des intérêts de ses membres ou de ceux que ces derniers représentent ?
- comment le corps législatif ou administratif veille à ce que l'organisation dont il doit rendre compte atteigne ses objectifs ?
- comment le corps législatif ou administratif rend des comptes à ceux dont il représente les intérêts ou dont il tire son autorité ?
- comment le corps législatif ou administratif assure sa propre efficacité et gère lui-même la qualité des mécanismes de gouverne ?
- le sens, formel et discrétionnaire, de la reddition de comptes et son évolution dans la perspective de l'organisation ?
- comment les notions d'indépendance, de neutralité, de responsabilité, d'autonomie, d'intendance et de leadership s'appliquent de manière formelle et informelle ?
- l'impact des systèmes de valeurs et d'éthique historiques et courants, des attitudes ancrées et des cultures sur les mécanismes de gouverne et de reddition de comptes en place ?
- dans quelle mesure et de quelle manière le corps législatif ou administratif et la haute direction se partagent le pouvoir, tant officiellement que de manière informelle ?
- les principaux facteurs ayant influé sur la qualité du lien fiduciaire entre le corps législatif ou administratif et la haute direction ?

- les principaux incitatifs, récompenses et punitions mis en place pour encourager la reddition de comptes, les rapports basés sur la confiance et le respect, une attitude raisonnable et l'exécution des principales obligations en matière de reddition de comptes ?
- les incitatifs, récompenses et punitions formels et informels adoptés pour veiller à ce que les corps législatifs ou administratifs s'acquittent de leurs responsabilités avec diligence, ainsi que la jurisprudence applicable ?
- la différence entre la reddition de comptes interne et l'obligation de rendre compte aux instances politiques et à la haute direction, et comment l'organisation s'acquitte de ces obligations ?
- le rôle spécifique du corps législatif ou administratif dans son ensemble, et celui de ses composantes, en matière de reddition de comptes et d'intendance, comment il est rempli, de même que les tendances et les orientations applicables ? Que dire de l'efficacité de ces entités ?
- les approches comparables à la reddition de comptes et à la gouverne entre les secteurs public et privé, leurs points forts et leurs points faibles respectifs et leurs éléments complémentaires ?
- les exigences qui influent sur le fonctionnement des mécanismes et des méthodes de reddition de comptes et de gouverne des différents types d'institutions publiques et privées (les monopoles commerciaux et quasi commerciaux par opposition aux sociétés d'État concurrentielles et quasi concurrentielles, les sociétés mixtes par opposition aux sociétés à 100 %, et les sociétés sans lien de dépendance par opposition aux sociétés liées, par exemple) ?
- les liens et les distinctions formels et informels entre le contrôle et la reddition de comptes, et comment ces liens et distinctions sont pris en compte et prévus par l'organisation ?
- les bases à partir desquelles le corps législatif ou administratif et la haute direction s'entendent sur des niveaux de risque acceptables et sur l'équilibre entre le risque et le contrôle ?

Il convient de formuler, d'examiner et d'assimiler les réponses à ces questions, ou à d'autres pertinentes en l'espèce, avant d'amorcer la planification détaillée d'une vérification.

ANNEXE

UN EXEMPLE DE REMANIEMENT DE LA CULTURE DE GESTION

Nombre de grandes organisations ont fait avec succès la transition vers l'autre style de gestion.¹⁴⁵ Pour des raisons de familiarité, et vu l'ampleur de la documentation sur cette question, le gouvernement du Canada nous sert d'exemple. Comme on peut s'attendre de toute organisation aux prises avec un environnement en mutation et tirant des leçons de sa propre expérience, les caractéristiques du gouvernement fédéral continuent d'évoluer. L'exemple suivant, qui met l'accent sur certains changements clés survenus depuis dix ans, donne un aperçu de la pensée, des considérations et des méthodes qui ont orienté cette transition vers une nouvelle culture et un nouveau style de gestion. Les forces en présence et les principes retenus s'appliquent probablement à toutes les grandes organisations. Après tout, le gouvernement, que ce soit sur la scène fédérale, provinciale ou locale, et les grandes entreprises privées ont des préoccupations communes en matière de gestion et de contrôle et exercent tous leur activité par l'entremise d'une bureaucratie. Les gouvernements disposent d'organismes centraux (un Trésor ou un Conseil du Trésor, par exemple) et des ministères, alors que les sociétés ont un siège et des succursales. À maints égards, cela revient au même.

Le gouvernement fédéral a promu ou instauré une bonne partie des nouvelles théories de gestion. Certaines procédures décrites ci-après n'ont peut-être pas survécu, comme c'est souvent le cas dans les grandes bureaucraties, ou elles ont été remaniées, ignorées ou abandonnées. Par contre, la culture a pu demeurer intacte. Suit une description du plan original, où les liens entre la théorie, les concepts et les procédures sont les plus évidents.

Le gouvernement fédéral a d'abord modifié les rapports entre le Conseil du Trésor (l'organisme chargé de superviser les pratiques financières et administratives en usage dans l'administration fédérale) et les ministères et organismes. Premièrement, en 1986, le Conseil du Trésor a lancé un programme dans le cadre duquel les ministères, après avoir pleinement consulté le Conseil, assument de plus larges responsabilités en matière d'affectation des ressources et de planification du niveau et du plafond des dépenses pour une période de trois ou quatre ans. Deuxièmement, on a développé une nouvelle culture de gestion au sein des ministères, qui a largement favorisé la délégation de pouvoirs et l'habilitation en faveur des fonctionnaires de première ligne. La troisième étape a mis l'accent sur les rapports entre le Conseil du Trésor et les ministères et organismes auxquels la délégation de pouvoirs ne pouvait s'appliquer.

LE CONSEIL DU TRÉSOR

LE CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA EST UN COMITÉ DU CABINET RELEVANT DU POUVOIR EXÉCUTIF. IL ÉTABLIT ET DIFFUSE AUX MINISTÈRES LES POLITIQUES ADMINISTRATIVES ET DE GESTION APPLICABLES À L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT, VEILLE À CE QUE LES MINISTÈRES SE DOTENT DE POLITIQUES DE GESTION ET DE CADRES DE REDDITION DE COMPTES ET EN VÉRIFIE L'EFFICACITÉ.

ACCROISSEMENT DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELS

L'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) a constitué la première étape. L'APRM procédait de la conviction suivante : en déléguant les pouvoirs décisionnels aux ministères pour ensuite exiger qu'ils rendent compte de leurs actions, le gouvernement éliminerait certains obstacles à la rentabilité du processus décisionnel. Il s'agissait de permettre aux gestionnaires chargés de l'exécution des programmes de prendre des décisions.

La théorie voulant que l'APRM exige la communication de renseignements sur la reddition de comptes en contrepartie de pouvoirs administratifs est plus répandue que son véritable but, qui consistait à envisager la délégation de pouvoirs et la communication de renseignements sur la reddition de comptes comme des éléments d'une relation de maturité entre des ministères hiérarchiques et les hautes instances du gouvernement. On souhaitait notamment dégager les ministres du Conseil du Trésor de l'obligation fastidieuse d'examiner chaque année des milliers de présentations ministérielles. Le Conseil serait devenu progressivement plus efficace en délaissant l'approche au cas par cas au profit de la gouverne à plus grande échelle. L'APRM était un effort délibéré en vue d'instaurer la nouvelle philosophie de gestion et de contrôle au gouvernement.

L'ANCÊTRE DE L'APRM

LE PROCESSUS DE REDDITION DE COMPTES PROPOSÉ DANS LE CADRE DE L'APRM S'INSPIRE LARGEMENT DE CELUI QUE L'ONTARIO APPLIQUE DÉJÀ DEPUIS UN CERTAIN TEMPS.¹⁴⁶

DÉLÉGATION DES POUVOIRS EN VERTU DE L'APRM

Le mécanisme de délégation des pouvoirs en vertu de l'APRM comportait deux volets, l'un d'application universelle et l'autre propre à chaque ministère. Le premier volet étendait de façon significative, voire totalement dans certains cas, la délégation des pouvoirs dans certains domaines de la politique administrative. Le respect des modalités devait être contrôlé au moyen de vérifications cycliques et faire l'objet de rapports de gestion annuels. Les pouvoirs délégués correspondaient aux autorisations expressément demandées par le ministre et le ministère en cause. La plupart d'eux avaient été négociés par les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et du ministère. En contrepartie de la délégation de ces nouveaux pouvoirs, le ministère devait convenir de produire des résultats sur la performance du programme (assortis d'objectifs, le cas échéant) pour remplacer les données opérationnelles, surtout celles dont les intrants servent de substitut à la mesure de l'effort.

CONTRÔLES EX-ANTE

LES CONTRÔLES *EX-ANTE* SONT DES RÈGLES GÉNÉRALES QUI S'APPLIQUENT EN PRÉVISION OU AU MOMENT MÊME DE LA PRISE DE DÉCISIONS, OU LES DEUX. AU GOUVERNEMENT DU CANADA, LES RÈGLES GÉNÉRALES (OU LEUR INTERPRÉTATION) RISQUENT FORT DE S'APPLIQUER À L'ENSEMBLE D'UN SERVICE; ELLES PROCÈDENT :

- DE CERTAINES LOIS COMME LA *LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* ET LA *LOI SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE*;
- DES RÈGLEMENTS, POLITIQUES ET LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL DU TRÉSOR EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION ET DE PERSONNEL.

À CELA S'AJOUTENT LES RÈGLES ET INTERPRÉTATIONS MINISTÉRIELLES DES LOIS ET RÈGLEMENTS ET DES POLITIQUES ET LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL DU TRÉSOR POUR TENIR COMPTE DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES ET DU CARACTÈRE DISTINCTIF DU MINISTÈRE EN CAUSE.

Cette approche faisait appel à une récompense, et les premiers protocoles d'entente entre le président du Conseil du Trésor et le ministre en cause précisaient expressément les domaines faisant l'objet d'une délégation de pouvoirs et, en contrepartie, les attentes en matière de reddition de comptes. L'obligation de rendre compte chaque année dans le cadre d'un Rapport annuel de gestion, puis de produire un rapport d'examen détaillé au cours de la dernière année visée par l'entente, résumait la nature de la contrepartie. En outre, il était convenu que la reddition de compte ne se limiterait pas aux modalités des pouvoirs délégués. En rétrospective, il était plus facile de décider des pouvoirs à déléguer (abstraction faite d'une certaine réticence naturelle) que de décrire les mécanismes de reddition de comptes eux-mêmes.

PROTOCOLES D'ENTENTE

Un protocole d'entente comme celui élaboré aux fins de l'APRM peut aider à préciser certains aspects complexes des liens en matière de reddition de comptes. Dans les organisations comme les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales, il faut à la fois tenir compte des multiples liens qui définissent la nature de la reddition de comptes et identifier les parties ainsi liées. Suit une liste,¹⁴⁷ détaillée mais nullement complète, des points à traiter pour formuler un protocole d'entente de qualité à l'intention de ces parties. Cette liste donne une idée des questions pouvant être soulevées pendant la négociation du protocole d'entente.

Comme mécanisme de reddition de comptes, un bon protocole d'entente doit étoffer ce qui suit :

- la tâche ou la responsabilité en cause;
- l'ampleur de la délégation de pouvoirs;
- l'identification précise des parties en cause;
- la nature et la fréquence des rapports;
- les critères de performance et les indicateurs choisis;
- le marché de reddition de comptes.

Il faudrait aussi préciser que les ministères doivent rendre compte :

- de l'utilisation des ressources;
- de l'effort en matière de service;
- des réalisations;
- des résultats, effets et retombées;
- du respect des politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor;
- de la performance des administrateurs, des gestionnaires et du programme.

Il est toutefois difficile de conclure formellement un protocole d'entente, à moins que les parties comprennent à qui le ministre doit rendre compte des responsabilités qui lui sont déléguées :

- au président du Conseil du Trésor;
- au Premier ministre;
- au Cabinet;
- au Parlement (par le biais des comités permanents de la Chambre).

Il faut distinguer les deux éléments suivants :

- la responsabilité collective du ministre;
- la responsabilité du ministère.

Il faut aussi convenir que le sous-ministre doit rendre compte :

- au Premier ministre;
- au ministre;
- au greffier du Conseil privé;
- au Comité des hauts fonctionnaires relevant du Bureau du Conseil privé;
- au président et aux ministres du Conseil du Trésor;
- au secrétaire du Conseil du Trésor; et, dans certains cas,
- au président de la Commission de la fonction publique.

Histoire de compliquer le dossier, si le sous-ministre doit rendre des comptes à l'une des

personnes susmentionnées, il faut préciser de quoi le sous-ministre doit rendre compte :

- la performance du ministère;
- sa propre performance;
- ses rapports avec le ministre;
- uniquement de l'utilisation des ressources.

Cette performance doit-elle porter sur :

- l'administration ?
- la gestion ?
- la politique ?
- le leadership ?

En regard de quelles valeurs, de quels critères ?

- prudence, diligence, probité, intégrité, équité;
- économie, efficacité, efficacité (qui peut englober ce qui précède);
- les dimensions de l'efficacité (par exemple, l'approche de la FCVI, qui englobe tout ce qui précède).

Dans quel but ?

- à l'appui du ministère;
- à l'appui des objectifs supérieurs du gouvernement (équité, préoccupations régionales, bilinguisme et multiculturalisme, etc.).

À quelle fréquence ?

- chaque année;
- dans trois ou quatre ans, avec un examen détaillé;
- en permanence.

Avec quel niveau de détail ?

- très résumé;
- détaillé;
- portant uniquement sur les questions importantes;
- suivant les exceptions;
- données tactiques;
- données stratégiques.

Il est peu probable que l'on trouve des réponses précises à toutes ces questions et à d'autres semblables. Certains observateurs chevronnés estiment que ces réponses ne sont peut-être même pas nécessaires et aimeraient que les liens de reddition de comptes soient plus généraux. Tout en reconnaissant que les liens doivent tenir compte des responsabilités spécifiques des parties, ils souhaitent que les accords soient moins spécifiques et suffisamment souples pour donner lieu à la communication efficace de rapports utiles, libres des contraintes d'une entente contractuelle. Les parties à un accord de reddition de comptes doivent être sur la même longueur d'onde, sans quoi les liens de reddition de comptes seront essentiellement mécaniques et, en un sens, stériles.

RAPPORTS SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES

L'un des principaux problèmes soulevés par l'APRM dont la solution nous échappe encore a trait à la déclaration des résultats des programmes et la communication des renseignements sur l'exécution des programmes. Le regroupement d'activités ministérielles à facettes multiples, l'établissement du coût de ces produits et services et leur évaluation et leur contrôle en regard de points de référence préétablis posent des problèmes significatifs, souvent parce qu'il n'existe pas de normes sur la qualité des services.

Il est difficile de mesurer les retombées immédiates ou ultimes de l'activité de l'État. Les programmes gouvernementaux tendent à générer de nombreux résultats hétérogènes et très fragmentés. Il serait peut-être possible de mesurer le résultat et certaines retombées d'un produit ou d'un service. Il est plus difficile d'établir un ensemble de mesures qui saisissent l'essence d'un programme complexe. Plus on généralise, plus les facteurs externes s'ajoutant à l'équation et influant sur les résultats se multiplient, ce qui complique et brouille la reddition de comptes.

La confiance accordée, à tort, à des indicateurs « simples » de la performance d'un processus complexe, ce qui favorise souvent la rapidité au détriment du bon sens, ajoute parfois à la complexité du problème. Il est également difficile d'évaluer dans quelle mesure l'emploi d'un critère connu pour mesurer la performance incitera en fait les gestionnaires à privilégier cet aspect de la performance, peut-être aux dépens de considérations plus générales.

RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE OU DU GOUVERNEMENT ?

L'APRM soulève également le problème de l'opposition entre la liberté d'action du ministère et la responsabilité générale du gouvernement — l'équivalent, pour la bureaucratie, de l'opposition entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective des ministres. En peu de mots, plus on délègue aux ministères des pouvoirs décisionnels en franchise du droit de regard des organismes centraux, plus il est difficile de lancer avec confiance des initiatives à l'échelle du gouvernement pour donner suite aux priorités de celui-ci.

F O N C T I O N P U B L I Q U E 2 0 0 0

L'expression « Fonction publique 2000 » (ou « FP2000 ») désigne un train de mesures prises par le gouvernement à la fin des années 80 pour moderniser la fonction publique en adoptant les plus récents principes de la révolution touchant les méthodes de gestion qui frappait alors les secteurs public et privé, au Canada comme à l'étranger. Il s'agissait de modifier à la fois le système et la culture de la bureaucratie. Ces mesures ont surtout été prises pour réagir à l'insatisfaction croissante de la population à l'endroit du gouvernement. L'un des buts premiers de cette vaste entreprise était d'établir la primauté du citoyen — du contribuable, du client — lorsqu'il est question de la prestation courante des services gouvernementaux.

FP2000 comportait quatre grands thèmes :¹⁴⁸

- améliorer le service au public en insistant sur les résultats et la prestation axée sur le client;
- habiliter les fonctionnaires à utiliser les ressources de la manière la plus originale et responsable possible;
- traiter avec les fonctionnaires de manière à souligner l'importance critique des gens pour la bonne marche des activités de l'État;
- mettre l'accent sur la reddition de comptes.

F O U R N I R A U X C L I E N T S D E S S E R V I C E S D E Q U A L I T É

LA VOLONTÉ D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CLIENTS SOULÈVE UN PROBLÈME CONCEPTUEL PARCE QUE LE SENS DE « QUALITÉ » DIFFÈRE D'UNE PERSONNE À L'AUTRE. POUR CERTAINS, LA QUALITÉ SE RÉSUME À LA VALEUR REÇUE EN CONTREPARTIE DES SOMMES DÉPENSÉES. POUR D'AUTRES, LES SERVICES SONT « DE QUALITÉ » LORSQUE LES PRODUITS SONT LIVRÉS À TEMPS ET SANS ANICROCHE, ET QU'IL N'Y A PAS D'ERREUR. POUR D'AUTRES ENCORE, « QUALITÉ » EST SYNONYME D'ÉQUITÉ, DE JUSTICE ET D'ÉGALITÉ DES CHANCES. ENFIN, POUR LES ACTIVISTES, LA QUALITÉ DÉPEND LARGEMENT DE LEUR PARTICIPATION AU PROCESSUS DÉCISIONNEL VISANT LE PROGRAMME EN CAUSE. TOUTES CES DÉFINITIONS SONT VALIDES.

L'APRM et FP2000 vont de pair; l'un découle de l'autre. FP2000 aurait pu voir le jour sans l'APRM mais aurait probablement été inefficace. En fait, FP2000 était le prolongement de l'APRM dans les ministères, favorisant la délégation accrue des pouvoirs auprès des fonctionnaires de première ligne. Les expressions comme « délégation », « habilitation » et « reddition de comptes » constituent le vocabulaire de base de la nouvelle culture. Les contrôles devaient être assouplis et moins nombreux; ceux qui seraient maintenus devaient être plus déterminants et approfondis. Les règles et les

procédures devaient être moins nombreuses et élaguées. Dans la mesure du possible, on devait déléguer l'application de celles qui demeureraient en place. Les fonctionnaires de première ligne devaient se voir confier un nouveau pouvoir : ils auraient à interpréter les règles et seraient incités à faire preuve de jugement — et même à assumer des risques raisonnables. En résumé, ils devaient être habilités. Ainsi, les décisions à propos des programmes et des services reposeraient davantage sur la réalité que sur des règles et des procédures émanant de l'administration centrale des ministères ou du Conseil du Trésor.

Dans ce contexte en évolution, l'atteinte rentable des résultats et la nécessité de prouver leur efficacité forment l'essence du rôle des fonctionnaires en première ligne et de leurs superviseurs. La reddition de comptes est au nombre des attentes. À défaut d'une rétroaction entre le personnel sur le terrain et l'administration centrale ou le Conseil du Trésor, le gouvernement serait incapable de mesurer l'efficacité de l'intervention du secteur public ou d'en justifier le maintien.¹⁴⁹ Cela vaut aussi pour les grandes sociétés privées.

L'HABILITATION N'EST PAS TOUJOURS L'APANAGE DES GESTIONNAIRES ET DES EMPLOYÉS D'UNE ORGANISATION. DE NOMBREUSES DÉCLARATIONS DU SECTEUR PUBLIC VISENT À HABILITER LE CITOYEN OU LE CLIENT, À PRÉCISER LES DROITS ET LES MESURES DE REDRESSMENT DONT IL BÉNÉFICIE ET À LUI PERMETTRE DE PARTICIPER AU PROCESSUS DÉCISIONNEL. AU CANADA, CERTAINS HÔPITAUX ONT UNE CHARTE DES DROITS DES PATIENTS. AU ROYAUME-UNI, IL Y A NOTAMMENT UNE CHARTE DES DROITS DES LOCATAIRES, UNE CHARTE DES DROITS DES PASSAGERS DE BRITISH RAIL ET UNE CHARTE DES DROITS DES PATIENTS DU NATIONAL HEALTH SERVICE.

HABILITATION

L'HABILITATION N'EST PAS L'ABDICATION DES RESPONSABILITÉS ET ELLE EST PLUS QUE LA SIMPLE DÉLÉGATION DE POUVOIRS. LA VÉRITABLE HABILITATION REQUIERT QUE SOIENT FOURNIS AUX GESTIONNAIRES INVESTIS DE POUVOIRS QU'ON LEUR A DÉLÉGUÉS L'INFORMATION, LES OUTILS, LA FORMATION ET L'APPUI DONT ILS ONT BESOIN POUR OBTENIR LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS.¹⁵⁰ SELON LE CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA :¹⁵¹

OBJECTIF DE L'HABILITATION :

UN LEADERSHIP ET DES PRATIQUES ET DES COMPORTEMENTS DE GESTION QUI HABILITENT LES EMPLOYÉS :

- EN LEUR PERMETTANT D'EXERCER DES POUVOIRS, EN FAISANT APPEL À LEUR JUGEMENT, DANS LEUR SPHÈRE DE RESPONSABILITÉ;
- EN SITUANT LES POUVOIRS LE PLUS PRÈS POSSIBLE DU POINT DE PRESTATION DU SERVICE; EN ÉLIMINANT LES OBSTACLES;
- EN GARANTISSANT L'ENCADREMENT ET LE SOUTIEN VOULUS POUR QUE LE SERVICE SOIT NOVATEUR ET ADAPTÉ AUX BESOINS DE LA CLIENTÈLE.

INDICATEURS DE L'HABILITATION :

- UNE MEILLEURE CONNAISSANCE PRATIQUE DE L'HABILITATION, Y COMPRIS LES CONDITIONS FAVORABLES À L'ÉPAUVOISEMENT DE LA CRÉATIVITÉ, DE LA CONFIANCE, DE L'ESPRIT D'ÉQUIPE ET DE L'EXCELLENCE AU CHAPITRE DE LA PRESTATION DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX;
- LA POSSIBILITÉ POUR LES GESTIONNAIRES D'AVOIR ACCÈS AUX RENSEIGNEMENTS, À DES EXEMPLES CONCRETS ET À DES PRATIQUES EXEMPLAIRES, Y COMPRIS DES FORMULES D'ORGANISATION DU TRAVAIL ET UN SOUTIEN SPÉCIALISÉ, QUI FAVORISENT L'HABILITATION DES EMPLOYÉS, EN PARTICULIER, CEUX QUI ASSURENT LE SERVICE DE PREMIÈRE LIGNE;
- UN ACCROISSEMENT DE LA DÉLÉGATION QUI SITUE LES POUVOIRS AUX ENDROITS OÙ ILS ONT L'INCIDENCE LA PLUS MARQUANTE SUR LE SERVICE ET QUI FAVORISE L'HABILITATION DES EMPLOYÉS EN FONCTION DU SERVICE;
- LA DÉFINITION DE L'INCIDENCE DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT SUR LES PERSONNES ET L'ÉLABORATION DE MODÈLES ET D'APPROCHES CONCRÈTES VISANT À FACILITER L'UTILISATION EFFICACE DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT DU POINT DE VUE DES RESSOURCES HUMAINES.

Dans un premier temps, le Conseil du Trésor a confié les « règles du jeu », dont il était à la fois l'auteur et l'interprète, aux ministères en vertu de l'APRM. Ensuite, l'administration centrale des ministères les a confiées aux fonctionnaires de première ligne ou à leurs superviseurs. Il s'agissait d'un changement de procédure dans l'esprit de FP2000.

PROGRAMME DE GESTION PARTAGÉE (P G P)

Le lancement du PGP, en 1991, s'inscrit dans la foulée de FP2000 et de l'APRM. Cette initiative s'inscrivait dans un esprit de partenariat, une doctrine administrative devenue populaire à la fin des années 80 à l'origine de l'expression « gestion partagée ». Le PGP permet tout simplement de concevoir la gestion interne d'un ministère ou d'un organisme comme une forme de partenariat. Le PGP sert de tribune de discussion essentiellement sans support papier et très individuelle. Il s'agissait de permettre au Conseil du Trésor et aux ministères de s'entendre pour échanger sur certaines questions touchant la gestion et l'administration, et ce, à haut niveau, c'est-à-dire entre le secrétaire du Conseil du Trésor et les sous-ministres.

PROGRAMME DE GESTION PARTAGÉE

LE PGP EST LE DERNIER-NÉ DE TOUTE UNE SÉRIE D'ACRONYMES DÉSIGNANT DIVERS CADRES DE GESTION INSTAURÉS PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR AU COURS DES 30 DERNIÈRES ANNÉES : RCB, SMPO, GPO, SCPO (SYSTÈME DU CADRE DE PLANIFICATION OPÉRATIONNELLE), PPCG (PERFECTIONNEMENT DES PRATIQUES ET CONTRÔLES DE GESTION), SGSD (SYSTÈME DE GESTION DES SECTEURS DE DÉPENSES), APRM, FP2000 ET GQT (GESTION DE LA QUALITÉ TOTALE). CHACUNE DE CES INITIATIVES DONNAIT SUITE À L'ÉVOLUTION DES BESOINS À UNE CERTAINE ÉPOQUE ET PRÉPARAIT LA SUIVANTE.

L'établissement de priorités de gestion parallèles et complémentaires par le SCT et les ministères constitue le but premier du PGP. Les secteurs devant faire l'objet d'un soutien réciproque ont été définis et on a convenu des initiatives ministérielles et des présentations au Conseil du Trésor qui en ont découlé.

Le PGP a aussi facilité l'évaluation annuelle des ministères par le SCT en prévision de l'évaluation du rendement des sous-ministres par le Comité des hauts fonctionnaires (CHF).

Le PGP se distinguait de l'APRM à mains égards. L'APRM visait les instances politiques, les ministres du Conseil du Trésor et les autres ministres. Le PGP s'adressait aux instances administratives et de gestion, au secrétaire du Conseil du Trésor et aux sous-ministres. L'APRM était surtout de portée générale et axée sur la délégation et la reddition de comptes. Le PGP mettait l'accent sur certaines questions administratives, ce qui peut constituer une forme de reddition de comptes de la part des gestionnaires.

Même si le SCT a mis le PGP en place après l'APRM, il est conçu comme un mécanisme autonome.

Sur le plan de la reddition de comptes, l'APRM a permis aux ministres de rendre compte des pouvoirs que le Conseil du Trésor leur avait délégués. Elle ne peut être perçue comme une façon d'évaluer la performance individuelle des sous-ministres que de manière indirecte. Le PGP, qui mettait l'accent sur la direction des ministères et leur respect des politiques administratives applicables à l'échelle du gouvernement, était un mécanisme utile pour évaluer la performance réelle des sous-ministres dans les domaines d'intérêt du Conseil du Trésor. Cette évaluation était ensuite communiquée au CHF, qui est responsable de l'évaluation de la performance de l'ensemble du personnel.

Le PGP énonçait les critères généraux devant orienter l'évaluation de la gestion des ministères. Il utilisait comme modèle un cadre moderne axé notamment sur les résultats, les clients, le leadership, la participation des employés au processus décisionnel et la reddition de comptes, bref sur toutes les notions véhiculées par FP2000. À cet égard, il était la concrétisation de FP2000, évaluant la gestion des ministères et la performance des sous-ministres, ses préceptes servant de critères. Il incitait aussi les ministères à donner suite aux obligations visant l'ensemble du gouvernement, notamment en ce qui touche la réduction des effectifs, l'équité en emploi et les langues officielles, en plus de favoriser la coopération d'autres ministères, la mise en commun des saines pratiques et la transparence des rapports entre les ministères et les organismes centraux.

A - T - O N P E R D U L E C O N T R Ô L E ?

Ensemble, l'APRM et FP2000 redéfinissaient le contrôle et les contrôles dans l'administration fédérale, ce qui a engendré le scepticisme dans certains milieux. Les cadres supérieurs, les gestionnaires et les vérificateurs ont longuement discuté de ce qui semble être une réduction de contrôle, alors que des Canadiens et des critiques inquiets réclament un contrôle plus strict, ou du moins amélioré.

Rien de ce qui précède ne permet de croire qu'on avait perdu le contrôle. Le Conseil du Trésor demeurait bien en selle. D'une certaine manière, l'APRM était le mécanisme de contrôle, tout comme son prolongement, FP2000. Or, les contrôles ont changé. La délégation a entraîné non pas une abdication du contrôle, mais seulement un remaniement des mécanismes permettant de l'exercer, c'est-à-dire des contrôles eux-mêmes. Les règles demeurent en place. Au lieu d'être conservées au Conseil du Trésor, les règles du jeu ont été diffusées et confiées aux

fonctionnaires en première ligne aux fins d'interprétation et d'application. Ces fonctionnaires doivent respecter les règles. Mais les auteurs de ces règles n'ont certes pas pu prévoir toutes les situations possibles. Ayant bien compris ce risque, les concepteurs de FP2000 ont habilité les fonctionnaires en première ligne et les ont pressés de faire appel à leur jugement en pareil cas. Par conséquent, les règles devaient être interprétées à la lumière de la situation sur le terrain au lieu d'en référer à l'administration centrale et de s'en remettre à la décision de quelqu'un qui ne peut saisir toutes les nuances d'un problème et qui n'aura peut-être pour seul avantage d'avoir déjà entendu parler d'une situation analogue.

Certains hauts fonctionnaires hésitent face à ce type de délégation puisqu'ils ont l'habitude des procédures officielles et des contrôles émanant des hautes instances. Certains employés à qui on a délégué des pouvoirs ne sont pas habitués à assumer ce genre de responsabilité; d'ordinaire, ils exécutent des instructions, font ce qu'on leur demande et tirent une certaine satisfaction de cette approche.

CERTAINS ONT DES RÉSERVES...

CES NOUVELLES APPROCHES ONT ENGENDRÉ UN CERTAIN CYNISME. BEAUCOUP LES CONSIDÈRENT COMME DES PASSADES. LE FAIT D'EMPLOYER DES EXPRESSIONS COMME *HABILITATION* ET *GESTION DE LA QUALITÉ TOTALE* ET DE LES RÉPÉTER BÊTEMENT SANS LES APPLIQUER CONCRÈTEMENT AU SEIN DE LA BUREAUCRATIE EMPÊCHE LA MISE EN PRATIQUE DE LA THÉORIE. POUR ÊTRE CONSTRUCTIVE, L'HABILITATION DOIT ÊTRE INTÉGRÉE AUX OPÉRATIONS CONCRÈTES DE L'ORGANISATION ET À CE JOUR, ON A CONSACRÉ BEAUCOUP PLUS DE TEMPS À EN PARLER QU'À LA METTRE EN PRATIQUE. EN OUTRE, LES PROBLÈMES DE QUALITÉ ET DE PERTINENCE AUX YEUX DU CLIENT DÉPENDENT PEUT-ÊTRE BEAUCOUP PLUS DE LA STRUCTURE DE L'ORGANISATION, DE SES PROCÉDÉS ET PROCÉDURES DE BASE OU DU FAIT QU'ELLE MANQUE DE VISION OU DE MOTIVATION QUE DES EMPLOYÉS EUX-MÊMES.

Les cadres supérieurs que la délégation inquiète devraient avoir la même impression au sujet de l'habilitation. Ils auraient raison s'il y avait lieu de croire que les fonctionnaires en première ligne disposaient des connaissances et de la perspective nécessaires pour être en mesure de concilier l'objet du programme et celle d'une requête imprévue formulée en vertu de celui-ci. Or, en principe, si l'employé connaît le programme, dispose d'une formation appropriée, connaît les règles et les clients, montre qu'il agit de manière responsable et rend des comptes, les cadres supérieurs n'ont aucune raison de craindre une perte de contrôle.

Bon nombre de ceux qui appréhendaient une perte de contrôle sous le nouveau régime croyaient que l'ancien système, plus détaillé et centralisé, était un gage de conformité. Il existe pourtant des preuves substantielles montrant que, sous le régime de l'ancienne culture de gestion, le contrôle et les contrôles centralisés relevant d'une structure de gestion hiérarchique verticale descendante *ne* garantissaient *pas* la conformité. L'existence de nombreux paliers de contrôle ou de supervision — en fait, la stratification excessive — a rendu la démarche si fastidieuse et encombrée de tracasseries administratives que, dans certains cas, les fonctionnaires en première ligne sont devenus des spécialistes de l'exploitation des lacunes que comportaient les règles. En fait, ils ignoraient les directives émanant de l'administration centrale et prenaient les mesures qu'ils jugeaient les plus indiquées, probablement de manière à favoriser le client. Autant les habiliter, sous réserve de l'obligation de rendre des comptes; ils se sentaient déjà responsables.

LA TRANSITION SE POURSUIT

En février 1995, le gouvernement fédéral annonçait la mise en place d'un nouveau système de gestion des dépenses,¹⁵² dont l'un des principaux objectifs est de « renforcer la responsabilité

en mettant l'accent sur le rendement et sur une information de meilleure qualité au public ».

Les plans d'activités et les perspectives ministérielles sont deux éléments clés de ce mécanisme. Leur mise en place s'inspirait de la philosophie d'initiatives antérieures comme l'APRM et le PGP, mais s'appuyait sur une procédure nouvelle ou remaniée. Ces plans et perspectives visent à permettre aux ministères, au Conseil du Trésor et au Parlement de comprendre, de communiquer et d'examiner les orientations de chaque ministère, les moyens qu'il compte prendre pour les concrétiser et les répercussions sur les ressources et les services.

Les plans d'activités traitent des gammes de services ou des principales activités des ministères. Ils sont conçus pour amener les ministres et les sous-ministres à discuter directement avec le Conseil du Trésor de questions névralgiques, dont l'impact des ajustements prévus aux services, les tensions possibles liées au financement et les risques liés au programme.

Les plans d'activités reflètent les changements dans la mesure où ils mettent l'accent sur la valeur ajoutée par les activités. Ils intègrent les principaux éléments de programme, de ressource et de politique dont le ministère a absolument besoin pour apporter des ajustements à ses activités, et ils permettent aux ministères et au Conseil du Trésor de relever ensemble les défis connexes. C'est aussi par leur entremise que les ministères font état des pouvoirs ou des marges de manœuvre spécifiques dont ils ont besoin pour apporter des changements.

Les perspectives ministérielles étoffent le droit d'examen des parlementaires. Ils aident les comités parlementaires à s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités touchant l'examen des tendances et des priorités futures en matière de dépenses et encadrent leur examen du budget des dépenses.

Ces perspectives forment des documents que les ministères soumettent à leurs comités permanents respectifs par l'intermédiaire des ministres.

Elles s'appuient sur les résultats des plans d'activités et, compte tenu des ressources prévues au budget, précisent comment le ministère s'adaptera au climat financier et stratégique et atteindra ses objectifs de service. Servant de point de départ aux discussions avec les comités permanents, elles expliquent le contexte des stratégies et des changements adoptés par le ministère, ses priorités, ses nouvelles orientations et leurs répercussions, les principales mesures prises pour s'adapter aux changements importants, les problèmes et les défis touchant les principaux intervenants comme les autres ministères, de même que les indicateurs de rendement devant servir à évaluer l'impact des ajustements sur la qualité et le niveau des services.

LA RÉVOLUTION CULTURELLE ET PROCÉDURALE TOUCHANT LES MÉTHODES DE GESTION

On a dit de FP2000 et d'initiatives semblables des secteurs public et privé qu'elles constituaient une révolution culturelle. On croyait au départ que l'évolution de la culture serait lente — certains parlaient d'une génération — alors que les systèmes pouvaient être changés assez rapidement. Certains observateurs estiment que la culture était déjà largement en place : le personnel en première ligne était prêt; les cadres intermédiaires l'étaient aussi dans une large mesure. Ce n'était qu'une question de temps avant que la haute direction le constate et prenne des mesures. Selon ces mêmes observateurs, la transposition de la philosophie sous forme de procédures opérationnelles prend beaucoup de temps.

La révolution touchant les méthodes de gestion est probablement le seul cadre convenant à la nouvelle génération de gestionnaires et de non gestionnaires. Les gestionnaires d'aujourd'hui ont été habitués à plus de liberté que leurs aînés. Sur le plan culturel, les valeurs du cadre familial ont précédé celles du milieu de travail.

- 145 ON TROUVERA DES EXEMPLES PROPRES À LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET À L'ONTARIO DANS DES ARTICLES PUBLIÉS À L'ÉTÉ 1992, PAR KENNETH KERNAGHAN, ET AU PRINTEMPS DE 1991, PAR BRIAN MARSON, DANS *CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION/ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA*.
- 146 POUR UNE DESCRIPTION COMPLÈTE DE L'APPROCHE DU GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, VOIR LE *RAPPORT ANNUEL DU VÉRIFICATEUR DE L'ONTARIO POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 1986*.
- 147 PLUSIEURS ÉLÉMENTS DE CETTE LISTE ON PU SERVIR DANS LE CADRE DE L'APRM. LA PRÉSENTE LISTE A TOUTEFOIS ÉTÉ ÉTABLIE PAR LES AUTEURS À PARTIR DE CERTAINS DOCUMENTS SUR L'APRM, MAIS SURTOUT SUR LA BASE DE LA LOGIQUE ET D'UNE CONNAISSANCE DES ROUAGES DE L'ÉTAT.
- 148 EXPOSÉ DE IAN CLARK LORS D'UN COLLOQUE DU CENTRE CANADIEN DE GESTION TENU LE 5 MARS 1992 SOUS LE THÈME « SHARED MANAGEMENT AGENDA: IMPROVING MANAGEMENT THROUGH PARTNERSHIPS ».
- 149 CELA NE S'APPLIQUE ÉVIDEMMENT PAS À TOUS LES SERVICES OU À TOUTES LES ADMINISTRATIONS. LA POPULATION ET SES REPRÉSENTANTS N'ONT PAS LES MÊMES ATTENTES EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES À L'ENDROIT DES FONCTIONNAIRES EN PREMIÈRE LIGNE POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE CERTAINS SERVICES, PAR EXEMPLE POUR SAVOIR SI L'ADDUCTION D'EAU EST COUPEE, SI LA NEIGE N'EST PAS ENLEVÉE OU S'IL Y A UNE PANNE D'ÉLECTRICITÉ.
- 150 *RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA À LA CHAMBRE DES COMMUNES*, 1992, p. 232.
- 151 DIRECTION DU PERFECTIONNEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, POUR LE COMPTE DU CONSEIL DE PERFECTIONNEMENT DES RESSOURCES HUMAINES. *STRATÉGIES AXÉES SUR LES PERSONNES — UNE APPROCHE INTÉGRÉE VISANT À TRANSFORMER LA CULTURE DE LA FONCTION PUBLIQUE*, JUILLET 1992.
- 152 DIRECTION DE LA PLANIFICATION ET DES COMMUNICATIONS, CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA*. OTTAWA, CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, 1995.

P A R T I E I I

**RAPPORTS SUR LA
PERFORMANCE**

PARTIE II

RAPPORTS SUR LA
PERFORMANCE

[...] JUSTIFIE-MOI, EXPLIQUE MA CAUSE À CEUX QUI L'IGNORENT.

WILLIAM SHAKESPEARE, HAMLET, V. II. 353

INTRODUCTION

L'obligation de rendre compte, comme nous l'avons vu, signifie l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée. La Partie II porte principalement sur la façon dont est acquittée cette responsabilité.

La façon dont les gens s'acquittent de leurs obligations redditionnelles est une question qui soulève grandement l'attention du public. Au fil des ans, le secteur public canadien a fait l'objet d'enquêtes spéciales, d'études menées par des commissions royales, des comités parlementaires ou des comités ministériels ainsi que d'évaluations effectuées par des universitaires ou des consultants. Certains de ces travaux ont porté directement sur la façon dont l'organisation définit et mène ses affaires, et sur la manière dont elle rend compte de ce qu'elle a accompli.

Certains des moyens traditionnels utilisés pour présenter l'information sur la performance des organismes publics n'ont subi aucun changement, tandis que d'autres ont été modifiés considérablement et d'autres encore ont été abandonnés. De nouveaux mécanismes ont été adoptés : les vérifications interne et externe systématiques de la performance, par exemple, sont des outils relativement nouveaux, comme l'est l'évaluation professionnelle des programmes. Quant à la notion de déclaration de la direction sur la performance, elle est encore plus récente.

UN BREF HISTORIQUE

L'HISTOIRE DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL ET DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU COURS DU PRÉSENT SIÈCLE, HISTOIRE REFLÉTÉE DANS UNE MESURE PLUS OU MOINS GRANDE DANS LES PROVINCES, SE CARACTÉRISE PAR LE CHANGEMENT PRESQUE CONTINUËL. LE FAVORITISME AU SUJET DES QUESTIONS DE PERSONNEL A ÉTÉ LARGEMENT RÉGLÉ EN 1918 PAR LA MISE EN APPLICATION D'UN SYSTÈME DU MÉRITE. LA SYNDICALISATION SUBSÉQUENTE DES FONCTIONNAIRES, AVEC SA MÉTHODE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS (LA NÉGOCIATION COLLECTIVE N'A COMMENCÉ QUE DANS LES ANNÉES 1960 ET 1970) A AMENÉ CE QUE CERTAINS CONSIDÈRENT COMME UN NOUVEAU RÉGIME DE REDDITION DE COMPTES. LE CHANGEMENT DE CAP ENTRE LA CENTRALISATION ET LA DÉCENTRALISATION A ÉTÉ RELATIVEMENT FRÉQUENT. CRÉÉ DANS LES ANNÉES 1930 POUR TRAITER DE LA PRÉAUTORISATION DE TOUTES LES DÉPENSES, TÂCHE ANCIENNEMENT ATTRIBUÉE AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, LE POSTE DE CONTRÔLEUR DE LA TRÉSORERIE A ÉTÉ ABOLI DANS LES ANNÉES 1960. LE BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL A ÉTÉ CRÉÉ EN 1978, MAIS EN 1993 SES FONCTIONS ONT ÉTÉ INTÉGRÉES À CELLES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR ET LE SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR A ASSUMÉ LE TITRE ADDITIONNEL DE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL. DIVERSES TECHNIQUES DE GESTION ET DE BUDGÉTISATION ONT ÉTÉ INTRODUITES (AVEC LA PLUIE D'ACRONYMES QUI S'ENSUIT), PUIS ABANDONNÉES. DES ENTREPRISES COMMERCIALES PROPRIÉTÉS DE L'ÉTAT ONT ÉTÉ CRÉÉES, POUR ENSUITE ÊTRE PRIVATISÉES. DES CHANGEMENTS, EN EFFET. TOUT CELA POURRAIT NOUS AMENER À CONCLURE QUE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU CANADA A ÉTÉ CONFIEE À DES GENS PRÊTS À ABANDONNER DES INITIATIVES PROMETTEUSES EN FAVEUR DU TOUT DERNIER ACRONYME DE GESTION. PAS DU TOUT. L'HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE REFLÈTE LA RECHERCHE CONTINUËLLE POUR AMÉLIORER LE CONTRÔLE, L'EFFICACITÉ ET LA REDDITION DE COMPTES À L'ÉGARD DE LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS. LE CHANGEMENT PROGRESSIF EST LA SEULE OPTION QUI NE COMPORTE AUCUNE SOLUTION PARFAITE.

Les règles régissant les professions autoréglementées et les lois et règlements touchant la reddition de comptes dans le secteur privé ont été régulièrement revus et modifiés pour s'adapter à l'évolution dans les normes et les attentes. On ne peut aucunement accuser les Canadiens de négliger leurs pratiques de reddition de comptes. Dans la Partie II de cet ouvrage, nous examinons la théorie et la pratique en vigueur en matière de reddition de comptes. Nous insistons sur la présentation de l'information sur la performance ou l'efficacité par la direction à son corps législatif ou administratif et par celui-ci aux parties devant qui il est tenu responsable; bref, la production de rapports sur la mise en application d'une politique établie. Par conséquent, la Partie II n'aborde pas la question de la présentation de l'information sur la performance aux échelons inférieurs d'une organisation. De plus, étant donné que cet ouvrage traite de la performance globale d'une entité, nous ne nous limiterons pas à la question de la présentation de l'information sur la performance financière, même s'il s'agit là d'un sujet important.

L'expression *présentation de l'information* sous-entend beaucoup plus que le simple acte physique de produire un rapport. Il s'agit d'un cadre conceptuel qui sous-tend la préparation des rapports : l'identification des destinataires visés et la définition de leurs besoins; les décisions à prendre quant à ce qui doit faire l'objet du rapport, la formule de présentation, et la fréquence des rapports; et enfin, la considération de ce qui doit être fait pour obtenir l'information qui sera communiquée dans le rapport. On peut et devrait établir la distinction entre la présentation de l'information sur la performance et la mesure de la performance. Tandis que dans la Partie II, nous abordons la question de la mesure de la performance, nous mettons l'accent sur les techniques de présentation de l'information

et non sur des techniques de mesure. Nous présentons un ensemble de principes qui, lorsque mis en pratique, font appel aux meilleurs produits et pratiques découlant des processus de mesure et d'analyse qui existent déjà, comme la recherche en matière de politique, l'évaluation de programmes et le contrôle des programmes.

Même si notre propos est centré sur le secteur public, bon nombre des principes que nous abordons s'appliquent également à l'entreprise privée.

Le terme *direction* utilisé dans ce livre renvoie au groupe de personnes employées à temps plein pour diriger une organisation. Certains membres des corps législatifs ou administratifs ont des responsabilités de direction et doivent, dans certains cas, être inclus dans cette catégorie. À titre d'exemple, aux paliers fédéral et provincial, les ministres ont des responsabilités de direction précises qui leur sont attribuées par la loi et dont ils s'acquittent en collaboration avec leurs sous-ministres et les fonctionnaires membres de l'équipe de direction. Des situations analogues se présentent au palier municipal, dans le secteur de la santé ainsi que dans d'autres parties du secteur public. Quant à l'entreprise privée, des directeurs de sociétés siègent souvent au conseil d'administration. Par extension, la direction inclut le cadre de gestion d'une organisation : cette hiérarchie de gestionnaires responsables, selon la délégation d'autorité, de la performance de diverses fonctions ou programmes de l'organisation.

Par l'expression *corps législatif ou administratif*, nous entendons le groupe de représentants élus ou nommés qui exercent un rôle de surveillance et qui assurent l'orientation générale de l'organisation. À titre d'exemples, citons les corps législatifs ou administratifs suivants :

- les assemblées législatives fédérale et provinciales;
- les conseils municipaux ou régionaux;
- les conseils d'administration ou les conseils de gouverneurs dans les hôpitaux et conseils scolaires;
- les conseils d'administration, conseils de gouverneurs, sénats dans les universités et collèges communautaires;
- les conseils et organismes de consultation, de planification et de réglementation;
- les conseils dans les organismes de services sociaux, et des oeuvres de bienfaisance; les conseils des arts; les conseils de la culture; les conseils des groupes d'intérêt; et, les conseils des organismes professionnels;
- les conseils des entreprises appartenant majoritairement à l'État ou contrôlées par celui ou un de ses organismes;
- dans le secteur privé, les conseils d'administration des entreprises privées ou des sociétés par actions.

C'est à de tels corps législatifs ou administratifs que la direction est appelée à rendre des comptes.

Par performance, nous entendons les réalisations faites par rapport aux efforts déployés, aux capacités ou aux objectifs visés. Le terme est souvent accompagné d'un déterminant comme la performance *du secteur public*, la performance *administrative*, la performance *de la direction* — en effet, la performance d'un gestionnaire ou de l'équipe de direction, la performance du programme, ou la performance organisationnelle. Être efficace signifie avoir la capacité de produire le résultat escompté ou encore d'atteindre l'objectif visé. Le terme *efficacité*, utilisé dans la documentation sur la gestion et l'administration comme dans le langage de tous les jours, est souvent employé avec les mêmes déterminants :

efficacité *de programme*, efficacité *de la direction*, efficacité *organisationnelle*, et ainsi de suite.

Ainsi, selon le contexte, les termes performance et efficacité ont le même sens et, comme dans ce livre, sont souvent employés comme synonymes quoique le terme efficacité sera privilégié à partir d'ici. Un examen plus détaillé du concept d'efficacité est donné ci-après.

La Partie II est divisée en deux sections.

Dans la Section 1, nous passons d'abord en revue les façons dont l'information sur la performance est habituellement présentée et abordons ensuite certaines des questions conceptuelles qui entrent en jeu. Dans la Section 2, nous proposons un cadre de travail et une stratégie pour présenter ce genre d'information.

Même si aujourd'hui les organismes produisent habituellement une grande variété d'information (comme nous l'indiquons brièvement au chapitre 8) pour diffusion à l'interne comme à l'externe, il est souvent difficile de dégager une image complète de leur efficacité. Essentiellement, ce phénomène s'explique par le fait que le concept d'efficacité est difficile à saisir. Avant que la direction puisse réellement s'acquitter de son obligation de rendre compte et le corps législatif ou administratif de la sienne, ils devront surmonter cette difficulté.

Comme nous l'expliquons au chapitre 9, aucune des définitions de l'efficacité n'offre la base nécessaire pour déterminer le degré d'efficacité atteint par l'organisation. Cependant, il est possible de déterminer les caractéristiques que l'organisation devrait posséder pour accomplir sa mission. Les douze dimensions de l'efficacité présentées au chapitre 10 englobent les aspects les plus importants de la réussite, ou de l'insuccès, d'une organisation. Selon les circonstances ou selon l'organisation, certaines dimensions revêtent plus d'importance que d'autres. En effet, dans certains cas, une ou plusieurs dimen-

sions peuvent ne pas s'appliquer. Néanmoins, en recevant une information fiable sur chacune des dimensions, ou sur toutes les dimensions pertinentes, on peut obtenir une bonne vue d'ensemble de l'efficacité d'une organisation.

On soutient qu'une direction responsable devrait être prête à analyser sa performance et à présenter les résultats de son analyse au corps législatif ou administratif. La direction — et seule la direction — dispose, ou devrait disposer, de l'information sur laquelle un tel rapport peut être fondé. Ce n'est qu'en présentant cette information que la direction peut réellement s'acquitter de son obligation de rendre compte. Et ce n'est qu'en disposant d'une telle information que le corps législatif ou administratif peut prendre les décisions éclairées nécessaires pour bien s'acquitter, en toute confiance, de ses responsabilités.

Au chapitre 10, nous proposons un mécanisme pour la présentation de l'information sur l'efficacité : les déclarations de la direction. Il s'agit d'énoncés explicites que prépare la haute direction à l'intention de son corps législatif ou administratif sur un aspect de l'efficacité ou de la performance de l'organisation. Si la direction prépare des déclarations sur toutes les dimensions pertinentes, il sera possible de tirer une conclusion éclairée sur la qualité de l'intendance des fonds et autres ressources confiées à l'organisation pour qu'elle puisse réaliser sa mission.

La préparation de déclarations de la direction sur l'efficacité n'est pas une mince tâche, comme nous l'expliquons au chapitre 11. L'expérience nous montre que peu d'organisations disposent de toute l'information nécessaire sur laquelle se baser pour préparer des déclarations fiables sur les dimensions proposées. Néanmoins, la plupart des organisations qui ont tenté l'expérience ont constaté qu'il est possible d'ébaucher des déclarations qui permettent d'améliorer considérablement l'information sur

laquelle le corps législatif ou administratif peut se fier pour exercer ses responsabilités de surveillance. Lorsque des lacunes sont décelées dans l'information nécessaire pour préparer les déclarations, des décisions peuvent être prises par la suite sur l'opportunité de les corriger et, le cas échéant, sur la façon de procéder.

Certaines conditions devraient être satisfaites avant qu'une organisation ne s'engage à préparer des déclarations de la direction sur l'efficacité. La condition la plus importante concerne le degré de confiance qui doit exister entre la direction et le corps législatif ou administratif. Les organisations qui ont réussi à préparer de telles déclarations sont habituellement celles qui au fil des ans ont su démontrer la volonté d'améliorer leurs systèmes d'information et de reddition de comptes. Les organisations qui traversent une période de transition ou de crise devraient probablement attendre jusqu'à ce que la haute direction, dont la participation est essentielle au succès de l'exercice, ait suffisamment de temps à consacrer aux questions difficiles qui doivent être abordées pour préparer les déclarations de la direction.

Au chapitre 12, nous offrons des conseils détaillés sur la façon dont la direction pourrait procéder pour préparer l'ébauche des déclarations. La stratégie exposée au chapitre 12, cependant, n'est pas la seule stratégie qui peut être adoptée par la direction. En effet, il est essentiel de reconnaître que des circonstances différentes peuvent dicter l'emploi de stratégies différentes.

Bien entendu, le danger existe toujours que la présentation de l'information par la direction ne soit pas objective ou complète. Dans ce cas, ou lorsque le corps législatif ou administratif veut s'assurer de la fiabilité et de l'exhaustivité de l'information présentée, il est possible d'obtenir une déclaration indépendante de fiabilité. Le rôle du vérificateur dans ce contexte est examiné en détail dans la troisième partie du livre.

Nous ne prétendons pas que le cadre de travail et la stratégie que nous proposons pour présenter l'information sur la performance constituent une solution parfaite qui s'applique à toute organisation et dans toutes les circonstances. Nous ne cherchons aucunement à prescrire un mode d'action. Le cadre de travail, en tout ou en partie, peut s'avérer utile dans certaines circonstances. Nous ne suggérons pas non plus que les processus et systèmes de mesure et d'analyse qu'utilise une organisation pour produire l'information nécessaire (à titre d'exemple, évaluation, vérification interne, recherche en matière de politique) devraient être reformulés pour se conformer au cadre de travail. Au contraire, le cadre de travail se veut un outil souple ou un ensemble de principes visant à aider la direction et son corps législatif ou administratif à examiner la performance de leur organisation et déterminer quels aspects doivent faire l'objet d'un rapport, de même qu'à trouver le moyen le plus approprié pour présenter l'information afin qu'un tableau fidèle et complet de la performance puisse être brossé. Conçus comme points de référence aidant l'organisation à vérifier l'exhaustivité de l'information présentée sur la performance, le cadre de travail et la stratégie que nous proposons tiennent compte du fait que les processus internes qu'utilise une organisation, tout comme la formule et la structure de rapport qu'elle adopte, peuvent varier d'une entité à l'autre ainsi que selon les circonstances.

S E C T I O N 1

**LA BASE THÉORIQUE DES
RAPPORTS SUR LA
PERFORMANCE**

C H A P I T R E 8

PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION

La direction a recours à toute une gamme de mécanismes pour présenter l'information sur sa performance à son corps législatif ou administratif. Certains de ces mécanismes sont utilisés par le secteur public comme par l'entreprise privée, tandis que d'autres sont particuliers à certains organismes.

M É C A N I S M E S U T I L I S É S D A N S L E S E C T E U R P U B L I C

RAPPORT VERBAL

Le mécanisme le plus connu, vraisemblablement, par lequel les gouvernements rendent compte de leur performance, est la période des questions utilisée par les assemblées législatives fédérale et provinciales. La télévision a donné à cet examen rigoureux et quotidien une importance et une visibilité qui ne mettent pas toujours à l'aise les ministres. Ceux-ci prennent ces séances au sérieux et consacrent du temps pour s'y préparer. Bien que la période des questions soit décrite comme l'essence de la démocratie parlementaire, plusieurs facteurs font qu'elle n'est pas un mécanisme qui assure la reddition de comptes complète.

L'assemblée législative est une tribune politique. Elle constitue le centre névralgique des débats partisans. Il en résulte que les questions et réponses ont tendance à se concentrer sur ce qui permettra à quelqu'un d'accumuler le plus de points pour détenir l'avantage politique. En étant axées sur les sujets qui font la manchette, les questions sont souvent formulées aussi bien pour embarrasser le ministre que pour obtenir de l'information. Parce que les sujets de l'heure sont un facteur déterminant dans le choix des questions à poser, aucune tentative n'est faite pour tenir les ministres responsables de tous les aspects de l'activité gouvernementale et aucune occasion ne leur est donnée de communiquer toute l'information qu'ils aimeraient rendre publique.

En répondant aux questions, les ministres sont contraints à ne pas mentir — la pénalité s'ils sont trouvés coupables est habituellement la démission. Néanmoins, parfois il est plus rapide, voire nécessaire, de déguiser ou de protéger toute la vérité et ce pour plusieurs raisons, dont certaines sont même honorables. Et, sauf pour ce qui peut être découvert par les journalistes enquêteurs ou les chercheurs assidus de l'opposition, les réponses données durant la période des questions ne font l'objet d'aucune vérification indépendante.

Les débats qui ont lieu sur le parquet de la Chambre offrent d'autres occasions aux ministres pour rendre compte de leurs actions, et aux membres de l'opposition pour commenter la performance. En général, ces débats comportent les mêmes inconvénients que la période des questions : la tribune est politique, et les sujets sont limités.

Des contraintes quelque peu semblables s'appliquent dans les réunions des comités législatifs, quoique le ton partisan soit d'habitude considérablement réduit, et souvent les fonctionnaires y participent pour communiquer les faits.

Puisque les procédures sont habituellement moins officielles que celles des débats de la Chambre, les comités peuvent approfondir un peu plus les questions que ce qui est possible en Chambre. De plus, la plupart des assemblées législatives structurent leurs comités de façon à couvrir toute la gamme des activités gouvernementales, offrant du moins l'occasion de présenter une information complète. En réalité, cependant, les contraintes de temps limitent les domaines qui peuvent être explorés en détail. Sauf lorsque des dossiers délicats sont discutés, la couverture médiatique des travaux du comité a tendance à être minimale.

JE RÉPÈTE... QUE TOUT POUVOIR EST UNE MANIFESTATION DE CONFIANCE — QUE NOUS SOMMES TENUS DE RENDRE COMPTE DE SON EXERCICE — QUE, DU PEUPLE, ET POUR LE PEUPLE, TOUT PROVIENT, ET TOUT DOIT EXISTER.¹⁵³

BENJAMIN DISRAELI

À l'extérieur de l'assemblée législative, les ministres trouvent maintes occasions pour expliquer leurs actions : les discours publics, les réunions avec leurs électeurs et les groupes intéressés, les entrevues avec les médias, et ainsi de suite. Quoique imparfaits, ces instruments constituent une partie importante du régime de reddition de comptes du ministre.

À l'extérieur des ordres supérieurs de gouvernement, presque tous les organismes publics offrent des occasions d'une part au corps législatif ou administratif de poser des questions à la haute direction, et d'autre part aux membres de la direction de rendre compte de leur performance. L'intensité de l'examen dont fait l'objet l'information présentée peut varier de rigoureux à faible. Lorsqu'il s'agit de réunions publiques et

que le corps législatif ou administratif est élu, comme c'est le cas des conseils municipaux, les questions posées à la direction peuvent parfois prendre un aspect politique, voire partisan. Dans d'autres circonstances, comme lorsque le conseil semble à toutes fins utiles relever du chef de la direction, l'acquiescement du corps législatif ou administratif paraît inévitable. Compte tenu du nombre et de la variété des organisations, il est normal qu'il existe toute une gamme de pratiques.

RAPPORT ÉCRIT

Les gouvernements produisent une panoplie d'informations présentées selon diverses formules. Une grande partie de la documentation produite n'a rien à voir avec les rapports sur la performance ou la reddition de comptes : les gazettes avec leur information juridique, les guides sur l'obtention de services gouvernementaux ou sur la façon de remplir les formulaires du gouvernement, le calendrier pour l'enlèvement des ordures, une quantité énorme de données statistiques et autres, et les livrets faisant la promotion de divers sujets comme la santé, l'industrie, la cuisine, le tourisme et les activités ou événements récréatifs, ne sont que quelques exemples. Certains rapports, toutefois, ont un lien direct avec le sujet qui nous préoccupe.

PALERS SUPÉRIEURS DE GOUVERNEMENT

Jusqu'à récemment, les ministres fédéraux avaient l'habitude de produire un rapport annuel sur les activités de leur ministère. Les provinces le font toujours. Empruntant rarement une formule normalisée, ces rapports ont tendance à se concentrer sur les activités entreprises au cours de la période budgétaire en question. En général dans ces rapports, on ne se prononce aucunement sur la fiabilité ou l'exhaustivité de l'informa-

tion présentée. Néanmoins, ces rapports fournissent de l'information sur l'activité gouvernementale qui pourrait autrement ne pas être facile à obtenir. Généralement, ces rapports sont rendus publics après leur dépôt à la Chambre, où ils sont mis à la disposition des députés pour leur servir dans les débats, les périodes de questions et les discussions de comité. La production tardive de ces rapports — dans certains cas, jusqu'à deux ans peuvent s'être écoulés après la fin de l'exercice — limite leur utilité comme documents de reddition de comptes.

La présentation de l'information financière nous préoccupe directement. Bien que nous n'ayons pas l'intention de présenter un traité sur l'administration des finances publiques, un survol des divers documents produits est de mise.

Aux deux paliers supérieurs de gouvernement, le cycle financier commence par la présentation à la Chambre du budget annuel, document qui reçoit une grande attention du public. Dans ce document, le gouvernement expose ses prévisions de dépenses et indique comment il mobilisera les fonds nécessaires. L'accent porte habituellement sur les changements apportés aux niveaux actuels de sorties de fonds et de revenu. Le débat qui a lieu sur ce document donne aux législateurs l'occasion de discuter de tout sujet qui les concerne.

Les données précises sur les prévisions de dépenses du gouvernement sont présentées à la Chambre dans le document intitulé *Budget des dépenses*. Bien que la pratique varie, ce budget des dépenses fournit généralement peu d'information sur la performance, soit en ce qui concerne ce qui s'est passé ou ce que produiront les dépenses prévues. Afin de combler cette lacune, le gouvernement fédéral a adopté ce qu'on appelle la *Partie III du Budget des dépenses* dans les années 1980.

La *Partie III*, que chaque ministère ou organisme public et rédige de sorte qu'elle soit facile à lire, offre une information axée sur l'avenir en ce qui concerne les plans de dépenses, même au-delà de l'exercice où sont autorisés les crédits, ainsi que de l'information sur la performance antérieure. Il est important de noter que dans ce document on compare les dépenses réelles aux plans précédents. On y explique aussi la mission du ministère ou de l'organisme, son orientation à court terme, sa structure et sa performance antérieure. Au fait, la *Partie III* a remplacé les rapports annuels et apporté l'avantage supplémentaire de présenter l'information d'une façon conforme à ce qui a été approuvé par le Parlement. Même si ce document est devenu le document le plus important comme mécanisme de présentation de l'information au Parlement par un ministère ou organisme, la *Partie III* demeure un document de reddition de comptes incomplet. Quoiqu'il présente des éléments de preuve appuyant l'efficacité du ministère, il ne tient pas compte, par exemple, des dépenses budgétaires connexes (qui contournent le système des propositions de dépenses et de crédits, et sont des trous cachés mais importants dans la bourse publique). Ce document ne fournit pas non plus suffisamment d'information sur laquelle les parlementaires puissent se fonder pour évaluer l'efficacité globale d'un programme.

Une fois le *Budget des dépenses* déposé, la législation est présentée et votée, donnant ainsi au gouvernement l'autorité légale de dépenser et de mobiliser les fonds comme il l'a indiqué dans son budget. Les dépenses sont autorisées en vertu d'une loi sur les crédits; et des projets de loi distincts, comme ceux modifiant les lois sur les impôts, traitent des divers moyens d'obtenir le revenu. Certains programmes de dépenses, comme les paiements fédéraux versés en vertu du Programme d'aide du Canada, ne requièrent pas

l'approbation annuelle de l'assemblée législative puisqu'ils sont régis par des lois permanentes.

Les *Comptes publics*, publiés quelques mois après la fin de l'exercice, présentent la position financière du gouvernement et précisent la façon dont les fonds ont été perçus et dépensés. La formule utilisée pour produire ces documents rend extrêmement difficile sa lecture par tout non-initié.

D'intérêt beaucoup plus grand pour les législateurs et le public sont les rapports des vérificateurs législatifs — le vérificateur général du Canada et ses homologues provinciaux. Ces rapports contiennent les résultats de l'examen qu'a effectué le vérificateur des *comptes publics* et de toute autre vérification qu'il a menée au cours de l'année. Étant donné que la grande majorité de ces vérificateurs sont investis d'un mandat de vérification intégrée (optimisation des ressources), le rapport qu'ils produisent contient une évaluation des divers aspects des programmes, activités et fonctions du gouvernement, ainsi que des recommandations sur les améliorations à apporter. Cependant, la loi qui les régit ne permet pas à la plupart des vérificateurs d'examiner l'efficacité des programmes gouvernementaux, les limitant à ne pas commenter sur la politique. Malgré cette restriction, le rapport du vérificateur combiné à la *Partie III du Budget des dépenses*, et leurs équivalents au palier provincial, constituent le mode de rapport le plus fiable et le plus détaillé qui existe actuellement sur la performance du gouvernement.

Les mandats de vérification intégrée ont été importants puisqu'ils signifiaient habituellement que les gouvernements devaient se soumettre à l'examen du vérificateur général à l'égard de ce qui suit :

- gestion et contrôle financiers;
- présentation au Parlement de l'information sur la performance;
- attestation des états financiers et de l'autori-

sation des transactions;

- contrôles de gestion;
- souci accordé aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités;
- adéquation des systèmes de traitement électronique des données et autres systèmes d'information.

Dans son rapport, bien entendu, le vérificateur présente aussi ses conclusions sur la performance du gouvernement dans chacun de ces domaines.

Les *comptes publics* et le rapport du vérificateur font généralement l'objet d'un examen du Comité des comptes publics de l'assemblée législative. Habituellement présidés par un député de l'Opposition, ces comités ont tendance à se concentrer sur le rapport de vérification, puisqu'il est plus facile à comprendre que les *Comptes publics* et les commentaires sur les questions intéressant les législateurs. Les rapports du comité sont déposés en Chambre et contiennent habituellement des recommandations sur les mesures à prendre par le gouvernement. Ces rapports sont rarement débattus en Chambre.

En plus de ces publications annuelles, bon nombre d'études ont été effectuées au fil des ans par des commissions royales, des comités parlementaires, ministériels ou interministériels, la vérification interne, l'évaluation de programme ainsi que d'autres études spéciales afin que soient évalués les nombreux aspects de la politique et de l'administration gouvernementales. Certains des rapports produits contiennent une masse de renseignements et de commentaires utiles sur les aspects du fonctionnement du gouvernement qu'ont été chargés d'examiner les rédacteurs de ces rapports. Nombre de ces rapports, quoique certainement pas tous, ont eu une incidence directe sur ce que les gouvernements font et la façon dont ils le font.

L'adoption en 1984 du projet de loi C-24, *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière à l'égard des sociétés d'État*, témoigne de la volonté du gouvernement d'adopter des mesures concrètes en ce qui concerne le contrôle, l'orientation et la reddition de comptes des sociétés d'État fédérales.¹⁵⁴ La loi définit les responsabilités de ces sociétés dans les domaines de la gestion, de l'information et du rôle de surveillance qu'effectue le conseil d'administration. La loi établit une nouvelle stratégie de vérification pour les sociétés d'État, qui comporte une attention particulière à la notion d'efficacité.

Plus précisément, la loi exige des vérificateurs qu'ils produisent une déclaration de fiabilité dans laquelle ils précisent si les systèmes et pratiques de la société sont « tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que... ses opérations et celles de ses filiales soient efficaces. »¹⁵⁵ De plus, en vertu de cette loi, la direction est tenue de faire rapport sur la performance de la société d'État en ce qui concerne l'atteinte des objectifs visés durant l'année en question. La loi précise aussi le système de valeurs qui doit inspirer la direction de la société : la protection et le contrôle des éléments d'actif et le respect des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

AUTRES ORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

Il est difficile de généraliser sur les rapports de performance produits dans le secteur public à l'extérieur des deux paliers de gouvernement. Généralement, il y a les budgets et les états financiers vérifiés. La quantité de détails qu'ils contiennent et la diffusion qu'ils connaissent varient grandement.

Au cours des dernières années, on a constaté une augmentation importante de la quantité d'information que certains fournisseurs de fonds

exigent de la part des organismes de services sans but lucratif qu'ils subventionnent. Souvent, les budgets de l'organisme doivent être accompagnés de plans de services ou doivent y être intégrés avant que le gouvernement qui le finance décide des sommes à attribuer. Ces plans de services contiennent souvent de l'information sur ce qu'a accompli l'organisation et sur ce qu'elle s'attend à accomplir dans l'avenir. Bien que ces plans offrent beaucoup plus d'information que ne le font les simples budgets financiers, ils ont tendance à mettre l'accent sur les entrées — heures de soins, nombre d'étudiants, et ainsi de suite — plutôt que sur le résultat obtenu par les biens ou services produits. Il est impossible de dire combien, s'il en existe, de ces plans sont distribués à l'extérieur des organisations elles-mêmes et du ministère sur qui elles se fient pour obtenir leur financement. Il est important de noter que les organismes subventionnaires non gouvernementaux, comme Centraide, commencent à demander aux organismes qu'ils appuient plus d'information sur leur performance.

Dans certains domaines, les rapports sur la performance sont obligatoires. À titre d'exemple, les divers services d'un hôpital doivent produire des rapports sur l'assurance de la qualité. De tels rapports sont régulièrement étudiés par le conseil d'administration et transmis, dans certaines instances, au ministère de la Santé de la province. La lettre reproduite ci-dessous montre l'importance qu'on accorde à ces rapports.

Il existe de nombreux exemples d'organisations sans but lucratif qui produisent de l'information sur leurs réalisations. Dans bien des cas, ces rapports sont des comptes rendus anecdotiques de programmes sélectionnés, offerts conjointement avec les campagnes de levée de fonds. Peu d'organisations non gouvernementales ont tenté d'évaluer l'efficacité globale de leur performance ou de publier de l'information à ce sujet.

**LETTRÉ SIGNÉE PAR LE PRÉSIDENT DU COMITÉ D'ASSURANCE DE LA QUALITÉ D'UN HÔPITAL ET ADRESSÉE
AUX CHEFS DE SERVICE, 1993**

LES RAPPORTS SUR L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ SE SONT ÉNORMÉMENT AMÉLIORÉS DEPUIS DEUX OU TROIS ANS. BIEN QUE LE COMITÉ SUR L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ COMPTE DES PROFESSIONNELS DE LA SANTÉ, DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION Y SIÈGENT ÉGALEMENT. AVEC L'EXPÉRIENCE, LES RÉDACTEURS PRODUISENT DES RAPPORTS PLUS CLAIRS; LA CLARTÉ DES RAPPORTS EST AUSSI ATTRIBUABLE À L'ADOPTION DE LIGNES DIRECTRICES ET À LEUR AMÉLIORATION CONTINUE. DE PLUS, LES ADMINISTRATEURS SAVENT MIEUX LIRE LES RAPPORTS ET CE, GRÂCE À LEUR PLUS GRANDE COMPRÉHENSION DE LA RAISON-D'ÊTRE DE L'HÔPITAL, LEUR ANALYSE MINUTIEUSE DES RAPPORTS ET AUX QUESTIONS DE PLUS EN PLUS PÉNÉTRANTES QU'ILS POSENT.

LES MOTS CHOISIS PAR LES RÉDACTEURS DE RAPPORTS SONT IMPORTANTS POUR AIDER LES ADMINISTRATEURS À COMPRENDRE LES ÉLÉMENTS DE PREUVE PRÉSENTÉS POUR ASSURER LA QUALITÉ. À L'OCCASION, TOUTEFOIS, DES CAS DE SOINS DE SANTÉ ONT ÉTÉ DÉCRITS EN EMPLOYANT DES QUALIFICATIFS HAUTEMENT CHARGÉS D'ÉMOTIONS. NOUS COMPRENONS LA FRUSTRATION QU'ÉPROUVENT CERTAINS RÉDACTEURS À DÉCRIRE CERTAINES SITUATIONS, OU L'APPRÉHENSION D'AUTRES À PRENDRE DES MESURES CORRECTIVES OU À OBTENIR LES RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR ÉLIMINER LE PROBLÈME.

LORSQU'IL S'AGIT D'UNE SITUATION GRAVE, AU LIEU D'EMPLOYER DES QUALIFICATIFS CHARGÉS D'ÉMOTIONS, TENTEZ PLUTÔT D'EXPLIQUER POURQUOI LA SITUATION EST JUGÉE INSATISFAISANTE, LES CRITÈRES OU NORMES QUI NE SONT PAS RESPECTÉS, CE QUI A INFLUENCÉ LE JUGEMENT, ET AINSI DE SUITE. SI LES ÉMOTIONS SERVENT À DÉFENDRE UNE CAUSE QUE LE SYSTÈME INTERNE DE PRIORITÉS N'A PAS FAVORISÉE, LA RÉDACTION NE DEVRAIT PAS ÊTRE UTILISÉE POUR COMPROMETTRE L'OBJECTIVITÉ OU EMPÊCHER LE COMITÉ DE COMPRENDRE LES CONSÉQUENCES VÉRITABLES.

LES TRAVAUX DU COMITÉ SUR L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ SONT FACILITÉS LORSQUE L'INFORMATION QUI LUI EST PRÉSENTÉE :

1. PERMET DE SURVEILLER LES DOSSIERS SUR LESQUELS IL A LA RESPONSABILITÉ DE GOUVERNER;
2. PERMET DE CERNER ET D'EXPLIQUER LES PRINCIPAUX DOSSIERS, CHOIX ET DÉFIS AVEC LESQUELS LA DIRECTION ET LE CONSEIL DOIVENT TRAITER;
3. EST COMMUNIQUÉE DE FAÇON À SUGGÉRER LE TYPE DE MESURES CORRECTIVES À PRENDRE;
4. FACILITE UN DIALOGUE ÉCLAIRÉ ENTRE LES SERVICES, LA DIRECTION ET LE CONSEIL SUR DES DOSSIERS QUI SONT CONSIDÉRÉS COMME IMPORTANTS POUR L'HÔPITAL.

NOUS TENONS À VOUS REMERCIER DE VOTRE EXCELLENTE COLLABORATION SUR CET ASPECT IMPORTANT DE LA GOUVERNE DE L'HÔPITAL.

L'information sur la performance a tendance à être sélective et subjective. Voilà très longtemps, une étude importante a été effectuée pour des institutions à but non lucratif aux États-Unis¹⁵⁶ (hôpitaux, collèges, universités, organisations de services sociaux, unités du gouvernement d'État ou local, associations professionnelles et corporatives, fondations philanthro-

piques), mais les résultats de cette étude sont vraisemblablement encore valides aujourd'hui. Ses constatations sont sans doute applicables au Canada aussi. D'après le rapport d'étude :

- des preuves existent que des rapports sur les efforts déployés et les réalisations sont produits dans tous les genres d'organisations;
- plus d'information est présentée sur les

efforts déployés que sur les réalisations, soit plus sur l'efficacité que sur l'efficacé;

- des rapports sur les biens ou services offerts sont communs et une grande partie de cette information est quantifiée; toutefois, moins d'information est communiquée sur les résultats et dans certains cas, aucune information n'est même présentée.

RAPPORTS SUR LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Dans le secteur privé, les exigences quant à la production de rapports varient de la présentation d'information pour satisfaire les exigences des autorités de la réglementation et des analystes financiers professionnels, d'une part, à la présentation d'information pour renseigner un auditoire plus général, d'autre part. Les entreprises privées doivent répondre aux besoins de plusieurs parties intéressées, y compris les organismes gouvernementaux, les organismes autoréglementés comme la bourse (lorsque les titres sont émis publiquement), les actionnaires, les créanciers, les investisseurs éventuels, les analystes financiers et toute autre partie intéressée, actuelle ou éventuelle.

Les lois provinciales sur les valeurs mobilières gouvernent l'information que les entreprises doivent rendre publique. Pour protéger les actionnaires, les autorités de la réglementation obligent les entreprises à émettre des titres dans le public ou de publier continuellement une information complète et à jour sur tout élément important. Ces exigences, ainsi que les strictes règles régissant les opérations d'initiés, veillent à ce que tous les investisseurs disposent de la même information pour prendre leurs décisions — mettre tout le monde sur un même pied d'égalité.

On s'est penché de plus en plus au cours de la dernière décennie sur le potentiel de produire beaucoup plus d'information que ce que l'on retrouve dans les états financiers. Le rapport de la Commission sur les attentes du public face à la vérification (Commission Macdonald) a formulé la recommandation suivante dans son rapport publié en juin 1988 :

L'I.C.C.A. [Institut Canadien des Comptables Agréés] devrait accueillir favorablement la présentation d'une information financière additionnelle de nature moins rigoureuse et plus subjective dans une section du rapport annuel que l'on intitulerait « Commentaires et analyse de la direction ». L'I.C.C.A. devrait collaborer avec les commissions de valeurs mobilières à l'élaboration de normes concernant l'information à fournir dans les Commentaires et analyse de la direction.¹⁵⁷

En 1991, l'ICCA a publié une étude de recherche importante sur la présentation de l'information intitulée *L'information à inclure dans le rapport annuel aux actionnaires*, pour souligner l'importance de produire plus d'information que ce qui est présenté dans les états financiers.

Bon nombre de lecteurs se sont déjà familiarisés avec ces tendances. Les instruments dont il est question et qui sont des outils de rapports narratifs qui complètent les états financiers se nomment la notice annuelle et les commentaires et l'analyse de la direction. La notice annuelle présente de l'information sur l'entreprise, ses biens et services, l'environnement dans lequel elle exerce ses activités ainsi que le degré de risque et d'incertitude auquel elle fait face. Quant aux commentaires et à l'analyse, la direction utilise cet instrument pour préciser tous les détails de la situation financière actuelle de l'entreprise, de la performance et de ses perspectives

d'avenir. Elle explique surtout les variations de résultats indiqués dans les états financiers, en particulier au cours des deux dernières années, ainsi que les tendances, les événements, les incertitudes et les risques importants survenus qui pourraient avoir une incidence clé sur l'exploitation de l'entreprise.¹⁵⁸

Depuis quelques années, les organismes de réglementation comme la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et la Commission des valeurs mobilières du Québec ont dû se pencher sur la notice annuelle et les commentaires et l'analyse de la direction en raison des lacunes décelées dans le mode actuel de présentation de l'information, et ces organismes ont imposé des exigences sur la publication d'information qui se fait en utilisant ces deux outils. Les autorités de réglementation ont constaté que :

Le problème tenait pour une part au fait que l'information présentée sous forme narrative, imprécise par nature, était assujettie à un examen moins rigoureux. Si les états financiers devaient, bien sûr, respecter les principes comptables généralement reconnus (PCGR), il n'existait pas de norme équivalente s'appliquant aux autres renseignements, présentés sous forme narrative. Cela laissait libre cours à la manipulation et permettait aux sociétés de présenter l'information de façon inexacte ou d'omettre des renseignements importants. En outre, le professionnalisme et le jugement, qui sont déterminants dans l'information narrative, faisaient souvent défaut, si bien que les renseignements présentés étaient plutôt de nature promotionnelle et peu fiables.¹⁵⁹

Les nouvelles exigences touchant la publication d'information visent à corriger ces lacunes. Et, puisque les entreprises qui obtiennent l'approbation de l'autorité de réglementation reçoivent

des avantages substantiels, en général l'information répond maintenant à ces exigences plus élevées.

Une entreprise qui émet des titres dans le public devrait généralement produire les rapports suivants :

- des états financiers annuels vérifiés et des états trimestriels non vérifiés;
- un rapport annuel aux actionnaires, comportant habituellement les commentaires et l'analyse de la direction, l'information antécédente sur les finances et l'exploitation de l'entreprise, les données statistiques pertinentes, les perspectives d'avenir, et ainsi de suite;
- la notice annuelle;
- l'avis de convocation à l'assemblée générale annuelle, ainsi que la sollicitation de procuration et la circulaire d'information;
- la publication immédiate d'un communiqué sur tout événement susceptible d'avoir une incidence considérable sur l'exploitation de l'entreprise, et la production subséquente d'un rapport à l'intention de l'autorité de réglementation;
- le rapport à l'organisme gouvernemental (fédéral ou provincial) sous la juridiction de laquelle est constituée l'entreprise;
- les rapports aux autorités chargées des taxes et de l'impôt;
- les rapports aux autres autorités de réglementation (comme celle chargée de l'environnement) et aux organismes de collecte de données statistiques.

De plus, bon nombre d'entreprises émettent des communiqués sur de l'information dont les autorités de réglementation n'exigent pas la publication. Et si l'entreprise a l'intention d'émettre des titres, elle doit préparer, faire approuver et publier un prospectus comportant toute la gamme d'informations nécessaires.

Ainsi, beaucoup d'information est actuellement produite et diffusée auprès de divers auditeurs. Au sein des organisations, l'information est produite selon autant de perspectives qu'il y a d'échelons et d'activités. Les surveillants de la performance utilisent des indicateurs qui peuvent être utiles pour un gestionnaire, mais qui ne représentent aucune valeur pour un autre ou pour la haute direction.¹⁶⁰ Il en résulte donc que l'ensemble de ces rapports ne répondra pas nécessairement aux besoins de la haute direction ni à ceux des responsables de la gouverne de l'organisation. Après tout, les besoins informationnels d'un administrateur diffèrent considérablement de ceux d'un directeur d'usine; sur une base fonctionnelle, la perspective qu'a le comptable en chef de la performance de l'organisme sera différente de celle du directeur du marketing.

Malgré toute l'attention accordée aux rapports sur la performance, l'information présentée est très souvent limitée quant au point de vue adopté et ne réussit pas à donner une image complète de la performance d'un organisme.

INITIATIVES RÉCENTES EN MATIÈRE DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

Depuis quelques années bon nombre d'initiatives ont été lancées par des administrations publiques et d'autres organismes (institutions publiques, secteur privé, associations professionnelles) pour améliorer la qualité de l'information présentée sur la performance au sein de l'organisation, d'une part, et aux responsables de la gouverne et aux personnes concernées, d'autre part. Les cadres de travail utilisés pour produire l'information diffèrent quelque peu par leur nature et leur portée. Néanmoins, ils mettent tous l'accent sur l'importance de publier de l'information

sur les résultats obtenus (extrants, satisfaction de la clientèle, atteinte de l'objectif principal et des objectifs secondaires) et soulignent tous que beaucoup trop souvent la préoccupation dans les rapports produits porte sur les intrants et les processus. En général, ces initiatives visent toutes le même but : produire une information qui offre une plus grande valeur stratégique pour les décideurs et qui permet d'améliorer la transparence et la reddition de comptes.

Toutes axées sur l'élaboration de l'information et sa publication suivant des indicateurs de performance clés, ces initiatives ont habituellement été menées dans le cadre d'une stratégie qui s'étend sur plusieurs années, soulignant ainsi le fait que la détermination des indicateurs clés, les moyens de produire de l'information en fonction d'eux et la façon de mieux présenter et utiliser l'information ainsi obtenue constituent un travail de longue haleine qui doit être répété à plusieurs reprises.

Voici un survol des ces initiatives.

INITIATIVES LANCÉES AU ROYAUME-UNI

La Charte du citoyen est un programme décennal lancé en 1991. Ce programme est rattaché à une série d'initiatives lancées voilà plus de dix ans (Initiative de la gestion financière, prochaines étapes) et dont l'objet principal consistait à effectuer une réforme administrative. La Charte a été présentée comme un programme complet visant à améliorer la qualité, augmenter les choix, optimiser les ressources et améliorer la reddition de comptes. Elle est fondée sur les six principes suivants :

- Normes — la publication de normes et de progrès réalisés par rapport aux engagements permet aux clients d'insister auprès des responsables des services publics pour qu'ils offrent des services de meilleure qualité;

- Information et transparence — pour mieux utiliser les services publics, le citoyen a besoin d'information sur la gestion des services, leur coût et leur performance;
- Choix et consultation — la Charte vise à donner au public plus de possibilités pour faire connaître son point de vue sur la gestion des services publics;
- Courtoisie et obligeance — les fonctionnaires doivent être courtois et prêts à aider leur clientèle;
- Responsabilité — la Charte précise qu'en cas d'anomalies, les services publics devraient s'excuser auprès du client, lui offrir une explication complète et une solution rapide et efficace;
- Optimisation des ressources — la prestation de services de bonne qualité, mettant l'accent sur l'essentiel et s'assurant que les services sont fournis de la façon la plus efficace et la plus efficace possible.¹⁶¹

La Charte du citoyen s'applique à tous les services publics, et chacun des principaux services publics (santé, éducation, emploi, sécurité sociale, et ainsi de suite) possède sa propre charte — quarante en tout. Plusieurs milliers de chartes locales existent également et celles-ci portent sur les fournisseurs de services locaux comme la police et le service d'incendie. La consultation permet au public d'aider à établir des normes en déterminant les priorités et les objectifs importants.

La Charte du citoyen n'a pas de base législative dans les lois, mais relève plutôt d'une politique gouvernementale reconnue.

Au palier local, toutefois, le gouvernement a adopté une loi (1992) pour obliger toutes les autorités locales à publier des détails sur leur performance par rapport à un ensemble d'indicateurs. En Angleterre et au pays de Galles, ce travail est dirigé par la commission de vérification

INITIATIVES LIÉES À LA CHARTE

DEUX INITIATIVES CONNEXES SONT LE PROGRAMME AXÉ SUR LE CONCOURS DE QUALITÉ (COMPETING FOR QUALITY PROGRAM) ET LE SYSTÈME DES PLANS SUR L'EFFICIENCE MINISTÉRIELLE (DEPARTMENTAL EFFICIENCY PLANS SYSTEM).

DANS LE CADRE DU PROGRAMME AXÉ SUR LE CONCOURS DE QUALITÉ, LES MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX PASSENT EN REVUE LEURS ACTIVITÉS. LE RAPPORT DE 1994 SUR LA CHARTE DU CITOYEN INDIQUE QU'IL S'AGIT ESSENTIELLEMENT D'EXAMINER LE TRAVAIL À FAIRE ET ENSUITE DE DÉTERMINER LA MEILLEURE FAÇON DE L'ACCOMPLIR, EN EFFECTUANT QUELQUES TESTS POUR INTRODUIRE DES CHOIX ET UN CONCOURS LORSQUE CELA EST POSSIBLE. AINSI, ON ENCOURAGE LES SERVICES PUBLICS À RÉPONDRE AUX BESOINS DE LEURS CLIENTS, DE RÉCOMPENSER L'INNOVATION ET D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET LA SATISFACTION AU TRAVAIL DES EMPLOYÉS.

VOICI LES QUESTIONS CLÉS :

- LE TRAVAIL DOIT-IL ÊTRE FAIT ?
- SI L'ACTIVITÉ DOIT ÊTRE EFFECTUÉE, EST-CE QUE LE GOUVERNEMENT DOIT EN ÊTRE RESPONSABLE ?
- LORSQUE LE GOUVERNEMENT DOIT GARDER LA RESPONSABILITÉ DE L'ACTIVITÉ, DOIT-IL EFFECTUER LA TÂCHE LUI-MÊME ?
- DANS LE CAS OÙ LE TRAVAIL DOIT ÊTRE EFFECTUÉ AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE, L'ORGANISATION EST-ELLE BIEN STRUCTURÉE POUR L'EXÉCUTER ?¹⁶²

UNE AUTRE INITIATIVE CONNEXE EST LE SYSTÈME DES PLANS SUR L'EFFICIENCE MINISTÉRIELLE. CES PLANS VISENT À OFFRIR AUX MINISTÈRES ET AUX ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX LA BASE NÉCESSAIRE POUR LES AIDER À DÉCIDER DU MOYEN LE PLUS EFFICIENT DE FOURNIR LES SERVICES PUBLICS.

(*Audit Commission*) — et en Écosse par la commission des comptes (*Accounts Commission*) — organisme indépendant responsable de la vérification des autorités locales. La commission de vérification a élaboré toute une gamme d'indica-

teurs que doivent utiliser les autorités locales pour mesurer leur performance et ensuite publier leurs résultats. En plus de fournir la base pour la présentation de l'information au public, ces indicateurs ont été choisis pour produire de l'information qui sera également utile au personnel du conseil et aux conseillers élus. Ils peuvent utiliser les indicateurs de la charte du citoyen pour les aider à bâtir leurs propres systèmes de contrôle de la performance.¹⁶³

Les indicateurs mis au point par la commission de vérification se classent sous quatre grands groupes :

- indicateurs de performance, y compris l'efficacité et l'efficacité;
- indicateurs relatifs aux coûts;
- indicateurs relatifs à la qualité;
- indicateurs permettant d'obtenir des renseignements généraux, à titre d'exemple, des données sur l'utilisation d'un service ou sur sa clientèle.¹⁶⁴

INITIATIVES LANCÉES AUX ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, plusieurs initiatives sont actuellement menées aux trois paliers de l'administration publique, soit le fédéral, le palier des États, et l'échelon local. Ces initiatives visent à élargir et à améliorer la présentation de l'information afin que de parfaire la prise de décision et la reddition de comptes. Ces initiatives incluent celles mandatées par une loi spéciale.

À titre d'exemple, citons...

au palier fédéral :

LA LOI AMÉRICAINE SUR LA PERFORMANCE ET LES RÉSULTATS DU GOUVERNEMENT

Comme nous l'indiquons à la Partie I, la Loi sur la performance et les résultats du gouvernement (*U.S. Government Performance and*

Results Act) a été adoptée en 1993. Un de ses principaux éléments est d'obliger les organismes fédéraux à produire un rapport sur la performance des programmes au président et au Congrès. Ces rapports porteront sur la performance atteinte par rapport aux objectifs énoncés et décriront les mesures qu'envisage de prendre l'organisme pour régler les cas où les objectifs ne sont pas atteints.

L'objectif essentiel de cette loi est de faire en sorte que la reddition de comptes au sein des organismes du gouvernement fédéral, et par ces organismes, porte sur les *résultats* atteints par les programmes, et non pas sur les intrants et les processus. L'information ainsi axée sur les résultats devrait améliorer le processus décisionnel (y compris les décisions portant sur l'affectation des ressources), la performance ainsi que rendre plus efficace la surveillance par le Congrès. Actuellement, plusieurs projets pilotes s'effectuent au gouvernement. À partir de 1999, les organismes devront préparer des plans annuels dans lesquels ils établissent les objectifs de performance, et produire l'année suivante des rapports sur leur performance par rapport à ces plans.

. . . et, au palier des États américains et des administrations locales. . .

CONSEIL SUR LES NORMES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE — RAPPORT SUR LES EFFORTS DÉPLOYÉS ET LES RÉALISATIONS

Le Conseil sur les normes de la comptabilité publique (*Governmental Accounting Standards Board*) établit les normes de comptabilité et de présentation de l'information financière pour les administrations locales et celles des États américains. Ces normes guident la préparation des rapports financiers externes que produisent ces entités. Le Conseil développe aussi des concepts pour établir un cadre selon lequel les questions

de comptabilité et de présentation de l'information puissent être tranchées.

À l'égard de ces concepts, le Conseil a effectué de nombreuses recherches sur la question de la présentation de l'information sur les efforts déployés et les réalisations. « Une telle information est nécessaire pour que l'on puisse évaluer l'obligation de rendre compte et prendre des décisions éclairées. Il va donc sans dire que pour être plus exhaustifs les rapports financiers que préparent les entités gouvernementales doivent inclure l'information sur les efforts déployés et les réalisations. »¹⁶⁵

En 1990, le Conseil a publié un important rapport d'étude dans lequel il résume les efforts déployés par une vingtaine de chercheurs pour examiner douze domaines où les administrations d'États américains et les administrations locales effectuent des programmes. Dans son rapport, il recommande plusieurs indicateurs pouvant servir de point de départ utile pour élargir et améliorer la présentation de l'information à l'externe.¹⁶⁶ Par la suite, ces notions ont été incorporées dans l'énoncé de concepts de 1994 du Conseil portant sur la présentation de l'information sur les efforts déployés et les réalisations. L'énoncé de concept en soi n'établit pas les exigences concernant la présentation de l'information sur les efforts déployés et les réalisations par les administrations des États et les administrations locales. Il offre plutôt un cadre théorique au sein duquel d'autres études peuvent être effectuées concernant la présentation de l'information à l'externe.

Le cadre de travail pour la présentation de l'information sur les efforts déployés et les réalisations comporte trois catégories de mesures :

- les mesures relatives aux efforts déployés (indicateurs concernant les intrants, tant financiers que non financiers);
- les mesures relatives aux réalisations (indicateurs concernant les extrants et les résultats, axés sur ce qui a été produit et sur ce qui a

été réalisé, respectivement);

- les mesures relatives au rapport entre les efforts déployés et les réalisations (indicateurs d'efficacité et du ratio coût-résultat).

On s'attend à ce que la présentation de l'information sur les efforts déployés et les réalisations puisse aussi inclure une information explicative pour « aider les utilisateurs des rapports à comprendre les mesures utilisées, à évaluer la performance de l'entité, et à évaluer l'importance des facteurs sous-jacents qui peuvent avoir une incidence sur la performance présentée ». ¹⁶⁷

L'énoncé de concept aborde certaines des limites de l'information sur les efforts déployés et les réalisations, notamment le fait que ces mesures ne sont qu'une des composantes de l'information utilisée pour évaluer l'obligation de rendre compte et prendre des décisions. On y présente aussi les grandes lignes des moyens pouvant être utilisés pour réduire ces limites.¹⁶⁸

INITIATIVES TOUCHANT LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION AU NIVEAU DES ADMINISTRATIONS LOCALES OU DE CELLES DES ÉTATS — UN EXEMPLE, L'OREGON

Certains États lancent des initiatives pour que soit établie et élargie la présentation de l'information sur la performance au public. À titre d'exemple, citons le programme de balises mis sur pied en Oregon en 1989. À cette époque, l'assemblée législative a créé le *Oregon Progress Board*, comité de chefs de file chargé de surveiller l'atteinte des objectifs stratégiques de l'État.

Le cadre de travail utilisé pour la présentation de l'information est en fait une série de balises ou mesures quantitatives utilisées pour contrôler dans quelle mesure les objectifs stratégiques de l'Oregon sont atteints. Ces balises mettent l'accent sur les résultats.

En tout, dans le rapport de 1995 à l'assemblée législative (troisième rapport semestriel du genre), on compte 250 balises de ce type, dont environ 20 sont considérées comme des balises essentielles.¹⁶⁹

La Ville de Portland (Oregon) a effectué beaucoup de travaux dans le domaine de la présentation de l'information sur les efforts déployés et les réalisations. Dans le rapport produit annuellement à l'intention du public, on retrouve toute une gamme d'informations sur la performance des programmes les plus importants et les plus visibles de la Ville. L'information présentée fait l'objet d'un examen indépendant effectué par le personnel du vérificateur de la Ville.¹⁷⁰

D'autres États (comme le Minnesota, le Texas, l'Iowa et l'Arizona) expérimentent aussi avec ce que certains appellent la gouverne axée sur les résultats. Des villes comme Phoenix (Arizona), Sunnyvale (Californie) et Milwaukee (Wisconsin) sont des exemples d'autres administrations locales qui effectuent des travaux dans le domaine de la mesure de la performance et de la reddition de comptes à cet égard.

INITIATIVES LANCÉES EN AUSTRALIE OCCIDENTALE ET EN AFRIQUE DU SUD

Les initiatives lancées en Australie occidentale et en Afrique du Sud sont liées à l'adoption d'une loi particulière; en Australie occidentale il s'agit de la Loi de 1985 sur les finances publiques et la vérification (*Financial Administration and Audit Act*) tandis qu'en Afrique du Sud, il s'agit de la nouvelle Loi de 1992 sur les rapports produits par les entités publiques (*Reporting by Public Entities Act*).

En Australie occidentale, les organismes gouvernementaux sont tenus de produire un rapport annuel qui contient des indicateurs de performance pour que soient mesurées l'efficacité et l'efficacité.¹⁷¹

En Afrique du Sud, la loi stipule que le conseil d'administration doit soumettre au ministre responsable un rapport annuel qui contient une information pertinente en matière de performance concernant le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans la gestion des ressources.

Une question importante pour nombre d'organisations dans les deux pays porte sur la meilleure façon d'organiser et de présenter l'information et les indices nécessaires en matière de performance, pour que tant les auteurs des rapports que leurs destinataires puissent juger que l'information présentée est exacte et complète, et qu'elle répond à leurs besoins.

INITIATIVES LANCÉES AU CANADA

Dans la Partie I du livre nous discutons des initiatives lancées par le gouvernement fédéral pour améliorer la présentation de l'information sur la performance et la reddition de comptes au Parlement. À ces travaux s'ajoutent plusieurs autres initiatives connexes lancées par les ministères, les organismes et les sociétés d'État, faisant intervenir, le cas échéant, des responsables de la gouverne, des membres de la direction et des vérificateurs. Récemment, d'autres initiatives ont été mises sur pied et ce, tant par des organismes du secteur public que de l'entreprise privée. À titre d'exemple :

LA PROVINCE DE L'ALBERTA

En mai 1995, l'assemblée législative de l'Alberta adoptait la Loi sur la reddition de comptes du gouvernement (*Government Accountability Act*). Cette loi stipule que le gouvernement et les différents ministères doivent préparer et publier des rapports annuels dans lesquels sont mentionnés les résultats réels en matière de performance par rapport aux résultats

prévus aux plans d'entreprise respectifs. Au cours de la même année, le gouvernement a publié son premier rapport annuel dans lequel il utilise, comme point de départ, vingt-deux indicateurs de base pour fonder la présentation de l'information sur l'ensemble de l'administration gouvernementale.¹⁷²

LA SOCIÉTÉ DE COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA

En 1994, la Société des comptables en management du Canada (SCMC) a publié une ligne directrice dans laquelle elle présentait un cadre de travail en matière d'indicateurs de rendement. Ce cadre vise à rassembler l'information historique et celle axée sur l'avenir, l'information portant sur les liens externes et les activités internes, et l'information financière et non financière.

Soutenant la nécessité de présenter l'information de façon qu'elle réponde aux besoins à la fois de l'équipe de la haute direction et des autres échelons de gestion et de fonctionnement d'un organisme, la ligne directrice présente six catégories d'indicateurs de rendement :

- les indicateurs environnementaux, portant sur des questions comme l'utilisation des matériaux recyclés, les accidents ou blessures causés par les biens ou services, etc.
- les indicateurs relatifs aux marchés et à la clientèle, portant sur des questions comme la part du marché, la satisfaction de la clientèle, etc.

- les indicateurs relatifs à la concurrence, portant essentiellement sur les mêmes dimensions de performance que celles que l'on examine pour sa propre entreprise
- les indicateurs relatifs aux processus internes de l'entreprise, portant sur des questions comme le développement de nouveaux produits, la durée du cycle de production, les ventes, etc.
- les indicateurs relatifs aux ressources humaines, portant sur des questions comme le perfectionnement des employés, leur moral, etc.
- les indicateurs financiers, portant sur des questions comme la croissance du revenu, la rentabilité, etc.¹⁷³

Conçue pour être appliquée dans des entreprises qui produisent et vendent un bien ou un service, la ligne directrice de la SCMC précise que les méthodes axées sur les indicateurs de rendement comme celle-ci peuvent aussi s'appliquer dans les organismes sans but lucratif, de même que dans les administrations publiques.

Dans sa ligne directrice, la SCMC insiste sur la nécessité de produire une information complète, rigoureuse et souple. Elle souligne aussi la notion que des indicateurs de rendement ne sont que des indices de la performance — ils ne peuvent pas nous donner les réponses directement.

En effet, dans une mesure plus ou moins grande, ces notions ont été abordées dans la discussion de toutes les initiatives ci-dessus.

- 153 BENJAMIN DISRAELI, *VIVIAN GREY*, LIVRE VI, CH. 7.
- 154 LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ONT REÇU BEAUCOUP D'ATTENTION AU DÉBUT DES ANNÉES 1980. LE 10 JUILLET 1980, LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA PUBLIAIT LE RAPPORT INTITULÉ : *COMPREHENSIVE AUDITING IN CROWN CORPORATIONS: A BRIEFING PAPER PREPARED FOR THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS BY THE AUDITOR GENERAL OF CANADA*. PAR LA SUITE, LA FONDATION CANADIENNE POUR LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE PUBLIAIT QUATRE PUBLICATIONS SUCCESSIVES : *LA VÉRIFICATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES : GUIDE DE L'ADMINISTRATEUR — INTRODUCTION AUX DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE (MODIFIÉE PAR LE PROJET DE LOI C-24) TOUCHANT LA VÉRIFICATION ET L'EXAMEN SPÉCIAL*, 1984, 42 pp.; *LA PRÉPARATION DES EXAMENS SPÉCIAUX DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES : RAPPORT DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX — SEPTEMBRE 1985*, 32 pp.; *L'EXAMEN SPÉCIAL DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES : UNE NOUVELLE DIMENSION DE L'UTILISATION DES DONNÉES DE LA VÉRIFICATION INTERNE AU CANADA*, 1986, 68 pp.; *L'EXAMEN SPÉCIAL, LA VÉRIFICATION INTERNE ET L'UTILISATION DES DONNÉES D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR : GUIDE DU PRATICIEN*, 1987, 246 pp.
- 155 *LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE À L'ÉGARD DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT*, PARA. 143(1).
- 156 PAUL K. BRACE, ROBERT ELKIN, DANIEL ROBINSON, ET HAROLD STEINBERG, *REPORTING OF SERVICE EFFORTS AND ACCOMPLISHMENTS* (STANFORD: FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 1980).
- 157 *RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LES ATTENTES DU PUBLIC FACE À LA VÉRIFICATION* (TORONTO : INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGRÉÉS, JUIN 1988), RECOMMANDATION R-17, p. 57.
- 158 VOIR BRENDA EPRILE ET DOROTHY SANFORD, « AU DELÀ DES CHIFFRES : LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE AU CANADA » *LA REVUE CMA*, MARS 1991, pp. 7-14.
- 159 *IBID.*, p. 7.
- 160 À TITRE D'EXEMPLE, UN INDICATEUR PERTINENT POUR LE DIRECTEUR D'UN SERVICE DE DACTYLO SERAIT LE NOMBRE DE MOTS DACTYLOGRAPHIÉS PAR JOUR, PAR SEMAINE OU PAR MOIS. CETTE INFORMATION PEUT ÊTRE UTILISÉE POUR LE DÉPLOIEMENT DE L'EFFECTIF ET EST HABITUELLEMENT EXPRIMÉE EN MILLIERS OU MILLIONS DE MOTS. DE TELLES MESURES NE SONT GÉNÉRALEMENT GUÈRE UTILES AUX CADRES SUPÉRIEURS QUI SONT LES CLIENTS DU SERVICE. CES CLIENTS VEULENT PLUTÔT SAVOIR QUAND LEUR LETTRE OU LEUR RAPPORT DE DIX PAGES SERA PRÊT - DANS UNE HEURE, DEUX HEURES, UN JOUR, DEUX JOURS ?
- 161 *THE CITIZEN'S CHARTER—THE FACTS AND FIGURES*, A REPORT TO MARK FOUR YEARS OF THE CHARTER PROGRAMME (LONDON: HMSO, 1995), Cm. 2970.
- 162 *THE CITIZEN'S CHARTER—SECOND REPORT: 1994* (LONDON: HMSO, 1994), Cm. 2540, p. 2.
- 163 AUDIT COMMISSION, *WATCHING THEIR FIGURES—A GUIDE TO THE CITIZEN'S CHARTER INDICATORS* (LONDON: HMSO, 1994), p. 10.
- 164 *IBID.*, pp. 13-14.
- 165 GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *CONCEPTS STATEMENT No. 2 OF THE GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD ON CONCEPTS RELATED TO SERVICE EFFORTS AND ACCOMPLISHMENTS REPORTING* (NORWALK, CT: GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD OF THE FINANCIAL ACCOUNTING FOUNDATION, 1994), no. 109-A, 1.
- 166 GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *SERVICE EFFORTS AND ACCOMPLISHMENTS REPORTING: ITS TIME HAS COME*, (NORWALK, CT: GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 1990). DEPUIS, PLUSIEURS RAPPORTS DE RECHERCHE, PORTANT SUR LES DOMAINES CLÉS DE PROGRAMME, ONT ÉTÉ PUBLIÉS.
- 167 GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *CONCEPTS STATEMENT No. 2*, pp. 20-24.
- 168 *IBID.*, pp. 28-31.
- 169 OREGON PROGRESS BOARD, *REPORT TO THE 1995 LEGISLATURE: OREGON BENCHMARKS—STANDARDS FOR MEASURING STATEWIDE PROGRESS AND INSTITUTIONAL PERFORMANCE* (SALEM, OREGON: OREGON PROGRESS BOARD, 1994).
- 170 VOIR OFFICE OF THE CITY AUDITOR, *CITY OF PORTLAND SERVICE EFFORTS AND ACCOMPLISHMENTS: 1993-94—FOURTH ANNUAL REPORT ON CITY GOVERNMENT PERFORMANCE* (PORTLAND, OR.: OFFICE OF THE CITY AUDITOR, JANVIER 1995).
- 171 MARGARET STOCKTON, *EFFECTIVENESS REPORTING: WA PILOT STUDY—A PRACTICAL APPROACH*, (PERTH, WESTERN AUSTRALIA: PUBLIC SECTOR MANAGEMENT OFFICE, 1994), p. 8.
- 172 GOVERNMENT OF ALBERTA, *MEASURING UP—FIRST ANNUAL REPORT BY THE GOVERNMENT OF ALBERTA*, JUIN 1995.
- 173 LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA, « L'ÉLABORATION D'INDICATEURS DE RENDEMENT », POLITIQUE DE COMPTABILITÉ DE MANAGEMENT 31, DU *MANUEL DES PRATIQUES EN COMPTABILITÉ DE MANAGEMENT* (HAMILTON : LA SOCIÉTÉ DES COMPTABLES EN MANAGEMENT DU CANADA, 1994), pp. 16-20.

CHAPITRE 9

QUESTIONS CONCEPTUELLES LIÉES AU RAPPORT SUR LA PERFORMANCE

GRANDES QUESTIONS

La définition de la *reddition de comptes* adoptée dans ce livre précise que le compte rendu — la présentation de l'information — est l'élément principal. Une bonne reddition de comptes en matière de performance ou d'efficacité est plus facile à dire qu'à faire. Le Rapport Wilson, d'où nous avons tiré la définition de l'obligation de rendre compte, souligne les difficultés à surmonter :

Dans les situations ordinaires, le fait de rendre compte intégralement présuppose une communication détaillée de renseignements sur la façon dont la responsabilité a été exercée. Cependant, si la responsabilité revêt un caractère complexe, qui comporterait par exemple de nombreuses dépenses à des fins diverses ou l'exécution d'un grand nombre de tâches, la communication intégrale et détaillée des renseignements peut, en fait, diminuer les avantages que l'obligation de rendre compte est destinée à procurer. La partie qui a attribué la responsabilité risque ainsi d'être submergée de détails et incapable, en l'absence d'une analyse étendue et difficile, de porter un jugement sur la question de savoir si les obligations

acceptées par l'autre partie ont été remplies convenablement.

Ainsi, le problème fondamental que pose la présentation des faits dans une situation complexe consiste à trouver la façon de choisir et de présenter l'information qui constituera, sous une forme abrégée, un aperçu fidèle, objectif et exact qui permettra de décider si une responsabilité donnée a été exercée de façon satisfaisante. Afin d'éviter que l'information ne soit mal comprise ou mal interprétée, les deux parties doivent au préalable s'entendre sur des normes ou conventions non équivoques relatives à une formule appropriée de présentation des faits, et s'y conformer. Dans ces circonstances, il sera possible de rendre compte, même dans les situations les plus complexes.¹⁷⁴

Simplement dit, il faut trancher deux questions : quelle information présenter et comment le faire. Dans le présent chapitre, nous explorerons certains aspects du concept de la présentation de l'information; dans le chapitre suivant nous offrons des conseils pratiques sur la préparation des rapports sur la performance. D'abord, une définition de la terminologie s'impose.

PERFORMANCE ET EFFICACITÉ

Comme nous l'avons déjà indiqué, les termes *performance* et *efficacité* concernent tous deux la notion des réalisations faites par rapport aux efforts déployés, ou aux capacités, ou encore à l'intention. Dans la documentation sur la gestion et l'administration publique, le terme *performance* est souvent employé pour indiquer l'étendue de la matière dont il est question — performance administrative, performance de la direction, performance du programme, et ainsi de suite. Le terme *efficacité* est employé de la même façon — effica-

citée opérationnelle ou fonctionnelle, efficacité de programme, et efficacité organisationnelle. Ainsi, selon le contexte, les termes *performance* et *efficacité* sont synonymes. Le terme *efficacité* sera le terme privilégié à partir d'ici.

Un examen plus minutieux du concept d'efficacité suivra sous peu.

OPTIMISATION DES RESSOURCES

Des valeurs comme la prudence, la diligence, la régularité (conformité aux règles), la probi-

té, l'intégrité et l'équité ont inspiré la conduite de plusieurs générations de fonctionnaires. Ce sont souvent des valeurs personnelles que les gens amènent avec eux au travail. Obtenir une bonne valeur en contrepartie de l'argent dépensé constitue un objectif responsable et une source de satisfaction éventuelle et tangible. L'expression *optimisation des ressources*, comme caractéristique souhaitable de la conduite de l'administration publique, vient récemment d'entrer en vogue.

L'optimisation des ressources découle du mouvement qui a eu lieu pour que la prestation de services publics réponde mieux aux besoins de

L'EXPRESSION OPTIMISATION DES RESSOURCES

BIEN QUE L'EXPRESSION *OPTIMISATION DES RESSOURCES* PUISSE DÉJÀ AVOIR ÉTÉ ENTENDUE AU CANADA, ON MENTIONNE DANS LE *RAPPORT DU COMITÉ INDÉPENDANT DE RÉVISION SUR LES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (RAPPORT WILSON)* QUE L'EXPRESSION A ÉTÉ UTILISÉE D'ABORD EN 1961. DANS CE RAPPORT, ON RELATE COMMENT AU DÉBUT DES ANNÉES 1950 LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE L'ÉPOQUE, WATSON SELLAR, A DONNÉ INSTRUCTION À SON PERSONNEL DE PORTER UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À UNE CATÉGORIE DE DÉPENSES QUI SE RATTACHENT À L'ANNULATION D'UNE ENTENTE AVANT QU'ELLE N'AIT ENTIÈREMENT ATTEINT SON BUT. M. SELLAR APPELAIT CES DÉPENSES DES « PAIEMENTS STÉRILES ». EN 1958, IL A COMMENCÉ À FAIRE ÉTAT DE QUESTIONS DE CE GENRE DANS SON RAPPORT ANNUEL SOUS LE TITRE DE « PAIEMENTS IMPRODUCTIFS ». SON SUCCESSIONNAIRE, M. MAXWELL HENDERSON, AU COURS DE DISCUSSIONS AVEC LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, A RECONNU QUE LE CONCEPT DES PAIEMENTS IMPRODUCTIFS POSAIT DES PROBLÈMES DE DÉFINITION. IL A SOULEVÉ LA POSSIBILITÉ QUE L'ANNULATION D'UN PROJET, UNE FOIS LES DÉPENSES PRÉLIMINAIRES ENGAGÉES, POURRAIT CONSTITUER UNE DÉCISION SAGE. EST-CE QUE DES DÉPENSES PRÉLIMINAIRES DE CE GENRE SONT RÉELLEMENT « IMPRODUCTIVES », ET DOIVENT-ELLES ÊTRE DÉCLARÉES COMME TELLES ? LE COMITÉ A CONVENU QUE LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DEVAIT POUVOIR JUGER DE CHAQUE CAS D'ESPÈCE, ET M. HENDERSON A DÉCLARÉ, À PROPOS DE CE TYPE DE PAIEMENTS, QUE : « ...CE N'EST PAS UN PROBLÈME FACILE À RÉSOUDRE ... TOUTE LA QUESTION SE RAMÈNE À CECI : EN AVONS-NOUS POUR NOTRE ARGENT ? »¹⁷⁵

DANS LE *RAPPORT WILSON*, ON A AUSSI SOULIGNÉ L'UTILISATION DE L'EXPRESSION *OPTIMISATION DES RESSOURCES* DANS LE CONTEXTE DE L'EXTENSION DU CHAMP DE LA VÉRIFICATION : EN GRANDE-BRETAGNE, UN CONCEPT SEMBLE AVOIR ÉTÉ ACCRÉDITÉ « SELON LEQUEL LE GOUVERNEMENT OBTIENT DES FONDS DU PARLEMENT, À TITRE DE FIDUCIAIRE, ET QUE CETTE FONCTION DE FIDUCIAIRE ENGLOBE NON SEULEMENT L'APPLICATION TECHNIQUE DU LIBELLÉ DES AFFECTATIONS, MAIS AUSSI LA DÉPENSE PRUDENTE DES FONDS. À UNE ÉPOQUE PLUS RÉCENTE, LE CONTRÔLEUR ET VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL S'EST PRÉOCCUPÉ D'ÉTABLIR SI *UNE VALEUR RAISONNABLE EN CONTREPARTIE DE L'ARGENT* A ÉTÉ EFFECTIVEMENT OBTENUE DANS LA DÉPENSE. CE CONCEPT ENGLOBE ÉVIDEMMENT LE SIMPLE GASPILLAGE, ET VA MÊME AU-DELÀ. C'EST AINSI, PAR EXEMPLE, QU'AU COURS DES ANNÉES LE CONTRÔLEUR ET VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL A MIS EN DOUTE CERTAINES TRANSACTIONS QUI TOUCHAIENT DE NOMBREUX ASPECTS DE LA GESTION DES PROGRAMMES ET LES A PORTÉES À L'ATTENTION DU PARLEMENT. SES OBSERVATIONS À CET ÉGARD VONT BIEN AU-DELÀ D'UNE SIMPLE CONSIDÉRATION DE LA SEULE RÉGULARITÉ TECHNIQUE. »¹⁷⁶

la clientèle et soit effectuée d'une façon plus responsable. Ce mouvement a été accéléré par l'accent mis sur la responsabilité et la capacité d'adaptation dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) publié en 1962. Il a été précisé par la Loi de 1977 sur le vérificateur général, et renforcé par le rapport de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) publié en 1979, dans lequel on a souligné le lien entre la reddition de comptes et la gestion financière.

Selon son emploi actuel, l'expression *optimisation des ressources* résume trois valeurs distinctes mais interdépendantes : l'économie, l'efficacité et l'efficacités, souvent nommées les 3 E. Ensemble, ces trois valeurs incluent les valeurs traditionnelles de prudence, de diligence, de régularité, de probité, d'intégrité et d'équité. Certains observateurs aiment ajouter un quatrième et un cinquième E — équité et éthique — comme valeurs particulières au gouvernement et donc méritant mention. Toutefois, l'équité et l'éthique sont généralement prises en compte dans le troisième E, l'efficacité.

Souvent, on pense que le troisième E, l'efficacité, inclut l'essentiel des deux autres valeurs — l'économie et l'efficacité — même si une grande partie de la documentation au Canada sur le sujet de la mesure de la performance traite séparément de chacun des trois E. Ces distinctions ont été largement inspirées par les mandats des bureaux de vérification législative. La raison est que chacune des trois valeurs comporte essentiellement une caractéristique de base qui la distingue des deux autres. Les définitions ci-dessous, quoique généralement acceptées, ne sont pas définitives. Simplement dit, les évaluateurs de l'optimisation des ressources se posent les questions suivantes concernant les trois E :

L'économie : Obtenons-nous les bons intrants au meilleur prix (faisons-nous un bon marché) ?

L'efficacité : Obtenons-nous les meilleurs extrants pour nos intrants (obtenons-nous beaucoup pour nos efforts) ?

L'efficacités : Est-ce que les extrants correspondent aux résultats recherchés (faisons-nous les bonnes choses) ?¹⁷⁷

L'économie — Essentiellement un concept d'acquisition de ressources au coût le moins élevé possible, l'économie concerne l'acquisition de ressources d'une qualité et d'une quantité suffisantes au coût le moins élevé possible (l'achat de ressources au moment propice, à un prix avantageux, en quantité appropriée et de qualité adéquate).

L'efficacité — Essentiellement un concept d'utilisation de ressources, lié aussi à la notion du moindre coût, l'efficacité concerne l'optimisation des extrants au coût minimal ou l'utilisation d'une quantité minimale de ressources (comme en témoignent le taux élevé de productivité, la ponctualité, et ainsi de suite).

L'efficacités — Définie comme un concept axé sur les résultats, l'efficacité concerne la mesure dans laquelle les buts et les objectifs fixés pour une activité ou programme quelconque sont atteints (l'obtention des résultats voulus de l'utilisation des ressources et des opérations d'une organisation).¹⁷⁸

Des définitions plus élaborées des trois E ont été écrites. Aucun libellé n'a encore été universellement accepté, et ce besoin n'existe pas. Les différentes formulations que l'on retrouve dans la documentation transmettent toutes le même message. Les circonstances ou les exigences législatives ou encore les exigences d'un organisme en particulier, qui parfois modifient les limites entre ces trois valeurs, dictent le choix de

LES 3 E : LEUR RÔLE DANS LES PRISES DE DÉCISIONS ET COMME MESURE DE PERFORMANCE

DANS LES EXTRAITS SUIVANTS, ON PRÉSENTE LES TROIS ÉLÉMENTS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES NON SEULEMENT COMME CADRE DE TRAVAIL POUR LA REDDITION DE COMPTES, MAIS AUSSI COMME MOYEN DE RASSEMBLER L'INFORMATION POUR LES BESOINS DE LA PRISE DE DÉCISION :

« POUR FACILITER LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LE CONTEXTE DU CYCLE BUDGÉTAIRE, L'ENTITÉ GOUVERNEMENTALE DEVRAIT IDÉALEMENT ÉTABLIR ET COMMUNIQUER DES BUTS ET DES OBJECTIFS CLAIRS ET PERTINENTS, SE FIXER DES CIBLES QUANTIFIABLES EN CE QUI CONCERNE LES RÉALISATIONS, AINSI QUE CONCEVOIR ET COMMUNIQUER DES INDICATEURS QUI PERMETTENT DE MESURER LES PROGRÈS QU'ELLE FAIT EN CHERCHANT À ATTEINDRE SES BUTS ET OBJECTIFS (MESURES DE PERFORMANCE). À TITRE D'EXEMPLE, AFIN QUE LES ENTITÉS GOUVERNEMENTALES DISPOSENT DE L'INFORMATION NÉCESSAIRE POUR PRENDRE LES DÉCISIONS QUI S'IMPOSENT ET ÉVALUER L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE, ELLES DOIVENT RECEVOIR DE L'INFORMATION SUR LES RÉSULTATS OBTENUS (RÉALISATIONS OU PERFORMANCE) PAR L'UTILISATION DES RESSOURCES FOURNIES (EFFORTS DÉPLOYÉS) ET SUR LA FAÇON DONT CES RÉSULTATS SE COMPARENT AUX PLANS RESPECTIFS. LES TERMES *ÉCONOMIE*, *EFFICACITÉ* ET *EFFICACITÉ* SONT SOUVENT UTILISÉS DANS CE CONTEXTE POUR DÉCRIRE LES CATÉGORIES DE L'INFORMATION NÉCESSAIRE SUR LA PERFORMANCE. »

CETTE NÉCESSITÉ D'OBTENIR UNE INFORMATION COMPLÈTE SUR LA PERFORMANCE EST SOULIGNÉE PAR UNE LIGNE DIRECTRICE SUR L'ÉCONOMIE, L'EFFICACITÉ ET L'EFFICACITÉ PUBLIÉE EN 1982 POUR SOUTENIR UNE NORME DE L'INSTITUT BRITANNIQUE SUR LES FINANCES ET LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (*BRITISH CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY*). LA LIGNE DIRECTRICE STIPULE :

« L'ÉCONOMIE ET L'EFFICACITÉ AVEC LESQUELLES LES PROGRAMMES SONT EFFECTUÉS NE COMPTENT EN RIEN SI CES PROGRAMMES N'ATTEIGNENT PAS LES OBJECTIFS FIXÉS, ET AUCUNE ÉVALUATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES N'EST COMPLÈTE SANS UN EXAMEN DE L'EFFICACITÉ. POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ, IL EST D'ABORD NÉCESSAIRE DE DÉTERMINER ET PRÉCISER LES OBJECTIFS ET ENSUITE D'ÉVALUER (MESURER) LA PERFORMANCE PAR RAPPORT À CES OBJECTIFS DE SORTE QU'UN AJUSTEMENT APPROPRIÉ PUISSE ÊTRE FAIT OU UNE MESURE CORRECTIVE PRISE. »¹⁷⁹

mots à utiliser pour les définir.¹⁸⁰ Bon nombre de ces formulations paraphrasent simplement l'une ou l'autre des définitions, mais situent aussi le concept dans le contexte concerné.

Les définitions suivantes ont été tirées du *Manuel de vérification intégrée* du Bureau du vérificateur général du Canada :

Économie — Par économie, on entend les conditions dans lesquelles on acquiert des ressources financières, humaines et matérielles. Pour qu'une opération soit économique, il faut acquérir une quantité appropriée de ressources, de qualité acceptable, au coût le plus bas possible.

Efficience — Par efficience, on entend le rapport entre les biens ou les services produits d'une part, et les ressources utilisées pour les produire d'autre part. Dans une opération efficiente, pour tout ensemble de ressources utilisées, le produit obtenu est maximal, ou encore les moyens utilisés sont minimaux pour toutes quantité et qualité données de services.

Efficacité — L'efficacité d'une activité est la mesure dans laquelle ses résultats correspondent à ses objectifs. Lorsqu'une activité a des effets défavorables imprévus, il faut juger son efficacité selon les résultats nets des effets favorables et défavorables.

Ce qui précède nous donne l'impression que la distinction entre les trois valeurs est bien claire, mais en réalité c'est tout autre. En effet, dans la pratique il peut être très difficile de traiter d'une valeur sans tenir compte des deux autres.

Parfois, ce qui paraît comme l'efficacité à un des échelons de l'organisme peut très bien être perçu comme l'efficience à l'échelon suivant. En outre, l'efficacité des programmes publics est souvent considérée comme l'élément essentiel de l'optimisation des ressources. L'efficacité, ou l'at-

teinte des objectifs de programme, l'emporte sur les questions d'économie ou d'efficience parce que bien qu'on puisse prouver quelque intérêt à un bon travail mal accompli, il n'y a aucun bénéfice à bien accomplir un mauvais travail.¹⁸¹

UN UNIVERSITAIRE SE DEMANDAIT SI :

... LES VALEURS BUREAUCRATIQUES ATTACHÉES AUX PRINCIPES D'ÉCONOMIE, D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ POUVAIENT ÊTRE INTÉGRÉES AUX VALEURS POLITIQUES TOUCHANT LES DÉCLARATIONS ET LA RESPONSABILITÉ, SANS PERDRE LEUR INFLUENCE SALUTAIRE SUR LE TRAVAIL QUOTIDIEN DANS LE MONDE DE LA BUREAUCRATIE¹⁸²

Aucun doute n'existe qu'il est utile, pour les besoins de mesure, d'établir la distinction entre les trois E. Le problème ne se situe pas à ce niveau. Il se pose plutôt lorsque l'on tente de formuler une opinion générale ou de produire un rapport sur la performance d'un programme; c'est alors qu'il est impossible, sinon inutile, de procéder comme si les concepts étaient indépendants les uns des autres.

Dans son rapport de mars 1988, le Comité permanent des Finances nationales a souscrit au principe que l'efficacité ne se limite pas au degré de réalisation des objectifs d'un programme et qu'elle doit porter sur la performance en général. Qui plus est, le Comité s'est dit d'avis que l'efficacité ne peut se mesurer sans tenir compte des coûts et de la productivité. Autrement dit, même s'il est utile d'établir une distinction théorique entre les trois E, lorsqu'il est question d'évaluer la performance et d'en faire rapport dans le cadre d'une vérification de l'optimisation des ressources, ces distinctions risquent de donner lieu à des lacunes ou des déficiences.

Les membres du comité ont dit préférer la définition générale de l'efficacité. Selon eux, les notions d'économie et d'efficience sont essentielles à une bonne compréhension de l'efficacité, et ils ne trouvent pas qu'il soit très logique de séparer la justification des ressources ainsi que le rendement du programme de son efficacité, ou de ses résultats. L'efficacité générale, comme le dit le comité, ne peut être mesurée uniquement en fonction du degré de réalisation des objectifs d'un programme. Elle ne peut, non plus, être évaluée indépendamment des coûts et de la productivité.

**LE DILEMME TOUCHANT
L'EFFICACITÉ**

LA NOTION D'EFFICACITÉ PRÉSENTE UNE RÉELLE DIFFICULTÉ D'ORDRE INTELLECTUEL; NOUS SOMMES OBLIGÉS DE NOUS TORTURER L'ESPRIT POUR ESSAYER DE COMPRENDRE UNE NOTION AUSSI VAGUE ET CHANGEANTE. C'EST L'UNE DES PRINCIPALES RAISONS POUR LAQUELLE L'ÉLARGISSEMENT DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE DES DIRIGEANTS... [N'A] PAS ÉTÉ UNANIMEMENT ACCEPTÉ.¹⁸³

L'évaluation de l'efficacité est de loin l'élément le plus important d'un régime de reddition de comptes et en même temps l'élément le plus difficile à saisir. Une des raisons pour cela est qu'il n'existe aucune définition généralement reconnue de l'efficacité.

Dans la conversation de tous les jours, être efficace signifie la capacité ou l'habileté à obtenir des résultats. Souvent, être efficace veut dire encore plus, c'est-à-dire qu'on a atteint son but, qu'on a réussi. Le mot peut aussi être utilisé pour insister sur l'impact des efforts ou des actions de quelqu'un.

Dans la pratique, lorsqu'on discute d'organisations, le mot *efficacité* est généralement modifié par l'un des trois termes suivants : programme, opérationnelle et organisationnelle.

- l'efficacité de *programme* — par cette expression, on entend la pertinence continue d'un programme, le degré de réalisation des objectifs, son impact et son rapport coût-efficacité;
- l'efficacité *opérationnelle* — par cette expression, on entend l'obtention des résultats voulus, les systèmes de prestation des services ou de production des biens, et le rapport coût-efficacité de ces systèmes;
- l'efficacité *organisationnelle* — par cette expression, on entend les capacités générales de l'organisation et l'interaction entre la planification stratégique, les structures et processus de gestion, et les ressources humaines et financières et ce, par rapport à la mission et aux buts de l'organisation ainsi qu'à l'environnement externe.

Certains auteurs ont précisé la notion d'efficacité en rendant explicite la considération du rapport coût-efficacité, qui est la réalisation des objectifs au coût le moins élevé possible, ou à un coût moindre, ou encore à un coût raisonnable par rapport à la valeur de l'extrait. Certains ont également cité les résultats ou extraits voulus et imprévus d'un programme comme des facteurs déterminants dans la mesure de l'efficacité. D'autres encore, particulièrement les évaluateurs de programme incluent, dans leur conception de l'efficacité, l'évaluation des besoins. Ils se posent essentiellement la question suivante : Est-ce que les raisons qui ont mené à la création du programme sont toujours valables aujourd'hui ?

La perception de l'efficacité dépend de qui en fait la recherche. Différents points de vue peuvent être adoptés par les électeurs, certains groupes

d'intérêt, les clients, les corps législatifs ou administratifs, les gestionnaires, et ainsi de suite. Chaque point de vue sera sans doute valable.

L'EFFICACITÉ : UN CONCEPT COMPLEXE

... L'EFFICACITÉ N'EST PAS UN CONCEPT UNIQUE ET INDIVISIBLE. IL COMPORTE DES COMPOSANTES SUBJECTIVES ET CHARGÉES DE VALEURS QUI CHANGERONT AVEC LE TEMPS ET SELON CHAQUE POINT DE VUE. AFIN DE SE PRONONCER SUR L'EFFICACITÉ, ON DOIT SOUVENT ÉVALUER DE MULTIPLES OBJECTIFS ET MESURES QUELQUEFOIS CONTRADICTOIRES... MALGRÉ LA DIVERSITÉ DES PERCEPTIONS ADOPTÉES À CE JOUR QUANT À L'EFFICACITÉ, ET LA DIFFICULTÉ DES QUESTIONS SOULEVÉES PAR CE SUJET, CERTAINES PRESSIONS S'EXERCENT POUR QUE L'ON TRAITÉ DE CE DOSSIER. LE GRAND DÉFI, BIEN ENTENDU, CONSISTE À METTRE AU POINT UNE APPROCHE QUI S'APPUIE SUR LES FORCES DES INITIATIVES LANÇÉES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION, DE COMMUNICATION DES RÉSULTATS ET DE VÉRIFICATION, MAIS QUI ÉVITE LEURS FAIBLESSES, POUR QU'UN RÉGIME DE REDDITION DE COMPTES SOIT CRÉÉ QUI RÉPONDE AUX BESOINS DE TOUTES LES PARTIES INTÉRESSÉES.¹⁸⁴

Dans la documentation sur le sujet, on propose une variété d'approches pour définir l'efficacité. Jusqu'à récemment, toutefois, aucune approche ne répondait aux besoins de toutes les parties concernées ni ne répondait aux exigences d'une vaste gamme d'organisations. Néanmoins, on a pu dégager un consensus selon lequel le concept de l'efficacité générale doit comporter les éléments les plus importants des notions d'économie et d'efficience.

L'EFFICACITÉ ET LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

De toutes les acceptions attribuées au terme *efficacité*, la plus courante est probablement celle reliée à l'atteinte des buts. Chaque auteur a sa

propre conception de la notion d'efficacité; cependant, tous abordent la question de la réalisation des objectifs ou de la performance de l'organisation à cet égard. Voilà comment les vérificateurs législatifs ont généralement perçu l'efficacité pour effectuer leur travail.

Le fait de centrer l'évaluation de l'efficacité sur la réalisation des objectifs ne simplifie aucunement la tâche. En parcourant la documentation sur l'efficacité, on constate que de nombreuses études ont soulevé des problèmes à cet égard. Parmi les observations¹⁸⁵ citons :

- les objectifs sont souvent mal définis, complexes, changeants et contradictoires;
- il n'est souvent pas clair à quel niveau on doit mesurer la réalisation des objectifs, ou en fonction de quelles unités;
- plus d'une technologie ou stratégie produit le même extrant;
- les stratégies axées sur les objectifs prennent habituellement en considération les préférences des gestionnaires, et non pas celles de toutes les parties concernées;
- dans les définitions basées sur les objectifs, on n'a pas réussi à clarifier les distinctions entre l'efficacité organisationnelle, l'efficacité de gestion, et les comportements et attitudes du gestionnaire et de ses subalternes.

À cela s'ajoute le problème de sémantique au sujet de l'interchangeabilité apparente des termes comme extrants, buts, objectifs, mission, fins, résultats, et cibles. De plus, il est difficile de distinguer les réalisations par rapport aux objectifs à long terme (c'est-à-dire à partir des résultats obtenus des efforts déployés au début jusqu'aux résultats ou retombées d'une politique), en utilisant des termes qui décrivent fidèlement les réalisations par rapport aux objectifs, et aux différents stades:

À la lecture de la documentation sur les objectifs organisationnels, on constate que d'une étude à l'autre on semble s'entendre sur le fait que les objectifs qu'une organisation énonce formellement ne facilitent pas réellement l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité. Chacune de ces études, et d'autres encore, montrent que les objectifs primaires ou officiels d'une organisation sont énoncés de façon beaucoup trop vague et générale. À titre d'exemple, les objectifs primaires de nombreuses bureaucraties publiques sont énoncés dans les lois et règlements, mais ils sont tellement généraux qu'il est impossible d'en dégager des cibles précises. Donc, l'objectif d'une politique d'habitation consiste à fournir « de bons logements à toute la population », ou la politique en matière d'éducation vise à assurer que tout enfant reçoive une « éducation adéquate ». Nulle part définit-on ce qu'on entend par « bons » ou « adéquate », et ces termes se trouvent au cœur de débats et, dans bien des cas, d'une controverse. En l'absence d'objectifs officiels adéquatement précisés, des *objectifs d'exécution* sont utilisés à leur place. Ces derniers sont définis comme des objectifs qui désignent les fins recherchées par le biais de l'exécution des politiques de l'organisation; ces objectifs précisent ce que l'organisation essaie de faire, peu importe les cibles visées par les objectifs officiels.¹⁸⁶

Il importe aussi de se pencher sur le facteur temps. Une politique ou un programme du gouvernement peut réaliser son objectif ou avoir des retombées pratiques pour toutes les parties concernées (tous les bénéficiaires), mais pas en même temps. L'impact peut être immédiat ou différé, éphémère ou permanent. Il peut aussi être encore considéré comme efficace.

Un objectif est une « situation », une « qualité de vie », ou un « état » que l'on cherche à créer en appliquant divers moyens. Une séquence chronologique de moyens-fins implique, par conséquent, l'existence d'une série d'états intermédiaires qui peuvent ou non être mis en évidence. Dans la mesure où ils le sont, ils deviennent eux-mêmes des objectifs et pourraient être appelés des objectifs intermédiaires, à l'égard de quelque état global ou fin visée par l'objectif primaire du système... Bien que la bureaucratie puisse réaliser avec succès un de ses objectifs intermédiaires et être perçue comme efficace, elle peut néanmoins être loin de réaliser son objectif primaire.¹⁸⁷

De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, le succès de la politique ou du programme sera évalué plus ou moins en fonction des attentes que l'on se crée, lesquelles varient fort probablement d'une partie intéressée à l'autre : les bénéficiaires du programme, les fournisseurs de services, l'électorat, les partis de l'Opposition, les organismes centraux, et ainsi de suite. Officiellement, les objectifs énoncés publiquement peuvent ne pas être jugés satisfaisants par ceux ou celles qui ont un intérêt quelconque dans le programme.

Dans son rapport de 1975, le Comité Wilson a soulevé deux problèmes à l'égard de l'évaluation de l'efficacité en fonction des objectifs :

Les problèmes actuels qui se posent quant à [l'efficacité] des programmes de dépenses gravitent autour de deux grandes questions. Premièrement, comment peut-on définir en termes quantifiables ce que le Parlement s'attend d'accomplir en approuvant une nouvelle loi ou en approuvant un nouveau programme par un vote de fonds dans une loi portant sur l'affectation de crédits ?

De nombreux programmes ne se prêtent pas à quantification. Comment peut-on, par exemple, interpréter les objets du ministère des Affaires extérieures en des termes quantitatifs qui permettent de mesurer objectivement son rendement ? Même si d'autres programmes peuvent faire l'objet d'une certaine quantification, dont certains sont mesurables (par exemple, la réduction du nombre de chômeurs ou l'amélioration du niveau de vie), tandis que d'autres ne le sont pas (par exemple, vaincre un sentiment d'injustice). En supposant qu'on puisse résoudre certains de ces problèmes d'identité, il reste toujours la seconde grande question : de quelle façon peut-on mesurer les résultats obtenus ?¹⁸⁸

VOICI CE QUE LES AUTEURS D'UNE ÉTUDE AVAIENT À DIRE SUR LES ORGANISATIONS MODERNES, SURTOUT CELLES DU SECTEUR PUBLIC :

CE SONT SOUVENT DES « ANARCHIES ORGANISÉES » CARACTÉRISÉES PAR DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS, COMPLEXES, CHANGÉANTS ET CONTRADICTOIRES; DES MOYENS-FINS, INTRANTS-EXTRANTS ET LIENS CAUSAUX MAL PRÉCISÉS; ET L'APPLICATION DE CRITÈRES DE SUCCÈS TRÈS DIFFÉRENTS DANS LES DIVERSES PARTIES DE L'ORGANISATION.¹⁸⁹

Les contradictions et paradoxes au sein du gouvernement contribuent également à rendre l'évaluation de l'efficacité encore plus difficile. D'une part, les objectifs énoncés ne sont pas toujours ceux qui sont poursuivis en réalité, et parfois les objectifs de politique d'un programme ou ministère ne sont pas symétriques avec ceux d'un autre ministère. Au fait, les objectifs peuvent être divergents. D'autre part, les objectifs qui touchent les activités transministérielles peuvent être sacrifiés, mis de côté ou oubliés en faveur d'objec-

tifs ministériels plus pressants qui ne concordent peut-être pas avec des objectifs plus généraux.

LORSQU'UN MINISTÈRE FONCTIONNE SUIVANT LES MODES HABITUELS DE PRODUCTION DU SECTEUR PRIVÉ, IL EST DAVANTAGE PROBABLE D'Y TROUVER LE GENRE D'INDICATEURS ET DE MESURES DE LA PERFORMANCE QUI PERMETTENT DE DONNER UNE DÉFINITION PRÉCISE DE L'EFFICACITÉ. PAR CONTRE, ...LORSQU'IL S'AGIT DE POURSUIVRE DES OBJECTIFS DIVERGENTS, DE FORMULER DES POLITIQUES ET D'INFLUER SUR ELLES, QUI SONT AUTANT DE RÔLES LÉGITIMES DU GOUVERNEMENT, LA TÂCHE SE COMPLIQUE SINGULIÈREMENT.¹⁹⁰

La ligne de conduite administrative, que suivent les pouvoirs publics, est très complexe. Émanant de la politique, elle comporte des choix difficiles et soulève souvent des dilemmes; elle permet de formuler de grandes initiatives nationales pour la société selon une vision d'un meilleur avenir, mais elle intervient aussi dans les conflits locaux; les négociations se trouvent à la fois au centre et en marge des questions en jeu. La ligne de conduite est fréquemment modelée pour renforcer le pouvoir. Les programmes ou activités qui découlent de cette ligne de conduite traduisent d'une façon ou d'une autre toutes ces facettes et font que les énoncés d'objectifs relèvent d'un art qui est plutôt difficile.

Sur un autre plan, les retombées ou les résultats réels d'une activité ou d'un programme gouvernementaux peuvent n'avoir aucun lien avec les objectifs de départ. Ceux-ci peuvent ou non ne pas avoir été réalisés. Lorsqu'ils ne sont pas réalisés, c'est peut-être parce que les attentes originales ont été modifiées, ou que des problèmes imprévus ont été rencontrés, ou encore que la nécessité de l'intervention a été modifiée. Cela a beaucoup à voir avec la nature dynamique, parfois volatile, de la question en jeu.¹⁹¹

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, 1983

L'ÉTUDE FAIT ... RESSORTIR LE FAIT QUE, SOUS-TENDANT CES TROIS ENTRAVES [PRIORITÉS POLITIQUES, FARDEAU POUR LES GESTIONNAIRES DES NOMBREUSES TÂCHES ADMINISTRATIVES ET PROCÉDURIÈRES, ET RARETÉ DE FACTEURS STIMULANTS POUR UNE GESTION PRODUCTIVE] ET Y CONTRIBUANT, IL Y A L'INÉVITABLE COMPLEXITÉ DU GOUVERNEMENT, COMPLEXITÉ LIÉE NON SEULEMENT À L'AMPLEUR DE L'ORGANISATION, MAIS AUSSI À TOUTE CETTE DIVERSITÉ D'OBJECTIFS IMMANQUABLEMENT ASSOCIÉS AU SECTEUR PUBLIC.

UNE FOIS POUR TOUTES ... IL FAUT METTRE LES CHOSES AU CLAIR : NOTRE BUREAU NE PRÉCONISE PAS QUE L'ON SACRIFIE TOUTES LES PRIORITÉS SOCIALES ET POLITIQUES SUR L'AUTEL D'UNE PRODUCTIVITÉ À COURTE VUE. NOTRE ÉTUDE NE LAISSE PLANER AUCUN DOUTE SUR LE FAIT QUE LE GOUVERNEMENT, DE PAR SA NATURE, EST TENU DE RÉALISER TOUT UN ÉVENTAIL D'OBJECTIFS. L'UN D'ENTRE EUX EST L'OPTIMISATION DES RESSOURCES, ET C'EST CELUI QUE LE MANDAT CONFIE À MON BUREAU EXIGE QUE J'EXAMINE. MAIS JE RECONNAIS QUE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES, VUE DANS L'OPTIQUE DU GOUVERNEMENT, NE PEUT SE MESURER EN DES TERMES QUI DÉFINISSENT SIMPLEMENT LA PRODUCTIVITÉ. CETTE OPTIMISATION S'ACQUIERT AUSSI EN RÉPONDANT À DES IMPÉRATIFS SOCIOCULTURELS ET POLITIQUES, AU SENS LARGE DU TERME, QUI, EN VERTU DE CRITÈRES PLUS ÉTROITS, POURRAIENT ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME SUSCEPTIBLES DE NUIRE À LA PRODUCTIVITÉ. JE CONVIENS PARFAITEMENT — ET NOTRE ÉTUDE EN TÉMOIGNE, COMME L'ENSEMBLE DE NOTRE VÉRIFICATION — QUE LE GOUVERNEMENT, PAR SON ESSENCE MÊME, EST LÀ POUR SERVIR À DES FINS MULTIPLES. C'EST DANS LE CONTEXTE DE TELS ACCOMPLISSEMENTS QUE LA PRODUCTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE DOIT ÊTRE MESURÉE.

QUELQUES APPROCHES FACE À L'EFFICACITÉ

En réponse à l'exhortation du public pour que les hauts fonctionnaires soient plus ouverts quant aux résultats qu'ils obtiennent, on a beaucoup réfléchi pour rendre la notion d'efficacité un concept gérable pour l'évaluer et en faire état. Une des approches préconisées est de classifier l'efficacité selon des catégories comme celles mentionnées précédemment : efficacité de programme, efficacité de gestion, efficacité opérationnelle, efficacité organisationnelle. Après examen, ces catégories semblent se chevaucher.

Jusqu'au milieu des années 1980, on n'avait pas encore établi dans la documentation sur l'administration publique une définition concise du terme *efficacité* qui traduisait toutes les acceptions qui lui sont attribuées, même si la notion de la réalisation des objectifs avait généralement été reconnue comme l'élément principal. Au contraire, les spécialistes en sciences sociales avaient tendance à voir l'efficacité comme une notion vide de sens, à moins qu'on ne précise les circonstances qui l'entourent. Dans la documentation, on n'avait pas encore présenté un cadre de travail pratique et complet qui permettrait de porter un jugement global sur le succès ou l'efficacité d'un programme ou d'une ligne de conduite. Mais on avait réussi à identifier une hiérarchie d'éléments qui résumaient une variété de notions, de dimensions et de modèles. Voici un des ces regroupements au sujet du concept de l'efficacité :

- la dimension politique-parties intéressées : on reconnaît que de nombreuses organisations et personnes ont des intérêts divergents;
- la dimension réalisation des objectifs : on reconnaît qu'il existe des objectifs multiples, énoncés ou pas;

- la dimension structure ou système : on reconnaît que l'efficacité est une fonction des structures, systèmes et attitudes internes;
- la dimension acquisition et protection des ressources : on reconnaît que des éléments comme le fait d'attirer les ressources nécessaires, la capacité de s'adapter à l'environnement, et la longévité peuvent constituer en fin de compte des indicateurs d'efficacité.¹⁹²

Ces quatre dimensions constituent une façon plutôt générale, mais utile, de regrouper les composantes du concept de l'efficacité.

Une grande partie de la documentation sur l'efficacité nous vient des États-Unis et est centrée sur l'efficacité organisationnelle. Cet accent reflète l'influence du secteur des organismes à but lucratif et le point de vue de la capacité de production. Ce point de vue, appuyé par bon nombre d'études empiriques, est fondé sur la croyance que l'efficacité d'une organisation dépend largement des valeurs, du comportement et des compétences de ses ressources humaines. On estime qu'une entité bien cotée à cet égard est considérée comme une organisation efficace et on suppose qu'elle est bien gérée. Donc, l'efficacité selon le point de vue de la capacité signifie que si l'on remplit toutes les conditions pertinentes et appropriées à l'égard des intrants, on obtiendra naturellement de bons extrants.

À part cette classification, en 1985, on n'avait pas encore produit dans la documentation un modèle d'efficacité qui puisse être appliqué universellement. On n'avait certainement pas produit un modèle technique axé sur les mathématiques, comme ceux utilisés dans les disciplines telles les sciences et l'économie. La raison, bien entendu, c'est que bon nombre des multiples variables qui entrent en ligne de compte dans l'évaluation de l'efficacité ne se prêtent pas à une mesure exacte, et les liens entre elles ne

sont pas suffisamment clairs pour leur attribuer une valeur précise. Ces problèmes demeurent sans réponse, bien que certains théoriciens s'acharnent toujours à les résoudre.

Plutôt que de tenter de produire des modèles, certains auteurs ont constaté qu'il était plus utile d'élaborer des cadres de travail pour évaluer l'efficacité. Ces cadres de travail identifient les attributs associés à l'efficacité, plutôt que d'avancer une théorie générale sur la notion d'efficacité.

SIGNIFICATION DE L'EXPRESSION — CADRE DE TRAVAIL

PARFOIS PERÇU PAR LES MODELEURS COMME UNE FORME INFÉRIEURE D'UN MODÈLE, LE CADRE DE TRAVAIL N'EST PAS UNE RÉDUCTION, NI UNE SIMPLIFICATION DU MONDE RÉEL. IL A L'AVANTAGE D'OFFRIR UNE SOUPLESSE QUE N'A PAS LE MODÈLE ET SON UTILISATION SE PRÊTE MIEUX AUX DOMAINES OÙ LA QUANTIFICATION N'EST PAS FACILE. LE CADRE DE TRAVAIL PEUT ÊTRE ÉLARGI POUR RÉPONDRE AUX BESOINS ET IL PEUT ÊTRE UTILISÉ AVEC CIRCONSPÉCTION. IL N'EST JAMAIS DÉFINITIF. BIEN QU'IL NE PUISSE FAIRE ABSTRACTION TOTALE DES LIENS CAUSAUX, CEUX-CI N'ONT PAS À ÊTRE IDENTIFIÉS NI FORMALISÉS DANS UN CADRE DE TRAVAIL. NE NÉCESSITANT AUCUN ÉLÉMENT MÉCANIQUE, UNE DÉFECTUOSITÉ NE PEUT LE METTRE HORS DE FONCTIONNEMENT. ENFIN, IL EST MOINS TENTANT POUR L'ARCHITECTE DU CADRE DE TRAVAIL OU SES UTILISATEURS DE LE VOIR COMME UNE FIN EN SOI AU LIEU D'UN OUTIL.

LISTES DES ATTRIBUTS DE L'EFFICACITÉ

Dans la documentation, on mentionne que les déterminants en matière d'efficacité n'ont pas été bien définis et que, par conséquent, les indicateurs d'efficacité n'ont pas pu être bien distingués des déterminants. On constate que le défi à relever se situe au niveau de l'identification de ce

qui doit être mesuré, plutôt qu'au niveau de la façon de mesurer l'efficacité.

Dresser la liste des attributs qui permettent de définir la qualité de la performance d'un organisme n'est pas une mince tâche.¹⁹³ Comparée à l'identification d'objets qui peuvent être classés par attributs physiques que l'on perçoit facilement par les sens (couleur, odeur, forme, taille, poids, consistance, et ainsi de suite), la recherche de preuves confirmant l'efficacité d'une entité constitue un exercice mental beaucoup plus abstrait.

Les attributs doivent correspondre à une attente générale créée par une vision particulière du succès d'une organisation et doivent permettre l'identification de signes de rendement qui indiquent la qualité de la performance d'une organisation. La vision n'est pas toujours claire, les attentes pas toujours bien formulées, et les signes sont souvent ambigus, sinon trompeurs. Fréquemment, les signes eux-mêmes ne sont que des représentations (signes numériques, par exemple), souvent une simple approximation de la réalité. Qui plus est, les attentes et la façon de voir les choses changent avec le temps. À titre d'exemple, pendant plusieurs décennies, on évaluait la santé et le succès d'une entreprise au moyen d'une mesure statique, le bilan. Ensuite, dans les années 1930, on se tournait vers un compte rendu plus dynamique, l'état des revenus, qui pouvait être utilisé pour évaluer la capacité actuelle ou éventuelle qu'a une entreprise de réaliser des profits.

Enfin, même en l'absence d'une évolution des attentes, le défi le plus grand consiste à identifier, à partir d'un nombre incroyable de possibilités, les caractéristiques qui d'une part sont suffisamment représentatives et dynamiques pour indiquer la qualité de la performance et, d'autre part, peuvent être utilisées pour procéder à une évaluation générale de l'efficacité.

Dans la documentation sur la gestion, en particulier, on compte plusieurs exemples de listes d'attributs visant à couvrir un nombre suffisant d'indicateurs de comportement pour jauger l'efficacité d'une organisation.

EFFICACITÉ ORGANISATIONNELLE — J. P. CAMPBELL

La liste des attributs de l'efficacité organisationnelle, dressée par J. P. Campbell, est fréquemment citée dans la documentation.¹⁹⁴ Cette liste compte trente critères d'efficacité et a pour but de tenir compte de « toutes les variables qui ont été proposées sérieusement comme des indices de l'efficacité organisationnelle ». ¹⁹⁵ Par la suite, d'autres auteurs ont fait remarquer que la liste Campbell n'est pas exhaustive, qu'elle ne peut s'appliquer à toutes les organisations et qu'elle contient un mélange de causes et d'effets.

Liste Campbell des attributs de l'efficacité :

- efficacité globale
- productivité
- concordance des rôles et normes
- efficience
- profit
- compétences en matière de tâches de gestion
- qualité
- accidents
- évaluation par des entités externes
- croissance
- absentéisme
- participation et influences partagées
- roulement
- satisfaction au travail
- approche axée sur les réalisations
- motivation
- moral
- valeur accordée aux ressources humaines
- contrôle
- conflit/cohésion

- formation et perfectionnement
- souplesse/adaptation
- planification et établissement d'objectifs
- compétences des gestionnaires en relations humaines
- consensus sur les objectifs
- internalisation des objectifs
- réceptivité (prêt à agir)
- utilisation de l'environnement
- stabilité
- gestion et communication de l'information

ABRÉGÉ DE LA LISTE CAMPBELL PAR QUINN ET ROHRBAUGH

MM. Robert Quinn et John Rohrbaugh ont abrégé la liste Campbell; le nombre de critères est donc passé de trente à dix-sept¹⁹⁶ et ce, probablement parce qu'ils croyaient que certains des critères étaient compris dans d'autres puisque leur liste ressemble à celle qu'ils ont réduite. Ces deux listes de critères demeurent néanmoins des cadres de travail utiles pour évaluer l'efficacité :

- moral
- évaluation par des entités externes
- valeur accordée aux ressources humaines
- planification et établissement des objectifs
- approche axée sur la formation et le perfectionnement
- profits
- qualité
- productivité
- conflit/cohésion
- efficience
- souplesse/adaptation
- stabilité
- réceptivité
- contrôle
- croissance
- gestion et communication de l'information
- utilisation de l'environnement

EFFICACITÉ DE LA DIRECTION—PETERS ET WATERMAN

D'autres ouvrages portent sur les attributs de l'efficacité de la direction. Très semblable à l'efficacité organisationnelle, l'efficacité de la direction est considérée par certains comme une variation stylistique de l'efficacité organisationnelle. Centrée sur la main-d'oeuvre (efficacité organisationnelle), elle porte surtout sur le comportement et le style de gestion des cadres supérieurs d'une organisation. À titre d'exemple, au début des années 1980, pour développer la thèse de leur livre à succès *Le Prix de l'excellence*¹⁹⁷ MM. Thomas Peters et Robert Waterman ont commencé à appliquer ce qui était alors connu comme le « Modèle McKinsey des 7 clés de l'organisation » qu'ils avaient élaboré et qui abordait les attributs suivants :

- stratégie;
- structure;
- systèmes;
- style;
- personnel;
- savoir-faire;
- valeurs partagées.

La représentation graphique de ces attributs ressemblait à la structure d'un atome.

MM. Peters et Waterman n'étaient pas entièrement satisfaits du modèle McKinsey, car il ne permettait pas de distinguer une bonne organisation qui a un certain élément d'inertie d'une organisation innovatrice qui possède une énorme capacité de s'adapter à l'évolution rapide du monde et du marché. Ils avaient besoin de marques distinctives pour leur indiquer lesquelles parmi toutes les bonnes entreprises étaient des organisations excellentes. Ils ont décidé, en un mot, que seules les organisations innovatrices méritaient d'être qualifiées d'excellentes. Plus

précisément, l'innovation continue a été définie comme la marque des entreprises excellentes.¹⁹⁸ Leur étude portant sur des douzaines d'entreprises de très bonne réputation les a menés à conclure que les entreprises considérées comme excellentes possédaient toutes les huit tendances ou attributs de comportement suivants :

- Les entreprises ont le parti pris de l'action.
- Elles restent à l'écoute du client.
- Elles favorisent l'autonomie et l'esprit novateur.
- Elles assoient la productivité sur la motivation du personnel.
- Elles se mobilisent autour d'une valeur clé.
- Elles s'en tiennent à ce qu'elles savent faire.
- Elles préservent une structure simple et légère.
- Elles allient souplesse et rigueur.

Comme suite au best-seller *Le Prix de l'excellence* M. Thomas Peters et M^{me} Nancy Austin ont publié *A Passion for Excellence*,¹⁹⁹ dans lequel ils insistent davantage sur les gens et la gestion. La « passion » a été définie comme comportant les éléments suivants :

- le souci du client;
- l'innovation constante;
- le leadership (management baladeur — la direction sort de son bureau et se rend sur place pour gérer les opérations);
- les ressources humaines.

LISTE DES CARACTÉRISTIQUES COMMUNES AUX ORGANISATIONS PERFORMANTES—VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Dans son rapport de 1988, le Vérificateur général du Canada consacre un chapitre à ce qu'il appelle les « organisations performantes ».²⁰⁰ En adoptant une approche semblable à certains égards à celle utilisée par MM. Peters et

Waterman, il a invité des hauts fonctionnaires à désigner des organisations fédérales, qui de l'avis commun, avaient un bon rendement. Dans son étude, il a examiné huit entités gouvernementales considérées comme des organisations performantes afin d'en déterminer les caractéristiques et de les décrire.

Voici les caractéristiques communes aux organisations performantes étudiées :

Approche axée sur les employés

- L'organisation qui confère des pouvoirs à ses employés
- L'organisation « prévenante »
- L'organisation à succès

Le leadership stimulant

- L'organisation « en devenir »
- L'organisation qui sait communiquer

Les styles de travail innovateurs

- L'organisation et l'apprentissage
- La solution de problèmes
- L'organisation qui mise sur l'intelligence

L'importance accordée aux clients

- L'organisation appuyée par ses propriétaires
- Approche fortement axée sur les clients
- L'organisation qui sait concrétiser ses objectifs

Dans un certain sens, l'étude du Vérificateur général était considérablement plus difficile à effectuer que celle de MM. Peters et Waterman en raison de l'absence, dans l'administration fédérale, d'indicateurs de l'efficacité générale comme ceux qu'on retrouve dans le secteur privé. Voilà aussi pourquoi une grande partie de l'évaluation des organisations performantes a été fondée sur des critères tirés largement des principes d'économie et d'efficience, ou de l'efficacité organisationnelle ou encore de l'efficacité de gestion.

LE PRIX BALDRIDGE

Établi par la *Baldrige National Quality Improvement Act*, signée par le président Ronald Reagan, le Prix Baldrige porte le nom du regretté secrétaire du Commerce. La loi a permis de créer un prix national dans le but de promouvoir la qualité des biens et services produits aux États-Unis et d'élaborer des lignes directrices ainsi que des critères que les organisations pourraient utiliser pour évaluer leurs efforts visant à améliorer la qualité. C'est le National Bureau of Standards (aujourd'hui appelé le National Institute of Standards and Technology) qui a produit le système de 1000 points divisés en sept catégories pour évaluer l'amélioration de la qualité. Ces indicateurs de performance constituent en quelque sorte un cadre de travail en matière d'efficacité.

Les entreprises remplissent des formulaires comptant jusqu'à soixante-quinze pages (jusqu'à cinquante pages pour les petites entreprises) pour décrire leurs pratiques d'amélioration de la qualité et leur performance dans chacun des sept domaines suivants :

- le leadership;
- l'information et l'analyse;
- la planification stratégique de la qualité;
- l'utilisation des ressources humaines;
- les produits et services d'assurance de la qualité;
- les résultats sur la qualité;
- la satisfaction de la clientèle.

Ces critères en revanche sont divisés en sous-catégories. Récemment, on comptait trente-deux sous-catégories. Le test Baldrige est administré et noté par des équipes d'examineurs externes formés.

Comme cadre de travail en matière d'efficacité, le test Baldrige n'est pas complet, fort probablement par exprès, puisqu'il met l'accent sur la gestion de la qualité totale et autres méthodes du

genre, et non sur la performance ou l'efficacité totale. Dans les cas où les résultats nets servent d'indicateurs de la performance générale, il est juste de dire que la rentabilité peut ne pas découler d'une gestion de qualité supérieure. Dans l'étude qu'il a menée en 1990, le General Accounting Office (GAO) des États-Unis a conclu, toutefois, « qu'il y avait un lien de 'cause à effet' entre les pratiques de gestion de la qualité totale enchâssées dans les critères Baldrige et la performance de l'organisation mesurée par les relations avec les employés, la productivité, la satisfaction de la clientèle ou la rentabilité ».²⁰¹ Bien que certains critiques prétendent que l'étude du GAO soit limitée, elle permet tout de même de tirer des conclusions très plausibles. Le test Baldrige se fonde sur des comparaisons entre entreprises parce qu'il est question de déterminer les gagnants dans le cadre d'un concours national. Donc, une grande partie de la méthodologie et de la rigueur d'application est particulière à ce projet.

PRIX CANADA POUR L'EXCELLENCE

Similaire au prix Baldrige par son objet et son approche axée sur la qualité totale, l'équivalent canadien — le Prix d'excellence pour la qualité — est administré par l'Institut national de la qualité.

Un des trois prix décernés sous la rubrique Prix Canada pour l'excellence, le Prix Qualité est divisé en sept catégories qui couvrent les entreprises, les Administrations, les soins de la santé et l'éducation. Le programme Prix Canada pour l'excellence est fondé sur son prédécesseur, le Prix Canada pour l'excellence en affaires, lancé en 1984 et administré d'abord par Industrie Canada et ensuite par l'Institut national de la qualité dès sa création en 1992-1993.

L'Institut national de la qualité a élaboré des critères de qualité totale qui servent de base à la remise du Prix d'excellence pour la qualité; les

organisations peuvent également s'en servir comme base pour effectuer une auto-évaluation. Ces critères de qualité sont regroupés dans un « cadre de travail pour évaluer l'efficacité des organisations » qui porte sur six grands domaines, lesquels sont subdivisés davantage en vingt et un sous-domaines. Voici les six grands domaines :

- le leadership;
- la satisfaction de la clientèle;
- la planification de l'amélioration;
- les ressources humaines : pivot de l'organisation;
- l'optimisation du processus;
- les fournisseurs : un élément clé.

Tous ces critères sont perçus comme des facteurs interreliés qui contribuent à la production de résultats clés liés à la satisfaction de la clientèle, des employés, des investisseurs et des fournisseurs.²⁰²

Cela étant dit, on constate qu'au milieu des années 1980, malgré toute l'attention portée au sujet, aucun régime pratique et universellement applicable n'avait encore été établi pour l'évaluation de l'efficacité de la performance des organisations du secteur public. Des progrès énormes avaient été faits pour fournir une quantité et une qualité supérieures d'information à plusieurs égards, mais aucune solution n'avait été trouvée pour résoudre certains des problèmes conceptuels liés à l'évaluation de l'efficacité. Les outils n'existaient simplement pas pour permettre une évaluation complète du rendement des organisations et la production d'un rapport sur leur performance.

L'EFFICACITÉ — UNE QUESTION DÉLICATE

L'évaluation de l'efficacité est une question extrêmement délicate dans les organisations du secteur public et ce, au niveau tant des politiciens que des gestionnaires.

Pour certains, il s'agit d'être pratique. À leur avis, l'examen minutieux des politiques, des programmes, des activités ou des organisations pour en déterminer l'efficacité est un travail coûteux en argent et en temps. Bon nombre des critiques faites sur les études d'efficacité (mais certainement pas toutes) sont basées, ironiquement, sur les deux autres E, soit les principes d'économie et d'efficacité dans l'exécution des études d'efficacité; on applique le critère de l'optimisation des ressources à la méthode utilisée pour évaluer l'efficacité. Au fait, ce qu'on questionne c'est si le coût de mener une évaluation sur l'efficacité des programmes est disproportionnellement élevé par rapport à la valeur même des programmes qui font l'objet de l'examen.

Certains considèrent que l'information sur l'efficacité est utile mais politiquement inopportune. Sans doute l'information, une fois communiquée, fera l'objet de discussions publiques par les divers intervenants — critiques, médias, observateurs et politiciens — tous mettant en valeur leur propre point de vue, souvent avec l'intention de mettre dans l'embarras le responsable plutôt que de renseigner ou appuyer. Bref, ce que l'on ne dit pas ne peut être utilisé contre soi.

L'inattention, le manque de prudence, la négligence, les différentes interprétations de l'éthique et ainsi de suite sont tous des facteurs qui peuvent expliquer pourquoi on n'a pas atteint les objectifs d'économie ou d'efficience. Tous ces facteurs peuvent être gênants lorsqu'ils sont soumis à l'examen du public, mais peuvent néanmoins être expliqués, pardonnés plutôt facilement, et dans certains cas ne peuvent pas être imputés à une personne en particulier, mais sont plutôt attribuables au « système », permettant ainsi une certaine dissociation d'avec les événements. Les cas où l'on n'atteint pas l'efficacité, toutefois, sont souvent attribués, à tort ou à raison, au manque de perspicacité, de jugement ou

à l'incapacité intellectuelle des décideurs. Les commentaires négatifs sur ces facultés sont particulièrement blessants pour ceux chez qui prime la capacité intellectuelle. Il en résulte donc qu'il soit compréhensible qu'il y ait une certaine réticence à rendre des comptes sur l'efficacité, même chez les décideurs qui font preuve d'une grande responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions. Parfois, étant donné que les études sur l'efficacité portent sur le passé, la réticence se manifeste à l'égard des évaluateurs qui sont considérés comme des personnes qui jugent les décisions une fois qu'elles sont prises.

CARACTÉRISTIQUES D'UNE BONNE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION

Aucune discussion des problèmes conceptuels liés aux rapports sur la performance ne serait complète sans aborder la nature d'une bonne présentation de l'information.

Pour être utile, l'information présentée doit posséder certaines caractéristiques. Celles-ci sont les mêmes, que l'information soit présentée dans les états financiers²⁰³ ou dans d'autres rapports, qu'elle soit descriptive ou quantifiable. L'information doit être :

- pertinente;
- complète;
- prévisible;
- compréhensible
- opportune;
- comparable;
- uniforme;
- vérifiable;
- crédible;
- fidèle.

Voici une brève explication de ce qu'on entend par ces caractéristiques :

L'information communiquée aux corps législatifs ou administratifs doit être pertinente : elle doit répondre aux intérêts, aux préoccupations et aux attentes des membres du corps législatif ou administratif et des parties intéressées que ceux-ci représentent. Les données que l'on sait non pertinentes doivent être omises. Il importe donc de bien comprendre les attentes des corps législatifs ou administratifs et des parties intéressées pour être en mesure de savoir quelle information inclure et laquelle exclure des rapports.

L'information doit être complète : elle doit porter sur toute l'organisation ou toutes les activités qui font l'objet d'examen. Il faut donc signaler toutes les omissions et les justifier. Une information incomplète, n'offrant qu'une vue partielle de la situation à un lecteur non averti, peut nuire à sa compréhension du rapport et même l'induire en erreur, voire le tromper.

L'information doit être clairement présentée et compréhensible. Des questions techniques devraient être abordées avec une terminologie et une logique qui sont facilement comprises par tout lecteur non initié à qui s'adresse le rapport. Parmi les problèmes les plus courants citons l'avalanche de détails et les explications excessivement techniques. Pour faciliter la lecture du rapport par le nombre le plus élevé de personnes intéressées, il est préférable d'utiliser un vocabulaire simple pour que le message passe sans que le contenu ni les faits ne soient sacrifiés.

L'information doit être présentée en temps utile. Une information complète, pertinente et fiable n'est d'aucune utilité si elle n'est pas produite rapidement. La ponctualité de l'information soulève un dilemme : l'exactitude de l'information. Souvent, les membres de corps législatifs ou administratifs et le public préfèrent une information imparfaite mais produite rapidement à une information exacte mais produite trop tard. Par contre, l'information présentée ne doit pas être si inexacte

qu'elle induise carrément le lecteur en erreur. Comme l'utilité de l'information diminue avec le temps lorsqu'il s'agit de prendre des décisions, une information présentée trop longtemps après l'examen en cause ne présente qu'un intérêt historique.

Lorsque l'information porte sur la performance évaluée au cours d'une certaine période, il importe de la présenter de façon qu'elle soit comparable aux informations sur les périodes antérieures, puisque l'intérêt historique est utile pour évaluer les progrès réalisés. Parfois, il est primordial de savoir comment se compare l'organisation à d'autres entités semblables. L'information doit être présentée de manière à faciliter les comparaisons. Donc, la comparabilité, même à l'égard des changements, devient un facteur important. Liée à la notion de comparabilité est la nécessité d'indiquer les sources des changements qui peuvent influencer sur les comparaisons. Les changements dans les méthodes d'observation modifieront évidemment toute comparaison et devront être signalés.

Pour favoriser la comparaison rigoureuse, l'information doit être présentée de la même manière d'une fois à l'autre. Dans les cas où il est important de signaler les écarts les plus faibles relevés en matière de performance, de menues différences dans la manière dont est collectée l'information pourraient produire des résultats trompeurs et induire en erreur le lecteur. Une information comparable présentée de façon uniforme aidera les destinataires de rapports périodiques à se familiariser avec le matériel, ce qui est essentiel pour soutenir leur intérêt et gagner leur confiance dans la présentation d'information.

L'information présentée doit être vérifiable. Il importe de produire l'information à partir de sources ou de systèmes qui peuvent être tracés et, si nécessaire, attestés par une tierce partie indépendante et ce, pour ajouter un élément de crédibilité à l'information présentée.

Les rapports doivent présenter fidèlement la situation, ils doivent présenter une information juste. On associe souvent un rapport juste avec un rapport équilibré. Parfois, un rapport équilibré est interprété comme la présentation d'un élément négatif contrebalancé par la présentation d'un élément positif. Une distribution égale des aspects positifs et négatifs d'une activité dans un seul rapport signifie forcément qu'on ne fait pas preuve d'objectivité. Probablement la meilleure façon d'être fidèle est de garder les choses en contexte et d'être totalement objectif, c'est-à-dire de présenter sans préjudice les aspects tant positifs que négatifs, mais selon la proportion réelle. La déformation délibérée de l'information est une violation du principe de la présentation fidèle de l'information.

La présentation d'une information de nature délicate soulève une difficulté. À titre d'exemple, parfois l'information porte sur l'aspect compétitif de l'entreprise — en révélant l'information, on donnerait l'avantage à un concurrent. L'information influant sur la sécurité nationale tout comme les renseignements personnels sont d'une nature délicate. Ou encore, une information peut être considérée comme de nature délicate, ou l'organisme peut avoir de la réticence à la publier, lorsqu'elle révèle certaines lacunes qui pourraient avoir des conséquences néfastes pour l'organisation ou ses dirigeants. Cette situation peut se produire fréquemment dans le milieu politique. Ceux qui veulent éviter d'être mis dans des situations compromettantes par la présentation d'information sur leurs lacunes n'ont d'autres choix que d'omettre l'information ou de la déformer d'une façon quelconque. En faisant preuve de courage et d'intégrité, bref en s'acquittant réellement de son obligation de rendre compte, on peut surmonter ces problèmes. En raison de l'importance de plus en plus grande qu'on accorde à l'obligation de dili-

gence comme concept de responsabilité, ces préoccupations pourront être éclipsées par l'exigence d'une présentation plus franche de l'information nécessaire.

Ce qui précède n'est qu'une liste des caractéristiques qui définissent une bonne information et un bon rapport. Les caractéristiques sont interreliées, et certaines représentent des conditions se rapportant à d'autres. Les explications avancées sont loin d'être exhaustives et ne sont données que pour rappeler au lecteur ce qu'il sait déjà : c'est avec rigueur et intégrité que l'on produit une information bonne et crédible.

L'information publiée fait souvent l'objet d'un examen minutieux de la part des analystes et commentateurs des médias (et des membres de l'Opposition dans les tribunes politiques). Si l'information ne respecte pas les conditions précitées, elle sera rapidement discréditée tout comme le seront les personnes qui l'ont produite.

Si les membres d'un corps législatif ou administratif et les autres parties intéressées n'arrivent pas à avoir confiance dans l'information qu'on leur présente, ils ne pourront bien intervenir pour corriger la performance ou, à vrai dire, seront incapables de reconnaître une bonne performance lorsqu'elle aura été réalisée. Bref, sans une bonne information, ils ne pourront s'acquitter des responsabilités qu'on leur aura confiées.

A U S U J E T D E S D É C L A R A T I O N S

DE QUOI S'AGIT-IL ?

Les déclarations sont des énoncés écrits pour faire connaître une vérité. Comportant une ou plusieurs phrases, les déclarations sont élaborées pour être vérifiables. L'objet premier d'une déclaration est d'énoncer une situation ou un fait significatif et véridique, avec lequel le lecteur est d'accord. Les auteurs de déclarations doivent être certains du bien-fondé des faits sur lesquels

ils se basent pour rédiger leurs déclarations et doivent comprendre que les lecteurs chercheront à se rassurer sur la crédibilité de l'information fournie et sur sa pertinence.

Les déclarations peuvent décrire avec force une situation, quoique contrairement aux états financiers, elles n'offrent pas au lecteur la facilité de manipuler des chiffres ni l'apparence de leur vérification mathématique. Cependant, en suivant les règles de la logique et de l'exposé, il est possible de produire un compte rendu tout à fait crédible en n'utilisant que des mots.

Le vocabulaire servant à rédiger l'exposé²⁰⁴ est très riche et contient les nombreux critères utilisés quotidiennement pour évaluer les déclarations faites par diverses personnes dans toutes sortes de contextes. Il n'est pas toujours facile d'appliquer le critère de vérité ou de fausseté aux déclarations et ce, habituellement en raison du manque d'information solide. Pour compenser l'absence de preuves complètes, toutefois, la déclaration a l'avantage de signaler les cas où l'information n'est pas tout à fait complète, significative ou exacte. Une analyse soignée permettra au lecteur de repérer la plupart de ces signaux.

CERTAINS PIÈGES COURANTS

Une déclaration peut être exacte sur le plan grammatical mais totalement dépourvue de sens. Elle peut être rédigée de façon à rendre toute vérification ou interprétation impossible parce qu'elle présente l'information isolée de son contexte. Dans certains cas, le fondement de la déclaration est absolument correct mais celle-ci est mal rédigée et porte donc à confusion.

Les déclarations peuvent aussi être rédigées de façon tellement vague que le lecteur ne pourra les comprendre, surtout lorsque les énoncés ne semblent pas être liés à des faits ou à des expériences, et qu'il est difficile d'en évaluer l'exactitude.

Les déclarations vagues manquent de clarté, ce qui peut être intentionnel ou non.

L'ambiguïté, c'est tout à fait différent : les énoncés ambigus présentent deux ou plusieurs sens et rendent donc incertaine l'interprétation de la déclaration. En général, cette situation se produit par accident et non intentionnellement, puisqu'il s'agit dans la plupart des cas de l'emploi d'une mauvaise syntaxe.

VOICI CE QU'UN PROFESSEUR ÉCRIVAIT SOUVENT LORSQU'UN EMPLOYEUR POTENTIEL LUI DEMANDAIT DES RÉFÉRENCES SUR UN DE SES ÉTUDIANTS MÉDIOCRES QUI POSTULAIT UN EMPLOI : « VOUS POURREZ VOUS COMPTER TRÈS CHANCEUX SI CE JEUNE HOMME TRAVAILLE POUR VOUS. »

Lorsque le rapport entre la déclaration et les faits est imprécis, c'est que les énoncés n'ont pas de sens dans un premier cas, ou parce qu'ils sont vagues ou ambigus. Mais les faits peuvent être déformés. On peut inclure dans les énoncés deux (ou plusieurs) segments qui sont absolument clairs et vrais mais en les juxtaposant dans la déclaration, on sous-entend un lien causal qui peut ne pas être vrai ou qui ne pourrait être expliqué; ce genre de déclaration est trompeur. Un fois de plus, cette situation peut ou non être intentionnelle. Parfois, lorsqu'on croit fermement à son point de vue on communique un enthousiasme qui donne lieu à une déformation des faits en sa faveur.

Un moyen utilisé fréquemment pour déformer les faits, soit délibérément ou par excès d'enthousiasme, est l'exagération, c'est-à-dire un choix de mots qui n'est pas forcément justifié comme « tout », « totalement » et « extrêmement », ou encore des adjectifs extravagants comme « énorme » ou « extraordinaire ». De

même, pour diminuer l'impact d'une déclaration — parfois afin de réduire le sentiment de culpabilité, ou de ne pas offenser, ou encore par simple mesure excessive de précaution — on choisit des mots qui sont trompeurs.

Dans une déclaration exagérée, on grossit les faits ou la réalité. Le cas d'une déclaration trop générale est quelque peu différent : on a tendance à déclarer plus que ce que les faits confirment en réalité. De même, la déclaration simpliste est différente de la déclaration sous-entendue : on ne tient pas compte de la complexité de la situation. Cependant, lorsqu'il s'agit d'expliquer une situation très complexe, il est parfois utile de simplifier outre mesure la réalité afin de souligner le lien entre deux explications importantes. Les auteurs qui simplifient les énoncés pour les besoins de mettre en évidence un tel lien précisent souvent qu'ils le font, ce qui rend la méthode parfaitement acceptable.

Les déclarations dépourvues de tout sens, vagues, ambiguës, trompeuses, exagérées, sous-entendues, trop générales ou simplistes, témoignent toutes d'une relation impropre entre les énoncés et les faits qui les sous-tendent. Ces déformations des faits, lorsqu'elles sont utilisées à l'extrême, peuvent rendre les déclarations fausses.

D'autres défauts observés dans les déclarations, comme les énoncés anodins, non pertinents, obliques et tautologiques sont très différents de ceux que nous venons de traiter car ils ne portent pas sur la véracité de l'énoncé; au fait, les déclarations qui comportent ces défauts sont exactes. Mais elles ne sont peut-être pas utiles.

Un énoncé anodin décrit des situations tellement évidentes (donc, vraies) qu'elles n'ont pas besoin d'être mentionnées. Des énoncés non pertinents sont faciles à repérer : ils manquent d'à-propos — ce qui indique que l'auteur n'a pas maîtrisé sa thèse.

Un énoncé oblique est souvent intentionnel ou utilisé par les auteurs pour rendre la déclaration plus persuasive, ou encore découle simplement d'une mauvaise habitude. Son interprétation correcte dépend d'une relation étroite entre l'émetteur et le lecteur. Dans ce genre d'énoncés, on utilise des métaphores ou l'ironie pour renforcer le message.

Les énoncés tautologiques contiennent un segment qui répète, en d'autres mots, ce qui a déjà été dit. Cela étant dit, certaines définitions semblent être tautologiques mais en réalité ne le sont pas. Mais si la répétition est utilisée pour expliquer un énoncé, on n'atteint pas son but.

La contradiction est exactement l'opposé de la tautologie. Un segment de la déclaration en contredit un autre, soit sur le plan de la logique ou de la syntaxe.

Nous énumérons les pièges ou défauts observés dans la formulation des déclarations non pas pour décourager les auteurs, mais plutôt pour souligner qu'en respectant les règles de grammaire, il est possible d'utiliser les mots d'une manière aussi rigoureuse et crédible que les chiffres dans les états financiers pour présenter fidèlement la situation financière d'une organisation. Ces règles peuvent *a priori* sembler difficiles, mais ne le seront pas si les personnes concernées abordent la rédaction des déclarations avec une attitude saine et une bonne volonté d'informer le lecteur; ainsi, il sera plus facile d'éviter la plupart des pièges mentionnés ci-dessus.

Voilà qui conclut notre propos théorique au sujet des rapports sur la performance. Dans les prochains chapitres de la Partie II, nous vous proposons comment une organisation pourrait s'organiser pour présenter l'information sur la performance. L'approche proposée n'est qu'une des méthodes possibles, quoiqu'elle s'est avérée utile dans biens des cas. Toute personne qui

envisage de mettre en oeuvre cette approche
devra s'attendre à devoir y apporter les modifica-
tions nécessaires.

- 174 COMITÉ WILSON, *OP. CIT.* P. 9.
175 *IBID.*, p. 21.
176 *IBID.*, p. 15.
177 *LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE AU CANADA : PERSPECTIVE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE PROVINCIALE* (OTTAWA : FCVI, 1985), p. 48.
178 LEE D. PARKER, *VALUE-FOR-MONEY AUDITING: CONCEPTUAL, DEVELOPMENT, AND OPERATIONAL ISSUES* (CAULFIELD, VICTORIA: AUSTRALIAN ACCOUNTING RESEARCH FOUNDATION, 1986), p. 13.
179 GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *CONCEPTS STATEMENT No. 2*, pp. 8-9.
180 SELON LEUR MANDAT DE VÉRIFICATION LÉGISLATIVE RESPECTIF, LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA ET LE VÉRIFICATEUR PROVINCIAL DE L'ONTARIO VÉRIFIENT SI LES FONDS PUBLICS ONT ÉTÉ DÉPENSÉS EN RESPECTANT LES PRINCIPES D'ÉCONOMIE ET D'EFFICACITÉ POUR L'ACHAT DE BIENS ET SERVICES, ET SI L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES EST MESURÉE ET RAPPORTÉE DANS TOUS LES CAS OÙ CELA EST POSSIBLE ET UTILE. (PLUSIEURS AUTRES PROVINCES ACCORDENT À LEUR VÉRIFICATEUR UN MANDAT SIMILAIRE.) AVEC DE TELS MANDATS, IL EST ÉVIDEMMENT NÉCESSAIRE POUR EUX D'ÉTABLIR LA DISTINCTION ENTRE LES TROIS E.
181 CELA A ÉTÉ DIT DANS LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL *COMPREHENSIVE AUDITING IN CROWN CORPORATIONS*, p. 56.
182 J. E. HODGETTS, « VALUES IN THE ADMINISTRATION OF PUBLIC AFFAIRS », *CANADIAN PUBLIC ADMINISTRATION*, VOL. 25 (4), HIVER 1982, p. 474, CITÉ PAR RICK VAN LOON, « THE TWINS ARE NOT IDENTICAL: MANAGEMENT AND MANAGEMENT EDUCATION IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS », DANS BENOÎT BAZOGE ET GILLES PAQUET, « ADMINISTRATION: UNITY AND DIVERSITY », *UNIVERSITY OF OTTAWA QUARTERLY*, VOL. 56, NO. 4, OCTOBRE/DÉCEMBRE 1986, p. 74.
183 WARREN CHIPPINDALE, « LES ÉNIGMATIQUES TROIS 'E' », *REVUE CA MAGAZINE*, JANVIER/FÉVRIER 1988, pp. 36-42.
184 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC* (OTTAWA : FCVI, 1987), p. 71.
185 VOIR LE « GENERAL LITERATURE SURVEY PROJECT » DANS *EFFECTIVENESS REPORTING AND AUDITING IN THE PUBLIC SECTOR: SUPPORTING RESEARCH STUDIES* (OTTAWA : CCAF, 1988), p. 8.
186 P. M. JACKSON, *THE POLITICAL ECONOMY OF BUREAUCRACY* (OXFORD: PHILIP ALLAN, 1982), pp. 189-90.
187 *IBID.*, p. 189.
188 COMITÉ WILSON, *OP. CIT.* P. 34.
189 K. S. CAMERON, « CRITICAL QUESTIONS IN ASSESSING ORGANIZATIONAL EFFECTIVENESS », *ORGANIZATIONAL DYNAMICS*, VOL. 9, NO. 2, 1980.
190 ANDREW MACDONALD, CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DU CANADA PAR INTÉRIM, CITÉ DANS LE *RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES, LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE*, MARS 1988, pp. 8-9.
191 VOIR L'EXPLICATION DONNÉE POUR LA NOTION DE MANQUE DE CONTINUITÉ DU TEMPS DANS LA PARTIE I, p. 35..
192 « GENERAL LITERATURE SURVEY », *OP. CIT.* P. 2.
193 VOIR RONALD E. HOYT, « EPISTEMOLOGICAL CHOICES FOR THE DEVELOPMENT OF ACCOUNTING THEORY », *UNIVERSITY OF OTTAWA QUARTERLY*, VOL. 56, NO. 4, P. 235 POUR UN TRAITEMENT INTÉRESSANT ET PEU USUEL DE LA QUESTION DES CHOIX DES ATTRIBUTS POUR LA COMPTABILITÉ ET, À VRAI DIRE, POUR LES BESOINS DE LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION.
194 J. P. CAMPBELL DANS PAUL S. GOODMAN ET JOHANNE S. PENNING, EDs., *NEW PERSPECTIVES ON ORGANIZATIONAL EFFECTIVENESS* (SAN FRANCISCO: JOSEY-BASS PUBLISHERS, 1977)
195 « GENERAL LITERATURE SURVEY », *OP. CIT.* P. 13.
196 ROBERT E. QUINN ET JOHN ROHRBAUGH, « A SPATIAL MODEL OF EFFECTIVENESS CRITERIA: TOWARDS A COMPETING VALUES APPROACH TO ORGANIZATIONAL ANALYSIS », *MANAGEMENT SCIENCE*, VOL. 29, 1983; VOIR AUSSI « GENERAL LITERATURE SURVEY », *OP. CIT.* P. 14.
197 THOMAS J. PETERS ET ROBERT H. WATERMAN, JR., *LE PRIX DE L'EXCELLENCE : LES SECRETS DES MEILLEURES ENTREPRISES*, TRADUIT DE L'AMÉRICAIN PAR MICHÈLE GARENE ET CHANTAL POMMIER (PARIS : INTERÉDITIONS) TITRE ANGLAIS : *IN SEARCH OF EXCELLENCE: LESSONS FROM AMERICA'S BEST-RUN COMPANIES* (NEW YORK: HARPER AND ROW, 1982).
198 *IBID.*
199 TOM PETERS ET NANCY AUSTIN, *A PASSION FOR EXCELLENCE: THE LEADERSHIP DIFFERENCE* (NEW YORK: RANDOM HOUSE, 1985).
200 *RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA À LA CHAMBRE DES COMMUNES, EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1988* (OTTAWA : APPROVISIONNEMENT ET SERVICES CANADA, 1988).
201 VOIR DAVID GARVIN, « HOW THE BALDRIDGE AWARD REALLY WORKS », *HARVARD BUSINESS REVIEW*, NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1991, VOL. 69, NO. 6, P. 84.
202 INSTITUT NATIONAL DE LA QUALITÉ, *1995 ENTRY GUIDE FOR THE CANADA AWARDS FOR EXCELLENCE: BUSINESS—EDUCATION—GOVERNMENT—HEALTH CARE* (INSTITUT NATIONAL DE LA QUALITÉ, 1995).
203 LA PLUPART DE CES CARACTÉRISTIQUES ONT ÉTÉ ABORDÉES EN DÉTAIL PAR L'ICCA DANS UN BULLETIN PUBLIÉ PAR LE COMITÉ SUR LA COMPTABILITÉ ET LA VÉRIFICATION DES ORGANISMES DU SECTEUR PUBLIC INTITULÉ « PRISE DE POSITION SUR LA COMPTABILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC 2 — OBJECTIFS DES ÉTATS FINANCIERS DES GOUVERNEMENTS », NOVEMBRE 1984. AUJOURD'HUI, ON LES RETROUVE DANS DE NOMBREUX RAPPORTS PUBLIÉS PAR DIVERSES DISCIPLINES. L'ICCA, AINSI QUE D'AUTRES ORGANISMES COMPTABLES, ÉLABORAIT DES ATTRIBUTS DE RAPPORTS UTILES BIEN DES ANNÉES AUPARAVANT À L'ÉGARD DU SECTEUR PRIVÉ.
204 HAROLD C. MARTIN ET RICHARD M. OHMAN, *THE LOGIC AND RHETORIC OF EXPOSITION* (TORONTO: HOLT, RINEHART AND WINSTON, 1965), 57ff., QUI CONTIENT UNE SECTION SUR LA FAÇON DE JUGER LES DÉCLARATIONS, ET QUI CONSTITUE EN GRANDE PARTIE LE FONDAMENT DE CETTE EXPLICATION DU VOCABULAIRE DE L'EXPOSÉ.

S E C T I O N 2

**PRINCIPES ET LIGNES
DIRECTRICES RELATIFS
AUX RAPPORTS SUR LA
PERFORMANCE**

C H A P I T R E 10

CADRE DE TRAVAIL POUR LA PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ

HISTORIQUE

À la fin de 1985, le conseil d'administration de la FCVI a constaté la nécessité d'étudier toute la question de la présentation de l'information sur l'efficacité des organismes du secteur public. D'une part, sa décision faisait suite à l'intérêt manifesté à ce sujet dans tout le secteur public canadien; d'autre part, elle répondait aux attentes créées par la promulgation d'une loi sur les sociétés d'État fédérales et selon laquelle le vérificateur devait préciser si, à son avis, les systèmes et pratiques maintenus par la société d'État assuraient, dans la mesure du possible, l'efficacité des opérations (entre autres). Sans savoir précisément ce qu'on entend par « efficacité », le vérificateur ne peut s'acquitter adéquatement de cette obligation.

La Fondation a mis sur pied un comité indépendant pour mener son étude sur la présentation et la vérification de l'information sur l'efficacité. Ont siégé à ce comité des cadres supérieurs du secteur public et de l'entreprise privée qui possèdent tous une vaste expérience et une connaissance approfondie de la gestion, de la gouverne et de la vérification du secteur public.

Les membres du Comité ont consulté des représentants élus, des hauts fonctionnaires ainsi

que des praticiens chevronnés en vérification et autres disciplines. Plus précisément, ils se sont entretenus avec :

- des députés de tous les partis politiques;
- des sous-ministres;
- des premiers dirigeants de sociétés d'État;
- d'excellents évaluateurs de programmes et autres professionnels oeuvrant dans les domaines de la mesure de la performance et de l'efficacité organisationnelle;
- des représentants des bureaux provinciaux de vérification législative et du Bureau du vérificateur général du Canada;
- des associés des cabinets chefs de file en matière d'expertise comptable et de consultation en administration.

Pour appuyer ces consultations, trois projets de recherche ont été effectués : une revue et synthèse de la documentation sur l'obligation de rendre compte et l'efficacité; une revue de la perception qu'ont les experts de l'efficacité organisationnelle; et, une revue des énoncés faits par des gestionnaires du secteur public sur l'évaluation de l'efficacité dans des documents publiés. Les résultats de ces travaux ont été publiés dans un même recueil.²⁰⁵

Selon le Comité, toute proposition devrait satisfaire aux critères suivants :

- être utile et pratique à toutes les parties du lien de responsabilité;
- s'appuyer sur les progrès énormes et les importants investissements faits dans le domaine de la présentation et de la vérification de l'information sur l'efficacité;
- viser à inspirer confiance et à promouvoir la compréhension et l'entente entre ceux qui délèguent la responsabilité d'exécuter une politique et ceux qui l'acceptent;
- constituer un point de départ pour toute action à prendre et servir de catalyseur au

développement d'un consensus, sans être perçue comme une directive;

- aider la profession de vérificateur à répondre aux attentes qui émergent tant dans le secteur public que dans l'entreprise privée.

Le Comité a tiré un certain nombre de conclusions. En ce qui concerne la présentation de l'information sur la performance, voici comment on pourrait les résumer :

Premièrement, « l'efficacité » est une notion qui se définit selon les situations, comme l'indique la documentation et la pratique. En général, la notion d'efficacité doit être perçue comme un concept multidimensionnel qui englobe et lie plusieurs facettes de la performance; ce n'est qu'en présentant des données sur toutes ces facettes qu'il est possible de broser un tableau de l'efficacité qui réponde aux besoins des principaux groupes intéressés.

Deuxièmement, ceux qui gouvernent les organismes du secteur public doivent relever de grands défis; ils ont des choix difficiles à faire et des décisions importantes à prendre. De plus, ils doivent se tenir au courant des réalisations de ceux et celles à qui ils ont délégué des pouvoirs et attribué des ressources. Pour ce faire, les corps législatifs ou administratifs doivent donc recevoir des données qui soient organisées et présentées de façon à faciliter la planification stratégique, préparées de manière à pouvoir être facilement utilisées, et enfin fiables et adaptées aux circonstances.

Troisièmement, les membres de la direction — soit les personnes à qui le corps législatif ou administratif délègue les pouvoirs et les ressources — sont les personnes les mieux placées pour présenter l'information sur l'efficacité de l'organisme dans ses principaux

champs d'activité (c.-à-d. préparer les déclarations de la direction ou les énoncés explicites sur l'efficacité en présentant des preuves à l'appui). Il est donc logique que ce soient eux, à titre de premiers « délégués », qui soient les premiers à être tenus de rendre des comptes sur l'efficacité. Le Comité indépendant a jugé qu'étant donné que les dirigeants avaient déjà investi de nombreuses années dans l'étude des théories et des techniques d'évaluation et de présentation de l'information sur l'efficacité, et qu'ils avaient acquis une certaine expérience dans ce domaine, le temps était venu pour eux de jouer ce rôle crucial.

Quatrièmement, pour que les membres de la direction jouent leur rôle — et les autres intervenants le leur — un point de départ raisonnable doit être établi afin que les principaux intervenants puissent discuter, s'entendre et prendre les mesures nécessaires. À cette fin, le Comité a proposé un cadre de travail définissant 12 dimensions de l'efficacité dont l'ensemble couvre tous les aspects importants de la performance d'un organisme public. En présentant des données sur la performance de l'organisme en fonction de chacune de ces dimensions, la direction répond à toutes les questions importantes que son corps législatif ou administratif et les autres parties intéressées pourraient vraisemblablement lui poser.

Et cinquièmement, le Comité a conclu qu'il n'était pas suffisant que la direction présente de l'information sur l'efficacité à son corps législatif ou administratif. Il faut aussi que le corps législatif ou administratif soit convaincu que l'information produite est juste et complète. Pour régler cette question, le vérificateur externe a un rôle à jouer. Il doit vérifier l'information présentée par la direction et produire une déclaration de fiabilité à cet égard.²⁰⁶

D É C L A R A T I O N S D E L A D I R E C T I O N

Le concept que propose le Comité — la direction présente l'information sur la performance — établit un lien de responsabilité directe entre la direction et le corps législatif ou administratif, lien conforme à la hiérarchie reconnue depuis longtemps en matière de reddition de comptes. Comme le mentionne le Comité dans son rapport, le concept permet aux gestionnaires d'expliquer l'efficacité dans un contexte jugé approprié par eux-mêmes et leur corps législatif ou administratif. On prévient le gaspillage d'énergie en s'assurant que l'information sur l'efficacité s'attache à des questions importantes et qu'elle est présentée à un niveau significatif. On aide aussi les gestionnaires à préciser leur responsabilité envers le corps législatif ou administratif tout en favorisant une meilleure reddition de comptes.²⁰⁷

Comme nous l'avons vu, il est pratique courante au Canada pour les vérificateurs législatifs d'évaluer les questions d'optimisation des ressources et d'en faire rapport, mais le travail de ces vérificateurs se limite à commenter l'efficacité de l'organisme faisant l'objet d'examen. Selon la méthode axée sur les déclarations de la direction, c'est à la direction qu'incombe l'obligation de rendre compte; elle est la mieux renseignée sur les activités de l'organisme. Par cette méthode, on évite aussi le besoin de contourner les questions d'efficacité, puisque c'est la direction, et non une tierce partie, qui produit les déclarations. Au fait, la présentation de l'information sur l'efficacité se compare à la préparation des états financiers — responsabilité qui appartient à la direction.

Voici comment le concept des déclarations de la direction a été décrit :

Une déclaration de la direction est un énoncé explicite préparé par la haute direction à l'intention de son corps législatif ou

administratif... sur un aspect de l'efficacité ou de la performance de l'organisme.

La déclaration de la direction est un moyen utilisé par la haute direction pour s'acquitter d'un aspect important de sa responsabilité, c'est-à-dire de rendre des comptes à ceux qui ont approuvé le mandat de l'organisme, et qui lui ont délégué les pouvoirs et les ressources nécessaires.

Le corps législatif ou administratif se sert de l'information contenue dans les déclarations de la direction pour prendre ses décisions; il s'appuie également sur ces déclarations pour exercer ses responsabilités de surveillance, c'est-à-dire tenir la direction responsable de la performance de l'organisme.

L'information incluse dans les déclarations de la direction aide aussi le corps législatif ou administratif à expliquer la performance de l'organisme — de même que ses propres décisions — aux parties intéressées.²⁰⁸

Le Comité a constaté que les déclarations de la direction ne pourraient être préparées de la même façon d'un organisme à l'autre — ce qui convient à un organisme ne répond pas nécessairement aux besoins d'un autre. Voilà pourquoi il a précisé dans son rapport que l'utilisation de cette méthode implique forcément l'investissement d'un effort considérable puisque chaque organisme devra retravailler le concept afin de l'adapter à ses besoins.²⁰⁹ Qui plus est, en raison de l'environnement politique dans lequel doivent fonctionner les organismes du secteur public, le Comité insiste sur l'importance pour les organismes de bien réfléchir à la nature de l'information à communiquer ainsi qu'à sa forme de présentation.

DIMENSIONS DE L'EFFICACITÉ

Conscient de la documentation publiée sur le sujet, le Comité a examiné si des concepts comme l'efficacité de programme, l'efficacité organisationnelle ou l'efficacité opérationnelle pourraient constituer de bons outils d'analyse. Cependant, puisque cette catégorisation regroupe un si grand nombre de données de différents types, le Comité a constaté que les résultats ainsi obtenus n'auraient aucune signification pratique. Il est plus utile d'envisager un cadre de travail pour la présentation de l'information à un niveau plus bas dans la hiérarchie. L'information regroupée à ce niveau inférieur devrait pouvoir être corroborée.²¹⁰

Le Comité a proposé une liste de douze dimensions (ou cadre de travail) qui tiennent compte des principales notions retrouvées dans la documentation sur l'efficacité. Cette liste a fait l'objet d'un examen minutieux et a été soumise aux commentaires de gestionnaires, d'évaluateurs et de vérificateurs. La liste ne privilégie aucun point de vue particulier, mais vise plutôt à répondre aux besoins qu'ont les corps législatifs ou administratifs en matière d'information sur l'efficacité. En tenant compte des éléments les plus importants des principes d'économie et d'efficacité, ce cadre de travail permet d'examiner les questions s'y rapportant.

De l'information sur seulement une des dimensions ne suffit pas pour que soit brossé un tableau fidèle et complet de l'efficacité d'un organisme. Cependant, en ayant de l'information sur toutes les dimensions, ou sur celles qui sont pertinentes, on peut porter un jugement éclairé sur l'organisme et sa gestion. Le Comité a décidé que l'information à présenter selon le cadre de travail devrait répondre aux besoins des diverses parties intéressées (direction, gouvernement, législateurs et contribuables) dont les intérêts et

les perceptions varient et par ce fait, leurs besoins informationnels également.

Par ailleurs, la liste des dimensions ou points à examiner peut être utilisée par les membres de corps législatifs ou administratifs pour guider leurs discussions avec la direction afin d'obtenir des informations plus précises et plus complètes sur l'efficacité que ce qu'ils reçoivent actuellement.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'importance accordée à chacune des dimensions varie d'un organisme à l'autre. Certaines dimensions pourraient ne pas s'appliquer du tout. Le temps et les circonstances sont deux facteurs qui peuvent influencer sur l'importance que représente une dimension pour l'organisme.

Pour bien saisir le concept de l'efficacité, voici la liste des dimensions que propose le Comité :²¹¹

- orientation de la gestion
- pertinence
- à-propos
- réalisation des résultats escomptés
- degré de satisfaction
- effets secondaires
- coûts et productivité
- capacité d'adaptation
- résultats financiers
- environnement de travail
- protection de l'actif
- contrôle et communication des résultats

Dans les paragraphes suivants, on explique les dimensions et l'importance que leur accorde le Comité.

ORIENTATION DE LA GESTION

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle les objectifs d'un organisme, ses programmes ou champs d'activité sont clairs, bien intégrés et bien compris par ses employés, et se

reflètent de façon appropriée dans les plans, la structure, la délégation d'autorité et les processus décisionnels. L'orientation de la gestion comprend tant l'obligation de rendre compte d'un organisme que son plan d'action. Il ne suffit pas d'élaborer un plan d'action, celui-ci doit clairement apparaître dans les plans et les stratégies des unités organisationnelles subordonnées et doit être compris des personnes affectées à sa mise en oeuvre. L'orientation de la gestion affecte la capacité d'un organisme d'exécuter son mandat et de s'adapter aux changements. Sans une orientation de gestion claire, il n'existe aucune ligne directrice pour aider l'organisme à réagir aux changements, à intégrer des activités en cours, ou encore à contrôler sa performance et en faire rapport.

L'information se rapportant à cette dimension aidera le corps législatif ou administratif à évaluer les choix dont il dispose, ainsi que l'équilibre et les liens qui devraient être assurés entre différentes facettes de l'organisme, notamment :

- un style de gestion, une structure et des processus qui, tout en tenant compte de la nécessité d'accorder une certaine latitude aux dirigeants, assurent quand même la surveillance et le contrôle appropriés des questions relatives à la raison d'être de l'organisme et à la continuité de sa capacité fonctionnelle;
- un système de valeurs axé sur la clientèle et orienté vers une prestation des services les plus rentables, compte tenu des normes professionnelles, du code d'éthique, de la réglementation et des ressources disponibles;
- des liens efficaces en ce qui concerne les mécanismes de planification et de communication entre l'échelon supérieur et les services fonctionnels de l'organisme.

PERTINENCE

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle un programme ou champ d'activité est toujours nécessaire au regard des problèmes ou conditions auxquels il est censé répondre. Normalement, cette question serait abordée durant la préparation d'une déclaration de la direction portant sur un programme, une activité ou un champ d'activité important. La réponse à cette question pourrait conduire à la confirmation, la modification ou l'élimination de ce programme, activité ou champ d'activité.

Cette dimension représente un aspect extrêmement important, complexe et peut-être même controversé de la reddition de comptes. Les changements survenus dans les principes directeurs et les politiques touchant le rôle que jouent les institutions publiques dans la société, les attentes du public, le réseau de programmes et de services connexes, et les besoins actuels de la collectivité, sont tous des facteurs qui influent sur la pertinence des programmes ou des services, ainsi que sur les décisions à prendre en ce qui concerne l'avenir d'un programme ou d'un service.

L'information à présenter sous cette dimension peut s'avérer importante pour :

- assurer le corps législatif ou administratif que les activités de son organisme respectent toujours le mandat conféré;
- signaler tout aspect qui réduit ou pourrait réduire l'efficacité avec laquelle le mandat est exécuté;
- déterminer les exigences, les occasions et les choix actuels et potentiels;
- renseigner le corps législatif ou administratif afin qu'il soit bien en mesure de négocier et d'établir des politiques qui répondent aux besoins actuels et qui tiennent compte des nouvelles tendances et activités.

Évidemment, il n'appartient aucunement à la direction de se prononcer sur la pertinence d'un mandat ou d'un programme; cette décision, qui relève de la politique, revient au corps législatif ou administratif. Toutefois, pour trancher cette question, le corps législatif ou administratif a besoin d'un quelconque cadre d'analyse et d'information. Il devra donc puiser dans plusieurs sources. La direction étant responsable de la mise en oeuvre du programme, le corps législatif ou administratif attend d'elle qu'elle lui fournisse information et conseils sur la pertinence du programme. Ainsi, le corps législatif ou administratif pourra se fonder sur cette information pour déterminer si le programme ou le mandat conféré répond toujours à un besoin.

À-PROPOS

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle la conception d'un programme ou de ses principales composantes, et le niveau des efforts déployés pour le mettre en oeuvre, sont logiques par rapport aux objectifs établis. Au moment de la conception d'un programme ou de ses principales composantes, diverses questions entrent en ligne de compte, dont l'information sur les choix disponibles (comme la réglementation, les stimulants financiers, et la prestation de services), pour que soit poursuivi l'objectif d'orientation publique en question. D'autres questions peuvent aussi devoir être considérées comme les contraintes, les besoins des personnes touchées par le programme et les stratégies administratives comme la fabrication ou l'achat, l'adjudication, et les pratiques de prise de décision, tous des facteurs qui influencent la conception du programme. L'information présentée sous cette dimension peut aider la direction et le corps législatif ou administratif à évaluer l'objet, la durée et le niveau des services nécessaires par rapport aux besoins auxquels est censé

répondre le programme, de même que les aider à analyser la nature et les conséquences de toute lacune à cet égard.

L'information présentée sous cette dimension peut également confirmer ou infirmer que les services offerts atteignent la clientèle visée et qu'il n'existe pas de faiblesse dans la logique ou la conception du programme ou des services pouvant empêcher l'organisme d'obtenir les résultats recherchés. En général, l'information présentée sous cette dimension peut servir à signaler les améliorations à apporter aux opérations internes ou à la prestation des services, ou encore à l'examen des solutions de rechange.

Cette dimension est liée étroitement à la dimension « pertinence ». Il est même parfois difficile de les distinguer puisque, dans une certaine mesure, l'information à fournir sous chacune de ces deux dimensions provient des mêmes sources. Cependant, la différence peut être perçue comme suit :

- Pour la dimension « pertinence », on examine la légitimité et la pertinence des objectifs du programme ou du mandat;
- tandis que pour la dimension « à-propos », on se fonde sur les objectifs du programme pour déterminer jusqu'à quel point la conception et la mise en oeuvre du programme sont adéquates. Essentiellement, il s'agit de déterminer si les moyens utilisés conviennent, étant donné les résultats que l'on cherche à obtenir.

RÉALISATION DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle les buts et objectifs sont atteints. Il est important de souligner que la question n'est pas simplement de faire rapport sur ce qui s'est produit à la suite d'un programme ou d'une activité, mais plutôt de faire rapport d'une façon qui aide

les utilisateurs à juger si le niveau de réalisation des objectifs est satisfaisant. Cette tâche peut s'avérer difficile puisque plusieurs des objectifs ne sont pas énoncés en termes explicites, mais font plutôt référence à un effort continu ou à un résultat relatif. Souvent, on énonce les objectifs en utilisant des termes comme *approprié, adéquat* et *raisonnable*. D'autres difficultés surviennent lorsque les objectifs d'un programme ou d'une activité quelconque ne s'appuient pas mutuellement ou, en fait, se contredisent.

Il importe de décider à quel niveau se situent les résultats recherchés : s'agit-il du niveau de la production ou de celui de l'impact prévu ? L'information sur ces deux niveaux peut être utile au corps législatif ou administratif. Au niveau de la production, on se préoccupe des biens ou des services que produit un programme. En général, cette information serait produite par les systèmes internes de mesure de la performance des opérations. La présentation de cette information ne suffira vraisemblablement pas à répondre aux besoins des corps législatifs ou administratifs. La raison d'être de la plupart des programmes, après tout, n'est pas simplement la production de biens ou de services, mais l'effet ou l'impact significatif qu'ont ces biens ou services.

Si l'information présentée sous cette dimension porte sur l'ensemble des activités de l'organisme ou sur l'un de ses principaux programmes, le corps législatif ou administratif obtient un portrait plus complet de l'efficacité globale de l'organisme que s'il devait broser lui-même un tableau d'après l'information présentée dans les rapports individuels que lui soumettent les différents services ou unités organisationnelles, car ces rapports communiquent habituellement des données au niveau des extrants et parfois même sur seulement certaines parties d'un tout. Quant à la direction, ce portrait global peut aussi lui être utile pour diriger et évaluer les stratégies, les

objectifs, les plans de travail et les activités des unités fonctionnelles ou organisationnelles au sein de l'organisme, et pour déterminer et analyser les choix possibles.

DEGRÉ DE SATISFACTION

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle la clientèle visée se dit satisfaite du programme ou de l'activité en question. L'information présentée sous cette dimension peut apporter une perspective supplémentaire aux déclarations que prépare la direction sur la réalisation de résultats satisfaisants.

Un programme pourrait atteindre les résultats escomptés sans que la clientèle visée en soit satisfaite, tout comme celle-ci pourrait se satisfaire d'un niveau d'effort inférieur à celui que l'on déploie actuellement. Cependant, le problème que signale le décalage entre les résultats obtenus et le degré de satisfaction de la clientèle peut se situer au niveau non pas de la performance mais plutôt des attentes. Cet écart doit être corrigé en sensibilisant les bénéficiaires du programme ou du service en cause.

La satisfaction des clients peut grandement aider l'organisme à obtenir les résultats escomptés (p. ex., si les contribuables estiment qu'on les traite équitablement, ils auront plus tendance à se conformer volontairement); l'insatisfaction des clients peut tout aussi bien saper ces résultats. Il est important de consulter le personnel afin d'obtenir de l'information sur le degré de satisfaction de la clientèle; toutefois, seule, cette information ne suffit généralement pas à la formulation de conclusions valables.

Cependant, si un organisme dispose déjà de toute une gamme de données sur la satisfaction de la clientèle, ce problème ne se pose plus.

En cherchant à obtenir l'opinion des parties intéressées, l'organisme améliore aussi sa visibilité

et montre qu'il est à la fois réceptif et fiable envers son public. Voilà une question particulièrement importante, compte tenu des initiatives actuelles touchant le « service au public ». De plus, l'information présentée sous cet aspect aide les organismes à discuter avec leur clientèle de la meilleure façon de composer avec les compressions budgétaires.

EFFETS SECONDAIRES

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle d'autres effets importants apparaissent, qu'ils aient été intentionnels ou non, positifs ou négatifs. À titre d'exemple, il est utile de connaître l'impact économique global qu'a un programme conçu pour fournir à des gens de catégories de revenu déterminées un logement adéquat et à un prix abordable, de connaître l'impact qu'a sur l'environnement un projet de développement économique et enfin, de connaître l'effet de dissuasion qu'ont des prestations d'aide sociale. L'information fournie sous cette dimension peut avoir une incidence importante sur les décisions touchant la conception et le fonctionnement d'un programme ou, plus fondamentalement, sa continuité ou son annulation.

Nombreux sont les effets secondaires qu'un organisme ne peut simplement pas évaluer, mesurer et, encore moins, contrôler.

L'information sur les effets secondaires (tant positifs que négatifs) peut aider la haute direction et le corps législatif ou administratif à cerner les choix importants dont ils disposent et à en évaluer les conséquences. La direction et le corps législatif ou administratif peuvent aussi utiliser cette information pour expliquer leurs choix, de même que les solutions de rechange, aux parties intéressées dont notamment la collectivité, les autres organismes et le gouvernement. À titre d'exemple, des effets secondaires négatifs impor-

tants découlant d'un programme peuvent justifier un réexamen de la validité même du programme. Aussi, en disposant d'une information sur les effets secondaires, le corps législatif ou administratif et la direction peuvent apporter certaines modifications au programme afin d'éliminer ou de réduire ces effets négatifs.

COÛTS ET PRODUCTIVITÉ

Cette dimension porte sur les liens qui existent entre les coûts, les intrants et les résultats. Étant donné que les corps législatifs ou administratifs doivent approuver les budgets, l'information sur les coûts leur est essentielle. Cette information peut être classifiée et regroupée de maintes façons, notamment : les biens et services acquis, la responsabilité d'engager les coûts, ou l'activité qui occasionne les coûts.

On prend trop facilement pour acquis la présentation de l'information sur les coûts. Des lacunes à cet égard ont été relevées au cours de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux entreprise conjointement par le Vérificateur général du Canada et le Contrôleur général des États-Unis. Dans leur rapport, ils proposent des réformes majeures à la comptabilité publique, surtout en ce qui concerne la méthode du coût complet.

Pendant les périodes de grandes contraintes financières, il est primordial que la direction et le corps législatif ou administratif puissent être en mesure de démontrer que l'organisme optimise ses ressources et qu'il est constamment à la recherche d'occasions pour libérer des ressources afin de les réinvestir là où elles seraient les plus productives.

CAPACITÉ D'ADAPTATION

Cette dimension porte sur la capacité d'un organisme de s'adapter aux changements survenant dans les marchés, la concurrence, le finance-

ment disponible ou la technologie. L'information fournie en cette matière peut aider le corps législatif ou administratif à jauger le degré de sensibilisation de son organisme face aux groupes avec qui il fait affaire, et face aux diverses forces qui affectent son rôle, son fonctionnement et ses objectifs. Une telle information pourrait aussi aider le corps législatif ou administratif à protéger la crédibilité et l'intégrité de l'organisme. Qui plus est, elle pourrait fournir une perspective utile quant à l'habileté d'un organisme à maintenir sa capacité d'adaptation face aux opportunités, aux dangers ou aux autres changements possibles.

L'information présentée au moment opportun permet à la direction et au corps législatif ou administratif de reformuler les stratégies d'un programme et les aide aussi à réévaluer les priorités et l'affectation des ressources pour que les opérations de l'organisme ne soient pas déstabilisées.

Les déclarations que prépare la direction en vertu de cette dimension sont vraisemblablement très individualistes et mettent l'accent sur des facteurs qui aident un organisme à déterminer sa capacité de réagir aux circonstances ou aux tendances spécifiques, ou sur sa capacité d'adaptation générale dans ce domaine.

RÉSULTATS FINANCIERS

Cette dimension porte sur la constatation et l'appariement des revenus et des coûts, ainsi que la constatation et l'évaluation de l'actif, du passif et des capitaux propres. Habituellement, cette information est présentée dans les états financiers périodiques sur la position financière et les résultats d'exploitation. En ayant recours à cette forme reconnue de présentation, les gestionnaires, analystes et autres utilisateurs décriront ou examineront l'information en matière de tendances, ratios et comparaisons avec

d'autres organismes. Dans le secteur public, une comparaison au budget approuvé peut aussi s'avérer importante.

Puisque l'information à présenter sous cette dimension brosse un tableau global de la situation financière de l'organisme et confirme sa viabilité, son obtention est primordiale non seulement pour le corps législatif ou administratif mais également pour la direction.

Il peut être utile de souligner que les déclarations préparées sous cette dimension portent aussi sur l'information contenue dans les états financiers de l'organisme. La capacité de se faire une opinion sur la justesse des éléments comme les ventes et la rentabilité dépendra de l'étude de l'information obtenue à l'égard de cette dimension ainsi qu'à l'égard des autres dimensions.

Habituellement, la direction tient le corps législatif ou administratif informé de la performance financière de l'organisme tout au long de l'exercice en cours. Des rapports mensuels ou trimestriels sont chose courante. Une communication plus formelle de la performance accompagne généralement le processus budgétaire, et le rapport annuel contient habituellement des données vérifiées sur la performance de l'exercice précédent.

ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle l'organisme fournit une ambiance de travail convenable à ses employés, offre des occasions appropriées de perfectionnement et de succès, et encourage l'engagement, l'initiative et la sécurité.

L'attention que l'organisme porte à cette dimension peut rassurer le corps législatif ou administratif que l'organisme a adopté des moyens constructifs pour gérer son personnel. Elle certifie également que l'organisme respecte

tout objectif d'orientation publique pertinent comme l'action affirmative.

La motivation et la bonne formation du personnel, ainsi que sa satisfaction concernant les pratiques de gestion de l'organisme, sont tous des facteurs qui contribuent à la capacité d'un organisme de réaliser sa mission. Un employé satisfait restera fort probablement au service de son employeur; voilà un point important à considérer pour assurer la continuité des opérations et la protection du capital intellectuel de l'organisme.

Un site, des installations, un équipement et des règlements de sécurité adéquats sont nécessaires pour minimiser les risques de danger ou d'accidents aux clients, aux employés et aux visiteurs. Des installations propres et attrayantes améliorent le moral des employés et projettent une bonne image de l'organisme.

Les employés s'attendent à ce que l'organisme investisse dans la formation et le perfectionnement. La formation qu'ils reçoivent influe sensiblement sur la qualité du service qu'ils fournissent, sur l'avancement des employés au sein de l'organisme et sur la capacité de l'organisme à garder ses employés et à tirer profit des ressources qu'il a investies en eux.

Les ressources humaines représentent une grande partie du budget d'un organisme et c'est pourquoi un grand roulement du personnel, un taux élevé d'absentéisme ou une faible productivité, causés par un mauvais environnement de travail, constituent des pertes importantes.

PROTECTION DE L'ACTIF

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle les éléments importants de l'actif — comme les sources d'approvisionnement, les biens précieux, le personnel clé, les conventions, et les dossiers ou l'information importants — sont sauvegardés afin que l'organisme soit protégé

contre le risque de pertes qui pourraient menacer son succès, voire son existence.

Si un organisme n'a pris aucune mesure pour protéger son actif et qu'il subit une perte ou un dommage à l'un des principaux éléments de celui-ci, il peut voir sa capacité de fonctionner efficacement et sa crédibilité compromises. L'absence de protection des principaux éléments de l'actif peut entraîner de nombreux problèmes, dont la perte de confiance du public ou des litiges.

Le corps législatif ou administratif se doit de savoir que la direction a dressé la liste des principaux éléments, qu'elle a évalué les risques de pertes et d'endommagement, et qu'elle a des stratégies en place pour prévenir, réduire ou contrecarrer les problèmes au fur et à mesure qu'ils surgissent.

CONTRÔLE ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Cette dimension porte sur la mesure dans laquelle les principales questions de performance et de force organisationnelle sont décelées et étroitement contrôlées. Les résultats de ces contrôles devraient être régulièrement et fidèlement communiqués. Les questions pouvant être contrôlées dans tout organisme comprennent, par exemple, la réalisation des objectifs, le respect des limites d'autorité et des exigences de conformité, ainsi que le maintien des systèmes et pratiques essentiels.

Sous cette dimension, l'accent est mis sur le contrôle et la communication des résultats sur les aspects essentiels à la reddition de comptes, à la réussite ou à l'échec, et non sur le contrôle de tous les aspects. À titre d'exemple, dans le domaine des soins de la santé, les questions touchant la prévention, l'identification et la correction des risques et incidents éventuels doivent être contrôlées si un hôpital doit s'acquitter adéquatement de ses responsabilités en matière de

qualité des soins et de sécurité des patients. Quant aux administrateurs, ils ont besoin de cette information pour s'acquitter de leurs responsabilités.

L'information joue un rôle primordial dans la planification générale, l'affectation des ressources, la délégation de responsabilités, le contrôle de la performance, l'assurance de la qualité, le processus décisionnel et la reddition de comptes. Cette information facilite également le dialogue entre le personnel et la direction, entre les dirigeants, de même qu'entre les dirigeants, le gouvernement et les autres parties intéressées.

Les différents échelons de l'organisme ont besoin d'une information différente, à des moments différents. À titre d'exemple, la haute direction doit avoir de l'information sur les douze dimensions de l'efficacité afin de diriger les activités de l'organisme et de s'acquitter de son obligation de rendre compte envers le corps législatif ou administratif. Certains éléments de ces dimensions peuvent aussi s'appliquer aux échelons inférieurs de l'organisme; cependant, ces échelons auraient probablement besoin de recevoir l'information chaque jour, étant donné qu'ils se préoccupent surtout des questions de fonctionnement.

LIGNES DIRECTRICES POUR LA PRÉPARATION DES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION SUR L'EFFICACITÉ

Le Comité était bien conscient que la direction n'avait que peu ou pas d'expérience dans la production du genre de déclarations qu'il proposait. Cependant, il avait une idée bien précise de ce que devaient comporter les déclarations de la direction :

Les déclarations de la direction doivent

présenter juste assez d'information sur l'efficacité. Elles devraient être suffisamment détaillées pour que le lecteur puisse suivre le raisonnement derrière chaque énoncé et pour lui permettre ensuite d'en évaluer la validité ainsi que la signification. Ainsi, en appliquant ce principe à un programme majeur, la déclaration de la direction pourrait contenir le genre d'énoncés suivants :

- La pertinence du programme est démontrée par...
- Les résultats escomptés, mentionnés ci-dessous, ont été obtenus par ce programme...
- Ce programme produit les effets secondaires suivants...
- La qualité de l'environnement de travail dans cet organisme est démontrée par...

Bien que l'essentiel d'une déclaration soit l'information sur laquelle des opinions peuvent être basées, la direction pourrait vouloir ajouter ses propres interprétations au sens de cette information. Évidemment, elle est entièrement dans son droit de le faire, mais on doit reconnaître que c'est l'information, et non l'interprétation, qui constitue la déclaration. Afin d'aider les utilisateurs à se former une opinion, les déclarations peuvent comporter des données sur des questions comme le degré de certitude associé à l'information, aux principales hypothèses, à la façon dont l'information a été produite, aux perceptions de la direction, et aux risques.²¹²

Pour aider les organismes qui décident d'adopter ses propositions, le Comité a offert des lignes directrices sur la mise en place d'un régime de présentation de l'information sur l'efficacité.²¹³

LIGNE DIRECTRICE 1

Toutes les dimensions devraient être prises en considération au moment de la préparation d'une déclaration de la direction, et une explication devrait être offerte en l'absence d'information sur une de ces dimensions.

On devrait considérer les douze dimensions lorsqu'on prépare une déclaration de la direction. Cependant, toutes les dimensions ne seront pas pertinentes aux circonstances; il ne serait donc peut-être pas approprié de préparer des déclarations de la direction traitant de toutes ces dimensions à la fois. Une explication devrait être offerte dans les cas d'omission d'une dimension dans la déclaration de la direction.

LIGNE DIRECTRICE 2

Les déclarations de la direction devraient présenter l'éventail complet des données sous-jacentes ainsi que toute explication pouvant être nécessaire aux utilisateurs dans la formulation d'une opinion valable sur l'efficacité.

Il est important, aussi, que les déclarations de la direction reflètent tout l'éventail de données et d'analyses qui les sous-tendent. À titre d'exemple, si elles ne présentent que les aspects positifs, elles seront trompeuses et pourront donner l'impression de servir les intérêts des gestionnaires. Par ailleurs, elles devraient indiquer clairement l'utilisation de toute hypothèse et tout domaine où l'information de base est soit incomplète ou ténue. Certaines sources d'information peuvent comporter des biais inhérents, certains types ou niveaux d'analyses peuvent avoir plus d'autorité que d'autres ou, dans l'ensemble, l'information probante peut être équivoque. Lorsque des facteurs comme ceux-ci peuvent avoir un effet important sur la compréhension de la déclaration de la direction par le lecteur, des explications devraient être offertes dans la déclara-

tion elle-même. Si des déclarations de la direction semblables ont été préparées dans le passé, mais sur une base différente, un tel changement devrait aussi être expliqué.

LIGNE DIRECTRICE 3

Les déclarations de la direction devraient être préparées de façon à tenir compte des intérêts des corps législatifs ou administratifs.

Le bon sens dicte que les déclarations de la direction devraient être élaborées en tenant compte des intérêts et des besoins des utilisateurs, soit le corps législatif ou administratif; elles devraient être présentées de façon à pouvoir être facilement utilisées. Afin de s'assurer de l'utilité de ces déclarations, on doit tenir compte des objectifs majeurs du corps législatif ou administratif à qui s'adresse les déclarations de la direction. Ces objectifs appartiendront à une ou plusieurs des catégories suivantes :

- assurer un traitement équilibré aux différentes personnes, milieux et intérêts;
- soutenir les intérêts de certaines personnes ou milieux;
- conserver ou promouvoir certaines valeurs pour lesquelles les membres du corps législatif ou administratif sont entrés dans la vie publique;
- assurer une administration satisfaisante des activités publiques;
- obtenir une certaine reconnaissance.

Les objectifs du corps législatif ou administratif auront une incidence directe sur le genre de déclaration de la direction qui sera approprié. Lorsque le corps législatif ou administratif vise surtout à défendre ou à reconnaître une cause, les points les plus importants à examiner, par exemple, pour déterminer l'efficacité, seront la pertinence, le degré de satisfaction, la capacité d'adaptation, la

réalisation des résultats escomptés et les effets secondaires. De même, en mettant l'accent sur les objectifs touchant la qualité de l'administration et, dans une certaine mesure, l'équilibre, on pourrait laisser entendre qu'une plus grande attention devrait être portée aux dimensions de l'efficacité comme l'à-propos, les coûts et la productivité, l'orientation de gestion, l'environnement de travail, la protection de l'actif, ainsi que le contrôle et la communication des résultats. On doit reconnaître, surtout dans les milieux politiques, que les membres des corps législatifs ou administratifs peuvent avoir des intérêts différents. Dans la mesure du possible, tous ces intérêts devraient être pris en considération dans la préparation des déclarations de la direction.

La présentation axée sur l'utilisation signifie également que les déclarations de la direction devraient refléter la perception qu'a le corps législatif ou administratif de l'élément risque. Certaines questions comportent une combinaison de probabilité d'occurrences et de conséquences graves; elles sont considérées comme des questions à risque élevé par les corps législatifs ou administratifs et ceux-ci recherchent des déclarations de la direction à cet égard. En appliquant ce concept aux différents programmes et activités, les gestionnaires devraient considérer les types de risques suivants :

- les risques sur la vie et la santé, surtout dans des domaines comme les transports, la police, les soins de santé, et l'application des normes de sécurité;
- des risques économiques, sociaux et administratifs, par rapport à des questions comme la stabilité industrielle et régionale, le chômage, la garantie de revenu ou le taux de rendement;
- les risques inhérents aux systèmes, pratiques et contrôles de gestion, surtout par rapport à l'attention, à la diligence et à la compétence

requis pour prendre des décisions, superviser les transactions, et protéger les ressources matérielles, humaines et financières.

Les gestionnaires devraient également tenir compte de la capacité du corps législatif ou administratif à décider ou à exercer son influence sur le sujet faisant l'objet des déclarations de la direction. Si, par exemple, un corps législatif ou administratif n'a pas le pouvoir d'introduire, d'annuler ou de modifier le programme en question, les déclarations de la direction portant sur les dimensions comme la pertinence et certains aspects des coûts et de la productivité, ne seront pas d'une grande utilité. De même, la capacité de prendre des décisions ou d'influencer le niveau de service offert peut exiger qu'on mette l'accent sur les dimensions comme la réalisation des résultats escomptés et le degré de satisfaction de la clientèle.

LIGNE DIRECTRICE 4

Les déclarations de la direction devraient être la plus significatives possible et, pour cela, la haute direction doit participer à leur préparation.

Il existe un consensus quant au fait que les déclarations de la direction sur l'efficacité devraient être présentées à un niveau général. Ce niveau correspond à l'information que les corps législatifs ou administratifs peuvent, de façon réaliste, s'attendre à recevoir pour gérer les deniers publics et pour en tirer la plus grande valeur au moment de la prise de décision. On évite ainsi le déluge d'information qui, comme il est généralement reconnu, nuit à la saine gestion et à la bonne reddition de comptes.

Pour présenter des déclarations de la direction répondant aux intérêts du corps législatif ou administratif, une approche hiérarchique devrait être adoptée. L'information de nature générale comprend des données sur l'ensemble de l'orga-

nisme; lorsque de l'information significative et justifiable peut être produite à ce niveau, on devrait le faire. Quand cela est impossible, il est approprié de considérer des données un peu plus détaillées. Il pourrait s'agir, à titre d'exemple, de données sur les principaux champs d'activité ou programmes de l'organisme, lesquelles peuvent être regroupées lorsque cela convient. Si ce niveau est encore trop général pour permettre la présentation d'information significative, il serait nécessaire de descendre à un niveau plus bas. On devrait ainsi descendre l'échelle hiérarchique jusqu'au niveau nécessaire pour permettre la présentation d'une déclaration de la direction appropriée. Il est fort probable qu'on devra avoir recours à différents niveaux de regroupement pour présenter des données sur les différentes dimensions de l'efficacité.

Des déclarations de la direction valables ne seront produites que si le premier dirigeant s'engage directement dans leur préparation. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les gestionnaires subalternes ou des spécialistes d'évaluation possèdent le haut niveau de perspective exigé, et si cette responsabilité leur est déléguée, l'information aura tendance à prendre de l'ampleur. Comme un sous-ministre a dit, « L'efficacité est un sujet beaucoup trop complexe et important à mes yeux pour que je le laisse aux autres. » Il est inévitable qu'il y aura des cas où seul le premier dirigeant, grâce à ses connaissances, son jugement et sa compétence, pourra déterminer l'application des dimensions de l'efficacité, soit pour ce qui est du moment opportun de présenter une déclaration de la direction sur chacune d'elles ou pour ce qui est de leur portée.

Il est reconnu qu'il peut être difficile d'amener le premier dirigeant à s'engager dès le début. Cela est dû au fait que cette approche va à l'encontre du modèle habituel de production et de traitement de données dans la plupart des orga-

nismes, c'est-à-dire du bas vers le haut. L'approche crée aussi plus de pressions sur le dirigeant qui est déjà très occupé. Cependant, sans sa participation, l'utilité de l'exercice risque d'être compromise.

LIGNE DIRECTRICE 5

Chaque organisme devrait établir une stratégie globale de présentation des déclarations de la direction sur l'efficacité des activités au cours d'une période convenue.

La question du moment approprié de préparer ces déclarations a souvent été soulevée au cours de l'étude. La préparation par les gestionnaires d'une seule déclaration générale sur l'efficacité est considérée comme étant aussi peu pratique que la préparation d'une déclaration détaillée comportant une évaluation de chacune des douze dimensions. Il doit y avoir une stratégie globale pour présenter cette information d'une façon organisée. Pour ce faire, il peut être nécessaire d'avoir recours à des rapports détaillés et cycliques accompagnés de mises à jour périodiques, ou encore des rapports spéciaux sur les changements majeurs survenus depuis la préparation du dernier rapport détaillé.

Voici d'autres facteurs à considérer lorsqu'on décide de la date de présentation des déclarations de la direction :

- le calendrier des prises de décisions de l'organisme et de son corps législatif ou administratif;
- la pertinence actuelle des déclarations précédentes;
- le rapport coût-avantage de préparer de nouvelles déclarations;
- le calendrier de vérification, y compris toute exigence quant à une vérification ou à un rapport de vérification.

Les corps législatifs ou administratifs ont habituellement des calendriers précis à respecter. Ils peuvent, par exemple, vouloir prendre certaines décisions à des moments précis afin de respecter leur engagement face à l'électorat. D'autres questions touchant la date de présentation des déclarations de la direction peuvent être d'une nature plutôt courante, comme la révision annuelle du *Budget des dépenses* ou les révisions détaillées et périodiques des programmes. D'autres décisions peuvent aussi s'avérer nécessaires à certains moments précis en raison des dispositions de temporisation. Il importe aux gestionnaires de connaître ce calendrier et de coordonner l'élaboration des déclarations de la direction de façon qu'ils respectent les calendriers internes et externes de l'organisme.

Une deuxième considération pouvant influencer sur la date de préparation des déclarations de la direction est la pertinence actuelle de l'information sur l'efficacité fournie antérieurement. Les circonstances changeantes au sein et à l'extérieur de l'organisme peuvent rapidement rendre les récentes déclarations de la direction désuètes. Lorsque cela se produit, la préparation plus fréquente de déclarations de la direction peut être nécessaire.

Un troisième point à considérer est les avantages et les coûts inhérents à la production des déclarations de la direction. Le coût de production de l'information et de l'analyse appuyant les déclarations en ce qui concerne un champ d'activité majeur peut être considérable. Il sera important aussi bien pour les gestionnaires que pour le corps législatif ou administratif de considérer ces coûts par rapport aux avantages que devraient procurer les déclarations de la direction, c'est-à-dire de permettre au corps législatif ou administratif de prendre de meilleures décisions ou d'agir plus rapidement. En général, lorsque le coût de production de ces déclarations

est élevé et l'avantage procuré au corps législatif ou administratif est faible, les déclarations de la direction comportant des analyses approfondies devraient être produites moins souvent.

N É C E S S I T É D ' U N E X A M E N I N D É P E N D A N T

Comme nous l'avons vu au chapitre 9, plusieurs facteurs contribuent à une élaboration erronée des déclarations de la direction. Bon nombre des erreurs peuvent être décelées par les lecteurs non initiés qui ne possèdent que peu ou aucune connaissance des détails techniques touchant les questions sur lesquelles sont fondés les énoncés. La simple logique et le bon sens permettent souvent aux lecteurs de détecter des lacunes dans la présentation de l'information. Par conséquent, les membres des corps législatifs ou administratifs, étant des personnes raisonnables et responsables, peuvent déjà évaluer au moins quelques-uns des aspects de la validité des déclarations qui leur sont faites par la direction.

Cependant, on ne peut s'attendre à ce que les corps législatifs ou administratifs évaluent la validité et l'exhaustivité de l'information qui sous-tend les déclarations de la direction. Étant donné la grande taille de la majorité des institutions publiques, il est déraisonnable de s'attendre à ce que leurs administrateurs aient une connaissance approfondie des opérations.

LE DILEMME ORGANISATIONNEL : À L'ÉCHELON SUPÉRIEUR, ON TRAVAILLE SUR LES BONS PROBLÈMES MAIS AVEC UNE MAUVAISE INFORMATION, ET À L'ÉCHELON INFÉRIEUR, ON TRAVAILLE AVEC LA BONNE INFORMATION MAIS SUR LES MAUVAIS PROBLÈMES...²¹⁴

ARNOLD J. MELTSNER

LES REPRÉSENTANTS ÉLUS QUI DIRIGENT LES MINISTÈRES SONT SOUVENT COMPARÉS À DES CHEFS D'ORCHESTRE SANS PARTITION. LE MIEUX QUE L'ON PUISSE S'ATTENDRE D'EUX C'EST QU'ILS AIENT UNE RÉPÉTITION IMPROMPTUE. COMPARÉE AUX MAÎTRES DE LA POLITIQUE, LA BUREAUCRATIE POSSÈDE BEAUCOUP PLUS D'INFORMATION TECHNIQUE SUR LA PRESTATION DES SERVICES PUBLICS. DANS LA MESURE OÙ L'INFORMATION REPRÉSENTE LE POUVOIR, IL FAUT UN CONTRE-POUVOIR À LA BUREAUCRATIE.²¹⁵

P. M. JACKSON

Il faut s'attendre à ce que la direction veuille que ses déclarations mettent en valeur ses compétences et sa bonne performance. Ce penchant naturel pourrait, intentionnellement ou non, donner lieu à la déformation de l'information qu'elle fournit. Peu importe la qualité de la relation qui existe entre la direction et le corps législatif ou administratif, ce dernier peut avoir certains doutes sur l'exhaustivité ou l'exactitude des déclarations produites par la direction.

Comment dissiper ces doutes, prévenir cette déformation de l'information et neutraliser ce

penchant ? La réponse comporte deux volets. D'abord, les déclarations doivent se faire selon un processus discipliné et transparent : le manque de soins et la cachotterie sont deux cultures qui favorisent la déformation de l'information. Deuxièmement, les déclarations devraient faire l'objet d'un examen effectué par un expert de l'extérieur. Cet examen apportera deux avantages immédiats : il renforcera l'engagement de la direction à se conformer à un processus discipliné, et il donnera confiance à la direction et au corps législatif ou administratif dans les déclarations produites.

Le Comité a reconnu la capacité d'un examen externe d'apporter un élément de crédibilité aux déclarations de la direction et de créer un climat de confiance quant à l'exactitude, à l'exhaustivité et à la fidélité de la présentation de l'information. Par conséquent, il a recommandé aux vérificateurs de fournir une déclaration de fiabilité sur les déclarations que prépare la direction à l'intention du corps législatif ou administratif.

Les questions que soulève la vérification des déclarations sur l'efficacité sont abordées à la Partie III.

205 *EFFECTIVENESS REPORTING AND AUDITING IN THE PUBLIC SECTOR: SUPPORTING RESEARCH STUDIES* (OTTAWA : FCVI, 1987).

206 W. DAVID MOYNAGH, *LA PRÉSENTATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ — DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE*, COLLECTION SUR LES RECHERCHES APPLIQUÉES DE LA FCVI (OTTAWA : FCVI, 1993), p. 13.

207 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC*, *OP. CIT.* p. 16.

208 MOYNAGH, *DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE*, *OP. CIT.* p. 111.

209 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC*, *OP. CIT.* p. 19.

210 *IBID.*, p. 23.

211 LE PROPOS SUR LES DOUZE DIMENSIONS EST TIRÉ LARGEMENT DU RAPPORT DU COMITÉ ET DE L'OUVRAGE DE M. MOYNAGH, *DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE*, *OP. CIT.*, SUPPLÉMENT 10.

212 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC*, *OP. CIT.* p. 120.

213 LE PROPOS SUR LES LIGNES DIRECTRICES EST TIRÉ DE *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC*, *OP. CIT.* pp. 121-127.

214 ARNOLD J. MELTSNER, *POLICY ANALYSTS IN THE BUREAUCRACY* (LONDON: UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS, 1976), p. 289.

215 JACKSON, *POLITICAL ECONOMY* (VOIR CHAP. 9, N. 34), p. 3.

C H A P I T R E 11

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES À LA PRODUCTION DES RAPPORTS SUR L'EFFICACITÉ

MALGRÉ LE FAIT QUE CHAQUE ÉTABLISSEMENT TIRERA PROBABLEMENT DANS UNE CERTAINE MESURE SES PROPRES LEÇONS DANS CE DOMAINE, IL RESTE QUE BON NOMBRE DES EXPÉRIENCES QUE NOUS AVONS VÉCUES DURANT CE PROCESSUS SONT TRANSFÉRABLES.²¹⁶

L'HÔPITAL QUEEN ELIZABETH

Récemment, certains organismes ont fait état de leur performance en utilisant le cadre de travail proposé pour la présentation de l'information sur l'efficacité.²¹⁷ Dans ce chapitre, nous traitons des leçons tirées de l'expérience acquise par ces organismes.

Nous traitons notamment de cinq grands sujets connexes que doit aborder tout organisme qui envisage sérieusement de mettre en oeuvre un programme de présentation de l'information sur l'efficacité, inspiré du cadre de travail de la FCVI. Il s'agit essentiellement de :

- déterminer si l'organisme et ses dirigeants sont prêts à relever le défi que pose l'application du cadre de travail;
- établir des attentes réalistes pour une première application du cadre de travail;
- décider de l'objet de cette première application;

- déterminer les personnes qui devraient participer au projet et les rôles qu'elles devraient jouer pour en assurer le bon déroulement;
- gérer la mise en oeuvre du projet (stratégie générale et dynamique de groupe).

Le présent chapitre comprend les réflexions et les conseils des personnes qui ont participé étroitement aux projets. Les participants incluent les cadres supérieurs qui ont dirigé ces projets, de même que les professionnels de diverses disciplines qui ont aidé la direction ou le corps législatif ou administratif à mener à bien ces projets.

P E R S P E C T I V E G L O B A L E

L'expérience acquise durant les applications expérimentales du cadre de travail nous montre qu'un programme de présentation de l'information sur l'efficacité ne se limite aucunement à une simple séance au cours de laquelle la haute direction rédige un rapport sur la performance. Le processus oblige la direction à examiner en profondeur le mandat, les objectifs et les priorités du programme ou du secteur d'activité faisant l'objet de l'étude, à obtenir un consensus sur ces questions et enfin, à voir comment les processus en vigueur sont liés, ou comment ils devraient l'être. Dans un certain sens, le rapport sur l'efficacité devient en quelque sorte le sous-produit d'un processus d'examen beaucoup plus étendu.

NOUS AVONS APPRIS QUE L'APPLICATION DU CADRE DE TRAVAIL PEUT ÊTRE COMPLIQUÉE, ET QU'UNE COMMUNICATION COMPLÈTE ET FRANCHE PEUT NE PAS VENIR FACILEMENT. NOUS AVONS COMMIS DES ERREURS, NOUS AVONS TIRÉ DES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE, ET NOUS AVONS BIEN ACCOMPLI PLUSIEURS TÂCHES. SELON NOUS, NOUS AVONS CONFIRMÉ LA VALIDITÉ DU CADRE DE TRAVAIL ET LA VALEUR QU'IL REPRÉSENTE, ET NOUS SOMMES CONVAINCUS QUE PLUS ON L'UTILISERA, PLUS GRANDS SERONT LES AVANTAGES QUI EN DÉCOULERONT.²¹⁸

GOUVERNEMENT DU MANITOBA

Pour assurer la réussite d'un programme de présentation de l'information sur l'efficacité, la direction est appelée à faire des choix tout au long du processus, à partir de l'étape où l'organisme établit et justifie l'objet du projet jusqu'à la présentation du rapport au corps législatif ou administratif. Ces choix font partie intégrante du travail et comportent des décisions fondamentales qui déterminent la valeur ajoutée que l'on obtient du processus et du rapport qui en découle. En général, seuls les membres de la haute direction peuvent faire ces choix.

L'expérience nous indique aussi que la haute direction ne peut à elle seule assurer l'implantation réussie d'un programme de présentation de l'information sur l'efficacité. Il faut à un certain moment établir un partenariat entre la haute direction et le corps législatif ou administratif, et les praticiens qui les secondent. Cette alliance n'est généralement pas facile à établir puisque les différents intervenants devront souvent s'éloigner des attitudes et des comportements traditionnels qui ont caractérisé leurs rapports antérieurs. Le point de vue et les décisions de l'un des groupes peuvent influencer les choix et les sujets que devront considérer les autres intervenants.

EN EXAMINANT LE PROCESSUS, LES GESTIONNAIRES SE RENDENT COMPTE QU'ILS ONT PU TIRER PARTI D'UN EXAMEN EXTERNE DE LEURS SYSTÈMES ET PRATIQUES CLÉS FONDÉ SUR DES CRITÈRES QU'ILS AVAIENT EUX-MÊMES CONÇUS ET APPROUVÉS... LEUR PROPRE PRÉPARATION À L'EXAMEN A RÉVÉLÉ UN CERTAIN NOMBRE DE LACUNES ET D'ANOMALIES QU'ILS ONT ÉTÉ EN MESURE DE CORRIGER.²¹⁹

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

Pour réussir tout projet de ce genre, des mécanismes appropriés de communication et de consultation entre ces différents groupes doivent être établis. La culture de l'organisme est un autre élément très important; elle influence les rapports entre ces groupes. Idéalement, la culture de l'organisme devrait promouvoir la transparence, la volonté de relever les défis, la souplesse et le perfectionnement, et être basée sur le respect mutuel. Au minimum, cette culture ne devrait pas susciter de l'opposition à ces concepts.

D É T E R M I N E R S I L ' O R G A N I S M E E S T P R Ê T À R E L E V E R L E D É F I

AVANT DE CHOISIR UN ORGANISME, IL FAUT S'ASSURER QUE SA HAUTE DIRECTION A DÉJÀ RECOURS À DES PRATIQUES NOVA-TRICES EN MATIÈRE DE REDDITION DE COMPTES OU QU'ELLE A L'ESPRIT OUVERT SUR CES QUESTIONS.²²⁰

GUY BRETON

Voici des critères importants à prendre en considération avant de déterminer si un organisme est prêt à relever les défis que représente la mise en oeuvre du processus :

- la prédisposition de l'organisme et, plus particulièrement, des membres de sa direction à relever des défis, à se tourner vers l'avenir et à innover en ce qui concerne l'amélioration de la reddition de comptes et de la performance;
- la relation qui existe entre les membres de la direction et le corps législatif ou administratif;
- la mesure dans laquelle les pratiques et les méthodes de gestion de l'organisme permettent d'obtenir l'information exigée pour l'application du cadre de travail.

L'application du cadre de travail offre les meilleures possibilités dans les organismes où les dirigeants cherchent à améliorer la performance, et où le respect mutuel entre la direction et le corps législatif ou administratif favorise le traitement direct et équitable de cette question.

Les organismes les plus à même de bénéficier du cadre de travail, ou du moins les plus en mesure de l'adopter et de l'utiliser avec succès, sont ceux :

- qui ont manifesté l'intérêt et la volonté d'améliorer la présentation de l'information sur l'efficacité à leur corps législatif ou administratif ou au public;
- dont les dirigeants se tournent vers l'avenir et ont tendance à essayer de nouvelles approches visant l'amélioration de l'efficacité des activités;
- qui planifient à long terme et qui se préoccupent des liens entre cette planification et l'information nécessaire pour appuyer ce processus;
- qui ont la réputation de bâtir à partir des travaux réalisés ou de lancer de nouvelles initiatives dans le but d'améliorer les processus relatifs à la conduite et à la gestion de l'organisme, ainsi que la reddition de comptes par la direction au corps législatif ou administratif;
- qui examinent actuellement des moyens d'améliorer la qualité de leur gestion, de leur administration, de leur planification ou de leurs opérations.

Cependant, si un organisme traverse une période de crise ou d'instabilité, ou si les rapports entre les membres de la direction et le corps législatif ou administratif sont tendus, il est peu probable que l'adoption du cadre de travail s'avère un succès. En premier lieu, l'urgence ou l'incertitude de la situation empêcheront les

membres de la direction de consacrer l'attention et le temps nécessaires à l'implantation d'un programme de présentation de l'information sur l'efficacité; on ne lui donnera tout simplement pas priorité. En deuxième lieu, l'implantation d'un tel programme dans un organisme où les rapports entre les membres de la direction et le corps législatif ou administratif sont tendus pourrait simplement rendre plus difficile une situation qui l'est déjà au départ, en forçant les groupes à discuter de questions dont ni l'un ni l'autre n'est prêt à discuter ouvertement et en profondeur. Dans ces deux scénarios, les groupes négligeraient assez rapidement le déroulement du processus, ils en seraient éventuellement irrités et, en fin de compte, ils l'abandonneraient. L'expérience acquise nous montre que les organismes doivent résoudre ces problèmes fondamentaux avant même d'envisager la mise en place d'un programme de présentation de l'information sur l'efficacité.

L'état actuel des systèmes d'information de l'organisme constitue un autre facteur clé à prendre en considération lorsqu'on évalue si l'organisme est prêt à s'engager dans un programme de présentation de l'information sur l'efficacité. Ceux qui ont travaillé le plus avec le cadre de travail estiment qu'il ne faut surtout pas sélectionner ou encourager un organisme qui ne se montre pas vraiment capable de produire l'information nécessaire pour relever le défi. Il est déjà difficile, prétendent-ils, même pour les organismes munis de systèmes d'information passablement complets et fiables, de mettre en oeuvre le cadre de travail avec l'espoir d'élaborer un rapport que la direction pourra soumettre avec confiance au corps législatif ou administratif. De bons systèmes d'information sont en effet très utiles mais ne constituent pas une condition préalable au lancement d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité.

Changer l'orientation qui, traditionnellement, est axée sur les intrants et les activités pour une orientation centrée sur les notions plus larges que comporte le concept d'efficacité pose un certain défi. Il ne s'agit pas simplement d'un défi technique qui peut rendre nécessaire l'ajustement des pratiques et systèmes d'information internes. Essentiellement, il faut modifier la façon dont est préparée l'information ainsi que la manière dont elle est reçue. Lorsque l'harmonie règne entre les différents intervenants, le changement de cap qu'entreprend la partie émettrice est appuyé par la soif du destinataire à recevoir l'information ainsi présentée. Cependant, les exigences qui poussent une partie à changer son orientation peuvent devoir être équilibrées avec les attentes de l'autre quant à l'importance continue accordée aux intrants. Ce changement de cap — qu'il soit d'une nature technique ou non — devra donc se faire graduellement.

Il est important pour l'organisme d'investir le temps et les efforts nécessaires au tout début du processus, afin que tous ces facteurs critiques de succès puissent être examinés en profondeur avant de prendre la décision finale sur l'opportunité de procéder à la mise en oeuvre du cadre de travail. Selon un praticien, il est tout à fait logique de commencer au début; il faut s'assurer que tous les participants au projet comprennent bien le cadre de travail et qu'ils croient à l'enrichissement, grâce à ce processus, des liens hiérarchiques qui existent entre eux.

ÉTABLIR DES ATTENTES RÉALISTES

Un autre facteur clé pour que soit assuré le succès de tout projet de présentation de l'information sur l'efficacité consiste à établir des attentes réalistes quant aux premiers efforts à déployer par l'organisme. Ces attentes doivent non seulement

NOUS PRÉVOYONS QUE LES PERSONNES QUI TENTERONT DE CONVAINCRE LA HAUTE DIRECTION ET LE CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF D'ADOPTER LE CADRE DE TRAVAIL ET LE CONCEPT DES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION SERONT PEUT-ÊTRE DÉCOURAGÉES PAR LA RARETÉ DE L'INFORMATION QUANTIFIABLE DISPONIBLE POUR ÉTAYER LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION. QU'ELLES NE LE SOIENT PAS. CERTES, LES PREMIÈRES DÉCLARATIONS NE SERONT PAS PARFAITES, MAIS ELLES CONTRIBUERONT À AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET, ÉVENTUELLEMENT, LES PRATIQUES DE GESTION.²²¹

VILLE DE GLOUCESTER

être raisonnables, mais elles doivent également être partagées par les membres de la direction et par le corps législatif ou administratif. Et, une fois établies, elles doivent être constamment renforcées tout au long du processus, car l'intensité du processus peut souvent amener les participants à perdre de vue l'objectif initial et à tenter de dépasser les limites du possible.

Si, pour son premier projet de présentation de l'information sur l'efficacité, la direction (ou son corps législatif ou administratif) se fixe comme objectif de produire un rapport parfait sur la performance, elle n'est pas réaliste. Elle sera déçue du processus ou, pis encore, elle produira un rapport qui ne tiendra aucunement compte des données qui seraient à l'encontre du résultat voulu.

Par ailleurs, toutes les parties concernées, et surtout la direction, doivent être conscientes que la formulation des déclarations de la direction doit suivre un processus discipliné. Ce processus doit être fondé sur des critères d'évaluation raisonnables, discutés et acceptés à l'avance par les parties concernées, et il doit être appuyé par des déclarations de la direction qui brossent un tableau juste et complet de l'efficacité de l'organisme.

La plupart des organismes qui ont travaillé avec le cadre de travail pour la présentation de l'information sur l'efficacité croient que l'équilibre entre la rigueur et la souplesse du processus ne peut être réalisé qu'avec le temps, au fur et à mesure que la direction et le corps législatif ou administratif acquièrent de l'expérience en appliquant le cadre de travail et, ainsi, comprennent mieux les besoins et les capacités de l'un et l'autre.

La plupart des organismes qui ont appliqué le cadre de travail ont décidé délibérément de formuler les premières déclarations de la direction en se fondant sur l'information et les données auxquelles ils ont déjà facilement accès. Ce faisant, ils savaient bien que leur rapport sur l'efficacité présenterait une image incomplète. Cependant, ils ont estimé qu'il fallait exploiter au maximum les systèmes en vigueur et l'information à laquelle ils avaient déjà accès, et évaluer la mesure dans laquelle ces systèmes et cette information répondaient aux exigences du cadre de travail, avant d'investir des ressources supplémentaires pour recueillir des données sur la performance. Malgré les lacunes informationnelles mises en lumière par cette stratégie, les organismes ont tous signalé qu'à leur avis les déclarations de la direction produites à l'aide du cadre de travail brossaient un tableau plus complet de la performance de l'organisme que ce qu'avait jusqu'alors reçu le corps législatif ou administratif. Qui plus est, l'application initiale du cadre de travail a aidé ces organismes à évaluer tant l'information dont ils disposent que leurs besoins informationnels et, ainsi, à déterminer les mesures à prendre pour permettre à la direction de présenter à l'avenir une information plus rigoureuse et plus complète.

D É C I D E R D E L ' O B J E T D E L ' A P P L I C A T I O N

SI VOUS PRÉVOYEZ LANCER UN PROJET, CHOISISSEZ UN CHAMP D'ACTIVITÉ IMPORTANT AFIN DE VOUS ASSURER D'OBTENIR UN BON RENDEMENT DE VOTRE INVESTISSEMENT.²²²

MARY FERGUSON-PARÉ

Il est important de bien choisir l'objet d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité. Dans le cas de l'hôpital Queen Elizabeth, la haute direction a consacré une réunion complète à l'étude de cette question.

Un survol des applications expérimentales entreprises jusqu'à ce jour nous permet de constater que l'objet des projets varie d'un organisme à l'autre. Certains organismes ont choisi de se concentrer sur l'ensemble des activités, d'autres sur un champ d'activité important, et encore d'autres sur un programme de petite envergure ou sur une seule fonction administrative.

L'expérience prouve que, dans la majorité des cas, on obtient le meilleur rapport coût-efficacité lorsque le projet porte sur un grand secteur d'activité ou sur un des principaux programmes de l'organisme; c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une entité qui se situe à un niveau assez élevé dans la structure hiérarchique. C'est à ce niveau que la haute direction fait des choix stratégiques, et c'est l'information présentée à ce niveau qui a le plus de chances d'intéresser le corps législatif ou administratif et de répondre à ses besoins.

Les organismes ont constaté qu'il n'est souvent pas facile d'appliquer le cadre de travail à une entité qui se situe à un échelon supérieur. Par exemple, il se peut que l'organisme ait à composer avec le chevauchement des programmes ou des structures organisationnelles.

De même, il est possible que les mécanismes qui permettent de mesurer la performance et de présenter l'information au corps législatif ou administratif ne produisent pas l'information nécessaire sur l'entité faisant l'objet du projet. Ces complications n'empêchent toutefois pas les organismes d'estimer qu'il est préférable de se concentrer sur un programme ou un secteur d'activité important. Néanmoins, ces complications influent considérablement sur la stratégie de mise en oeuvre ainsi que sur les attentes établies à l'égard d'une première application du cadre de travail en matière d'efficacité.

D É T E R M I N E R L E S P A R T I C I P A N T S A U P R O J E T

Un projet de présentation de l'information sur l'efficacité fait nécessairement appel à la participation de plusieurs intervenants clés. Pour assurer le succès du projet, chacun des participants doit être conscient du rôle qu'il a à jouer et doit être prêt à s'en acquitter. Les participants incluent la haute direction et le corps législatif ou administratif, ainsi que les praticiens qui les secondent.

LA HAUTE DIRECTION

UNE BONNE PARTIE DU SUCCÈS DE L'EXERCICE EST ATTRIBUABLE À L'INTÉRÊT ET À L'ENGAGEMENT CONTINU DE LA HAUTE DIRECTION DANS LE PROCESSUS.²²³

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET
DE LOGEMENT

À maintes reprises, les organismes qui ont appliqué le cadre de travail ont indiqué que le leadership et la participation active de la haute direction, et surtout du chef de la direction, sont essentiels à la réussite des projets de présentation

de l'information sur l'efficacité. Lorsque la direction s'engage avec enthousiasme dans le processus et que, par sa propre participation active, elle démontre l'importance qu'elle accorde à l'amélioration de la reddition de comptes, elle transmet au corps législatif ou administratif le signal qu'il s'agit d'un exercice qui mérite son attention. L'inverse est également vrai. Si la haute direction délègue aux échelons inférieurs la responsabilité de formuler les déclarations de la direction, il est fort probable que le corps législatif ou administratif estimera que le rapport ainsi produit ne répond pas à ses besoins.

L'ASPECT LE PLUS POSITIF DE CE PROJET DE RECHERCHE APPLIQUÉE RÉSIDE DANS LE FAIT QUE C'EST LA HAUTE DIRECTION QUI A EFFECTUÉ LE TRAVAIL ET DONC ELLE-MÊME QUI EN EST ARRIVÉE À CES RÉSULTATS. LA HAUTE DIRECTION DOIT CROIRE EN LA VALEUR DU PROCESSUS ET S'ENGAGER DÈS LE DÉBUT.²²⁴

VILLE DE GLOUCESTER

Il importe de bien réfléchir sur le degré et la nature de la participation de la haute direction au processus. D'une part, seule la direction peut prendre certaines des décisions qui s'imposent et elle doit bien comprendre l'information qui servira à formuler les déclarations. D'autre part, la collecte des données de base étant un travail de longue haleine, il est plus rentable de faire exécuter cette tâche par du personnel de soutien, comme les évaluateurs de programmes ou les analystes de la politique.

En particulier, le leadership du chef de la direction et sa participation au projet doivent être bien planifiés. Des facteurs comme la taille de l'organisation, la culture de la direction et le climat politique influenceront probablement sur la

nature de son leadership et de sa participation. À titre d'exemple, dans de grandes organisations où l'équipe de la haute direction est secondée, il est raisonnable de s'attendre à ce que le chef de la direction ne participe pas activement à la collecte et à l'analyse des données et à la rédaction même du rapport. Par contre, dans des organisations plus modestes, sa participation peut ou doit être plus active.

Peu importe la taille de l'organisation, le chef de la direction devra jouer les quatre rôles fondamentaux suivants :

- négocier une entente avec le corps législatif ou administratif sur les priorités, les dossiers importants et l'information à traiter dans le rapport sur la performance;
- créer un climat favorisant une telle présentation de l'information au sein de l'organisation et, le cas échéant, à l'extérieur jusqu'aux divers groupes intéressés;
- veiller à ce que le rapport fasse l'objet d'un examen rigoureux pour que soient vérifiées la fidélité et l'exhaustivité de la présentation de l'information et la communication des principaux messages;
- assumer la responsabilité du rapport sur la performance.

L'expérience acquise nous montre que la haute direction doit obtenir l'aide du personnel de soutien dès les premières étapes du processus. Ainsi, la haute direction peut se concentrer sur les tâches où sa participation crée le plus de valeur ajoutée, c'est-à-dire les décisions relatives à la nature de l'information à communiquer, à la raison pour laquelle elle doit l'être, et à la façon dont cette information doit être interprétée et présentée au corps législatif ou administratif. Des conseillers peuvent aider la direction à prendre ces décisions, mais ils ne le feront pas à sa place.

LE CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF

LA PARTICIPATION ET L'APPUI DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ÉTAIENT UN ÉLÉMENT IMPORTANT DE L'EXERCICE[...] EN MÊME TEMPS, IL EST IRRÉALISTE DE S'ATTENDRE À CE QU'UN CONSEIL PUISSE S'ENGAGER DANS UN NOUVEAU PROCESSUS EN AYANT DES ATTENTES ET DES BESOINS EN MATIÈRE D'INFORMATION PRÉDÉTERMINÉS ET PLEINEMENT INTÉGRÉS[...] NOUS CONCLUONS QU'IL REVIENT À LA HAUTE DIRECTION DE L'HÔPITAL DE PRÉSENTER DES OPTIONS ET D'OFFRIR SON AVIS AUX MEMBRES DU CONSEIL SUR L'INFORMATION QU'ILS DEVRAIENT RECEVOIR. LES MEMBRES DU CONSEIL PEUVENT DONC ENSUITE RÉAGIR À CES PROPOS ET APPORTER LES MODIFICATIONS QU'ILS JUGENT NÉCESSAIRES.²²⁵

HÔPITAL QUEEN ELIZABETH

La direction doit obtenir la participation du corps législatif ou administratif afin de connaître son opinion sur ce qui doit être traité dans le rapport, puis de promouvoir un climat favorisant le traitement équitable de l'information présentée sur l'efficacité. Pour les raisons mentionnées dans la citation ci-dessus, il s'agit d'un processus consultatif que la direction doit mettre en oeuvre et entretenir.

La plupart des projets de présentation de l'information sur l'efficacité ont comporté une certaine consultation entre la direction et le corps législatif ou administratif à une ou plusieurs étapes de leur réalisation. Dans chacun des cas, le corps législatif ou administratif a joué un rôle clé pour reconnaître la légitimité du projet ou pour établir des attentes pertinentes.

Il est sage d'obtenir la participation du corps législatif ou administratif au début du processus, une fois que la direction a eu le temps de se familiariser avec le cadre de travail et de déterminer le genre de déclarations qu'elle sera en mesure de produire. Si cette participation n'est

pas recherchée, la direction augmenterait les risques de produire un rapport qui ne serait pas compris par le corps législatif ou administratif, que celui-ci ne saurait comment utiliser et, par conséquent, qui ne représenterait aucune valeur pour lui. L'objectif premier de l'application du cadre de travail ne serait donc pas atteint.

L'expérience acquise nous démontre qu'il est plus pratique pour la direction d'établir un processus consultatif avec le corps législatif ou administratif par l'intermédiaire d'un comité, plutôt que de tenter de susciter l'intérêt et la participation de tous les membres de ce dernier aux principales étapes du processus. Il peut s'agir d'un comité existant comme le comité de vérification ou encore d'un comité spécial dont la création est proposée par la direction au corps législatif ou administratif.

LE VÉRIFICATEUR

L'EXAMINATEUR SPÉCIAL [LE VÉRIFICATEUR] A PARTICIPÉ AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION DÈS LE DÉPART. EN S'ASSURANT QUE L'EXAMINATEUR PARTICIPE À TOUTE LA RÉFLEXION ET AU TRAVAIL QUI ONT MENÉ AUX DÉCLARATIONS, ET EN LUI DONNANT L'OCCASION DE FAIRE DES COMMENTAIRES À MESURE QUE LE TRAVAIL PROGRESSAIT, ON A CRÉÉ UNE SYNERGIE UTILE ET ON A PU ÉVITER LES PROBLÈMES POSÉS PAR DIFFÉRENTS POINTS DE VUE.²²⁶

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

En fin de compte, la vérification est un élément essentiel au succès d'un programme crédible de présentation de l'information sur l'efficacité par la direction à son corps législatif ou administratif. Le vérificateur certifie au corps législatif ou administratif la justesse et l'exhaustivité de l'information sur l'efficacité présentée par la direction. La présence du vérificateur et le rôle indépendant qu'il joue sont essentiels pour

faire comprendre à la direction qu'elle doit brosser un tableau complet de l'efficacité des activités, et que l'on s'attend à ce qu'elle le fasse.

Au moment de la rédaction du présent ouvrage, seuls quelques projets de présentation de l'information sur l'efficacité ont comporté une vérification. Ces quelques cas, ainsi que les projets en cours qui comprennent une vérification, nous ont permis de constater que toutes les parties concernées estiment que le vérificateur crée de la valeur ajoutée lorsqu'il participe au processus dès le début et non pas seulement à la fin, quand la direction présente son rapport au corps législatif ou administratif.

Quant au vérificateur, en participant au processus dès le début, il peut saisir le point de vue de la direction et celui du corps législatif ou administratif et analyser la démarche suivie et ainsi mieux planifier son travail de vérification. De plus, en profitant des occasions qui se présentent au début du processus pour expliquer à la direction et au corps législatif ou administratif le type d'examens qu'il effectuera, le vérificateur aide à établir une approche disciplinée et rigoureuse face à la présentation de l'information sur l'efficacité.

Une leçon peut aussi être tirée de l'expérience acquise par les organismes qui ont décidé de ne pas inclure la vérification dans leur première application expérimentale. Ces organismes ont pris une telle décision non pas pour se soustraire à l'examen minutieux d'un vérificateur, mais plutôt pour ne pas se retrouver devant trop d'inconnues en même temps. D'abord, le cadre de travail est un concept entièrement nouveau, puis la direction peut estimer qu'elle doit mieux comprendre sa capacité de produire des déclarations valables et acquérir une certaine confiance en la matière et enfin, la direction et le corps législatif ou administratif sont appelés à naviguer dans des eaux inconnues en ce qui concerne les questions à l'étude et le niveau de détail des discussions.

Dans de telles circonstances, un organisme peut décider, pour son premier projet d'application expérimentale, de se limiter à utiliser le cadre de travail pour évaluer ses systèmes d'information, sa capacité de produire des déclarations sur l'efficacité, et la mesure dans laquelle cette information pourra appuyer les liens qui découlent de l'obligation de rendre compte entre la direction et son corps législatif ou administratif. Après s'être renseigné sur ces questions et après avoir acquis un certain degré de confiance dans la mise en pratique des nouvelles notions, l'organisme pourra inclure le volet vérification dans ses prochains projets de présentation de l'information sur l'efficacité.

LE CONSEILLER

L'APPLICATION DU CADRE DE TRAVAIL N'EST PAS FACILE. LES DIRIGEANTS DE CES ORGANISMES ONT BESOIN D'AIDE. L'INVESTISSEMENT NÉCESSAIRE POUR MIEUX COMPRENDRE LE CADRE DE TRAVAIL EST ÉNORME; IL EST DONC PRÉFÉRABLE DE FAIRE APPEL À DES GENS QUI CONNAISSENT DÉJÀ LE CONCEPT.²²⁷

J. PETER GREGORY

La majorité des organismes ont fait appel à un conseiller pour les aider à mener à bien leur premier projet. Ces conseillers sont des professionnels chevronnés travaillant notamment dans des cabinets d'experts-comptables ou d'experts-conseils, ou des bureaux de vérification législative. Ils connaissent à fond le cadre de travail et ont acquis, au fil des ans, de l'expérience dans divers types d'organismes. Ils sont aussi bien informés sur l'organisme en question et possèdent les compétences voulues pour animer des ateliers à l'intention de décideurs.

En général, les organismes ont fait appel à un conseiller externe pour une ou plusieurs des raisons suivantes :

- ils se rendent compte que l'application du cadre de travail obligera la direction et le personnel de soutien à penser et à agir d'une façon nouvelle, et ils estiment qu'en faisant appel à une personne de l'extérieur la transition se fera plus aisément;
- il n'existe pas au sein de l'organisme les ressources nécessaires pour assurer le soutien continu dont a besoin la direction;
- ils veulent profiter de la première application du cadre de travail pour former leur propre personnel afin que celui-ci puisse appuyer la direction au cours des prochains projets de présentation de l'information sur l'efficacité.

Les organismes qui ont appliqué le cadre de travail nous signalent que cette aide est essentielle à la réussite du projet, peu importe qu'elle vienne de l'intérieur ou de l'extérieur de l'organisme. La direction ne peut faire cavalier seul !

Ces organismes nous rapportent que le conseiller a exercé diverses fonctions importantes, qui sont décrites ci-après :

- présenter le cadre de travail à la haute direction, aider la direction à réfléchir sur la portée de l'application du cadre de travail et, si l'organisme décide de lancer un projet pilote, mettre sur pied une stratégie appropriée de mise en oeuvre;
- préparer les divers documents nécessaires pour faciliter le travail de la direction tout au long du processus;
- aider la direction à rester centrée sur les tâches qu'elle doit accomplir et exercer un esprit critique aux différentes étapes du processus;
- offrir des conseils d'expert à la direction au sujet de la formulation des déclarations de la direction;
- aider la direction à reconnaître le moment

où elle doit passer à l'étude d'autres questions parce qu'elle a atteint une limite au-delà de laquelle il n'est plus intéressant d'investir des efforts;

- mettre un terme au processus.

RÉDACTION DU RAPPORT

Bien que les dirigeants préparent ensemble les déclarations de la direction, la rédaction du rapport final ne peut être un travail de groupe. Il faut nommer une personne qui en assume la responsabilité. Il ne s'agit pas d'une tâche insignifiante puisque le rédacteur doit assurer un bon équilibre en résumant les déclarations tout en brossant un tableau complet, et en adoptant un style de présentation uniforme qui préserve toutefois les éléments distinctifs de chaque déclaration. La personne à qui cette responsabilité est déléguée doit participer au processus dès le début.

GÉRER LA MISE EN OEUVRE DU PROJET

UNE BONNE GESTION DE LA MISE EN APPLICATION DU CADRE DE TRAVAIL EST NÉCESSAIRE POUR ÉVITER QU'ELLE DEVIENNE UNE TÂCHE PÉNIBLE EN RAISON DE SA NATURE GLOBALE, OU QU'ELLE POUSSE LA DIRECTION À TIRER DES CONCLUSIONS INJUSTIFIÉES SUR LES EFFETS ET L'EFFICACITÉ DE CERTAINS SERVICES SOCIAUX.²²⁸

ROXY FREEDMAN

Les diverses applications du cadre de travail nous permettent de tirer plusieurs leçons importantes à l'égard de l'élaboration et de l'exécution d'une stratégie de mise en oeuvre du projet. Nous avons déjà abordé un grand nombre de ces questions et elles sont discutées à nouveau ci-dessous.

Premièrement, il convient d'adopter une approche pondérée face à tout le processus. Avant de juger de l'opportunité d'entreprendre l'application du cadre de travail, la direction doit investir le temps nécessaire pour s'informer et réfléchir. Un processus itératif offre à la direction le meilleur moyen de franchir cette étape; ainsi, la direction obtient progressivement de l'information qui répond à ses besoins et qui lui permet d'aborder toutes les questions pertinentes. Cette étape est longue, mais les organismes nous signalent que le temps qu'ils y ont consacré a été mis à profit; certains avouent même regretter de ne pas y avoir investi le temps nécessaire.

Deuxièmement, il importe de reconnaître que les divers intervenants — le corps législatif ou administratif et la direction, ainsi que les praticiens qui les secondent — auront des attentes et des besoins différents. Ces attentes et besoins peuvent même varier au sein des membres d'un même groupe d'intervenants. De plus, le processus ouvrira fort probablement des champs entièrement nouveaux de dialogue entre ces intervenants. Le processus de mise en oeuvre doit être suffisamment souple pour encourager la discussion sur ces différents points de vue et attentes, et il doit être suffisamment discipliné pour amener les participants à s'entendre.

En troisième lieu, des réseaux de communication ou de consultation doivent être établis pour que soient bien informés tous les principaux intervenants et que soit encouragé le dialogue aux stades stratégiques du processus. Le réseau le plus important à cet égard est celui impliquant la direction et son corps législatif ou administratif. La direction doit connaître les attentes du corps législatif ou administratif, savoir que celui-ci appuie les principes généraux sur lesquels repose le processus et qu'il est capable et désireux de tirer parti de l'information que la direction lui présentera.

Quatrièmement, il faut établir un calendrier de mise en oeuvre raisonnable. Rome n'a pas été bâtie dans une journée et l'application du cadre de travail ne pourra non plus se faire si rapidement.

Selon les organismes qui ont appliqué le cadre de travail, les étapes du processus doivent être bien échelonnées afin de maintenir un rythme soutenu permettant à la direction de revenir à la table avec de nouvelles idées et de nouvelles façons de voir les choses. Bien que de nombreux facteurs puissent créer des obstacles, une bonne règle de base pour la direction, une fois qu'elle a pris la décision d'appliquer le cadre de travail, est de s'allouer environ neuf mois pour formuler les déclarations et présenter son rapport à son corps législatif ou administratif.

Au chapitre suivant nous offrons plus de détails sur le type de stratégie qui peut être adoptée et sur les points à considérer à chaque étape du processus.

FORMULER LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION

LE PROCESSUS A POUSSÉ TOUS LES PARTICIPANTS À REGARDER AU-DELÀ DE LEUR PROPRE CHAMP DE RESPONSABILITÉS ET À SE CONCENTRER SUR LES ACTIVITÉS DU SERVICE DES SOINS PROLONGÉS. NOUS AVONS APPRIS UNE TRÈS IMPORTANTE LEÇON : LA NÉCESSITÉ D'AVOIR UNE BONNE CONNAISSANCE DU PROGRAMME À EXAMINER AVANT D'ENTAMER [LA RÉDACTION DES DÉCLARATIONS]. IL NE S'AGISSAIT PAS D'UN PROCESSUS LINÉAIRE. C'EST EN SONDANT LES LIENS ENTRE LES DIMENSIONS ET LES DONNÉES S'Y RAPPORTANT ET EN S'INTERROGEANT SUR LEUR NATURE QUE L'EXERCICE PORTE FRUIT[...] LA CONSOLIDATION DES DÉCLARATIONS INDIVIDUELLES DANS UN SEUL RAPPORT N'EST PAS UNE MINCE TÂCHE[...] UN PROCESSUS COMME CELUI-CI EXIGE LA PARTICIPATION DE TOUS LES CADRES SUPÉRIEURS.²²⁹

HÔPITAL QUEEN ELIZABETH

La formulation des déclarations de la direction est un processus complexe; il faut adopter une approche multidisciplinaire et y consacrer beaucoup d'efforts.

Il y a une grande interaction entre certaines des dimensions de l'efficacité (p. ex., les dimensions « pertinence » et « à-propos ») et cela pose parfois un dilemme quant au traitement de l'information. Par ailleurs, selon l'expérience acquise jusqu'ici, personne ne semble croire qu'il faille étudier les dimensions de l'efficacité selon un ordre précis.

Il peut être difficile de ne pas perdre de vue les principaux messages, surtout lorsqu'on essaie d'intégrer plusieurs données générées par un grand nombre de sources différentes. Dans une certaine mesure, cette tension est inévitable.

L'expérience montre qu'aucune stratégie parfaite n'existe pour l'application du cadre de travail et que personne ne devrait penser que le cadre proposé représente la seule façon de structurer l'information à présenter sur la performance. En effet, les projets effectués dans le cadre du programme de recherche appliquée de la FCVI et d'autres applications du cadre de travail ont prouvé que différentes façons peuvent être utilisées pour structurer le rapport sur la performance. Dans certains cas, des organisations ont constaté que le cadre définissant les douze dimensions de l'efficacité constituait une méthode convenable. D'autres ont regroupé les dimensions pour mieux adapter la présentation de l'information à leurs activités ou pour mieux souligner les liens entre les divers éléments des dimensions et l'information pertinente sur la performance. Suffisamment souple, le cadre de travail peut donc s'adapter aux différents besoins des organisations.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, le cadre de travail doit être utilisé comme un outil qui pousse l'organisation à réfléchir sur

les différents aspects de son efficacité et sur l'information qui compte véritablement et qui l'aide à produire un rapport qui présente une information complète.

D É T E R M I N E R L E M É C A N I S M E À U T I L I S E R P O U R P R O D U I R E L E S D É C L A R A T I O N S D E L A D I R E C T I O N

Le Comité s'est dit convaincu qu'il est préférable, si possible, d'utiliser les mécanismes existants au lieu d'en créer de nouveaux pour la présentation de l'information sur l'efficacité.

Au palier fédéral, les rapports annuels, les *Comptes publics*, et la *Partie III du Plan de dépenses des ministères* semblent être de bons moyens de présentation des déclarations de la direction sur l'efficacité. Généralement, ces documents comportent une introduction où l'organisme dans son ensemble et les défis auxquels il doit faire face sont discutés, ainsi que des sections subséquentes traitant de plusieurs programmes ou champs d'activité majeurs. L'introduction semble convenir aux déclarations de la direction sur l'efficacité globale de l'organisme, tandis que les sections traitant des programmes spécifiques conviennent aux déclarations de la direction préparées relativement à un programme particulier... Aux autres paliers de gouvernement, il existe des documents semblables qui devraient être examinés lorsqu'on doit choisir l'instrument de communication de l'information.²³⁰

Comme nous l'indiquons ci-dessus, la majorité des organisations du secteur public sont déjà tenues de produire des rapports. Habituellement, il s'agit d'une forme quelconque de rapport annuel. Certaines doivent produire des rapports

plus fréquemment que d'autres à leur corps législatif ou administratif et mettre l'accent sur la performance en fonction de certains facteurs critiques de succès établis par l'organisation. Souvent cette présentation de l'information est appuyée par un mécanisme quelconque de surveillance de programme. La présentation de l'information pourrait aussi inclure des rapports cycliques à l'intention du corps législatif ou administratif qui portent sur des domaines clés où sont effectués des programmes ou sur des champs d'activités importants. Habituellement, ces rapports sont plus détaillés et ont tendance à être soutenus par des processus périodiques comme l'évaluation de programme.

Lorsqu'on applique le cadre de travail il n'est pas nécessaire de mettre de côté les autres processus de présentation de l'information; le cadre de travail vise plutôt à les compléter. Certaines organisations ont constaté que l'utilisation du cadre de travail leur a permis d'élargir et d'intégrer leur stratégie globale de gouverne et de gestion et qu'elle les a aidées à déterminer où apporter les ajustements nécessaires.

En fin de compte, la formule et la fréquence des déclarations de la direction dépendent des besoins de chaque organisme. Certaines organisations publient ces déclarations dans leur rapport annuel.²³¹ D'autres le font dans un rapport spécial à l'intention du corps législatif ou administratif pour présenter les résultats d'un projet pilote sur la préparation de déclarations de la direction.²³² D'autres encore ont adopté une stratégie selon laquelle la direction produit des déclarations à l'intention du corps législatif ou administratif sur une série de projets échelonnés sur une période déterminée, et portant sur des domaines d'activité différents.²³³

De nombreux facteurs interreliés influent sur la façon et le moment de produire des déclarations de la direction. Comme nous l'avons

mentionné précédemment, ces facteurs incluent : le calendrier de prise de décisions du corps législatif ou administratif, la pertinence continue des déclarations déjà produites et le rapport coût-avantage d'en produire de nouvelles.

Certaines parties de l'information incluse dans les déclarations de la direction sur la performance globale seront utiles pour les prises de décisions à court terme (comme l'information présentée sur la dimension coût et productivité, la réalisation des résultats escomptés en ce qui concerne les opérations à court terme, certains aspects de l'information produite sous les dimensions satisfaction de la clientèle, résultats financiers, et ainsi de suite). Et, quand cela est utile, l'organisation devrait profiter des outils existants pour présenter cette information au corps législatif ou administratif. Par contre, il importe de souligner que malgré l'utilité de l'information à court terme, cette information ne brosse pas un tableau complet de la performance globale. En toute probabilité, l'éventail complet d'information que génère l'utilisation du cadre de travail sera le plus utile lorsque l'information est utilisée en fonction de la planification à long terme, de l'établissement des politiques, de la mise sur pied de programmes et de la prise de décisions sur les ressources.

En dernière analyse, pour préparer un rapport complet et utile sur la performance de l'organisation, on doit adopter un cycle indépendant de celui des rapports annuels axés sur les dépenses mais, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, on doit utiliser ces rapports lorsqu'il convient de le faire. Le cycle et son intégration, le cas échéant, aux autres processus et mécanismes de rapport sont des questions que devront trancher la direction et son corps législatif ou administratif.

LA PHILOSOPHIE SUR LAQUELLE EST FONDÉE L'APPROCHE AXÉE SUR LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION [...] EST IMPORTANTE ET IL CONVIENT DE L'EXPOSER CI-APRÈS. SELON CETTE APPROCHE, ON TIENT LA DIRECTION RESPONSABLE DE SES ACTIVITÉS ET ON L'OBLIGE À RENDRE COMPTE DE SA GESTION. IL DOIT EXISTER UN CLIMAT DE CONFIANCE ENTRE LA DIRECTION ET LES INSTANCES SUPÉRIEURES. EN FIN DE COMPTE, LES DIRIGEANTS DOIVENT DONC ADOPTER UN SYSTÈME DE VALEURS QUI FAVORISE LE SENS DE LA RESPONSABILITÉ CHEZ LES EMPLOYÉS. SANS L'INTÉGRATION D'UN TEL SYSTÈME DE VALEURS, TOUS LES SYSTÈMES ET PRATIQUES AU MONDE NE SERONT PAS SUFFISANTS POUR PROTÉGER L'INVESTISSEMENT DE FONDS PUBLICS.²³⁴

GEORGE ANDERSON

- 216 *LA COMMUNICATION DE DONNÉES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ — L'EXPÉRIENCE DE L'HÔPITAL QUEEN ELIZABETH*, COLLECTION RECHERCHES APPLIQUÉES DE LA FCVI (OTTAWA : FCVI, 1991) [CI-APRÈS *HQE*], p. 63.
- 217 LES RÉSULTATS DE PLUSIEURS DE CES PROJETS ONT ÉTÉ PUBLIÉS DANS LA COLLECTION DE RECHERCHES APPLIQUÉES DE LA FCVI.
- 218 *REPORTING ON EFFECTIVENESS—THE EXPERIENCE OF THE GOVERNMENT OF MANITOBA*, COLLECTION DE RECHERCHES APPLIQUÉES DE LA FCVI (OTTAWA : FCVI, 1991) [CI-APRÈS *MANITOBA*], p. 10.
- 219 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE DONNÉES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ — L'EXPÉRIENCE VÉCUE PAR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT* COLLECTION DE RECHERCHES APPLIQUÉES DE LA FCVI (OTTAWA : FCVI, 1990) [CI-APRÈS *SCHL*], p. 14.
- 220 TIRÉ DE L'EXPOSÉ FAIT PAR GUY BRETON, VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, À L'OCCASION DU CONGRÈS ANNUEL DE 1991 DES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS DU CANADA.
- 221 *REPORTING AND AUDITING EFFECTIVENESS—THE EXPERIENCE OF THE CITY OF GLOUCESTER*, COLLECTION DE RECHERCHES APPLIQUÉES DE LA FCVI (OTTAWA : CCAF, 1992) [CI-APRÈS *GLOUCESTER*], p. 23.
- 222 DU DISCOURS PRONONCÉ PAR MARY FERGUSON-PARÉ, VICE-PRÉSIDENTE DES SERVICES INFIRMIERS, HÔPITAL QUEEN ELIZABETH DE TORONTO, À L'OCCASION DU CONGRÈS ANNUEL DE 1991 DE LA FCVI.
- 223 *SCHL*, *OP. CIT.* P. 14.
- 224 *GLOUCESTER*, *OP. CIT.* P. 21.
- 225 *HQE*, *OP. CIT.* P. 66.
- 226 *SCHL*, *OP. CIT.* P. 14.
- 227 TIRÉ DU DISCOURS PRONONCÉ PAR J. PETER GREGORY, DIRECTEUR EXÉCUTIF, BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE, À L'OCCASION DU CONGRÈS ANNUEL DE 1992 DE LA FCVI.
- 228 ROXY FREEDMAN, SOUS-MINISTRE DES SERVICES À LA FAMILLE, GOUVERNEMENT DU MANITOBA, CITÉE DANS *MANITOBA*, p. 47.
- 229 *HQE*, *OP. CIT.* P. 67-69.
- 230 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC*, *OP. CIT.* P. 127.
- 231 VOIR COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL [QUÉBEC], *RAPPORT ANNUEL 1992-1993* (SEPTEMBRE 1993) ET *RAPPORT ANNUEL 1993-1994* (SEPTEMBRE 1994).
- 232 VOIR ALBERTA VOCATIONAL COLLEGE—CALGARY, *EVALUATION OF EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY* (CALGARY : ALBERTA VOCATIONAL COLLEGE, MARS 1994).
- 233 *HQE*, *OP. CIT.*
- 234 GEORGE ANDERSON, ALORS PRÉSIDENT DE LA SCHL, CITÉ DANS *SCHL*, *OP. CIT.* P. II.

C H A P I T R E 1 2

MISE EN OEUVRE D'UN PROJET DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ

Dans le présent chapitre, nous décrivons les étapes à franchir pour réaliser un projet de présentation de l'information sur l'efficacité, étapes qu'adopterait un organisme qui s'engage à mettre à l'essai le cadre de travail en matière d'efficacité.

Le processus proposé est un regroupement des approches adoptées par les divers organismes qui ont appliqué le cadre de travail. En vous le présentant, nous faisons ressortir ce qui, d'après les personnes qui ont participé activement à la réalisation des applications expérimentales, a bien fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, et ce qui aurait pu être amélioré.

Ces suggestions ne sont que des conseils généraux et ne doivent pas être vues comme une règle absolue qui ne tiendrait pas compte des circonstances propres à chaque organisme. D'autres stratégies et étapes pourraient être envisagées — et dans certains cas, elles devraient l'être. Dans la mesure du possible, nous signalons les autres options et discutons des facteurs devant être considérés avant de faire un choix.

U N A P E R Ç U D U P R O C E S S U S

Le processus proposé comporte sept phases plus ou moins distinctes et quatorze étapes plus ou moins discrètes, depuis le moment où la

notion des déclarations de la direction est présentée aux dirigeants jusqu'au dépôt du rapport final préparé par la haute direction à l'intention du corps législatif ou administratif, et accompagné ou non, selon le cas, de l'opinion du vérificateur.

Habituellement, le concept est d'abord présenté au chef de la direction et à la haute direction, bien que le processus puisse commencer par une séance d'information à l'intention du corps législatif ou administratif. Dans l'exemple ci-après, nous retenons le premier scénario.

D'après l'expérience acquise, nous constatons que la majeure partie du travail d'un premier projet (c'est-à-dire une fois la décision prise d'appliquer le cadre de travail) peut nécessiter de sept à dix mois. Si le projet comporte une vérification, il faut compter plus de temps pour couvrir les étapes de la planification de la vérification, de l'examen et de la déclaration de fiabilité, quoique ce travail pourrait être effectué en simultanément.

Après avoir effectué le processus une première fois, l'organisme peut éliminer certaines étapes au cours d'une application subséquente et, en général, le processus devrait se dérouler plus efficacement et plus rapidement. Tous les organismes qui ont participé au programme de recherche appliquée de la Fondation partagent cet avis. À titre d'exemple, il n'y aurait pas lieu de répéter la Phase I, qui consiste à présenter et à expliquer aux dirigeants le cadre de travail de la Fondation. De plus, il peut aussi être possible de rendre le processus encore plus efficace en éliminant, en combinant ou en abrégant certaines étapes. Un organisme devrait pouvoir tirer des leçons de sa première application du cadre de travail, et ainsi réduire l'investissement et le temps nécessaires pour exécuter les projets subséquents de présentation de l'information.

Voici un aperçu des principales phases de la mise en oeuvre d'un premier projet de présentation de l'information sur l'efficacité.

- I Obtenir l'engagement initial du chef de la direction et de la haute direction
- II Décider de l'objet du projet et de la marche à suivre
- III Effectuer le travail préparatoire et commencer la mise en oeuvre du projet
- IV Retravailler les premières déclarations de la direction
- V Rédiger le rapport sur les déclarations de la direction
- VI Présenter le rapport au corps législatif ou administratif
- VII Procéder à la vérification des déclarations de la direction sur l'efficacité

Dans les pages qui suivent, nous guidons le lecteur à travers toutes les phases proposées. Chacune des étapes du processus est décrite et, dans plusieurs cas, des renseignements supplémentaires sont donnés sur les points à considérer ainsi que sur les stratégies et les outils à envisager durant l'application du cadre de travail dans un organisme particulier.

**PHASE I — OBTENIR
L'ENGAGEMENT INITIAL DU
CHEF DE LA DIRECTION ET
DE LA HAUTE DIRECTION**

Étape 1 : Évaluer l'utilité du cadre de travail (le chef de la direction se charge de cette évaluation)

Étape 2 : Tenir une séance d'information à l'intention de la haute direction

Étape 3 : Tenir un atelier organisationnel à l'intention de la haute direction

Étape 1 : Le chef de la direction détermine si les idées et les questions sur lesquelles porte le cadre de travail sont suffisamment importantes pour l'organisme afin que la haute direction se renseigne davantage sur l'objet et l'application du cadre de travail.

Le bilan de responsabilisation ci-dessous est offert pour aider le chef de la direction (ou autre cadre supérieur ou membre du corps législatif ou administratif) à trancher la question. Le chef de la direction recevra probablement ce bilan de quelqu'un qui connaît bien le cadre de travail de la FCVI et qui estime que son utilisation clarifierait et améliorerait les liens en matière de reddition de comptes entre la direction et le corps législatif ou administratif. Cette personne pourrait jouer le rôle de conseiller si l'on décidait de mettre en oeuvre un tel projet.

Le bilan de responsabilisation pose trois questions importantes au chef de la direction :

- En ce qui concerne l'efficacité, quelles sont les questions importantes pour vous et pour les personnes ou groupes à qui votre organisme est tenu de rendre des comptes ?
- Dans quelle mesure traitez-vous de ces questions de façon efficace et comment évaluez-vous votre efficacité ?
- Le cadre de travail de la FCVI peut-il vous aider à cerner, à analyser et à régler ces questions ?

Le bilan de responsabilisation met en évidence certaines des questions qui pourraient raisonnablement être examinées en fonction des douze dimensions de l'efficacité. L'importance qu'accorde le chef de la direction à chacune de ces questions, et la mesure dans laquelle celui-ci est satisfait de l'information qui existe actuellement seront des facteurs déterminants qui permettront à la direction de décider s'il est utile de se renseigner davantage sur le cadre de travail.

BILAN DE RESPONSABILISATION

Dans chacune des cases, inscrivez le chiffre correspondant à l'importance que revêt l'information à présenter pour vous et pour votre organisme. Voici l'échelle proposée :

0—Aucune importance 1—Faible importance 2—Assez grande importance 3—Très grande importance

ORIENTATION DE LA GESTION

Est-ce que chacun comprend ce en quoi consistent ses responsabilités ?

- La mission et les priorités de l'organisme sont-elles claires, de même que bien comprises et partagées par tous et chacun ?
- Existe-t-il des valeurs communes liant les divers groupes professionnels, administratifs et culturels et les aidant à collaborer ?
- Le personnel a-t-il l'autorité et les outils nécessaires pour prendre des décisions et agir conformément aux responsabilités qui lui sont déléguées ?
- La planification et les moyens de communication de l'organisme favorisent-ils ce qui précède ?

PERTINENCE

Nos activités sont-elles toujours nécessaires en regard des conditions, besoins ou problèmes auxquels elles sont censées répondre ?

- Quelles sont la nature et l'étendue de ces conditions, besoins et problèmes — aujourd'hui, et dans leur évolution au fil des ans ?
- Que font les autres organismes en ce qui concerne ces conditions, besoins ou problèmes ?
- Quelle valeur ajoutée les biens ou services de l'organisme sont-ils censés créer ?
- Les activités actuelles correspondent-elles au mandat conféré ?

À-PROPOS

Les efforts déployés et les méthodes choisies pour atteindre les objectifs sont-ils logiques et suffisants ?

- Dans quelle mesure chaque bien ou service est-il nécessaire pour atteindre les objectifs visés ?
- Les biens et services sont-ils conçus et fournis de façon à répondre le plus efficacement possible aux conditions, besoins ou problèmes décelés ?
- Dans quelle mesure nos biens ou services se conforment-ils aux normes de pratique, code d'éthique, etc., le cas échéant ?
- Les efforts déployés en vue de produire les biens ou services sont-ils suffisants pour atteindre les objectifs visés, répondre aux besoins décelés, etc. ?

RÉALISATION DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Quels défis les objectifs fixés présentent-ils pour l'organisme, et ces objectifs ont-ils été atteints ?

- Dans quelle mesure les résultats obtenus dans des secteurs clés de performance satisfont-ils les attentes en ce qui concerne (le cas échéant) :
 - les conditions, les besoins ou les problèmes décelés ?
 - les cibles de performance établies ?
 - la performance antérieure de l'organisme ?
 - la performance d'organismes ou d'activités semblables ?
- L'organisme respecte-t-il ses propres normes, prend-il donc les mesures qui s'imposent ?

DEGRÉ DE SATISFACTION

Les clients et les principaux intéressés sont-ils satisfaits de l'organisme et des biens ou services fournis ?

- Quelles sont les attentes des clients et des autres parties intéressées principales et sur quoi ces attentes sont-elles fondées ?
- Dans quelle mesure les clients et les principaux intéressés se disent-ils satisfaits de l'organisme et des biens ou services fournis ?
- L'organisme et ses biens ou services sont-ils respectés au sein du réseau de pairs ?

EFFETS SECONDAIRES

Quels sont les effets non prévus — qu'ils aient été intentionnels ou non, positifs ou négatifs ?

- Quels sont les effets secondaires (p. ex., sur la société, l'économie, les finances ou l'environnement) que pourraient avoir les activités, biens ou services de l'organisme sur ses clients, les autres parties intéressées, ou sur des organismes ou programmes connexes, ou encore sur la société en général ?
- Les effets secondaires empêchent-ils l'organisme d'atteindre les objectifs visés, ou poussent-ils l'organisme à remettre en question la valeur attribuée aux objectifs primaires ?

COÛTS ET PRODUCTIVITÉ

Quels sont les liens entre les coûts, les intrants et les résultats ?

- Les normes s'appliquant au bien ou au service en question sont-elles respectées au coût le moins élevé possible ?

- Dans quelle mesure un équilibre approprié existe-t-il entre l'investissement des capitaux et les dépenses de fonctionnement, les frais généraux et opérationnels, l'utilisation des principales ressources, etc. ?
- Comment l'organisme se compare-t-il aux autres organismes semblables en ce qui concerne les questions ci-dessus ?

CAPACITÉ D'ADAPTATION

Dans quelle mesure l'organisme peut-il prévoir le changement et s'y adapter ?

- L'organisme a-t-il des réseaux et des processus lui permettant de déceler et d'évaluer les tendances et les changements importants dans son environnement ?
- Dans quelle mesure l'organisme a-t-il pu bien s'adapter ou répondre à l'évolution des besoins, des circonstances, etc. ?
- Comment les pratiques de l'organisme à cet égard se comparent-elles à celles d'organismes semblables ?

RÉSULTATS FINANCIERS

Dans quelle mesure l'organisme obtient-il de bons résultats financiers en ce qui concerne l'appariement des coûts et des revenus et crédits, et la valeur des éléments de l'actif et celle des engagements financiers ?

- Les livres comptables, les registres et les systèmes d'information et de contrôle de gestion financière sont-ils conformes aux bonnes politiques et procédés financiers ?
- Comment les rapports coût-revenu se comparent-ils à ceux d'organismes semblables ?
- Dans quelle mesure la situation financière de l'organisme est-elle viable ?
- L'organisme a-t-il toujours effectué ses opérations en respectant les budgets et les niveaux de financement ?

ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

Dans quelle mesure l'organisme fournit-il une ambiance de travail heureuse, saine et constructive où le personnel est motivé à travailler de concert, à s'adapter aux changements et à se perfectionner ?

- Les descriptions de tâches correspondent-elles aux responsabilités de travail assignées ?
- Les employés ont-ils l'occasion et les moyens de fournir les services aux clients d'une manière qui est appréciée par ceux-ci ?
- Le personnel a-t-il recours à des installations et à un équipement adéquats pour accomplir son travail ?
- L'organisme offre-t-il un lieu sûr de travail à ses employés et à ses clients ?
- Le rendement des employés répond-il aux attentes convenues, et les efforts déployés par les employés sont-ils bien reconnus par l'organisme ?

- La direction est-elle au courant des opinions qu'ont ses employés sur leur travail, sur la satisfaction qu'ils en retirent, et sur les pratiques de gestion de l'organisme ?
- Le plan de gestion des ressources humaines est-il intégré à la culture et aux plans opérationnels de l'organisme afin que soient assurés le recrutement, le maintien et le perfectionnement de personnes compétentes ?

PROTECTION DE L'ACTIF

Les principaux éléments de l'actif — comme le personnel clé, les dossiers sur les clients, les installations, l'équipement, l'inventaire, les processus ou les conventions — sont-ils bien protégés contre des risques de pertes ?

- Quel est le risque pour l'organisme que pose un dommage ou une perte à un de ses principaux éléments de l'actif ?
- L'organisme a-t-il pris les dispositions nécessaires pour se protéger contre ce risque ?
- Les dispositions prises sont-elles conformes à la réglementation en vigueur ?
- Comment ces dispositions se comparent-elles à celles de l'industrie en général ?

CONTRÔLE ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

La direction dispose-t-elle de l'information dont elle a besoin pour étayer ses décisions et les comptes qu'elle doit rendre, et utilise-t-elle bien cette information ?

- La direction reçoit-elle une information complète, valable et juste, qui satisfait ses besoins en matière de prise de décision et d'obligation de rendre compte ?
- La reddition de comptes est-elle transparente ?
- L'information nécessaire est-elle communiquée au moment opportun et selon le niveau de détail suffisant ?
- Dans quelle mesure les systèmes et processus de contrôle et de reddition de comptes représentent-ils un bon rapport coût-efficacité ?

Ce questionnaire rempli, vous devez maintenant examiner seulement les questions auxquelles vous avez attribué la note 2 ou 3, c'est-à-dire seules les questions que vous estimez être d'une « assez grande » ou « très grande » importance.

Posez-vous alors les questions suivantes :

- Dans quelle mesure l'organisme fournit-il déjà des données sur cette question ?
- Sur quoi est-ce que je me base pour faire cette constatation ?
- Dans quelle mesure mes collègues de la direction et les personnes envers qui nous sommes tenus responsables se diraient-elles d'accord avec moi sur ces questions ?

Évidemment, c'est à vous et à votre équipe de direction de décider de la façon dont vous allez traiter les résultats de ce bilan de responsabilisation.

Si, une fois qu'il a rempli le questionnaire, le chef de la direction estime que le cadre de travail soulève des questions d'une importance suffisante pour justifier un examen plus approfondi, il passe à l'Étape 2.

Étape 2 : Le chef de la direction et la haute direction assistent à une séance d'information d'une heure sur le cadre de travail de la FCVI.

La personne qui animera la séance d'information doit être bien renseignée sur le concept de la présentation de l'information sur l'efficacité et doit bien saisir ce en quoi consiste la mise en oeuvre d'un tel régime. Elle doit avoir une connaissance des processus, des changements et des comportements organisationnels. Il va sans dire que l'animateur devrait aussi connaître l'organisme en cause et les questions dont celui-ci doit traiter.

Dans certains cas, on ne retrouvera pas toutes ces qualités chez une seule personne; il faudra alors que l'animateur soit accompagné ou secondé par un collègue.

L'objet de la séance d'information n'est pas de « vendre » un produit ou un service, ni de convaincre le corps législatif ou administratif ou la haute direction de procéder à la mise en oeuvre du cadre de travail. La séance d'information a plutôt pour but de fournir au groupe visé l'information dont il a besoin pour déterminer s'il convient ou non d'investir des efforts supplémentaires pour poursuivre l'étude du cadre de travail.

L'animateur doit bien saisir ce point s'il veut le transmettre au groupe visé.

Pour aider l'animateur, la FCVI a préparé une trousse contenant des conseils détaillés sur la façon de préparer et d'animer la séance d'information. La trousse a été produite en 1990 et depuis, plusieurs documents et films vidéo y ont été ajoutés. Dans cette trousse, on insiste sur les points suivants :

- l'animateur ou le conseiller doit établir et communiquer des attentes raisonnables à l'égard de la séance d'information;
- les membres de la direction doivent comprendre qu'il s'agit d'une méthode axée sur la présentation d'information par eux aux personnes à qui ils sont tenus de rendre des comptes; il ne s'agit pas simplement d'une autre méthode de vérification effectuée par un expert-comptable;
- il importe de définir les caractéristiques organisationnelles qui favorisent une mise en oeuvre réussie du cadre de travail.

Il revient au chef de la direction de veiller à ce que la séance d'information réponde aux besoins particuliers de l'organisme. De par les fonctions qu'il exerce, le chef de la direction connaît très bien les besoins du corps législatif ou administratif et l'orientation générale de l'organisme. Il est probable que c'est à la séance d'information que la haute direction, en tant que groupe, entendra parler pour la première fois du concept de la présentation de l'information sur l'efficacité et qu'elle pourra en discuter. De plus, les membres de la haute direction seront probablement influencés par l'opinion, les attentes et l'enthousiasme du chef de la direction.

Le chef de la direction (ainsi que le « parrain » au sein de l'organisation) et l'animateur ou le conseiller devraient se rencontrer avant la tenue de la séance d'information afin de discuter de questions comme les attentes ou l'approche générale à adopter. Ils devraient aussi établir un ordre du jour clair pour la séance.

On a constaté qu'il est très utile pour le chef de la direction d'ouvrir la séance d'information et de le faire :

- en situant la présentation de l'information sur l'efficacité dans le contexte, d'une part, des défis que représentent la gouverne et la

EXEMPLE - ORDRE DU JOUR**POUR LA SÉANCE D'INFORMATION**

- 1. Allocution d'ouverture par le chef de la direction**
- 2. Présentation de l'animateur**
- 3. Exposé par l'animateur expliquant la mise au point du cadre de travail et son objet**
- 4. Visionnement du court métrage expliquant le cadre de travail pour la présentation de l'information sur l'efficacité**
- 5. Commentaires et discussion sur l'utilisation du cadre de travail dans d'autres organismes afin d'établir un « pont » entre le visionnement du film et la période de questions**
- 6. Conseils stratégiques concernant la mise en oeuvre d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité**
- 7. Période de questions**

gestion des politiques pour l'organisme et, d'autre part, des responsabilités de la direction et de sa capacité à élaborer son propre plan d'action pour relever ces défis;

- en précisant ses propres attentes face à la séance;
- en posant quelques grandes questions à l'animateur ou en lui demandant d'expliquer certains points.

Pour bien situer la présentation de l'information sur l'efficacité dans le contexte des besoins de l'organisme, il serait utile pour le chef de la direction d'expliquer comment il perçoit les défis que doit relever l'organisme. Voici certains points qu'il pourrait aborder :

- les changements ou les signes indiquant des changements possibles dans les besoins des clients, ou les questions touchant leur démographie;
- les solutions de rechange pour répondre aux besoins précités;
- les problèmes causés par la conjoncture économique;
- les tendances ou les pressions exercées sur les ressources dont dispose l'organisme pour réaliser son mandat;
- l'impact de tout changement récent ou envisagé aux lois ou règlements, ou de toute tendance à cet égard;
- les tendances ou les changements relatifs aux attentes qu'ont les administrations, les clients ou toute autre partie intéressée (y compris le public), p. ex., la déréglementation, la reddition de comptes, la présentation de l'information ou l'accroissement des pouvoirs;
- la nécessité pour l'organisme d'accroître la qualité et non la seule quantité de l'information ou des comptes rendus;
- les défis que posent la gestion du risque et la création d'attentes réalistes chez le public (et les administrations) à cet égard;
- l'occasion pour l'organisme de faire preuve de leadership au sein du secteur public.

L'expérience nous montre que le chef de la direction peut couvrir les points nécessaires en quelque 15 minutes au début de la séance. Ainsi, il s'assure que la séance répondra aux besoins de la haute direction. L'allocution d'ouverture du chef de la direction ne devrait pas porter sur le cadre de travail en soi, mais devrait plutôt viser à situer la présentation de l'information sur l'efficacité dans un contexte où les participants en arriveraient à se poser la question suivante :

Le cadre de travail pourrait-il vraiment nous aider à résoudre nos problèmes de gestion ?

L'animateur devrait être prêt à adapter son exposé de façon à répondre aux questions posées par le chef de la direction. Les questions pourraient porter sur divers sujets, notamment :

- les concepts ou le processus de la présentation de l'information sur l'efficacité;
- la participation de la haute direction tout au long du processus;
- l'expérience acquise par d'autres;
- les prochaines étapes possibles;

- les façons de présenter le concept à d'autres échelons de gestion et aux principaux praticiens oeuvrant au sein de l'organisme.

Après le visionnement du film, les participants auront probablement plusieurs questions à poser sur la nature, l'objet, la portée et les caractéristiques des déclarations de la direction. La trousse de la séance d'information à l'intention de la haute direction qu'a préparée la FCVI contient un document qui peut être distribué aux participants pour aider à centrer la discussion et proposer des réponses aux questions les plus souvent posées :

LE CONCEPT DES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION

QU'EST-CE QU'UNE DÉCLARATION DE LA DIRECTION ?

Une déclaration de la direction est un énoncé explicite préparé par la haute direction à l'intention de son corps législatif ou administratif (p. ex., son conseil d'administration) sur un aspect de l'efficacité ou de la performance de l'organisme.

QUEL EST L'OBJET D'UNE DÉCLARATION DE LA DIRECTION ?

La déclaration de la direction est un moyen utilisé par la haute direction pour s'acquitter d'un aspect important de sa responsabilité, c'est-à-dire de rendre des comptes à ceux qui ont approuvé le mandat de l'organisme, et qui lui ont délégué les pouvoirs et les ressources nécessaires.

Le corps législatif ou administratif se sert de l'information contenue dans les déclarations de la direction pour prendre ses décisions; il s'appuie également sur ces déclarations pour exercer ses responsabilités de surveillance, c'est-à-dire tenir la direction responsable de la performance de l'organisme.

L'information incluse dans les déclarations de la direction aide aussi le corps législatif ou administratif à expliquer la performance de l'organisme — de même que ses propres décisions — aux parties intéressées.

SUR QUOI LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION PORTENT-ELLES ?

Selon la complexité de l'organisme, les exigences dictées par la situation en cause ou l'aspect de la performance que l'on examine, les déclarations de la direction portent sur l'ensemble des activités d'un organisme, ou sur un champ d'activité important ou encore sur un programme de grande envergure.

EN QUOI LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS ET CARACTÉRISTIQUES D'UNE DÉCLARATION DE LA DIRECTION CONSISTENT-ILS ?

La déclaration vise surtout à fournir de l'information. Il ne s'agit pas d'un document dans lequel la direction offre seulement une interprétation ou une conclusion sommaire, bien qu'un tel jugement puisse être utile pour établir un contexte en vue d'une discussion plus approfondie.

La déclaration de la direction devrait refléter tout l'éventail des données nécessaires pour offrir une explication complète de l'efficacité. Les conséquences des lacunes importantes, ou les mises en garde à cet égard, devraient être signalées.

À ce stade de l'évolution des déclarations de la direction sur l'efficacité, il n'existe pas encore de principes ni de conventions de gestion (convenus entre le corps législatif ou administratif et la direction). Il conviendrait donc d'expliquer dans la déclaration de la direction pourquoi l'information est jugée importante pour la haute direction et pour le corps législatif ou administratif, et d'indiquer les principaux facteurs ou critères qui ont été appliqués par la direction pour évaluer l'efficacité. Ainsi, la direction et le corps législatif ou administratif auraient une base explicite sur laquelle se fonder pour établir leurs attentes mutuelles.

Les déclarations de la direction servent aussi de documents de référence pour les divers praticiens qui effectuent des tâches au nom de la direction ou du corps législatif ou administratif. Parmi les praticiens, citons l'évaluateur ou l'analyste qui relève de la direction et à qui celle-ci peut demander de collecter des données ou de procéder à des analyses pour l'aider à préparer ses déclarations. Citons aussi le vérificateur qui relève du corps législatif ou administratif et à qui celui-ci peut demander d'examiner les déclarations de la direction et de produire une déclaration de fiabilité.

À QUOI EST-IL RAISONNABLE DE S'ATTENDRE AU DÉBUT ?

Au début, il serait raisonnable de s'attendre à ce que ni le conseil ni la direction ne puissent connaître parfaitement les besoins et les exigences de l'autre en ce qui concerne les déclarations de la direction. De plus, compte tenu de la nouveauté de certains des concepts, il serait déraisonnable de s'attendre à ce que toute l'information nécessaire soit disponible.

Pour être réaliste, l'objet d'une première application du cadre de travail devrait consister à exploiter au maximum l'information et les analyses existantes et facilement accessibles, et à déceler et évaluer toute lacune. Ainsi, la direction et le corps législatif ou administratif pourraient se fonder sur les premières déclarations produites, quoiqu'elles seraient imparfaites, pour comprendre ce qui est requis, ce qui peut être produit avec un bon rapport coût-efficacité, et pour s'entendre sur la stratégie à adopter.

Les participants auront aussi probablement des questions à poser sur les principaux facteurs à considérer pour bien appliquer le cadre de travail, et élaborer une stratégie de mise en oeuvre. De plus, ils voudront savoir où des applications

expérimentales ont eu lieu et quelles leçons en ont été tirées. L'encadré ci-dessous peut être distribué aux participants de la séance et utilisé pour répondre à ces questions :

**PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ —
LIGNES DIRECTRICES GÉNÉRALES, CONSEILS QUANT À LA MISE
EN OEUVRE D'UN PROJET ET LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE**

***PRINCIPALES LIGNES DIRECTRICES À L'INTENTION D'UN ORGANISME QUI ENVISAGE D'APPLIQUER LE
CADRE DE TRAVAIL DE LA FCVI***

- Chacune des 12 dimensions de l'efficacité devrait être prise en considération, et une explication devrait être offerte en l'absence d'information sur l'une ou l'autre de ces dimensions.
- Les déclarations de la direction (énoncés) sur chacune des dimensions devraient présenter l'éventail complet des données sous-jacentes ainsi que toute explication pertinente.
- Les déclarations devraient être préparées en fonction des besoins du corps législatif ou administratif (c'est-à-dire la personne ou le groupe visé).
- La haute direction doit participer activement à l'élaboration des déclarations.
- L'organisme devrait établir une stratégie globale quant au moment opportun de présenter les déclarations de la direction.

***ÉTAPES ET POINTS À CONSIDÉRER EN VUE DE DÉCIDER DE L'OPPORTUNITÉ D'APPLIQUER LE CADRE DE
TRAVAIL ET, LE CAS ÉCHÉANT, DE LA STRATÉGIE DE MISE EN OEUVRE***

- Sensibiliser la haute direction et le corps législatif ou administratif au concept avant que l'organisme ne prenne une décision finale sur l'opportunité d'appliquer le cadre de travail
- Adopter une méthode structurée afin d'amener l'organisme à prendre cette décision. À ce stade, cerner les grandes questions touchant la mise en oeuvre d'un tel projet, surtout celles portant sur l'objet du projet, et y répondre.
- Établir l'engagement des participants :
 - les cadres supérieurs
 - les fournisseurs d'information (p. ex., évaluateurs, analystes en matière de politiques, planificateurs, etc.)
 - le service de vérification interne
 - le personnel de soutien et les conseillers
 - le(s) vérificateur(s) externe(s)
 - le groupe de coordination / le groupe de travail
- Le cas échéant, s'assurer d'obtenir l'appui et l'engagement du vérificateur externe
- Formuler les déclarations de la direction :
 - s'assurer de la clarté des activités, de la mission, de l'objet, des cibles, des objectifs
 - établir le lien entre les dimensions et ce qui précède
 - expliquer l'importance relative de chacune des dimensions, déterminer les choix stratégiques possibles et les options par rapport à chacune des dimensions
 - déterminer les facteurs devant être pris en considération ou les critères d'évaluation devant être appliqués afin de brosser un tableau complet de l'efficacité par rapport à

chacune des dimensions

- obtenir l'information nécessaire
- formuler les conclusions sur l'efficacité en fonction de chacune des dimensions
- retravailler les déclarations selon un processus itératif
- établir un dialogue continu avec le corps législatif ou administratif et, le cas échéant, toute autre partie intéressée
- Rédiger le rapport final sur les déclarations de la direction
- Le cas échéant, obtenir une déclaration de fiabilité d'un expert-comptable

QUELQUES LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE

- Le rôle du conseiller externe devrait être bien compris; la direction ne peut lui déléguer la responsabilité de préparer les déclarations sur l'efficacité. Cependant, la participation d'un conseiller est primordiale.
- La règle du 80/20 s'applique — il importe de se concentrer seulement sur l'information requise et d'éviter de paralyser tout le processus par trop d'analyses. La perfection n'est pas l'objectif visé.
- Le coût (temps et argent) de l'élaboration des déclarations dépend de la nature de l'information disponible et des décisions que prend la direction sur la nécessité ou la rentabilité de combler les lacunes en matière d'information. Il n'est toutefois pas nécessaire de combler toutes les lacunes décelées.
- Le temps, les coûts et, ultimement, le succès du projet dépendent de la qualité de l'interaction entre les cadres supérieurs, de même que de leur engagement. Un bon esprit d'équipe est essentiel au processus.
- Les contraintes devraient être prises en considération mais ne devraient pas devenir des déterminants absolus en ce qui concerne l'application du cadre de travail et les propres processus décisionnels de l'organisme.
- L'application du cadre de travail exige qu'on tienne compte du passé, du présent et de l'avenir. La direction se doit d'explorer le passé, le présent et l'avenir en se préoccupant des réalités actuelles.
- Le choix de l'objet de la première application du cadre de travail est très important. Cette décision ne devrait pas être prise avant que la direction n'ait eu l'occasion de se familiariser davantage avec le cadre de travail et de se renseigner sur la façon dont celui-ci pourrait être appliqué à son organisme (p. ex., après avoir assisté à l'atelier organisationnel—étape 3 ci-dessous). À titre d'exemple :
 - L'application initiale du cadre de travail à l'ensemble des activités d'un organisme constitue une entreprise très ambitieuse; même si c'était possible, il se peut que cette décision ne soit pas la bonne ni celle qui représente le meilleur rapport coût-efficacité pour l'organisme.
 - L'application initiale du cadre de travail à un champ d'activité de faible envergure

réduit la rentabilité de l'exercice en limitant la valeur ajoutée que crée la présentation de l'information sur l'efficacité pour la gestion stratégique.

- L'application initiale à une fonction de soutien administratif (planification, finances, etc.) limite la valeur stratégique du résultat puisque la principale préoccupation du corps législatif ou administratif et de la haute direction se situe plutôt au niveau des principaux programmes ou champs d'activité de l'organisme. À titre d'exemple, les organismes n'existent pas pour gérer leurs ressources humaines; ils les gèrent pour les aider à atteindre les objectifs de leurs programmes. De toute façon, le cadre de travail permet déjà d'examiner automatiquement toute question administrative (p. ex., la question de l'efficacité de la gestion des ressources humaines pourrait être traitée sous la dimension « environnement de travail » ou encore, sous la dimension « protection de l'actif », car ces dimensions visent à aider l'organisme à déterminer l'efficacité globale d'un de ses principaux programmes ou champs d'activité).
- Les vérificateurs devraient être engagés et bien renseignés, et ils devraient faire partie de l'équipe de travail.

Peu après la tenue de la séance d'information, le chef de la direction et les membres de la haute direction devraient décider si l'intérêt est suffisant pour justifier l'investissement de temps nécessaire pour évaluer si l'organisme pourrait profiter de la mise en oeuvre du cadre de travail.

Étape 3 : Environ un mois après la tenue de la séance d'information, les membres de la haute direction assistent à un atelier organisationnel présidé ou parrainé par le chef de la direction. Cet atelier d'une durée d'un jour est animé par une personne bien renseignée, respectée par la haute direction et jugée capable de traiter des questions en cause au niveau stratégique.

L'atelier organisationnel permet aux membres de la direction de comprendre les douze dimensions du cadre de travail en matière d'efficacité. Les membres ont aussi l'occasion d'appliquer certains aspects du cadre de travail à quelques-uns de leurs principaux programmes ou champs d'activité. En se référant à ces dimensions, même si ce n'est que d'une façon générale,

les membres de la direction perçoivent ce en quoi consiste la formulation des déclarations de la direction, et les défis qu'ils pourraient avoir à relever durant le processus.

À la fin de l'atelier, les membres de la haute direction auront obtenu l'information et les conseils nécessaires pour prendre une décision sur l'opportunité de poursuivre la mise en oeuvre du cadre de travail. En toute probabilité, toutefois, ils ne prendront pas une décision finale à l'atelier même. Ils voudront plutôt se réunir après la tenue de l'atelier pour discuter plus longuement de la question.

À ce stade du processus, le conseiller et la direction auront compris qu'il peut être très raisonnable de décider de ne pas poursuivre la mise en oeuvre du cadre de travail. En effet, la possibilité d'une telle décision devrait être comprise dès le début. La direction peut estimer, par exemple, que le cadre de travail soulève des questions qui sont trop difficiles à traiter en regard des politiques en vigueur. Ou elle peut conclure que la mise en oeuvre du cadre de travail exige

plus de temps et d'efforts que ce qu'elle est prête à investir. En effet, il y a eu des cas où la tenue de l'atelier organisationnel a mené la direction à décider de ne pas poursuivre la mise en oeuvre de cadre de travail et où toutes les parties intéressées ont estimé que, dans les circonstances, cette décision était la bonne. L'objet de l'atelier organisationnel n'est pas de contourner ce genre de questions mais plutôt de les trancher.

Étant donné l'importance des questions discutées durant ces ateliers, la FCVI a préparé une trousse pour aider les animateurs à amener les participants à prendre une décision éclairée. De cette trousse, nous avons tiré les suppléments A et B, en annexe, qui présentent un exemple d'ordre du jour pour l'atelier organisationnel et un survol du guide de l'animateur.

Le conseiller devrait consigner par écrit les résultats des discussions de la direction pendant l'atelier organisationnel, à des fins de consultation aux étapes subséquentes du processus (p. ex., aux Étapes 4 et 5).

PHASE II — DÉCIDER DE L'OBJET DU PROJET ET DE LA MARCHE À SUIVRE

Étape 4 : Passer à la mise en oeuvre du cadre de travail, et déterminer et justifier l'objet du projet

Étape 4 : Dans les quelques semaines qui suivent l'atelier d'un jour, les membres de la haute direction se réunissent pour décider si l'organisme doit mettre le cadre de travail en oeuvre et, le cas échéant, pour déterminer comment il convient de procéder. Le chef de la direction préside la réunion et le conseiller anime la dis-

cussion devant mener à un ensemble de décisions clés. L'ordre du jour n'a pas à être compliqué :

EXEMPLE - ORDRE DU JOUR POUR LA RÉUNION DE LA HAUTE DIRECTION

- 1. Commentaires du chef de la direction sur l'atelier organisationnel; décision de procéder ou non à la mise en oeuvre d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité**
- 2. Survol des étapes de la mise en oeuvre d'un projet par le conseiller**
- 3. Grandes questions à trancher par la haute direction**
- 4. Autres questions**

Le troisième point inscrit à l'ordre du jour est celui qui nécessitera le plus de temps. Voici les grandes questions devant être réglées après que l'organisme a décidé d'aller de l'avant avec un projet pilote, mais avant qu'il ne passe à sa mise en oeuvre.

Grande question #1 — *Déterminer sur quoi portera le premier projet de présentation de l'information sur l'efficacité.*

La discussion pourrait être abordée sous les aspects suivants :

- L'information à communiquer au corps législatif ou administratif et aux parties externes devrait-elle être présentée en fonction :
 - de la mission de l'organisme ? (la mission est habituellement énoncée dans le mandat de l'organisme)
 - de ses principaux programmes ou champs d'activité ?

- des principaux groupes de clients avec qui l'organisme interagit ?
- de la structure organisationnelle de l'organisme ?
- d'une combinaison des points précédents ?
- Le cadre de travail devrait-il être appliqué :
 - à l'ensemble des activités de l'organisme ?
 - progressivement, en commençant par un principal champ d'activité ou programme ?

Avant de prendre une décision, il conviendrait peut-être de tenir compte des facteurs suivants :

- le lien avec les intérêts ou les besoins des personnes à qui s'adresserait le rapport sur l'efficacité (c'est-à-dire les déclarations de la direction);
- le plan d'action de la haute direction à l'égard desdits intérêts et besoins;
- l'engagement de la haute direction et le temps qu'elle est prête à consacrer au projet pilote;
- l'importance de ou des éléments choisis pour faire l'objet du projet;
- la capacité de l'organisme à contrôler efficacement l'exécution du projet;
- la capacité de l'organisme à effectuer le travail analytique nécessaire ou la possibilité d'obtenir de l'aide d'un expert de l'extérieur;
- l'importance des questions qui seraient examinées;
- le lien avec les travaux internes ou externes, et continus ou prévus (p. ex., la réorganisation, la gestion des ressources, les initiatives en matière de politiques, et ainsi de suite);
- le risque inhérent que représente un tel projet par rapport à la valeur ajoutée qu'il créera pour l'organisme et les destinataires du rapport, ou les personnes avec qui transige l'organisme.

Grande question #2 — *Clarifier les attentes face au rapport final sur les déclarations de la direction*

Il conviendrait peut-être de tenir compte des facteurs suivants :

- ce que la haute direction vise à accomplir en produisant un rapport sur l'efficacité;
- comment la haute direction évalue le niveau de connaissance, de controverse, etc., associés au secteur ou aux questions faisant l'objet de l'étude;
- les attentes que d'autres parties concernées se seraient déjà créées face au rapport et, le cas échéant, le réalisme de ces attentes et la capacité de la haute direction à les influencer;
- l'état de l'information existante, et la possibilité de fonder la première application du cadre de travail sur cette information afin de déceler les points faibles, les lacunes et les doublons pour ensuite les corriger;
- l'occasion de découvrir et de consigner par écrit les leçons tirées de cette première application du cadre de travail afin de profiter de cette expérience pour mettre en oeuvre des projets subséquents dans d'autres parties de l'organisme;
- l'occasion de contribuer au bagage général de connaissances sur le ou les éléments de l'organisme examinés.

Grande question #3 — *Déterminer qui, en plus de la haute direction, devrait participer au processus.*

Pour trancher la question des autres participants au processus, et pour déterminer à quel moment, de quelle façon et à quelle fin ces personnes devraient y participer, il peut convenir de tenir compte des points suivants :

- les personnes ou organismes à qui sera éventuellement transmis le rapport sur l'efficacité;
- les échelons inférieurs de gestion;
- le personnel de soutien clé (comme les analystes en matière de politiques, les évaluateurs de programmes, les planificateurs stratégiques, les vérificateurs internes);
- les employés de l'organisme;
- le conseiller externe, soit tout au long du processus ou à certaines étapes de celui-ci.

Grande question #4 — *Déterminer quels sont les groupes qui pourraient être visés par le rapport, quels sont leurs besoins, et les processus nécessaires pour s'assurer de bien les tenir au courant des travaux.*

Pour mettre au point sa stratégie de communication, la haute direction devrait tenir compte des besoins des groupes pouvant avoir un intérêt pour le processus ou le rapport final. Elle devrait aussi prendre en considération ce que ces groupes cherchent à comprendre, le message qu'elle veut transmettre, de même que le moyen et le moment opportun de le faire :

- le corps législatif ou administratif et, le cas échéant, toute autre partie à qui elle doit rendre des comptes;
- le personnel de l'organisme;
- les groupes externes (p. ex., les clients, les organismes gouvernementaux, les instances de réglementation);
- le grand public.

Grande question #5 — *Déterminer la nécessité et les conséquences de soumettre le rapport sur l'efficacité à une vérification et, le cas échéant, la façon et le moment opportun d'intégrer la vérification au processus.*

Pour déterminer s'il convient de soumettre le rapport sur l'efficacité à une vérification, il faudrait peut-être :

- évaluer les conséquences qu'aurait la décision d'inclure ou d'exclure la vérification en ce qui concerne un premier projet de présentation de l'information sur l'efficacité et ce, du point de vue des destinataires du rapport, des autres parties intéressées, des commentateurs indépendants, et ainsi de suite;
- le cas échéant, déterminer à quel moment et de quelle façon le vérificateur devrait participer au projet;
- le cas échéant, établir un moyen de s'assurer que tous et chacun aura des attentes réalistes au début, durant et à la fin du projet.

Grande question #6 — *Déterminer quelle devrait être la première étape du processus, le moment opportun de la franchir, qui devrait y participer, le travail préparatoire nécessaire, et ainsi de suite.*

À ce stade, il importe que les membres de la haute direction en arrivent à un consensus sur les questions précitées. Les détails peuvent être travaillés plus tard. La première étape consiste normalement à tenir un atelier de mise en oeuvre (étape 6, ci-dessous). Il faudrait peut-être prendre en considération les facteurs suivants :

- ce que la direction aimerait avoir accompli au terme de l'atelier de mise en oeuvre;
- la documentation nécessaire pour maximiser la participation de la haute direction à l'atelier, et la personne qui devrait être responsable de préparer ces documents;
- les personnes (autres que les membres de la haute direction) qui devraient prendre part à l'atelier;
- le travail préparatoire que les participants devront faire avant de se présenter à l'atelier;
- la date et le lieu de l'atelier.

Il est primordial de régler toutes ces questions, car elles constituent les bases de toute décision qui influera sur le processus complet de mise en oeuvre.

Sur plusieurs de ces questions, les membres de la haute direction pourraient avoir des points de vue différents et peut-être même contradictoires. Il peut s'avérer difficile d'arriver à un consensus. Les questions à l'étude et les dynamiques de la réunion mettront probablement à l'épreuve les connaissances, l'expérience et l'entregent du conseiller.

À la fin de la réunion, la direction décide de mettre ou de ne pas mettre en oeuvre le cadre de travail. Dans l'affirmative :

- elle décide de l'objet du projet;
- elle désigne les gestionnaires-cadres (et peut-être quelques autres membres du personnel de soutien) qui siègeront au comité directeur;
- elle établit la date du lancement du projet;
- elle détermine les travaux à effectuer avant le lancement du projet.

Après cette réunion, le conseiller rédige un rapport dans lequel il présente les principales décisions prises; il explique également dans ce rapport comment on en est arrivé à ces décisions. Le rapport qu'il prépare devient un moyen de communication général pour renseigner les personnes qui ne participent pas encore au processus. Il sert aussi d'aide-mémoire aux membres de la haute direction; étant donné que le rapport indique les attentes originales de la direction, il sert de point de repère important pour évaluer les progrès.

Au moment opportun après la réunion de la haute direction, le chef de la direction pourrait vouloir informer le corps législatif ou administratif de la décision prise par la direction de procéder et de ses motifs. C'est alors que peut être

discuté le rôle à jouer par le corps législatif ou administratif dans cet exercice.

(Pour l'exemple proposé dans le présente chapitre, nous supposons que la direction a choisi d'appliquer le cadre de travail à un des ses grands secteurs d'activité. Dans la plupart des projets entrepris à ce jour, c'est en effet cette décision qui a été prise.)

PHASE III — EFFECTUER LE TRAVAIL PRÉPARATOIRE ET COMMENCER LA MISE EN OEUVRE DU PROJET

Étape 5 : Préparer l'atelier de mise en oeuvre

Étape 6 : Présenter l'atelier de mise en oeuvre

Étape 7 : Mettre au courant les membres du corps législatif ou administratif et obtenir leur collaboration

Étape 5 : Le conseiller doit accomplir plusieurs tâches importantes avant la tenue de l'atelier de mise en oeuvre, qui est la première étape menant à l'élaboration des déclarations de la direction. Dans la plupart des cas, les analystes de la politique ou les évaluateurs de l'organisme en question aideront le conseiller.

La date choisie pour la tenue de l'atelier de mise en oeuvre est importante. Si cet atelier a lieu trop longtemps après l'atelier organisationnel, on risque de devoir informer de nouveau les participants au début de l'atelier. Par contre, si l'on tient l'atelier trop tôt après l'atelier organisationnel, le conseiller n'aura pas suffisamment de temps pour préparer les documents de référence nécessaires pour aider les participants à se prépa-

rer et à travailler efficacement durant la réunion. Idéalement, l'atelier de mise en oeuvre pourrait avoir lieu au plus tôt six semaines après l'Étape 4 (décision de l'objet et de la marche à suivre), ce qui donnerait environ quatre semaines au conseiller pour se préparer et envoyer les documents de référence aux participants environ deux semaines avant la tenue de l'atelier.

La première tâche du conseiller consiste à élaborer une description concise et complète du programme ou du secteur d'activité en cause. L'information et les explications fournies dans cette description de programme serviront de points de repère essentiels pour les participants au moment de la formulation des déclarations de la direction sur plusieurs des dimensions de l'efficacité.

Même s'il existe déjà une description du programme, celle-ci devra probablement être mise à jour. Dans certains cas, la description du programme pourrait devoir être remaniée complètement. Le supplément C (en annexe) « Plan d'une description de programme », présente un exemple du fond et de la forme d'une telle description.

La première partie du plan porte sur les principaux éléments d'une description de programme; la deuxième, sur les questions que devraient considérer le conseiller et les participants à l'atelier pour formuler des conclusions au sujet de la justesse de la description du programme; et la troisième, sur les mesures, activités ou processus en matière de politique, de planification et d'évaluation. Ce plan aidera les participants à cerner les questions et l'information importantes pour examiner la performance de l'organisation ou du programme, en fonction de chacune des dimensions de l'efficacité.

La deuxième tâche du conseiller consiste à relever et à noter toutes les tendances (internes ou externes), les activités, les mesures ou les rapports qui pourraient avoir une incidence sur les discussions qui auront lieu, notamment :

- les pressions connues qui sont exercées sur l'organisation ou le secteur d'activité à l'étude;
- les besoins connus de la direction, du corps législatif ou administratif, de l'Administration, des clients et des autres parties intéressées;
- les activités entreprises, en cours de préparation ou envisagées, en matière de politique ou de planification;
- les processus, activités et rapports pertinents en matière d'évaluation de la performance.

Le supplément C offre des conseils sur la façon de présenter des renseignements généraux sur les processus, activités et mesures pertinents en matière de politique, de planification et d'évaluation.

La troisième tâche du conseiller consiste à dégager, de toute cette information, un ensemble d'idées et de suggestions préliminaires qui s'appliquent particulièrement au programme à l'étude. Les participants peuvent considérer ces idées comme un point de référence initial pour se préparer en vue de l'atelier et des discussions qui y auront lieu. Les suggestions portent notamment sur :

- pourquoi, pour qui et comment l'information sur chacune des dimensions peut être importante;
- la nature des critères ou des facteurs clés qui permettent d'évaluer la performance par rapport à chacune des dimensions;
- les sources possibles d'information ou de données pour chacune des dimensions.

À ce stade-ci, il est peu probable que tous les participants partagent la même vision d'une déclaration de la direction. Cette question doit être réglée avant l'atelier de mise en oeuvre. Pour ce faire, le conseiller pourrait distribuer le document « Éléments d'une déclaration de la direction » décrit ci-après.

Dans ce document, on décrit le fond et la forme d'une déclaration de la direction et dresse aussi la liste des questions à considérer avant d'élaborer une déclaration de la direction sur chacune des dimensions de l'efficacité. Ce document vise à aider la direction à préparer le premier jet des déclarations sur chacune des dimensions de l'efficacité. Il s'agit notamment de :

- expliquer comment l'information fournie sur une dimension de l'efficacité pourrait être utile à la direction ou au corps législatif ou administratif (c'est-à-dire comment cette information pourrait aider l'une ou l'autre à s'acquitter de son obligation de rendre compte, à prendre des décisions, à apporter les améliorations nécessaires au programme à l'étude ou à faire valoir son opinion);
- déterminer et expliquer le genre de facteurs, d'indicateurs ou de critères d'évaluation qui semblent raisonnables pour analyser la performance par rapport à cette dimension de l'efficacité;
- consigner l'information et les principales

constatations qui expliquent l'efficacité de l'organisation ou du programme en question par rapport à cette dimension de l'efficacité;

- présenter des conclusions sur la performance de l'organisation ou du programme par rapport à cette dimension de l'efficacité.

En utilisant le document « Éléments d'une déclaration de la direction » pour préparer le premier jet des déclarations de la direction, on ajoute une certaine rigueur et discipline au processus. L'ébauche des déclarations peut donc servir de document de travail ou d'ouvrage de référence. Cependant, il est vraisemblable que le fond et la forme des déclarations définitives présentées au corps législatif ou administratif seront une version condensée de l'ébauche. La pratique actuelle quant aux déclarations de la direction est encore toute jeune. Les monographies publiées dans le cadre du programme de recherche appliquée de la FCVI présentent des exemples de premières déclarations. Plusieurs de ces publications sont citées dans les notes en bas de page au chapitre 11.

ÉLÉMENTS D'UNE DÉCLARATION DE LA DIRECTION

1. DIMENSION

Dans cette section, on identifie la dimension de l'efficacité qui fera l'objet de cette déclaration. À titre d'exemple, on pourrait y lire : La dimension « pertinence » concerne la mesure dans laquelle l'organisation, le programme ou le champ d'activité est toujours nécessaire en regard des problèmes ou conditions auxquels il est censé répondre.

2. IMPORTANCE

Dans cette section, la haute direction explique pourquoi elle-même, le corps législatif ou administratif et les autres parties intéressées ont besoin de cette information pour bien comprendre la performance de l'organisme ou du programme faisant l'objet de l'examen. Il se peut que cette information soit importante parce que :

- elle permet au corps législatif ou administratif d'obtenir une vue d'ensemble sur une question qui l'intéresse ou dont il est responsable;

- elle démontre que la direction s'est acquittée de sa responsabilité dans un domaine clé de performance;
- elle permet d'identifier et d'expliquer des décisions, des choix et des défis importants auxquels font face la direction ou le corps législatif ou administratif;
- elle donne pleins pouvoirs au corps législatif ou administratif ou à la direction de prendre des décisions, de communiquer le bien-fondé de ces décisions, d'exercer une influence, etc.;
- elle favorise un dialogue éclairé entre la direction et le corps législatif ou administratif sur des questions importantes pour l'organisation.

Cette section peut aider la direction à mieux comprendre cet aspect de la notion d'efficacité. Aussi, en établissant pourquoi l'information est importante et comment elle pourrait être utilisée peut, en revanche, aider la direction à déterminer, dans ses discussions subséquentes, l'étendue de l'évaluation requise et, en fin de compte, le caractère probant de l'information devant être produite.

3 . F O N D E M E N T D E L ' É V A L U A T I O N

Dans cette section, la haute direction doit établir et expliquer les principaux facteurs ou les critères qu'elle juge essentiels pour examiner adéquatement la dimension à l'étude. Selon la nature de la dimension, ces facteurs ou critères pourraient être exprimés de diverses façons :

- des enjeux et questions complémentaires devant être traités;
- des indicateurs précis devant être appliqués;
- des cibles ou balises précises devant être utilisées;
- des comparaisons précises ou autres types d'analyse devant être effectués.

La direction doit se poser une série de questions pour déterminer si la méthode adoptée pour évaluer l'information est adéquate et suffisante. Elle doit notamment se demander si elle-même, les personnes à qui s'adresse le rapport et toute autre personne bien renseignée, seraient d'accord pour dire :

- que chacun des critères ou indicateurs choisis est essentiel pour comprendre l'efficacité de l'entité par rapport à la dimension à l'étude;
- que, ensemble, ces critères ou indicateurs sont suffisants car ils permettent de brosser un portrait global de la situation réelle;
- que la logique entre ces critères ou indicateurs est très évidente ou, si ce n'est pas le cas, qu'elle est expliquée adéquatement au lecteur;
- que, lorsqu'il convient, on précise les balises ou les cibles utilisées et pourquoi on y a eu recours.

4 . I N F O R M A T I O N E T C O N S T A T A T I O N S

Cette section constitue l'essentiel de la déclaration de la direction.

En s'appuyant sur les résultats de la section précédente, la haute direction consigne dans

cette section les principales données et constatations qu'elle peut présenter à ce stade-ci.

Fort probablement, l'information et les constatations comporteront des aspects tant qualitatifs que quantitatifs.

L'information communiquée dans cette section de la déclaration ne doit pas être confondue avec les interprétations ou les évaluations sommaires que la direction présentera dans la prochaine section.

Voici les questions que la haute direction devra se poser pour déterminer si l'information et les constatations présentées dans cette section sont appropriées et suffisantes :

- Existe-il des critères ou facteurs essentiels sur lesquels aucune information ou aucune constatation n'a été présentée ?
- Chacune des données présentées est-elle essentielle pour permettre au lecteur de comprendre l'efficacité du programme ou de l'organisme par rapport à la dimension à l'étude ?
- L'omission d'une des données présentées amènerait-elle le lecteur à tirer une conclusion incomplète, inexacte ou erronée ?
- L'information présentée relativement à un facteur précis (c'est-à-dire une question ou un indicateur complémentaire) répond-elle adéquatement au critère en question ?
- L'information ou les constatations comportent-elles des lacunes ou des points faibles importants et, le cas échéant, ceux-ci sont-ils bien indiqués et expliqués ?

5 . C O N C L U S I O N S

Dans cette section, la haute direction explique comment elle interprète l'information et les constatations présentées, de même que la façon dont elle évalue l'efficacité de l'organisme ou du programme par rapport à la dimension à l'étude. Dans certains cas, la direction pourrait formuler une conclusion ferme; dans d'autres cas, sa conclusion pourrait être assujettie de mises en garde; ou encore, il pourrait lui être tout simplement impossible de tirer une conclusion.

En incluant ces conclusions dans la déclaration, on vise simplement à informer le corps législatif ou administratif du point de vue de la direction. Ainsi, on peut faciliter les délibérations du corps législatif ou administratif et ses interactions subséquentes avec la direction.

Cependant, les interprétations et les conclusions de la direction ne sont que cela; elles ne changent en rien la nécessité de fournir l'information nécessaire. Sans celle-ci, il serait impossible au corps législatif ou administratif de tirer ses propres conclusions.

Plusieurs facteurs peuvent entrer en jeu pour expliquer toute mise en garde signalée dans la conclusion tirée par la direction, dont :

- le fait que l'information est non quantifiable;
- l'absence d'information probante multiple lorsqu'il serait essentiel ou utile d'en avoir;
- le fait qu'on constate un problème réel ou perçu concernant la fiabilité de la source d'information ou l'exactitude des données;
- l'absence de données clés nécessaires pour brosser un tableau complet de l'efficacité;
- l'absence de points de repère ou de conventions reconnus sur lesquels se baser pour analyser l'information ou les données.

Il est important à ce stade-ci du processus de réfléchir aux types d'information qui sera utilisée pour évaluer l'organisation ou le programme à l'égard de chacune des dimensions. Pour ce

faire, on doit d'abord déterminer la base sur laquelle pourront être fondés les jugements. Voici ce que nous proposons :

C R I T È R E S O U F A C T E U R S P R O P O S É S P O U R É V A L U E R L ' E F F I C A C I T É

ORIENTATION DE LA GESTION

Pour évaluer l'efficacité en fonction de cette dimension, il faut tenir compte de plusieurs facteurs, dont :

- l'harmonie qui existe entre le corps législatif ou administratif et la direction en ce qui concerne les orientations stratégiques et les priorités de l'organisme;
- la mesure dans laquelle l'énoncé de mission est bien précisé et appuyé d'un système de valeurs explicite axé sur le service à la clientèle, de même que la mesure dans laquelle le personnel comprend le rôle qu'il doit jouer pour appuyer la mission globale de l'organisme;

Voici diverses façons de mesurer cet aspect :

- L'énoncé de la mission et les valeurs de l'organisme sont-elles consignées explicitement ?
- Comment la direction et le personnel réussissent-ils à échanger sur des questions touchant la mission et les valeurs de l'organisme ? (p. ex., discussions entre superviseurs et employés; groupe de consultation thématique, réunions générales, communiqués internes)
- Existe-il des politiques, des mécanismes ou des processus pour appuyer ce genre de communication avec le personnel ?
- Selon les gestionnaires et les superviseurs, le personnel comprend-il bien la mission et les valeurs de l'organisme ?
- Les décisions et les mesures prises par la direction sont-elles conformes aux principes sous-tendant la mission et le système de valeurs de l'organisme ?
- Y a-t-il des indices suggérant que le personnel comprend bien la mission et le système de valeurs de l'organisme ?
- Que pense le personnel de la mission et des valeurs de l'organisme ?
- Comment les parties externes perçoivent-elles les principes directeurs et l'image de l'organisme ?
- la mesure dans laquelle le personnel dispose de l'autorité et des outils nécessaires pour décider des moyens qui s'imposent, et la mesure dans laquelle le personnel comprend les limites de son autorité et renvoie toute question hors de sa compétence à l'autorité supérieure;
- la mesure dans laquelle les plans de travail nécessaires portent sur les questions les plus pertinentes afin d'aider les personnes responsables à prendre des décisions éclairées et à s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes.

PERTINENCE

Pour évaluer cet aspect de l'efficacité, il peut convenir d'examiner ce qui suit :

- la nature et l'ampleur des problèmes, conditions, demandes, besoins, etc., auxquels le programme est censé répondre, et la mesure dans laquelle ces facteurs ont évolué depuis l'approbation du mandat ou son renouvellement;
- le travail que font d'autres organismes pour répondre aux facteurs ci-dessus, et la mesure dans laquelle cette situation a évolué depuis l'approbation du mandat ou son renouvellement;
- le lien entre le programme et les politiques gouvernementales ou les principes directeurs de l'organisme, de la profession et de la société (p. ex., les programmes hospitaliers à la lumière des principes qui favorisent la désinstitutionalisation), et la mesure dans laquelle ces politiques ou principes ont évolué depuis l'approbation du mandat ou son renouvellement;
- la mesure dans laquelle l'expérience acquise ou les changements qui ont eu lieu depuis le lancement du programme ou son renouvellement confirment ou infirment les suppositions, l'argument logique et la valeur ajoutée originalement associés au programme ou utilisés pour justifier sa mise en oeuvre;
- la mesure dans laquelle le programme, ainsi que les activités et les services connexes, respectent le mandat conféré.

À-PROPOS

Pour évaluer cet aspect de l'efficacité, il peut convenir d'examiner ce qui suit :

- la mesure dans laquelle chacune des principales activités du programme est nécessaire pour atteindre les objectifs visés;
- la mesure dans laquelle les biens ou les services sont conçus et fournis de façon à répondre le plus efficacement possible aux conditions, besoins ou problèmes décelés;
- la mesure dans laquelle ces biens ou services sont conformes aux normes de la pratique, au code d'éthique, etc., le cas échéant;
- la mesure dans laquelle les efforts déployés en vue de produire les biens ou services sont suffisants ou dépassent ce qui est requis, compte tenu des objectifs fixés ou des besoins décelés.

RÉALISATION DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Une analyse de l'efficacité avec laquelle l'organisme ou le programme obtient les résultats escomptés porterait probablement sur les points suivants :

- la mesure dans laquelle les résultats obtenus dans des secteurs clés de performance satisfont les attentes en ce qui concerne (le cas échéant) :
 - les conditions, les besoins ou les problèmes décelés,
 - les cibles de performance établies,
 - la performance antérieure de l'organisme,
 - la performance d'organismes ou de programmes semblables;

- la mesure dans laquelle l'organisme ou le programme respecte ses propres normes, c'est-à-dire prend les mesures qui s'imposent.

DEGRÉ DE SATISFACTION

L'efficacité de l'organisme ou du programme sous cette dimension peut être examinée selon plusieurs perspectives, dont :

- la clientèle visée;
- le véritable bénéficiaire (il se peut qu'il s'agisse de personnes autres que la clientèle visée ou simplement d'un sous-groupe de celle-ci);
- les bénéficiaires indirects (p. ex., le grand public)
- les autres organismes connexes ou intermédiaires pouvant faire partie du réseau global dans lequel opère l'organisme en cause ou le programme;
- les groupes d'intérêt;
- les décideurs en matière de politiques;
- le personnel interne.

Voici les facteurs ou critères essentiels pour évaluer le degré de satisfaction de la clientèle :

- les attentes qu'ont les parties intéressées et ce sur quoi se fondent leurs attentes;
- la mesure dans laquelle les parties intéressées indiquent leur satisfaction. Les facteurs suivants peuvent être pertinents :
 - l'information qu'elles reçoivent au sujet du programme est adéquate;
 - le programme ou les services sont accessibles;
 - les biens ou les services qu'elles reçoivent sont d'une qualité et d'une quantité suffisantes;
 - le coût du programme ou des services est abordable;
 - la vitesse avec laquelle le programme répond à leurs besoins est adéquate;
 - le client est satisfait de la façon dont les biens ou les services sont fournis (p. ex., le client estime-t-il avoir été traité avec politesse et équité par le personnel affecté au programme ?);
 - l'évaluation globale qu'ont les parties intéressées de l'efficacité du programme ou des services à les aider à obtenir un résultat satisfaisant.

EFFETS SECONDAIRES

Sans connaître l'organisme ou le programme en cause, il est très difficile de préciser les facteurs ou les critères devant être appliqués pour examiner les effets secondaires.

COÛTS ET PRODUCTIVITÉ

Si possible, il peut être utile de regrouper les indicateurs selon une certaine logique. Ainsi, l'information sur les coûts et la productivité pourrait être présentée chronologiquement afin de faciliter la comparaison avec d'autres organismes semblables. L'information pourrait aussi être

évaluée en fonction de certains critères ou cibles fixés par l'organisme en cause ou par un organisme externe.

Les indicateurs peuvent être classifiés de maintes façons. Nous vous proposons la méthode suivante :

- Coûts
 - salaires, équipement, installations, assurances, etc.
 - rapport « frais généraux-coûts d'exploitation »
 - coûts imputables à la formation et au perfectionnement
- Utilisation du personnel et productivité
 - rapport « direction-personnel-client »
 - rapport expliquant l'affectation des heures de travail des employés (p. ex., heures consacrées aux clients, au travail administratif, etc.)
 - divers rapports « coûts-charge de travail »
 - délai d'exécution
- Installations et équipement
 - rapport quant à l'utilisation des installations ou de l'équipement
 - rapport « coûts-unité »

RÉSULTATS FINANCIERS

Il s'agit de présenter l'état financier de l'organisme tout en signalant clairement toute supposition, mise en garde, et ainsi de suite. L'examen de cette dimension peut être abordé par le biais des questions suivantes :

- Est-ce que les registres comptables ainsi que les systèmes de contrôle et d'information sur la gestion financière sont conformes aux saines politiques et procédés financiers ?
- Comment le rapport coûts-revenus de l'organisme se compare-t-il à celui d'organismes semblables ?
- Dans quelle mesure la situation financière globale de l'organisme est-elle viable ?
- Est-ce que l'organisme a toujours mené ses opérations en respectant les budgets approuvés et les niveaux de financement ?

CAPACITÉ D'ADAPTATION

Voici les trois principaux facteurs dont on devrait probablement tenir compte pour analyser l'efficacité en fonction de cette dimension :

- la mesure dans laquelle l'organisme dispose des réseaux, des mécanismes et des processus nécessaires pour cerner et évaluer les conséquences possibles de tout changement ou de toute nouvelle tendance quant à la clientèle et ses besoins;
- la mesure dans laquelle l'organisme démontre qu'il s'adapte ou non à cette évolution (p. ex., établissement de nouveaux programmes ou services, réaffectation des ressources, etc.);

- la mesure dans laquelle l'organisme se compare favorablement à d'autres entités semblables en ce qui concerne les questions ci-dessus.

ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

Pour évaluer cet aspect de l'efficacité, il peut convenir de se poser les questions suivantes :

- L'organisme dispose-t-il d'un nombre suffisant d'employés qualifiés pour exécuter ses programmes ou fournir ses services ?
- Les descriptions de tâches correspondent-elles aux responsabilités de travail assignées ?
- Les employés ont-ils l'occasion et les moyens de fournir les services aux clients d'une manière qui est appréciée par ceux-ci ?
- Le personnel a-t-il recours à des installations et à un équipement adéquats pour accomplir son travail ?
- L'organisme offre-t-il un lieu sûr de travail à ses employés et à ses clients ?
- Le rendement des employés répond-il aux attentes convenues, et les efforts déployés par les employés sont-ils bien reconnus par l'organisme ?
- L'organisme investit-il suffisamment dans la formation et le perfectionnement de ses employés, répond-il aux aspirations de ceux-ci ?
- La direction cherche-t-elle à connaître l'opinion qu'ont ses employés sur leur travail, sur la satisfaction qu'ils en retirent, et sur les pratiques de gestion de l'organisme ?
- Le plan de gestion des ressources humaines est-il intégré dans la culture et les plans opérationnels de l'organisme afin que soient assurés le recrutement, le maintien et le perfectionnement de personnes compétentes ?

PROTECTION DE L'ACTIF

Voici certains des points à considérer pour évaluer cet aspect de l'efficacité :

- ressources humaines clés — des systèmes de rémunération et des programmes d'orientation de carrière peuvent aider un organisme à attirer et garder son personnel clé, tout comme des plans de relève peuvent l'aider à assurer une bonne transition, advenant qu'un ou plusieurs des membres de son personnel clé décideraient de quitter pour quelque raison que ce soit;
- information sur la clientèle et autres données — les dossiers et les fichiers informatiques;
- principaux biens immobiliers — l'organisme devrait s'assurer que ses projets d'investissement à long terme sont intégrés dans la stratégie globale de l'organisme, que des mesures sont en place pour évaluer et maintenir la valeur de la propriété et son bon état de fonctionnement, et que l'état de la propriété satisfait aux normes d'inspection externes;
- équipement et installations clés — l'organisme doit disposer d'un espace suffisant pour permettre aux employés d'effectuer leur travail; des inspections régulières, qui permettent de vérifier la performance de l'équipement, aident l'organisme à s'assurer de l'efficacité des opérations;

- inventaires;
- situation financière — financement reçu du gouvernement et dons ou revenus provenant du public et d'autres sources;
- ententes — assurance, accords avec fournisseurs, etc.
- mémoire de l'organisme (certains aspects peuvent être liés aux points ci-dessus touchant le personnel clé ou l'information sur la clientèle) — établissement de politiques, de procédés et de systèmes d'information pour que soit consigné le « savoir » de l'organisme afin qu'il ne disparaisse pas lorsqu'une ou plusieurs personnes clés quittent l'organisme.

Une évaluation de cet aspect de l'efficacité tournerait autour des trois facteurs suivants :

- la mesure dans laquelle l'organisme a pu déterminer quels sont ses principaux éléments de l'actif et en évaluer les risques de perte ou de dommages;
- la mesure dans laquelle l'organisme a mis en place des stratégies qui correspondent à la nature et au degré des risques évalués;
- la mesure dans laquelle ces stratégies et leur performance se comparent aux normes et à la pratique dans l'industrie, ainsi que la mesure dans laquelle elles répondent aux exigences externes (p. ex., lois, réglementation, agrément, etc.).

CONTRÔLE ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Voici les facteurs ou critères pouvant s'appliquer à un examen de l'efficacité sous cette dimension :

- la mesure dans laquelle la haute direction, ainsi que tout autre utilisateur principal, reçoit une information complète et juste sur la performance de l'organisme, information qui l'aide à prendre des décisions éclairées et à s'acquitter de son obligation de rendre compte;
- la transparence de la reddition de comptes interne et externe; l'information nécessaire est communiquée au moment opportun et dans le degré approprié de détail;
- la mesure dans laquelle les systèmes et processus de contrôle et de présentation de l'information offrent un bon rapport coût-efficacité.

Sur toutes ces questions, le conseiller, aidé par le personnel de soutien que lui aura affecté l'institution, offre des idées et des suggestions. Le choix de l'expression « idées et suggestions » plutôt que « conclusions et recommandations » est important. Le conseiller, les analystes qui le secondent, et les participants à l'atelier doivent tous comprendre que ce sont ces derniers — les participants — qui ont le dernier mot sur ces

questions. Les documents de référence que prépare le conseiller ont pour objet de soulever des questions et de guider les discussions, et non pas de limiter les discussions ni d'empêcher les participants de tirer certaines conclusions.

La dernière tâche que le conseiller effectue, fort probablement avec l'aide des principaux analystes de l'organisation, consiste à faire la synthèse de toute cette information et de toutes ces

analyses, et de la présenter dans un document de travail. Ce document est ensuite envoyé à tous les participants, au moins deux semaines avant la tenue de l'atelier de mise en oeuvre, afin de les aider à réfléchir à l'atelier et à s'y préparer. Le supplément D, en annexe, donne un exemple du contenu de ce document de travail. Deux hypothèses sont posées : premièrement, la direction s'est réunie après l'atelier organisationnel afin de discuter des questions mentionnées à l'Étape 4; deuxièmement, au cours de cette réunion, la direction a décidé d'appliquer le cadre de travail à l'un de ses principaux programmes.

Le supplément D décrit un atelier de mise en oeuvre d'une durée de trois jours; cependant, il peut parfois être utile, voire nécessaire, de varier cette approche. En effet, cette étape du processus pourrait consister en deux séances de un ou deux jours chacune, tenues à plusieurs semaines d'intervalle. La première séance pourrait porter sur l'élaboration de l'ébauche des déclarations de la direction (c'est-à-dire les participants pourraient établir pourquoi il est important de présenter de l'information sur chacune des dimensions et déterminer les critères ou facteurs devant être utilisés pour évaluer l'efficacité). Une fois le cadre analytique établi, l'intervalle entre les séances pourrait être utilisé pour rassembler l'information et les données nécessaires. Les résultats pourraient ensuite être distribués aux participants avant la tenue de la deuxième séance. À cette dernière séance, les participants achèveraient la formulation des déclarations de la direction en comparant, analysant et intégrant l'information recueillie sous chacune des dimensions.

Peu importe si l'atelier de mise en oeuvre se déroule en une ou deux séances distinctes, l'objectif et la logique de l'approche pour franchir cette étape du processus demeurent les mêmes.

Étape 6 : Les participants se réunissent pour l'atelier de mise en oeuvre, qui dure trois jours. Pendant l'atelier, ils procèdent à l'élaboration des déclarations de la direction. Le conseiller anime cet atelier.

Puisque les tâches à effectuer durant l'atelier demandent toute l'attention des participants, il est à conseiller de tenir cet atelier à l'extérieur du bureau où il y aura une ambiance appropriée et moins de distractions. La tenue d'une réception ou d'un dîner à la fin de la première journée de l'atelier peut aussi aider à son bon déroulement en donnant un ton d'informel à l'atelier.

Un exemple d'ordre du jour possible pour l'atelier de mise en oeuvre est fourni au supplément D (en annexe).

À la fin de l'atelier, les participants auront rédigé une première ébauche d'une déclaration de la direction sur chacune des dimensions de l'efficacité relativement au programme ou champ d'activité à l'étude. Pour préparer ces ébauches, les participants utiliseront le matériel que leur aura transmis le conseiller avant l'atelier ainsi que l'information qu'ils auront apportée avec eux.

Contrairement à l'Étape 4, où les discussions se déroulaient de façon très libre, l'atelier de mise en oeuvre est considérablement plus complexe et intense. On demande aux participants d'accomplir beaucoup de travail en peu de temps. On leur demande aussi de participer à la discussion de sujets qu'ils n'ont peut-être même jamais abordés entre eux et qui portent sur des questions à l'égard desquelles il n'existe aucune réponse absolue.

Le conseiller a un rôle critique à jouer pour favoriser un climat approprié à la discussion et pour aider les participants à se concentrer sur les attentes qui ont déjà été fixées. Il doit remplir diverses fonctions au cours de l'atelier : planifier, organiser, catalyser, se faire l'avocat du diable, faire le lien entre les diverses idées présentées et résoudre les problèmes. Il est donc primordial

qu'il puisse facilement passer d'un rôle à l'autre selon les circonstances. En dernière analyse, toutefois, ce seront la bonne volonté et l'enthousiasme des participants ainsi que le respect qu'ils ont l'un pour l'autre qui feront de l'atelier de mise en oeuvre un succès ou un échec.

Étape 7 : Selon les circonstances, et peu après la tenue de l'atelier de mise en oeuvre, le chef de la direction rencontre les membres du corps législatif ou administratif pour leur donner un compte rendu. Cette réunion a pour but d'obtenir le point de vue des membres du corps législatif ou administratif sur la démarche qu'entreprend la direction et à savoir s'ils appuient toujours son initiative. Cette information est importante pour encourager la direction à continuer d'investir des efforts dans le projet, pour l'aider à se concentrer sur les questions pertinentes et pour l'assurer que le rapport final répond aux besoins du corps législatif ou administratif.

Avant la tenue de la réunion, le chef de la direction pourrait transmettre aux membres du corps législatif ou administratif une note préparatoire. Le supplément F (en annexe) présente un exemple d'une telle note préparatoire.

À ce stade, le chef de la direction peut suggérer qu'il serait utile d'établir un comité spécial auquel siègeraient quelques membres du corps législatif ou administratif, et qui pourrait être consulté par la direction maintenant que celle-ci a une meilleure idée de ce qu'elle est en mesure de produire. Si le corps législatif ou administratif accepte cette proposition, un tel comité pourrait être créé. Par la suite, une réunion pourrait être tenue avec les membres de ce comité et les principaux membres du comité directeur chargé du projet, au cours de laquelle seraient analysés les attentes, les progrès et les plans d'action possibles. C'est le chef de la direction qui animerait les discussions au cours de cette rencontre.

PHASE IV — RETRAVAILLER LES PREMIÈRES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION

Étape 8 : *Retravailler l'ébauche des premières déclarations de la direction*

Étape 9 : *Dialoguer avec le corps législatif ou administratif*

Étape 8 : Les membres de la direction siégeant au comité directeur se réunissent à deux ou trois reprises pour des séances variant d'une demi-journée à une journée (habituellement à intervalles de quatre à six semaines) afin de retravailler les déclarations de la direction. Ces séances sont animées par le conseiller.

Il faut compter un intervalle de quatre à six semaines entre les séances afin de ne pas surcharger indûment l'horaire des membres du comité directeur pendant une période trop longue. Cet intervalle donne aussi le temps nécessaire pour que soient effectués les suivis et le travail préparatoire découlant des discussions et des décisions prises au cours de la réunion précédente.

Les déclarations de la direction sont retravaillées après la tenue de discussions approfondies, fondées sur une documentation pertinente, et portant sur les questions suivantes : les raisons pour lesquelles on a jugé que l'information sur l'une ou l'autre des dimensions était importante; les facteurs ou critères d'évaluation devant être appliqués pour formuler des jugements sur l'efficacité en fonction de chacune des dimensions; et enfin, l'information disponible à l'égard de chacun de ces critères. À mesure que les membres du comité directeur discutent de ces questions, il est probable que certaines des raisons pour les-

quelles une dimension a été jugée importante seront modifiées, que des facteurs d'évaluation et des données seront ajoutés, rectifiés ou éliminés, et que certaines des conclusions tirées sur la performance en fonction de l'une ou l'autre des dimensions seront ajustées.

If faut former des sous-groupes pour accomplir la majorité du travail (probablement les mêmes que ceux établis pour l'atelier de mise en oeuvre); ces sous-groupes se réunissent périodiquement en plénière au cours de la journée afin de discuter des progrès réalisés et des problèmes rencontrés, de décider comment traiter les cas de chevauchement entre les informations, et de trancher toute autre question soulevée.

Les membres du comité directeur pourraient se poser toute une série de questions sur les déclarations de la direction qu'ils ont formulées. Voici certaines de ces questions (d'autres peuvent s'ajouter à cette liste ou même remplacer certaines d'entre elles, le cas échéant).

EN CE QUI CONCERNE LES RAISONS POUR LESQUELLES LA HAUTE DIRECTION ESTIME QUE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ EN FONCTION DE CETTE DIMENSION EST, OU PEUT ÊTRE, IMPORTANTE

Fond

- Y a-t-il des points exposés que nous, en tant que membres de la haute direction, estimons ne pas être essentiels à notre responsabilité envers :
 - le corps législatif ou administratif ?
 - le gouvernement ?
 - l'organisme ?
 - le personnel ?
 - les clients ?
 - toute autre partie intéressée ?
- Avons-nous omis des éléments importants ?
- Plus particulièrement, est-ce que le corps

législatif ou administratif :

- estimera que les points mentionnés dans notre explication sont importants, compte tenu de ses besoins ?
- s'attendra à voir un autre élément inclus dans cette explication ?

Forme

- L'importance que revêt cette information est-elle expliquée selon une certaine logique ?
- Pouvons-nous regrouper certains points et en présenter d'autres séparément ?
- Pouvons-nous être plus concis ?

EN CE QUI CONCERNE CE SUR QUOI LA HAUTE DIRECTION S'EST BASÉE POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ EN FONCTION DE CETTE DIMENSION

Fond

- Serions-nous prêts, en tant que membres de la haute direction, à formuler les énoncés suivants au corps législatif ou administratif ?
 - Chacun des facteurs ou critères que nous avons utilisés est essentiel pour comprendre l'efficacité de l'organisme ou du programme en fonction de cette dimension.
 - Aucun critère ou facteur majeur n'a été omis.
- L'un ou l'autre des groupes suivants pourrait-il constater qu'une information a été omise, ou qu'une information est déformée, ou encore qu'une information est inappropriée ?
 - le corps législatif ou administratif
 - le gouvernement
 - le personnel
 - les clients
 - les autres parties intéressées ou groupes

d'intérêt

- le grand public
- les spécialistes autonomes
- Devrions-nous tenir compte de balises, de cibles ou de points de repère précis pour appliquer ces facteurs ou critères (ceux déjà énoncés ou ceux que nous estimons nous-mêmes être appropriés, ou encore, ceux que l'industrie ou les parties intéressées suggéreraient) ?
- Avons-nous tenu compte de ces balises, cibles ou points de repère, et avons-nous bien expliqué le travail que nous avons fait ou n'avons pas fait à cet égard ?

Forme

- Les facteurs et critères d'évaluation sont-ils présentés selon une certaine logique ?
- Lorsque la logique peut ne pas être évidente pour le lecteur, avons-nous pris soin de bien l'expliquer ?
- Pouvons-nous être plus concis ?

EN CE QUI CONCERNE L'INFORMATION ET LES CONSTATATIONS PRÉSENTÉES SUR L'EFFICACITÉ EN FONCTION DE CETTE DIMENSION

Fond

- Avons-nous appliqué chacun des facteurs ou critères d'évaluation qui devraient ou qui pouvaient l'être ?
- Chacune des données ou des constatations est-elle pertinente, compte tenu du facteur ou critère auquel elle se rapporte ?
- Les sources des principales données ou constatations sont-elles bien précisées ?
- Y a-t-il des raisons de douter de l'actualité, de l'exactitude, de l'exhaustivité ou de la fiabilité des constatations ou données présentées ? Dans l'affirmative, avons-nous pris soin d'en aviser le lecteur ?

- L'information présentée pourrait-elle être perçue comme incomplète, déformée ou contradictoire par :
 - rapport à l'information présentée dans les déclarations faites sur les autres dimensions ?
 - le conseil d'administration (p. ex., par rapport à l'information qu'il reçoit d'autres processus) ?
 - le gouvernement ?
 - le personnel ?
 - les clients ?
 - les parties intéressées et groupes d'intérêts externes ?
 - le grand public ?
 - des spécialistes autonomes ?

Forme

- L'information et les constatations sont-elles présentées selon une certaine logique ?
- Pouvons-nous regrouper certains points et en présenter d'autres séparément ?
- Pouvons-nous être plus concis (c'est-à-dire résumer l'information en deux ou trois constatations par facteur ou critère) ?

EN CE QUI CONCERNE LES CONCLUSIONS TIRÉES PAR LA DIRECTION SUR L'EFFICACITÉ EN FONCTION DE CETTE DIMENSION

Fond

- Avons-nous pris en compte chacun des critères ou facteurs, et le corps législatif ou administratif pourra-t-il facilement s'en rendre compte ?
- Est-ce qu'il y a une conclusion, de l'information ou une interprétation qui n'est pas conforme aux critères ou aux constatations mentionnés précédemment, ou aux déclarations de la direction sur les autres

dimensions ?

- Le degré de fiabilité accordé à chacune des conclusions est-il étayé par l'information ou les constatations présentées ?
- Lorsqu'il existe des lacunes importantes (information manquante, non analysée ou non fiable), avons-nous pris soin d'en aviser le lecteur, de préciser les mesures prises ou envisagées pour corriger ces faiblesses ou encore, d'expliquer, le cas échéant, les cas où nous n'avons pas l'intention de combler les lacunes ?
- Ces conclusions pourraient-elles être perçues comme incomplètes, déformées, inappropriées, contradictoires, ou tout simplement, fausses par :
 - le corps législatif ou administratif ?
 - le gouvernement ?
 - le personnel ?
 - les clients ?
 - les autres parties intéressées ou groupes d'intérêt ?
 - le grand public ?
 - les spécialistes autonomes ?
- Avons-nous présenté des constatations importantes mais aucunement liées à une conclusion ?

Forme

- Les conclusions sont-elles présentées selon une certaine logique ?
- Pouvons-nous regrouper certains points et en présenter d'autres séparément ?
- Pouvons-nous être plus concis ?

Il convient d'arrêter cet examen lorsqu'on en arrive au point où le rendement diminue par rapport aux efforts déployés — c'est une question de jugement. Le conseiller peut aider le groupe à déterminer le moment où cela se produit.

Ce genre d'examen peut être utile pour vérifier la validité, l'exhaustivité et la logique des déclarations et ce, non seulement du point de vue de la direction mais aussi de celui des personnes à qui s'adresse le rapport final sur l'efficacité.

Évidemment, le point de vue du corps législatif ou administratif est celui dont il faut toujours tenir compte. Nous avons toutefois constaté qu'il peut être facile de se laisser emporter par l'élaboration même des déclarations de la direction et d'ainsi perdre de vue les questions importantes. Dans ce contexte, la haute direction peut utiliser la liste de questions proposées ci-dessus pour s'assurer que le rapport final répond adéquatement aux attentes créées au début du projet, et que les déclarations individuelles et le rapport final sur l'efficacité brossent, dans la mesure du possible, un tableau complet de l'efficacité.

Après avoir franchi cette étape, le comité dispose d'une deuxième ébauche, maintenant plus complète, des déclarations de la direction sur chacune des dimensions de l'efficacité. L'expérience nous montre qu'il est possible de produire des déclarations appropriées en utilisant deux ou trois pages pour chacune des dimensions.

Étape 9 : À ce stade, le chef de la direction pourrait organiser une réunion avec les membres du comité spécial du corps législatif ou administratif et les principaux membres du groupe, afin de discuter de la deuxième ébauche des déclarations de la direction et d'obtenir leurs réactions. Après cette discussion, la direction pourrait devoir recueillir plus d'informations ou retravailler les déclarations.

PHASE V — RÉDIGER LE
RAPPORT SUR LES
DÉCLARATIONS DE LA
DIRECTION

Étape 10 : Rédiger et passer en revue l'ébauche

Étape 11 : Obtenir la réaction du corps législatif ou administratif et, s'il y a lieu, retravailler l'ébauche

Étape 12 : Présenter l'ébauche finale du rapport sur l'efficacité au corps législatif ou administratif

Étape 10 : Un des membres du groupe est chargé d'établir la synthèse des déclarations de la direction et de rédiger le rapport sur l'efficacité. Les membres du comité se rencontrent à plusieurs reprises pour des séances plénières d'une durée variant d'une demi-journée à une journée (habituellement à intervalles de quatre à six semaines) afin de passer en revue, remettre en question et retravailler les divers aspects du rapport. Le conseiller anime ces séances. En général, on compte trois séances de ce genre. Le nombre de séances peut varier, toutefois, selon les besoins de chaque organisme.

Il faut compter un intervalle de quatre à six semaines entre les séances afin de ne pas surcharger indûment l'horaire des membres du groupe. Cet intervalle donne aussi aux membres du groupe, au rédacteur du rapport et au conseiller le temps nécessaire pour effectuer les suivis et le travail préparatoire découlant des discussions et des décisions prises lors de la réunion précédente.

Le rapport est plus qu'un simple résumé des douze déclarations de la direction. Jusqu'ici, l'accent a été mis sur la présentation logique et intégrale de l'information contenue dans chacune des

déclarations. À ce stade, les membres du groupe doivent prendre un certain recul et examiner les liens entre ces déclarations, de même que leur cohérence. Ils doivent se pencher sur les messages que transmet l'ensemble des déclarations, la meilleure façon de les communiquer et décrire le contexte dans lequel elles ont été élaborées aux membres du corps législatif ou administratif.

Ces étapes donnent lieu à la rédaction d'une première ébauche complète du rapport. Au supplément G (en annexe), nous proposons le plan d'un tel rapport. Ce plan est fondé sur des rapports qui ont déjà été produits et destinés à des corps législatifs ou administratifs. Le plan proposé peut servir de base aux discussions tenues avec les principales parties intéressées par le projet. Des facteurs comme la nature du projet ou les principaux messages à transmettre au lecteur peuvent faire en sorte qu'il soit nécessaire de modifier la forme qu'empruntera le rapport final.

Il est utile de bien expliquer au lecteur, dans un court préambule, l'objet du rapport et les raisons pour lesquelles la direction ou le corps législatif ou administratif a décidé d'entreprendre un projet de présentation de l'information sur l'efficacité. Lorsqu'il s'agit d'une première application du cadre de travail, la haute direction peut aussi juger qu'il soit utile d'inclure dans son rapport une section sur les leçons tirées de l'expérience acquise. Ainsi, le lecteur pourra prendre note des points forts, des points faibles, des avantages et des coûts d'un tel projet, ainsi que des changements qui devraient être apportés aux projets subséquents. Essentiellement, il s'agit de présenter les questions qui devraient faire l'objet de discussions avant que ne soit prise la décision sur l'opportunité d'entreprendre un autre projet ou sur la façon de procéder pour le réaliser.

Dans les rapports portant sur des projets subséquents, la haute direction peut être plus brève. Elle présente une description sommaire

du champ d'activité concerné et un compte rendu détaillé des déclarations de la direction sur l'efficacité de l'organisme dans ce secteur. À part cette description, elle pourrait n'avoir qu'à préciser le contexte dans lequel s'inscrit le présent rapport, c'est-à-dire le situer par rapport à la stratégie proposée au corps législatif ou administratif ou adoptée par celui-ci.

Étape 11 : À ce stade, le chef de la direction peut tenir une réunion avec le comité spécial du corps législatif ou administratif et les principaux membres du groupe de direction pour obtenir une réaction sur l'ébauche du rapport. Après cette réunion, il peut être nécessaire de recueillir des données supplémentaires ou de retravailler certains aspects du rapport.

Le rapport peut être retravaillé au cours d'une série de discussions entre le rédacteur de l'ébauche du rapport, le chef de la direction, les membres du groupe de direction et le conseiller.

Étape 12 : Le chef de la direction et les principaux membres du groupe de direction présentent l'ébauche finale du rapport au comité spécial du corps législatif ou administratif ou, si un tel comité n'existe pas, à tous les membres du conseil d'administration.

PHASE VI — PRÉSENTER LE
RAPPORT AU CORPS
LÉGISLATIF OU
ADMINISTRATIF

Étape 13 : *Présenter le rapport à tous les membres du corps législatif ou administratif*

Étape 13 : Le chef de la direction présente le rapport à tous les membres du corps législatif ou administratif, et en discute avec eux.

Avant de présenter le rapport aux membres du corps législatif ou administratif, le chef de la direction voudra probablement le passer en revue une dernière fois. Cet exercice l'aidera à raffermir la confiance qu'il a dans le rapport et à se préparer en vue des réactions que pourraient avoir les membres du corps législatif ou administratif. À cette fin, le chef de la direction voudra probablement que le conseiller de même qu'un ou deux des membres clés du groupe de direction participent à cette dernière revue du rapport. Les discussions durant cette séance pourraient porter sur les questions suivantes :

- Est-ce que le rapport traite de toutes les questions soulevées par le corps législatif ou administratif ou son comité spécial ? Sinon, savons-nous pourquoi ces questions ne sont pas abordées dans le rapport, et sommes-nous prêts à en discuter avec les membres du corps législatif ou administratif ?
- Est-ce que les principaux messages transmis dans le rapport reflètent fidèlement l'efficacité de l'organisme ou du programme en question ? Le rapport contient-il suffisamment de pièces à conviction ?
- Quelle réaction le corps législatif ou administratif pourrait-il avoir à l'égard de ces principaux messages ? Avons-nous adopté une stratégie pour répondre à cette réaction ?
- En quoi le rapport pourrait-il influencer sur certaines décisions ou mesures qui pourraient avoir été prises par le corps législatif ou administratif, le chef ou les membres de la direction, ou par d'autres ?
- Quelle est notre évaluation de l'utilité du cadre de travail en matière d'efficacité et du processus d'application ? Cette évaluation concorde-t-elle avec nos attentes initiales ?

Quelles autres possibilités le cadre de travail offre-t-il à l'organisme ? En quoi pourraient consister les prochaines étapes ?

PHASE VII — PROCÉDER À LA
VÉRIFICATION DES
DÉCLARATIONS DE LA
DIRECTION SUR
L'EFFICACITÉ

Étape 14 : Vérifier les déclarations de la direction

Étape 14 : Le projet d'application expérimentale du cadre de travail peut comporter ou non une vérification. Cependant, il est logique de s'attendre à ce que le corps législatif ou administratif ainsi que les autres parties intéressées veuillent recevoir une assurance émanant d'une tierce partie au sujet du caractère fidèle et raisonnable de l'information fournie dans les déclarations de la direction — si ce n'est pas pour la première application du cadre de travail, du moins pour les exercices subséquents.

À l'Étape 4, par exemple, on peut avoir décidé de ne pas inclure de vérification dans l'exécution du projet. On peut avoir jugé qu'il serait préférable de profiter de l'application expérimentale du cadre de travail pour évaluer l'information en matière de performance dont dispose l'organisme. Lorsque l'organisme connaît mieux la capacité de la direction de préparer des déclarations sur l'efficacité, ou qu'il sait quelles mesures doivent être prises pour en arriver à ce stade, la vérification pourra être intégrée aux projets subséquents.

Si le projet comporte une vérification, il faut reconnaître que la Phase VII ne se déroule pas seulement à la fin du processus, soit une fois

que la direction a terminé son rapport sur l'efficacité. Idéalement, il est de l'intérêt de toutes les parties concernées que le vérificateur participe au processus dès le début. Ainsi, la direction peut connaître les types de tests qu'effectuera le vérificateur et elle peut formuler ces déclarations en conséquence. Quant aux vérificateurs, en participant au processus dès le début, ils peuvent saisir les nuances de la démarche adoptée et sont donc mieux en mesure de prendre des décisions éclairées sur les programmes de vérification à exécuter.

Ce en quoi comporte la vérification des déclarations de la direction est abordé dans la Partie III.

CONCLUSION

Plusieurs facteurs contribuent aux pressions que l'on exerce aujourd'hui et que l'on continuera d'exercer sur le secteur public et l'entreprise privée pour qu'ils s'acquittent de leur obligation de rendre compte. L'économie n'est plus ce qu'elle était dans les années 1980, et il est peu probable qu'elle reprenne de la vigueur dans un proche avenir. Pour réagir aux énormes compressions budgétaires, les gouvernements comme les entreprises doivent se réorganiser, fusionner, restructurer et rationaliser.

Pour survivre, les organisations ainsi que les ministères et les programmes concernés devront se battre pour obtenir des ressources. Ceux qui s'acquittent le mieux de leur obligation de rendre compte et qui sont dotés de systèmes qui soutiennent et démontrent leur efficacité auront une bien meilleure chance de survie. Les organisations devront pouvoir démontrer :

- la pertinence, l'à-propos, les retombées et l'efficacité de leurs programmes, services et produits;
- leur capacité de répondre au changement et de rester efficaces à long terme.

La prise de décision informée est obligatoire et non facultative, surtout quand la réduction des ressources combinée à la nécessité de servir les citoyens et satisfaire les clients soulèvent des risques nouveaux et plus élevés que jamais. Il est donc primordial pour les organisations de s'assurer qu'elles possèdent des systèmes adéquats d'information et de gestion de la performance.

ÉLÉMENTS D'UN BON SYSTÈME DE GESTION DE LA PERFORMANCE

Plusieurs éléments doivent être définis clairement si l'on veut mettre au point un bon système d'information et de gestion de la performance :

- les besoins et obligations des personnes qui recevront l'information (les récepteurs/destinataires);
- les responsabilités des personnes tenues de mesurer la performance et d'en faire rapport (les émetteurs);
- une base commune pour la mesure de la performance et le rapport sur la performance;
- les dispositions organisationnelles, les mesures incitatives et l'augmentation de la capacité;
- les processus et mécanismes de collecte, d'analyse, de rapport et d'utilisation de l'information sur la performance;
- les mécanismes de validation.

BESOINS ET OBLIGATIONS DES RÉCEPTEURS

Les personnes à qui s'adresse l'information devraient :

- avoir des responsabilités bien définies pour être en mesure de savoir ce qui constitue une information raisonnable pour leur permettre de s'acquitter du mandat qu'elles ont accepté; elles doivent bien préciser les objectifs visés ainsi que la performance voulue ou le degré de réalisation recherché à l'égard de ces objectifs;
- voir à ce que les dispositions appropriées soient en place pour obtenir l'information nécessaire;
- utiliser l'information reçue d'une manière juste et appropriée afin de promouvoir la confiance, un environnement positif et l'efficacité de l'organisation.

RESPONSABILITÉS DES ÉMETTEURS

Les personnes qui doivent collecter et présenter l'information sur la performance devraient :

- tenir compte des responsabilités particulières, des intérêts et des besoins des destinataires du rapport, et produire rapidement l'information pour la prise de décision;
- veiller à ce que l'information produite soit suffisamment complète pour que soit fidèlement présentée la performance de l'organisation;
- s'assurer que l'information sur la performance est préparée avec rigueur et qu'elle contient toutes les explications ou qualifications nécessaires pour permettre au destinataire de porter un jugement éclairé sur la performance.

BASE COMMUNE POUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE ET LE RAPPORT SUR LA PERFORMANCE

La base commune devrait être bien comprise par les émetteurs et les récepteurs de l'information, et devrait :

- servir de pont entre les besoins, les intérêts et les responsabilités des récepteurs et émetteurs de l'information;
- tenir compte du fait que la performance est un concept à multiples facettes, centré sur les résultats et les réalisations;
- servir de fondement permettant aussi bien aux récepteurs qu'aux émetteurs de juger l'exhaustivité et la fidélité de l'information, en travaillant à partir d'un ensemble établi de règles de base;
- permettre la souplesse tout en veillant à ce que tout écart par rapport aux attentes soit signalé et expliqué adéquatement.

DISPOSITIONS ORGANISATIONNELLES, MESURES INCITATIVES ET AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ

Voici les dispositions organisationnelles essentielles pour l'implantation et le fonctionnement réussis d'un bon système d'information et de gestion de la performance :

- l'appui et la participation personnels et visibles des cadres les plus supérieurs de l'organisation (au gouvernement, il s'agit des chefs politiques ainsi que des hauts fonctionnaires);
- l'éthique ainsi que tout incitatif ou sanction que l'on juge appropriés pour encourager la production et l'utilisation de l'information sur la performance générale; il peut s'agir du partage du pouvoir, du système de valeurs, de l'attitude mentale profondément ancrée — de fait, toute la culture de gestion d'une organisation;
- l'engagement de fournir le temps et les ressources nécessaires pour aider les personnes concernées à comprendre le système et jouer efficacement leur rôle;
- l'engagement de persévérer avec le système à long terme et de l'améliorer continuellement.

PROCESSUS ET MÉCANISMES DE COLLECTE, D'ANALYSE, DE PRÉSENTATION ET D'UTILISATION DE L'INFORMATION

Un bon système d'information et de gestion de la performance :

- tient compte du fait que l'information doit provenir de diverses sources et non pas d'une seule;
- maximise les sources d'information existantes, comme les données statistiques et les opérations quotidiennes, les systèmes d'information financière, la vérification interne, les autres mécanismes d'examen, les processus d'évaluation et de planification stratégique;

- regroupe l'information obtenue de ces différentes sources dans un seul rapport, présentant une image complète de la performance qui respecte les critères d'adéquation, d'exhaustivité et de fidélité.

MÉCANISMES DE VALIDATION

Un mécanisme de validation convenable peut augmenter considérablement la confiance qu'auront les décideurs dans l'information produite par le système. Comme nous l'expliquons dans la Partie III, la vérification peut apporter cet élément de crédibilité à l'information.

ÉLÉMENTS DE BONNES MESURES DE PERFORMANCE

Habituellement, aucun indicateur ne peut à lui seul produire l'information dont ont besoin les décideurs pour comprendre la performance d'une organisation ou d'un programme.

Différents indicateurs sont généralement nécessaires pour broser un tableau des différents aspects de la performance. En plus d'être fiable et présentée rapidement, l'information devrait être présentée pour :

- expliquer les choix retenus et pourquoi, et leurs conséquences ou retombées éventuelles : l'information devrait être appuyée par des données et inclure des explications sur le sens, les limites, la fiabilité et la pertinence des questions en jeu;
- comparer la performance réelle avec la performance visée et les résultats, en utilisant des cibles ou objectifs déterminés à l'avance;
- contribuer à la détermination de la façon dont la performance peut être soutenue ou améliorée;
- broser un tableau de la performance réelle atteinte durant la période qui fait l'objet d'examen;
- simplifier la situation pour les besoins de compréhension des destinataires tout en tenant compte de la complexité des programmes, des services ou des organisations en cause;
- répondre aux différents intérêts, responsabilités et besoins des destinataires aux différents échelons de l'organisation.

A N N E X E

SUPPLÉMENTS

Les suppléments sont fournis uniquement pour les besoins d'illustration. Ils traduisent ce qui a été accompli au cours des applications expérimentales du cadre de travail pour la présentation de l'information sur l'efficacité, et nous espérons qu'ils seront utiles aux personnes qui envisagent de lancer un tel projet. Nous tenons à signaler au lecteur que ces suppléments pourraient et devraient être modifiés pour prendre en compte les besoins des organisations concernées ainsi que les intérêts, les compétences et les préférences des personnes intéressées.

S U P P L É M E N T A

ORDRE DU JOUR PROPOSÉ POUR L'ATELIER ORGANISATIONNEL

Sujet	Durée
Introduction	20 minutes
Principaux défis	25 minutes
Survoleur du cadre de travail définissant l'efficacité	30 minutes
Les dimensions de l'efficacité	2 heures
Introduction au travail en groupe	10 minutes
Travail en groupe	50 minutes
Rapports des groupes	50 minutes
Application du cadre de travail	45 minutes
Aider l'organisation à prendre une décision	30 minutes

S U P P L É M E N T B**SURVOL DU GUIDE DE L'ANIMATEUR****T R O U S S E D E L ' A T E L I E R O R G A N I S A T I O N N E L****L'ATELIER ORGANISATIONNEL**

Il s'agit d'un atelier d'une durée d'un jour.

L'atelier vise à donner aux cadres supérieurs plus de renseignements sur le cadre de travail définissant les douze dimensions de l'efficacité et à leur offrir l'occasion d'appliquer le cadre à certains de leurs principaux programmes ou champs d'activités. Cette application du cadre de travail — quoiqu'il s'agisse d'une application très préliminaire — permet à la direction d'avoir une idée des déclarations qu'elle pourrait produire, ainsi que des défis et des compromis que comporte ce processus. La direction reçoit ainsi l'orientation nécessaire pour déterminer si la notion de la présentation de l'information sur l'efficacité répond à ses besoins. Elle pourra aussi évaluer les conséquences qu'aurait l'application du cadre de travail pour l'organisme.

L'atelier devrait amener les participants à prendre l'une ou l'autre des décisions suivantes :

- estimant que la méthode des déclarations de la direction a du mérite, l'organisme décide de participer à un autre atelier afin d'obtenir plus de détails sur la mise en oeuvre du cadre de travail;
- estimant être prêt à commencer à mettre en oeuvre le cadre de travail, l'organisme décide d'y consacrer les ressources et les efforts nécessaires;
- estimant ne pas être prêt, l'organisme décide de ne pas poursuivre l'étude de la question à ce moment.

Le groupe visé par l'atelier est composé principalement de l'équipe de la haute direction. Un ou deux membres du corps législatif ou administratif pourraient aussi participer à cet atelier. De plus, certains des praticiens clés, appelés à seconder la direction au cours du processus, pourraient aussi être invités à y assister. L'atelier est animé par un conseiller.

Il est important de se concentrer sur les gestionnaires des échelons supérieurs, plus en mesure de comprendre où s'intègrent les notions d'efficacité dans le plan stratégique de l'organisme. Les gestionnaires intermédiaires se préoccupent surtout, avec raison, des questions de fonctionnement, questions de second ordre dans ce cadre de travail.

Il est fortement conseillé de limiter le nombre des participants à vingt; toutefois, l'idéal serait un groupe de 10 à 12 personnes.

LES PRINCIPALES PARTIES INTÉRESSÉES

En général, elles sont au nombre de trois :

L'ANIMATEUR / CONSEILLER

L'animateur explique le cadre de travail, aide les participants à l'appliquer et les amène à

prendre une décision sur l'opportunité pour leur organisme de procéder à la mise en oeuvre d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité. L'animateur doit donc connaître à fond le cadre de travail, comprendre l'organisme en cause et faire preuve d'expérience dans la présentation d'ateliers à l'intention de cadres supérieurs.

Dans certains cas, l'animateur peut connaître à fond le cadre de travail, mais pas suffisamment l'organisme en question. Dans ces circonstances, il peut devoir être accompagné d'un collègue ou d'un membre de l'organisme visé.

L'AGENT DE LIAISON

Cette personne joue un rôle déterminant dans le succès de l'atelier. L'agent de liaison peut être le chef de la direction ou toute autre membre de la haute direction. Cette personne doit être convaincue de la validité du concept proposé et prendre la responsabilité de faire présenter le cadre de travail à ses pairs. L'agent de liaison joue les principaux rôles suivants :

- il aide l'animateur en ce qui concerne la planification de l'atelier, l'obtention de l'information nécessaire et la logistique;
- il s'assure que les participants se situent au niveau approprié de gestion;
- il ouvre l'atelier en présentant l'animateur et en situant le concept dans le contexte des besoins et du plan d'action stratégique de l'organisme;
- il aide l'animateur à clôturer l'atelier, faisant en sorte que les participants pourront décider de l'opportunité de poursuivre ou non l'étude de la question.

Si aucun cadre supérieur de l'organisme n'est prêt à jouer ce rôle, l'animateur doit réfléchir sérieusement à la viabilité d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité. L'application du cadre de travail ne peut être réalisée sans le leadership et la participation active de la direction, sans que celle-ci n'accepte la responsabilité du rapport sur l'efficacité qui serait éventuellement produit.

LES PARTICIPANTS

Ils sont recrutés parmi les gestionnaires du niveau supérieur, responsables de la gestion et de l'orientation des activités de l'organisme, car de leur niveau dépend en grande partie le succès de l'atelier. Les participants doivent être prêts à participer activement aux discussions. Dans le cas où seul, un nombre restreint de ces dirigeants est prêt à participer à l'atelier, déléguant cette responsabilité aux échelons inférieurs, l'animateur devrait une fois de plus sérieusement réfléchir à la viabilité d'un projet de présentation de l'information sur l'efficacité.

OBJET DU GUIDE DE L'ANIMATEUR

Le guide offre à l'animateur les conseils et l'information dont il a besoin pour planifier et ensuite animer l'atelier. On y explique les neuf modules que comporte l'atelier d'un jour. De plus, la trousse de l'atelier comprend aussi un cahier à l'intention du participant.

Il est évident, comme c'est le cas avec la séance d'information, que le guide de l'animateur

pour l'atelier organisationnel ne peut pas tenir compte de tous les types de participants ni de toutes les circonstances possibles. Voilà pourquoi le guide a été conçu en tenant compte de la nécessité d'accorder une certaine latitude à l'animateur quant à la planification et à l'adaptation de chaque présentation de l'atelier.

ÉTABLISSEMENT ET COMMUNICATION DES ATTENTES RÉALISTES

L'atelier organisationnel guide les membres de l'équipe de la haute direction dans la démarche qui les conduit à prendre une décision éclairée. Ils peuvent alors choisir de poursuivre ou d'abandonner la mise en application du cadre de travail.

Il est primordial que les participants à l'atelier comprennent que cette décision leur incombe totalement.

Poursuivre ou non la mise en oeuvre du cadre de travail peut être décidé à la fin de l'atelier. Une décision affirmative soulèverait une autre série de questions, portant sur le moment opportun de lancer un projet pilote, l'objet de celui-ci, les participants, les attentes, et ainsi de suite. Faute de temps, ces questions ne pourront sans doute pas être réglées à la fin de l'atelier.

Par conséquent, à la fin de l'atelier, l'agent de liaison / le chef de la direction devrait indiquer aux participants qu'une réunion est prévue ultérieurement afin de permettre à l'équipe de la haute direction de discuter et de régler ces questions. L'agent de liaison / le chef de la direction devrait encourager ses collègues à réfléchir à ces questions avant la tenue de la réunion.

DÉTAILS ADMINISTRATIFS

L'atelier organisationnel est une pratique intense pour toutes les personnes concernées. L'interaction nécessaire entre les participants exige que chacun d'eux soit aussi à l'aise que possible, l'emplacement et l'équipement devraient donc favoriser le franc dialogue et le confort des participants. Le soin accordé aux détails administratifs doit refléter l'importance accordée aux notions touchant la présentation de l'information sur l'efficacité.

Il est important de bien choisir le lieu où se tiendra l'atelier. Idéalement, celui-ci devrait se dérouler à l'extérieur de l'organisme et ce, pour plusieurs raisons. Il est ainsi plus facile d'obtenir l'attention complète des participants; si l'atelier avait lieu dans les bureaux de l'organisme, les participants seraient constamment ramenés aux activités quotidiennes qui se déroulent de l'autre côté de la porte!

Il est habituellement préférable de choisir un hôtel. Ces emplacements ont l'espace nécessaire pour la tenue d'une séance plénière et des petites salles adjacentes pour les travaux de groupes. Un hôtel offre aussi les autres services nécessaires comme le café, les repas et l'équipement audiovisuel.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, il est important d'établir un milieu de travail plaisant et agréable pour les participants de l'atelier de même que pour l'animateur. Une bonne façon de favoriser cette ambiance est d'organiser un souper la veille, de préférence à l'hôtel où se déroulera l'atelier. Au cours de cette soirée, les participants pourraient se remémorer les discussions tenues durant la séance d'information et passer en revue l'ordre du jour de l'atelier.

S U P P L É M E N T C

P L A N D ' U N E D E S C R I P T I O N D E P R O G R A M M E

P R I N C I P A U X É L É M E N T S D E L A D E S C R I P T I O N D U P R O G R A M M E

MANDAT

- Énoncer le mandat actuel du programme et identifier l'autorité compétente;
- Expliquer la logique du mandat en fonction :
 - des conditions, besoins ou problèmes auxquels le programme est censé répondre;
 - de ce qu'accomplissent ou peuvent accomplir d'autres programmes, qu'ils soient internes ou externes.

OBJECTIFS ET BUTS

- Préciser les objectifs et les buts du programme ou du champ d'activité.

CLIENTÈLE VISÉE / POPULATION TOUCHÉE

- Décrire les bénéficiaires, les clients visés et les utilisateurs actuels, en s'assurant d'établir la distinction entre ces groupes;
- Décrire les caractéristiques de ces groupes;
- Expliquer comment ces caractéristiques peuvent avoir évolué au fil des ans.

CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME

- Énumérer les principales activités ou fonctions du programme et, le cas échéant, expliquer leur corrélation;
- Expliquer comment les décisions sont prises et exécutées en ce qui concerne le niveau de service auquel une personne a droit;
- Expliquer comment les activités du programme sont exécutées (par exemple, pourquoi les opérations sont centralisées plutôt que décentralisées, pourquoi l'organisme transige directement avec le client plutôt que par intermédiaires, et ainsi de suite.).

ORGANISATION ET RESSOURCES

- Décrire la structure organisationnelle du programme;
- Préciser les ressources physiques, financières et humaines affectées au programme.

L'EXHAUSTIVITÉ ET L'À-PROPOS DE LA DESCRIPTION DU PROGRAMME

GÉNÉRALITÉS

- Y a-t-il des différences importantes dans la façon dont les diverses parties intéressées perçoivent le programme ou divers aspects de celui-ci ? Si oui, quelles en sont les conséquences ?

MANDAT

- La description explique-t-elle adéquatement les circonstances et le raisonnement qui ont mené à la mise sur pied du programme ?

OBJECTIFS ET BUTS

- Les objectifs du programme sont-ils énoncés en fonction des résultats visés ? Si non, les principaux résultats visés sont-ils néanmoins connus ? Et, si oui, ont-ils été bien consignés dans la description du programme ?
- Le programme doit-il répondre à des attentes bien précises en ce qui concerne le degré d'efficacité à atteindre ? Si non, le niveau général d'efficacité recherchée est-il néanmoins défini dans ses grandes lignes ? Et, si oui, ces attentes ou cibles à atteindre en matière d'efficacité ont-elles été bien consignées dans la description du programme ?
- Les objectifs énoncés présentent-ils des contradictions ou des conflits devant être expliqués ?

CLIENTÈLE VISÉE / POPULATION TOUCHÉE

- Toutes les caractéristiques pertinentes (caractéristiques sociales, économiques, démographiques) des bénéficiaires, des clients visés, et des utilisateurs actuels, ont-elles été bien décrites ?
- La distinction entre les différentes catégories de clientèle (bénéficiaire, client visé et utilisateur actuel) est-elle bien expliquée ?

CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME

- Des explications doivent-elles être données sur des questions comme l'équilibre recherché ou l'ordre de priorité en ce qui concerne les principales activités ou fonctions du programme ?
- D'autres aspects doivent-ils être expliqués en ce qui concerne les principaux critères ou processus utilisés pour déterminer, par exemple, le niveau de service auquel a droit une personne ?

MESURES, ACTIVITÉS OU PROCESSUS EN MATIÈRE DE POLITIQUES, DE PLANIFICATION, DE RÉVISION ET DE PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Un survol des mesures, activités ou processus (passés, actuels et prévus) jugés pertinents aidera la haute direction à s'assurer de l'exploitation maximale des systèmes et pratiques en vigueur. De plus, le conseiller et les participants à l'atelier de mise en oeuvre pourront se servir de ce survol comme point de départ pour effectuer le travail nécessaire en vue de se préparer pour la tenue de l'atelier.

PROCESSUS RÉGULIERS EN MATIÈRE DE POLITIQUES, DE PLANIFICATION ET DE RÉVISION

- Dresser la liste des principaux processus internes et externes et les décrire en fonction de :
 - l'objet du processus
 - la ou les personnes qui l'exécutent
 - le genre d'information produit
 - le destinataire du rapport
 - la fréquence avec laquelle le rapport est produit
 - l'utilisation du rapport

MESURES OU ACTIVITÉS PASSÉES ET ACTUELLES EN MATIÈRE DE POLITIQUES, DE PLANIFICATION ET DE RÉVISION

- Dresser la liste des principales mesures ou activités internes et externes et les décrire en fonction de :
 - l'objet de la mesure / activité
 - le délai d'exécution
 - la ou les personnes qui ont mené l'activité
 - le cas échéant, les constatations qui en ont découlé, le destinataire du rapport produit et l'utilisation qui en a été faite

SUPPLÉMENT D

ATELIER DE MISE EN OEUVRE — DOCUMENT DE TRAVAIL

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction
 2. Historique
 3. Description des principaux rôles
 4. Structure de l'atelier de mise en oeuvre
 5. Travail préparatoire
 6. Compte rendu des travaux de l'atelier
- Annexes

DOCUMENT DE TRAVAIL EN VUE DE L'ATELIER DE MISE EN OEUVRE

1. INTRODUCTION

OBJECTIF DE L'ATELIER

L'atelier de mise en oeuvre vise à aider les participants à élaborer une ébauche de leurs premières déclarations de la direction sur [nom du programme]. Cette étape fait donc suite aux travaux accomplis durant l'atelier organisationnel et aux décisions prises à la réunion subséquente sur l'objet du projet pilote et sur la façon de procéder pour cette première application du cadre de travail.

Comme nous l'expliquons plus loin, les participants élaboreront les déclarations de la direction au moyen d'un processus itératif comprenant des discussions en séances plénières et en sous-groupes au cours des trois jours que dure l'atelier.

RÉSULTAT ESCOMPTÉ

Il est raisonnable de s'attendre à ce que les participants produisent les documents suivants au cours des trois jours :

- une description du contexte dans lequel se déroulera le projet (c.-à-d. pourquoi on a décidé de le lancer, qui en tirera profit et comment);
- des déclarations préliminaires sur chacune des dimensions jugées pertinentes afin que soit brossé un tableau complet de l'efficacité de [nom du programme];
- les grandes lignes de la stratégie adoptée pour retravailler ces déclarations afin que la direction puisse être à l'aise avec la présentation du rapport sur l'efficacité au conseil d'administration (le corps législatif ou administratif).

ACTIVITÉS DE SUIVI

À la suite de l'atelier, des activités et des réunions de suivi seront nécessaires pour retravailler les déclarations individuelles, entreprendre les consultations nécessaires avec les principales parties intéressées, préparer l'ébauche du rapport sur l'efficacité, le retravailler et élaborer la stratégie pour présenter le rapport final au conseil.

OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT DE TRAVAIL

Ce document offre aux participants un survol du programme et des activités de l'atelier de mise en oeuvre.

Il est important que les participants lisent ce document de travail *avant* de se présenter à l'atelier et que chacun d'eux amène avec lui la documentation, l'information et les données qui serviront de base à l'élaboration des déclarations de la direction sur les douze dimensions de l'efficacité. Nous vous donnons ci-dessous de plus amples renseignements sur le genre de documentation, d'information et de données qui seront requis.

2. HISTORIQUE

Le [date], la haute direction a participé à un atelier organisationnel d'un jour. Essentiellement, cet atelier visait à présenter les notions d'efficacité et le cadre de travail après avoir effectué des recherches sur la présentation et la vérification de l'information sur l'efficacité; l'atelier avait aussi pour objet d'offrir aux participants l'occasion d'explorer l'applicabilité de ces nouvelles idées à [nom de l'organisme]. Ainsi, on espérait amener la haute direction à prendre une décision éclairée sur l'opportunité d'adopter le cadre de travail et, le cas échéant, à déterminer la meilleure façon de procéder.

Après la tenue de l'atelier organisationnel, la haute direction a décidé d'aller de l'avant avec la mise en oeuvre d'un projet pilote. Cette décision a donc soulevé toute une série de questions sur notamment l'objet du projet, les participants au processus et la méthode d'application, questions qui ont été discutées durant la réunion de la haute direction tenue le [date]. C'est à ce moment que la haute direction a décidé que le projet porterait sur [nom du programme].

À cette même réunion, la direction a aussi décidé, comme prochaine étape, de tenir un atelier de mise en oeuvre qui se déroulerait durant trois jours, serait animé par [nom du conseiller] et auquel participerait le même groupe de la haute direction (et, peut-être aussi quelques-uns des principaux analystes appelés à seconder la direction).

3. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX RÔLES

ANIMATEUR DE L'ATELIER

[Nom de l'animateur] animera l'atelier. Essentiellement, son rôle consiste à établir le contexte pour les travaux des participants, à orienter les discussions et offrir des conseils, et à assurer un rythme de travail approprié tout au long de l'atelier. [Précisez si l'animateur sera assisté par quelqu'un.]

PARTICIPANTS À L'ATELIER

Les membres de la haute direction de [nom de l'organisme] participeront à l'atelier [de même que, peut-être, quelques-uns des principaux analystes auxquels la direction pourrait faire appel durant le processus]. Le succès de l'atelier dépend de leur participation aux travaux et discussions.

On s'attend à ce que les participants amènent divers documents avec eux à l'atelier, dont de la documentation, de l'information et des données qui serviront de base à l'élaboration des déclarations de la direction sur les douze dimensions de l'efficacité. À l'annexe 1,²³⁵ nous offrons un survol des mesures, des activités ou des processus jugés pertinents en matière de politiques, de planification ou de révision. Les participants sont invités à utiliser cette annexe comme point de départ pour se préparer en vue de l'atelier.

4. STRUCTURE DE L'ATELIER DE MISE EN OEUVRE

À l'annexe 2, nous vous présentons un exemple de l'horaire de l'atelier.

HORAIRE FLEXIBLE

Le temps alloué à chacune des activités inscrites à l'horaire peut être réduit ou allongé selon les circonstances. À titre d'exemple, il se peut que certaines des questions prévues pour le premier matin de l'atelier aient déjà été discutées durant l'atelier organisationnel ou la réunion subséquente qu'a tenue la haute direction; si c'était le cas, ces questions devraient être réglées rapidement et plus de temps pourrait donc être alloué à l'élaboration des déclarations de la direction.

MATIN DU JOUR 1

Après les commentaires d'ouverture de [nom du chef de la direction], [nom de l'animateur] expliquera le travail à accomplir au cours des trois jours de l'atelier et la façon dont celui-ci se déroulera. Il est primordial que les participants s'entendent dès le début sur les attentes qu'ils se sont créées par rapport à l'atelier, le rapport qui sera enfin produit et le travail de suivi qu'ils devront effectuer au terme de l'atelier.

Une fois cette étape franchie, les participants devront résumer par écrit pourquoi, à leur avis, le projet pilote a été entrepris. Ils devront notamment répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les facteurs, les mesures, les activités, les contraintes ou les tendances, influant sur l'environnement tant interne qu'externe de l'organisme, qui justifient la mise en oeuvre d'un tel projet ?
- Quels sont les défis que doivent relever le corps législatif ou administratif et la haute direction de nos jours, et comment un projet comme celui-ci pourrait les aider à prendre des décisions éclairées et à faire les choix qui s'imposent ?
- Est-ce que le personnel, les clients, le grand public et les autres parties intéressées pourraient profiter d'une telle approche ?

Les participants se souviendront que plusieurs des questions précitées ont été discutées durant l'atelier organisationnel et la réunion subséquente tenue par la haute direction. À l'annexe 3, nous énumérons les questions et points discutés pendant ces deux séances. *[Note : L'animateur devrait avoir gardé un compte rendu sommaire de ces discussions et préparé cette annexe d'après ces notes.]*

La deuxième tâche à effectuer durant cette première matinée consiste à récapituler par écrit pourquoi le [nom du programme] a été choisi pour faire l'objet de cette première application du cadre de travail. On devra passer en revue, et le cas échéant modifier, la description de programme qui a été préparée et qui se trouve à l'annexe 4.²³⁶ On devra aussi établir la pertinence des différentes dimensions de l'efficacité. Pour les dimensions jugées peu pertinentes et donc exclues de l'examen, il serait important de consigner par écrit le raisonnement menant à cette conclusion afin de pouvoir le consulter au moment de la révision de l'ensemble des déclarations de la direction le dernier matin de l'atelier.

Les questions entourant le choix du [nom du programme] et l'applicabilité des dimensions de l'efficacité à celui-ci ont aussi déjà été discutées. Ces questions sont aussi abordées à l'annexe 3. *[Note : L'animateur devrait avoir gardé un compte rendu sommaire de ces discussions.]*

Si les participants sont toujours satisfaits des décisions qu'ils ont prises pendant ces discussions et si la documentation jointe au présent document de travail est adéquate, cette étape de l'atelier pourrait se dérouler assez rapidement.

APRÈS-MIDI DU JOUR 1 ET JOURNÉE DU JOUR 2

Cette période sera consacrée à l'objet principal de l'atelier, soit l'élaboration des déclarations de la direction sur chacune des dimensions de l'efficacité.

Divisés en deux groupes, les participants se verront assigner deux dimensions qu'ils devront discuter afin de rédiger l'ébauche d'une déclaration de la direction sur chacune d'elles. Ensuite, les participants devront se réunir en plénière afin de rediscuter et, au besoin, retravailler les déclarations écrites. Ce processus de travailler tantôt en sous-groupes, tantôt en plénière, se poursuivra jusqu'à ce que toutes les dimensions, qui avaient été jugées importantes, aient été traitées. L'horaire de l'atelier proposé en annexe 2 indique le temps alloué à chacune des séances; il sera toutefois possible en cours de route de modifier cet horaire.

À l'annexe 5,²³⁷ nous vous proposons des lignes directrices générales et un plan pour l'élaboration des déclarations de la direction. En adoptant la même formule pour la rédaction de toutes les déclarations, les participants s'assurent que tous les principaux aspects d'une déclaration seront traités pour chacune des dimensions ou, du moins, que tous les aspects le seront dans la mesure du possible. Par ailleurs, cette uniformité aidera les participants à déceler toute lacune ou tout chevauchement dans les déclarations [matin du Jour 3].

À la fin du Jour 2, on devrait être en mesure de remettre à chacun des participants un exemplaire complet des déclarations de la direction sur l'efficacité.

Au cours de la journée et demie prévue pour l'élaboration des déclarations, il sera donc important pour les participants de tenir compte des attentes qu'ils s'étaient créées au début du projet et de s'en tenir à ce qui peut être raisonnablement accompli à ce stade du processus. Les participants devraient s'efforcer de rédiger des déclarations aussi complètes que possible, tout en étant conscients qu'ils ne

seront pas encore parfaitement à l'aise avec les critères d'évaluation ni l'information probante. Cependant, si les participants réussissent à bien rassembler et mettre en ordre les critères et l'information dont ils disposent, et ensuite à déterminer les étapes subséquentes qu'ils doivent franchir une fois l'atelier de mise en oeuvre achevé, ils auront déjà accompli beaucoup.

MATIN DU JOUR 3

Divisés en deux groupes, les participants devront passer en revue l'ensemble des déclarations produites afin de déceler toute lacune, redondance ou contradiction. Ils chercheront également à voir s'il n'y aurait pas lieu de faire des renvois d'une déclaration à l'autre ou encore de mieux préciser ou expliquer l'information présentée. Les participants se réuniront ensuite en plénière pour discuter de ces questions et pour modifier les déclarations, le cas échéant.

APRÈS-MIDI DU JOUR 3

Divisés en deux groupes, les participants devront réfléchir sur plusieurs questions, afin de mettre sur pied une stratégie pour retravailler davantage les déclarations de la direction. Cette discussion sera ensuite reprise en plénière. Si le temps manquait, l'examen de ces questions pourrait être reporté à une réunion subséquente de la direction [un peu comme il a été fait après l'atelier organisationnel].

Voici les questions à discuter :

- Au cours des prochains mois, comment doit-on retravailler les déclarations pour que la direction puisse être raisonnablement à l'aise avec la présentation du rapport final au conseil ?
- Qui devrait faire le travail et selon quel échéancier ?
- Que doit-on faire dès maintenant pour obtenir la participation des principaux membres du conseil ?
- Le cas échéant, comment intégrer la vérification au processus ? L'expérience acquise au cours de ces derniers jours nous pousse-t-elle à remettre en question les décisions prises à ce sujet ?
- Que devons-nous faire pour obtenir la participation des autres parties intéressées ou pour les tenir au courant ? (Par parties intéressées, on entend notamment le personnel, les clients ou tout autre organisme intéressé.)

5. TRAVAIL PRÉPARATOIRE

Avant de se présenter à l'atelier, les participants devront lire le présent document de travail afin de bien comprendre le travail à effectuer ainsi que le déroulement des activités.

Il est primordial que les participants rassemblent et amènent à l'atelier toute documentation, information et donnée, qui servira aux discussions sur les dimensions de l'efficacité et à l'élaboration et à la révision des déclarations produites sur chacune d'elles.

Voici le genre de documents que devront amener les participants à l'atelier :

- les critères ou facteurs devant être utilisés pour évaluer les divers aspects de la performance ou de l'efficacité;
- les balises, cibles ou buts en matière de performance qui ont été établis pour divers aspects du programme;

- les données disponibles sur l'efficacité des opérations, de l'administration, des ressources humaines et financières, l'information sur la santé et la sécurité, les coûts, les résultats, et les comparaisons avec d'autres programmes ou organismes;
- les rapports sur la vérification, l'évaluation, le développement organisationnel, la santé et la sécurité;
- les documents d'orientation et de planification préparés par ou pour l'organisme et qui se rapportent au programme à l'étude ou aux activités connexes;
- les sondages ou autres rapports similaires sur les besoins ou l'opinion des employés, des clients ou du grand public;
- les études spéciales et les rapports comme ceux publiés dans les revues professionnelles ou les journaux et qui portent sur le programme ou certains aspects de celui-ci;
- les rapports annuels.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous offrons à l'annexe 1 un survol des mesures, des activités ou des processus jugés pertinents en matière de politiques, de planification ou de révision. Les participants sont invités à utiliser cette annexe comme point de départ pour se préparer en vue de l'atelier. De plus, nous proposons à l'annexe 5 une feuille de travail pour la rédaction de l'ébauche des déclarations. Cette feuille de travail peut aussi être utile pour évaluer l'éventail des critères, des facteurs et des données pouvant s'appliquer à chacune des dimensions. Enfin, à l'annexe 6, nous énumérons les points qui devraient peut-être être considérés par les participants durant l'élaboration des déclarations de la direction sur chacune des dimensions; ces suggestions sont basées sur une analyse préliminaire de toute la documentation rassemblée jusqu'ici. Sans doute, durant l'atelier les participants verront la nécessité d'éliminer, d'ajouter ou de modifier certaines de ces idées préliminaires.

6. COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE L'ATELIER

[Décrire la méthode qui sera utilisée pour dactylographier les déclarations produites au cours des trois jours de l'atelier.] *[Note : Le conseiller est responsable de prendre les dispositions nécessaires; il peut utiliser les services offerts par l'hôtel, ou encore s'arranger pour transmettre par télécopie aux bureaux de l'organisme les déclarations manuscrites afin qu'un employé les dactylographie et les lui retourne à l'atelier.]*

A N N E X E S

1. Survol des mesures, activités et processus pertinents en matière de politiques, de planification et de révision
2. Ordre du jour de l'atelier
3. Travail à accomplir durant l'atelier — Décisions prises au cours des réunions et des discussions antérieures
4. Description du programme
5. Feuille de travail pour les déclarations de la direction
6. Ébauche des premières déclarations de la direction — Suggestions de points à considérer

SUPPLÉMENT E

ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER DE MISE EN OEUVRE²³⁸

SESSION		DURÉE
JOUR 1		
Commentaires d'ouverture	Explication du travail à accomplir <i>(le chef de la direction puis le conseiller)</i>	45 minutes
Discussion en plénière	Pourquoi l'organisme est-il intéressé à poursuivre l'étude de la méthode axée sur les déclarations de la direction ? Qui peut bénéficier d'une telle méthode et pourquoi ?	1 heure
Discussion en plénière	Pourquoi a-t-on choisi d'appliquer le cadre de travail à ce programme ? Sommes-nous satisfaits de la description actuelle du programme ? En ce qui concerne ce programme, quelle importance accordons-nous à chacune des dimensions de l'efficacité ?	1,5 heures
Travail en sous-groupes	Élaboration de l'ébauche des déclarations de la direction sur quatre dimensions de l'efficacité	1,75 heures
Discussion en plénière	Discussion autour de l'ébauche des déclarations de la direction sur ces quatre mêmes dimensions	1,5 heures
JOUR 2		
Travail en sous-groupes	Élaboration de l'ébauche des déclarations de la direction sur quatre autres dimensions de l'efficacité	1,75 heures
Discussion en plénière	Discussion autour de l'ébauche des déclarations de la direction sur ces quatre mêmes dimensions	1,5 heures
Travail en sous-groupes	Élaboration de l'ébauche des déclarations de la direction sur les quatre dernières dimensions de l'efficacité	1,75 heures
Discussion en plénière	Discussion autour de l'ébauche des déclarations de la direction sur ces quatre mêmes dimensions	1,5 heures
JOUR 3		
Travail en sous-groupes	Révision de l'ébauche de toutes les déclarations de la direction	1,75 heures
Discussion en plénière	Discussion à propos des résultats des délibérations en sous-groupes	1,5 heures
Travail en sous-groupes	Mise au point d'une stratégie afin de retravailler les déclarations de la direction	1,75 heures
Discussion en plénière	Discussion des délibérations des sous-groupes	1 heure
Plénière	Clôture de l'atelier	

S U P P L É M E N T F

EXEMPLE D'UNE NOTE PRÉPARATOIRE À L'INTENTION DU CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF

À : Tous les membres du conseil d'administration

De : Chef de la direction

Objet : **PROJET PILOTE SUR L'ÉLABORATION DE DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ**

Pour donner suite aux discussions que nous avons eues et comme préambule à notre prochaine réunion, le présent communiqué vise à expliquer :

- la nature et l'objet de ce projet;
- l'état actuel des travaux et le plan d'action pour la réalisation du projet;
- l'importance d'obtenir vos conseils et commentaires à ce stade-ci du projet;
- la nature des conseils et des commentaires recherchés.

NATURE ET OBJET DU PROJET

Au cours des derniers mois, nous avons lancé un projet pilote afin d'appliquer le cadre de travail pour la présentation de l'information sur l'efficacité à un de nos principaux champs d'activité. Je tiens à souligner que ce travail est dirigé par la haute direction et non pas par un analyste ni un vérificateur.

À titre d'information, vous trouverez ci-joint une brochure expliquant le cadre de travail définissant les douze dimensions de l'efficacité.²³⁹

Le cadre de travail vise à aider le chef de la direction à présenter, à son corps législatif ou administratif, de l'information sur l'efficacité de l'organisme d'une manière plus complète, mais plus concise, que ce que permettent d'offrir, en général, les pratiques traditionnelles. En effet, les recherches effectuées par la FCVI ont démontré que les corps législatifs ou administratifs ne reçoivent qu'une information fragmentée sur l'efficacité de l'organisme; sans contexte stratégique, cette information ne peut leur être d'une grande utilité tant pour leurs prises de décisions que pour les aider à tenir la direction responsable de ses actes.

À ce stade-ci de la mise en oeuvre de notre projet, nous commençons à mieux définir le fond et la forme du rapport que nous pouvons produire sur l'efficacité. Comme je vous l'explique plus loin, je crois qu'il serait très opportun à cette étape du processus d'obtenir votre point de vue et vos conseils.

Voici, en bref, les raisons qui nous ont motivés à prendre cette initiative.

Premièrement, nous devons tous composer avec des questions complexes et controversées, tant vous à titre de membres du conseil que moi-même et mes collègues à titre de dirigeants. Les demandes de services augmentent, les ressources diminuent et les politiques publiques selon lesquelles nous devons fonctionner sont, pour le moins, en constante évolution. Cette situation nous oblige à réfléchir sérieusement aux choix que nous devons faire. Voilà pourquoi il nous est primordial de dis-

poser d'une bonne information, présentée de façon à nous aider à déterminer les choix possibles, à analyser les compromis qui s'imposent et à justifier ces décisions auprès des diverses parties intéressées. Avec une telle information en mains, nous pourrions mieux exercer notre influence sur ces parties.

Deuxièmement, une présentation plus complète de l'information favorisera un meilleur dialogue entre la direction et le corps législatif ou administratif. À mon avis, non seulement ce projet nous donne, à nous, les membres de la direction et à vous, les membres du conseil, l'occasion d'établir la base nécessaire pour avoir ce genre de dialogue au niveau de l'orientation des programmes et des activités, mais il vous permet d'obtenir un meilleur portrait de l'interaction entre les différentes activités entreprises dans le but d'atteindre les objectifs premiers de l'organisme. Nous avons choisi un des nos principaux programmes pour faire l'objet de la première application du cadre de travail. Si le projet est réussi, nous commencerons graduellement à appliquer le cadre de travail à nos autres principaux programmes.

Troisièmement, le projet aide la haute direction à obtenir un consensus sur les priorités, à marier les cultures professionnelle et administrative de l'organisme, et à bien centrer les grandes initiatives en matière de gestion. La haute direction est persuadée, comme tout un chacun, que ce processus a déjà porté fruit.

Quatrièmement, le projet permet à un organisme de faire preuve de leadership dans son propre secteur d'activité.

ÉTAT DES TRAVAUX ET PLAN D'ACTION

Les membres de la haute direction se sont déjà réunis à plusieurs reprises — habituellement, en atelier — pour discuter de la réalisation du projet. Ces ateliers avaient pour objet de permettre à la haute direction de se familiariser avec les notions d'efficacité, d'évaluer l'applicabilité du cadre de travail à l'organisme, de déterminer l'objet du premier projet pilote, et d'amorcer l'élaboration des déclarations de la direction, c'est-à-dire de produire le rapport sur l'efficacité.

Par la suite, nous nous sommes réunis afin de retravailler les déclarations que nous avons préparées sur chacune des dimensions de l'efficacité. Nous en sommes à cette étape et nous prévoyons avoir rédigé l'ébauche du rapport bientôt.

Dans ce rapport, nous présenterons l'information qui existe déjà, ainsi que les données auxquelles nous avons accès, en fonction des douze dimensions du cadre de travail. Cette démarche nous signalera sans doute les lacunes qui existent en matière d'information, surtout que le cadre de travail nous demande de penser et d'agir d'une toute nouvelle façon. Grâce à ce premier rapport, nous pourrions évaluer l'importance de ces lacunes et, si nous estimons qu'il est nécessaire et rentable, nous dresserons un plan d'action afin de corriger la situation.

Avec le temps, nous pourrions produire un rapport plus complet, comme nous le pourrions pour tout autre rapport sur les autres programmes. Éventuellement, j'envisage la possibilité de produire chaque année un rapport complet sur un des principaux programmes de l'organisme et de présenter plus régulièrement de l'information sur l'efficacité globale de chacun des programmes (par exemple, annuellement, trimestriellement, etc.).

IMPORTANCE D'OBTENIR LES CONSEILS ET LES COMMENTAIRES DU CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, les membres de la haute direction ont déjà investi du temps et des efforts dans le présent projet et savent le genre de rapport qu'ils peuvent produire. À notre prochaine réunion je vous donnerai plus de détails à ce sujet.

Nous sommes maintenant au stade où nous avons besoin d'obtenir vos commentaires sur le projet et sur le rapport que nous pourrions ou devrions produire afin de répondre à vos besoins. Ainsi, vous nous aiderez à retravailler les déclarations en cours. Sans vos commentaires, l'objectif du projet ne pourra être atteint, nous ne pourrions vous présenter l'information dont vous avez besoin pour prendre des décisions éclairées et pour vous acquitter de vos obligations.

Sans une réaffirmation de votre appui et de votre intention d'utiliser le rapport produit, il sera difficile aux membres de la direction et au personnel de l'organisme de continuer à investir des efforts dans le but d'améliorer la qualité de la présentation de l'information sur l'efficacité. Cet appui constitue aussi un facteur clé qui déterminera le degré de crédibilité qu'attacheront au projet, le gouvernement, les autres conseils d'administration ainsi que toute autre partie intéressée.

NATURE DES CONSEILS ET DES COMMENTAIRES RECHERCHÉS

Je considère notre prochaine réunion comme le début d'un processus visant à établir un franc dialogue entre vous, les membres du conseil d'administration, et nous, les membres de la direction, sur le projet et les résultats recherchés. Durant l'exécution du projet, je suis persuadé que nous aurons d'autres occasions de discuter.

Cependant, à ce stade du processus, nous cherchons à obtenir vos conseils généraux et la confirmation de votre appui pour le projet. Une fois que vous aurez eu l'occasion de passer en revue l'ébauche du rapport, nous vous demanderons des commentaires plus précis.

J'espère que cette note préparatoire et les commentaires que je ferai à la prochaine réunion, nous permettront de commencer notre première discussion.

S U P P L É M E N T G

PLAN DU RAPPORT FINAL D'UN PREMIER PROJET DE PRÉSENTATION DE L'INFORMATION SUR L'EFFICACITÉ — UN EXEMPLE

S O M M A I R E

- Expliquer le rapport et le contexte dans lequel il s'inscrit;
- Décrire sommairement l'organisme, le champ d'activité ou le programme dont il est question;
- Présenter un aperçu des principales constatations;
- Préciser l'importance des déclarations de la direction par rapport aux besoins du corps législatif ou administratif, aux mesures à prendre par la direction, aux projets subséquents à réaliser sur le même programme ou champ d'activité, ou sur un programme ou champ d'activité autre.

R A P P O R T

PARTIE 1 — INTRODUCTION ET HISTORIQUE

- Expliquer l'objet du rapport
 - il donne suite à des activités ou des mesures précises, ou à un aspect particulier du plan directeur de l'organisme;
 - il vise à fournir au corps législatif ou administratif une information plus complète sur l'efficacité afin de l'aider à prendre des décisions éclairées et à s'acquitter de sa responsabilité de surveillance;
 - il vise à démontrer que la direction s'est acquittée de sa responsabilité de gestion;
 - il vise à établir la base des discussions entre la direction et le corps législatif ou administratif afin qu'ils puissent établir des attentes en matière d'efficacité et mieux comprendre la performance de l'organisme;
 - il vise à établir une base similaire favorisant la discussion entre la direction et les échelons inférieurs.
- Expliquer comment le rapport devrait être perçu :
 - il s'agit d'un projet pilote visant à permettre à l'organisme de mieux comprendre le cadre de travail, et à évaluer son applicabilité;
 - il s'agit d'un moyen permettant à la direction et à son corps législatif ou administratif de discuter de l'information dont celui-ci a besoin et de mieux comprendre la performance globale de l'organisme, du champ d'activité ou du programme;
 - il s'agit d'une première (deuxième, troisième, etc.) étape d'un plan d'action général convenu entre le corps législatif ou administratif et la direction.
- Expliquer la méthode adoptée pour préparer le rapport :
 - processus général adopté;
 - les participants et leurs rôles;
 - les efforts déployés par ces participants.

PARTIE 2 — DESCRIPTION DE L'ORGANISME, DU CHAMP D'ACTIVITÉ OU DU PROGRAMME FAISANT L'OBJET DU RAPPORT

- Présenter et expliquer le mandat;
- Préciser les objectifs;
- Décrire la structure organisationnelle et le lien entre les activités;
- Établir le profil des bénéficiaires, de la clientèle visée ou des utilisateurs réels;
- Décrire les principaux aspects du programme (par exemple, critère d'admissibilité) et de son exécution (par exemple, opérations centralisées ou décentralisées, service direct ou recours aux intermédiaires);
- Établir le profil des ressources matérielles, financières et humaines, le cas échéant.

PARTIE 3 — DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION SUR LA PERFORMANCE

- Expliquer dans un court préambule les questions suivantes ou toute autre question pertinente :
 - toute décision prise pour exclure l'une ou l'autre des dimensions, pour combiner ou diviser certaines dimensions, pour accorder une priorité à certaines dimensions, ou pour regrouper les dimensions ou les présenter selon un certain ordre;
 - le message global que les déclarations visent à transmettre;
 - le fait que le premier rapport sera probablement basé sur les données ou de l'information que produit déjà l'organisme. Cela étant dit, le rapport comportera sans doute des lacunes en matière d'information — dont certaines pourraient être importantes. Ces lacunes pourraient être corrigées dans les rapports publiés sur les projets subséquents.
- Expliquer les points suivants en fonction de chacune des dimensions jugées pertinentes :
 - ce que signifie la dimension, et pourquoi la direction estime que l'information à cet égard est importante pour elle-même, pour le corps législatif ou administratif ou pour toute autre partie intéressée;
 - un sommaire des facteurs, critères et indicateurs utilisés pour évaluer l'efficacité en fonction de chacune des dimensions;
 - les principales données, information et preuves;
 - la conclusion qu'a tirée la direction au sujet de la performance de l'organisme (dans certains cas, surtout lorsqu'il s'agit d'un premier projet, la direction peut signaler certaines mises en garde en raison de l'absence de balises appropriées, de lacune en matière d'information ou d'une information contradictoire).

PARTIE 4 — LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE

(surtout lorsqu'il s'agit d'une première application du cadre de travail)

- Traiter des questions suivantes ou de toute autre question pertinente :
 - l'importance globale du processus et du rapport, ainsi que la valeur ajoutée qui a été créée;
 - les rôles joués par la direction et le corps législatif ou administratif, ainsi que ceux des personnes qui les ont secondés;

- la gestion des attentes que créent ce genre de processus et le rapport qui en découle;
- la gestion de ce genre de processus;
- les ressources nécessaires par rapport aux ressources disponibles pour effectuer ce genre de travail;
- les domaines où des améliorations seraient de mise pour mieux centrer le rapport sur les besoins des parties intéressées, clarifier les attentes, appuyer le travail fait par les différents intervenants, rendre le processus plus efficace.

ANNEXES

- Organigramme;
- Liste des principaux facteurs, critères ou indicateurs utilisés pour évaluer l'efficacité en fonction de chacune des dimensions;
- Tableaux à l'appui des données et de l'information présentées dans la Partie 3 du rapport.

235 CE DOCUMENT POURRAIT ÊTRE PRODUIT À PARTIR DU TRAVAIL QU'A EFFECTUÉ LE CONSEILLER À L'ÉTAPE 5. VOIR DERNIÈRE PARTIE DU SUPPLÉMENT C, *PLAN D'UNE DESCRIPTION DE PROGRAMME*, POUR D'AUTRES SUGGESTIONS À CET ÉGARD.

236 CE DOCUMENT EST PRÉPARÉ PAR LE CONSEILLER. VOIR SUPPLÉMENT C, *PLAN D'UNE DESCRIPTION DE PROGRAMME*, POUR UN EXEMPLE DU FOND ET DE LA FORME D'UNE TELLE DESCRIPTION.

237 VOIR L'ENCADRÉ « ÉLÉMENTS D'UNE DÉCLARATION DE LA DIRECTION », AUX PAGES 194-196 DE LA PARTIE II. COMME NOUS LE MENTIONNONS, DANS CERTAINS CAS IL PEUT ÊTRE PRÉFÉRABLE DE TENIR L'ATELIER EN DEUX SÉANCES PLUTÔT QU'EN UNE SEULE SÉANCE DE TROIS JOURS.

239 VOUS POUVEZ VOUS PROCURER DES EXEMPLAIRES DE LA BROCHURE *LA COMMUNICATION DE DONNÉES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ* AUPRÈS DE LA FCVI.

PARTIE III
**VÉRIFICATION
INTÉGRÉE**

PARTIE III

VÉRIFICATION
INTÉGRÉE

C'EST À CONDITION QUE L'HOMME FASSE PREUVE DE VIGILANCE ÉTERNELLE QUE DIEU LUI ACCORDA LA LIBERTÉ...²⁴⁰

JOHN PHILPOT CURRAN

INTRODUCTION

Les Parties I et II de cet ouvrage portent sur la reddition de compte et son importance dans le secteur public, ainsi que sur les moyens qu'utilise la direction pour s'acquitter de son obligation de rendre compte en présentant l'information au corps législatif ou administratif. La Partie III traite de la vérification, et plus particulièrement du rôle qu'elle joue pour assurer le corps législatif ou administratif de la qualité de la performance d'une organisation. Nous mettons en évidence l'efficacité avec laquelle le vérificateur permet de boucler la boucle de l'obligation de rendre compte en exprimant une opinion indépendante, objective et professionnelle qui rassure le corps législatif ou administratif.

Dans cette troisième partie, nous insistons sur la vérification qui seconde le corps législatif ou administratif, soit l'échelon qui délègue à la haute direction les responsabilités pour l'administration de la politique. Bon nombre des questions et principes abordés s'appliquent aussi à d'autres activités de vérification, comme la vérification interne, qui soutient aussi un lien de responsabilité découlant de l'obligation de rendre compte. Parfois, ce lien se situe entre la direction et le corps législatif ou administratif, bien qu'il existe plus fréquemment entre la haute direction et d'autres échelons. Tant et aussi longtemps qu'un tel lien de responsabilité existera, les principes examinés dans cet ouvrage s'appliqueront.

Qui dit vérification, dit discipline et rigueur. Ce principe s'applique aussi bien aux vérifications qui concernent la performance qu'aux vérifications

des états financiers. Même si notre propos est centré sur les vérifications qui concernent la performance à l'égard des objectifs d'économie, d'efficacité et d'efficacité — ce qu'on appelle la vérification intégrée — il importe de comprendre certains principes de vérification généraux; le chapitre 13 se consacre à cette question.

Pour bien situer la vérification intégrée, nous présentons au chapitre 14 un survol de son évolution. Les trois stratégies de mise en oeuvre de la vérification intégrée sont décrites au chapitre 15, comme le sont les facteurs qui déterminent laquelle des stratégies il convient d'adopter.

Aux chapitres 16 et 17, nous décrivons le processus de la vérification intégrée : certaines des considérations générales et l'exécution même de la vérification. Au chapitre 16, nous expliquons ce qui distingue la vérification intégrée de la vérification financière, ainsi que les facteurs qui orientent la vérification et le rapport qui en découle.

Comme c'est le cas dans toute discipline professionnelle, le praticien est appelé à prendre certaines décisions durant l'exécution de la vérification intégrée. Ces choix et leurs conséquences sont abordés, ainsi que les grandes questions qui entrent en ligne de compte touchant la pratique. Nous portons une attention particulière au rôle du vérificateur interne ainsi qu'à la façon dont son travail, et les autres travaux effectués à l'égard de l'entité à vérifier, peuvent être utilisés par les praticiens externes de la vérification intégrée.

Au chapitre 19, nous expliquons les normes régissant la pratique de la vérification intégrée et la manière dont les praticiens s'efforcent de s'assurer qu'ils offrent un service de la plus haute qualité professionnelle.

Les vérifications sont, bien entendu, effectuées par des personnes. Les exigences imposées aux praticiens de la vérification intégrée y sont donc abordées, comme le sont les compétences requises. Le rôle du client et les domaines où il peut et devrait intervenir dans la vérification y sont expliqués également.

Concept dynamique, la vérification intégrée a déjà été modifiée pour tenir compte de l'expérience acquise. Son évolution se poursuivra sans doute longtemps encore. Bien qu'elle ne soit pas la panacée pour assurer une reddition de comptes, une gestion et une gouverne efficaces, elle peut y contribuer grandement. La Partie III a pour objet de bien sensibiliser le lecteur sur les origines de la vérification intégrée, son évolution et sa pratique au moment de la rédaction du présent ouvrage.

Il importe de reconnaître que le concept de la vérification intégrée est suffisamment souple pour permettre différentes interprétations et stratégies de mise en oeuvre afin qu'elle réponde aux différents besoins des clients. La Partie III reflète, à certains égards, la vérification intégrée telle qu'elle se pratique en général et parfois seulement le travail qu'effectuent certains praticiens. Dans d'autres cas, nous encourageons les praticiens à expérimenter avec de nouvelles idées et stratégies. La variété caractérise ce genre de vérification. Cependant, toutes les stratégies de vérification intégrée ont ceci en commun : il s'agit d'un examen objectif qui relève d'une discipline professionnelle.

S E C T I O N 1
HISTORIQUE

LES ORIGINES DE LA VÉRIFICATION

LA NÉCESSITÉ DE RENDRE COMPTE DES AFFAIRES FINANCIÈRES A EXISTÉ DÈS LE JOUR OÙ UN SIMPLE PARTICULIER A ÉPROUVÉ LE BESOIN DE CONFIER LE SOIN DE SES BIENS OU DE SES AFFAIRES À UNE AUTRE PERSONNE. DANS LES SOCIÉTÉS PRIMITIVES, LORSQUE L'HOMME A CONSTATÉ QU'IL NE POUVAIT PAS S'OCCUPER LUI-MÊME DE SES TROUPEAUX, DE SES CULTURES OU DE SES AUTRES BIENS, IL A COMMENCÉ À DÉLÉGUER LA RESPONSABILITÉ DE LEUR ADMINISTRATION À D'AUTRES PERSONNES EN EXIGEANT QU'ELLES EN RENDENT COMPTE. LE PASSAGE DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE À L'ÉCONOMIE D'ÉCHANGE, DE MÊME QUE L'AVÈNEMENT DE L'INDUSTRIE ONT IMPOSÉ AUX POSSÉDANTS LA NÉCESSITÉ DE DEMANDER DES COMPTES À LEURS SERVITEURS, PAR L'ENTREMISE D'INTERMÉDIAIRES. COMME LA PLUPART DE CES SERVITEURS ÉTAIENT ILLETTRÉS, ILS RENDAIENT COMPTE DE LEUR GESTION ORALEMENT; C'EST AINSI QUE LES INTERMÉDIAIRES QUI LES ÉCOUTAIENT FURENT APPELÉS DES *AUDITEURS*. EN PLUS D'ÉCOUTER CES COMPTES RENDUS ET DE LES METTRE PAR ÉCRIT, LES *AUDITEURS* VÉRIFIAIENT LEUR EXACTITUDE EN ALLANT CONSTATER SUR PLACE LA QUANTITÉ D'ARGENT, DE BÉTAIL OU DE BIENS QUE LES SERVITEURS ÉTAIENT CENSÉS AVOIR EN MAIN À UN MOMENT DONNÉ. AU FUR ET À MESURE QUE LE COMMERCE SE DÉVELOPPA ET QUE L'ALPHABÉTISME SE RÉPANDIT, LES SERVITEURS EN VINRONT À POUVOIR RENDRE COMPTE DIRECTEMENT À LEURS MAÎTRES, ET C'EST AINSI QU'EST DISPARUE LA NÉCESSITÉ D'AVOIR DES *AUDITEURS* POUR ÉCOUTER LES RAPPORTS ET LES METTRE PAR ÉCRIT. LES VÉRIFICATEURS N'ONT CEPENDANT PAS DISPARU POUR AUTANT; ILS SE SONT MIS PLUTÔT À EXERCER DES FONCTIONS ANALOGUES À CELLES QU'ILS EXERCENT DE NOS JOURS : LA VÉRIFICATION DE L'EXACTITUDE DES DONNÉES PRÉSENTÉES PAR DES TIERS.²⁴¹

CHAPITRE 13

CE EN QUOI CONSISTE LA VÉRIFICATION

LIEN AVEC LA COMPTABILITÉ

Depuis le début, le mot *vérification* a été principalement associé à la comptabilité financière, sans en faire partie. L'importance accrue des entreprises et du gouvernement au sein de la société a donné lieu à la nécessité d'obtenir des comptes rendus en plus grande quantité et de meilleure qualité dans les secteurs privé et public. Dans l'entreprise privée, par exemple, l'augmentation du nombre de propriétaires de sociétés à des centaines et des milliers d'actionnaires sans lien de parenté (y compris les investisseurs institutionnels qui peuvent détenir d'énormes portefeuilles, mais qui ont tendance à garder leurs distances face à la gestion des entreprises en question) a créé des groupes importants de personnes intéressées totalement dissociées de la gestion de ces sociétés ou du marché et autres organismes de réglementation. Le bon fonctionnement du système économique dépend d'une communication efficace entre ces groupes et la direction. La comptabilité financière fournit cette communication. Sans elle, une grande partie de l'activité commerciale serait impossible. À titre d'exemple, les prêteurs exigent des états financiers fiables avant d'autoriser tout financement.

Dans sa définition qui souligne ce rôle de communication et qu'il a préparée pour les utilisateurs, R. J. Anderson explique que la comptabilité consiste à « relever, mesurer et communiquer de l'information pour permettre aux utilisateurs de prendre des décisions en connaissance de cause et de porter des jugements éclairés. »²⁴²

L'explication classique du lien qui existe entre la comptabilité et la vérification est fondée sur les trois présomptions suivantes :

- la direction, et non le vérificateur, prépare les comptes rendus;
- des lignes directrices généralement reconnues existent pour préparer ces comptes rendus (au Canada il s'agit des Principes comptables généralement reconnus—PCGR);
- le travail du vérificateur consiste à ajouter un élément de crédibilité à ces comptes rendus, ce qu'il fait en les examinant par rapport à des normes de vérification généralement reconnues en vue d'exprimer une opinion sur la fidélité de la présentation des informations (ce qu'on appelle les missions d'*attestation*).

Anderson explique la nécessité d'attestation d'une manière qui définit et justifie véritablement le rôle de la vérification dans la société :

Pour être efficace, l'information présentée doit d'abord avoir été préparée avec exactitude par l'émetteur, puis le destinataire doit croire cette information et prendre les mesures qui s'imposent. Pour croire l'information présentée et prendre les mesures qui s'imposent, le destinataire ou l'utilisateur doit être satisfait de sa qualité. Quatre conditions existent qui empêchent bon nombre d'utilisateurs de l'information comptable d'atteindre le degré voulu de satisfaction, d'où découle la nécessité d'exiger une vérification objective de l'information.

La condition la plus évidente est le *non-accès à l'information...* soit pour des raisons de géographie... ou il peut s'agir d'une question d'ordre juridique : en vertu des lois sur les sociétés, les actionnaires n'ont pas un droit d'accès aux registres comptables... ou encore d'une question d'ordre économique : même si le gouvernement, par la loi, a un droit d'accès aux registres d'une entreprise pour valider

l'information sur les impôts, dans bon nombre de cas il choisira d'éviter le coût que représente l'exercice de son droit s'il a accès à une attestation objective de l'information.

Deuxièmement, il y a le *conflit d'intérêts*. Ceux qui préparent l'information comptable ont fréquemment des intérêts différents de ceux qui utilisent l'information... Lorsque les utilisateurs de rapports financiers perçoivent un conflit d'intérêts réel ou potentiel, ils auront naturellement une certaine réticence à accepter l'information sans obtenir une quelconque attestation objective de sa qualité par un vérificateur.

Troisièmement, la *complexité*. La complexité croissante du traitement des données et des systèmes d'information utilisés pour produire les rapports financiers augmente la probabilité d'erreurs. Ainsi, la satisfaction de l'utilisateur quant à la qualité de l'information présentée, même s'il a accès à tous les registres comptables, est diminuée considérablement. Dans de tels cas, les utilisateurs exigent qu'une tierce personne évalue et vérifie, pour eux, la qualité de l'information présentée.

Enfin, la *conséquence des erreurs*. Lorsque les utilisateurs prennent des mesures en se fondant sur l'information reçue et que celle-ci est de piètre qualité, des conséquences financières directes peuvent en résulter. Plus la possibilité d'une conséquence est élevée, plus le besoin augmente pour l'utilisateur d'obtenir un degré de satisfaction par le biais de l'attestation, quant à la qualité de l'information reçue.

Le rôle de la vérification consiste donc à ajouter un élément de crédibilité aux états financiers et d'ainsi améliorer l'efficacité de la communication de l'information financière nécessaire pour notre système économique.²⁴³

**LA COMPTABILITÉ EST UN TRAVAIL PRINCIPALEMENT
CONSTRUCTIF EFFECTUÉ PAR LA DIRECTION, TANDIS
QUE LA VÉRIFICATION EST UN TRAVAIL FONDAMENTALE-
MENT ANALYTIQUE EXÉCUTÉ PAR UNE TIERCE PERSONNE
EN VUE D'ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA
DIRECTION.²⁴⁴**

D É F I N I T I O N S D E L A V É R I F I C A T I O N

Au fil des ans, divers auteurs ont défini ce en quoi consiste une vérification et ce, habituellement en précisant le contexte dans lequel elle est pratiquée ou les fins visées. À titre d'exemple, le Comité Wilson a proposé la définition suivante dans son rapport :

La vérification est un processus lié à l'obligation de rendre compte. Elle est ordinairement effectuée par une troisième partie pour s'assurer que le rapport fait sur l'exercice de la responsabilité acceptée est exact et fidèle. La vérification vise avant tout à servir les intérêts de la partie qui a délégué la responsabilité.²⁴⁵

Voici d'autres définitions, toutes axées sur la vérification des états financiers :

La vérification peut être définie comme un processus systématique pour collecter et évaluer objectivement des éléments probants au sujet des assertions faites sur des opérations ou mesures économiques en vue d'établir dans quelle mesure ces assertions correspondent aux critères établis, et d'en communiquer les résultats aux utilisateurs intéressés.²⁴⁶

La vérification est définie comme une étude exploratoire et critique des contrôles internes et registres comptables d'une entreprise ou autre entité commerciale, effectuée

par un expert-comptable, en vue d'exprimer une opinion sur la justesse des états financiers.²⁴⁷

La vérification est un examen systématique des registres comptables, des pièces justificatives et des autres documents financiers et légaux d'une entreprise privée ou commerciale. Elle est effectuée en vue de déterminer l'exactitude, l'intégrité et l'authenticité de ces registres et documents. Elle est menée dans l'intention de présenter une image fidèle de la situation financière à une date convenue et les résultats de l'entité pour une période close à cette date et ce, conformément à des principes comptables reconnus.²⁴⁸

La vérification comporte une analyse et un examen critiques des transactions et des registres d'une entité, l'interprétation des résultats, et normalement l'expression d'une opinion concernant les registres et les états financiers du client. Ce travail est effectué par une personne ou des personnes qui ne relèvent pas de la direction et a pour objet de déterminer la fiabilité des déclarations de la direction.²⁴⁹

La vérification est un examen objectif des registres accompagné de l'expression d'une opinion compétente sur la situation financière et les résultats d'exploitation de l'entreprise d'un client.²⁵⁰

Bien que toutes ces définitions conviennent aux missions de vérification des états financiers, elles sont trop étroites pour s'appliquer aux missions de vérification lorsque l'information à vérifier porte sur des questions au-delà de l'appariement des revenus aux coûts, ou de l'évaluation des éléments de l'actif ou du passif. À partir d'un examen de ce en quoi consiste une vérification, on peut dégager une définition un peu plus large, comme nous l'indiquons au chapitre suivant.

CARACTÉRISTIQUES DE LA VÉRIFICATION

Les définitions ci-dessus, quoiqu'elles varient dans les détails, sont toutes basées sur un commun accord quant aux caractéristiques de base de la vérification.

Pour qu'un travail soit considéré comme une vérification, il doit d'abord soutenir un lien de responsabilité qui découle de l'obligation de rendre compte. Voilà ce qui doit constituer l'objet premier de toute mission de vérification. Bien que la vérification puisse servir à d'autres fins, celles-ci sont essentiellement d'une importance secondaire. Si le fait d'appuyer un lien de responsabilité n'est pas l'objet premier, il ne s'agit pas véritablement d'une mission de vérification même si l'on a recours à des méthodes de vérification et même si le fait d'utiliser l'étiquette « vérification » peut apporter des avantages intéressants sur le plan de la stratégie ou de la tactique.

D'autres caractéristiques sont soulevées par le fait que les gens qui délèguent une responsabilité doivent recevoir un rapport de vérification crédible. Ces caractéristiques découlent de l'exigence fondamentale que les vérificateurs soient indépendants, de fait et d'apparence, et qu'ils soient objectifs et compétents. Le vérificateur doit donc notamment :

- réunir, d'une manière ordonnée et systématique, des informations probantes en quantité suffisante et de qualité adéquate;

- avoir la responsabilité et la liberté de déterminer l'étendue et le niveau de détail nécessaire pour étayer son opinion;
- mener son travail jusqu'à ce qu'il puisse communiquer ses conclusions. Cette obligation de fournir un rapport ne dépend ni de la nature de ses constatations ni de ses discussions avec les gestionnaires au cours de la vérification.

Une autre caractéristique importante est l'existence de critères appropriés et pertinents, convenus avec le client, sur lesquels le vérificateur peut fonder son examen et son opinion. Sans ces critères, il serait impossible au vérificateur de formuler des conclusions qui soient considérées comme objectives par une tierce partie, et les rapports de vérification pourraient être jugés biaisés ou très subjectifs.

Enfin, la vérification doit être effectuée conformément à des normes rigoureuses et reconnues. Au Canada, les Normes de vérification généralement reconnues (NVGR) de l'ICCA régissent la vérification des états financiers. Ces normes ont pour objet de veiller à ce qu'une discipline rigoureuse soit à la fois appliquée par le vérificateur et attendue par le client, et que le rapport qui en découle soit fiable. Étant une profession, la vérification doit être pratiquée par des professionnels.

241 WILSON, OP. CIT., P. 10.

242 R. J. ANDERSON, *THE EXTERNAL AUDIT*, 2^E ÉDITION. (COPP CLARK PITMAN LTD., 1984) P. 3.

243 *IBID.*, P. 5. LES QUATRE CONDITIONS QUI CRÉENT LA NÉCESSITÉ D'EXIGER UNE VÉRIFICATION OBJECTIVE OU UNE MISSION D'ATTESTATION SONT CELLES DISCUTÉES DANS *A STATEMENT OF BASIC AUDITING CONCEPTS* (ASOBAC) (AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION, 1972) VOIR LA 5^E NOTE EN BAS DE PAGE DU CHAPITRE 1.

244 ARTHUR W. HOLMES, *AUDITING, PRINCIPLES AND PROCEDURES*. (HOMEWOOD, ILL. : RICHARD D. IRWIN, INC. 1952) P. 1.

245 WILSON, OP. CIT., P. 9.

246 *A STATEMENT OF BASIC ACCOUNTING CONCEPTS* (ASOBAC), AMERICAN ACCOUNTING ASSOCIATION, 1972, CITÉ PAR R. J. ANDERSON DANS *THE EXTERNAL AUDIT*, P. 2.

247 ERIC L. KOHLER, *A DICTIONARY FOR ACCOUNTANTS*, (NEW YORK : PRENTICE-HALL, INC. 1957) PP. 44-45.

248 HOLMES, OP. CIT., P. 1.

249 *IBID.*

250 *IBID.*, P. 2.

C H A P I T R E 14

CE EN QUOI CONSISTE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE

É V O L U T I O N

La vérification intégrée s'est développée principalement pour répondre à la demande de clients voulant obtenir une meilleure information afin de s'acquitter de leur obligation de rendre compte. Au cours des années 1970, les membres du corps législatif fédéral et de certains corps législatifs provinciaux se sont rendu compte qu'ils n'obtenaient pas l'information nécessaire sur la performance; ils sentaient un vide en matière de reddition de comptes. Un choix s'imposait : demander à la direction de faire rapport sur la performance (selon le modèle de la communication de l'information financière), ou demander à une tierce personne (le vérificateur étant un candidat de premier choix) de tenter de combler cette lacune.

Frustrés par ce qui pouvait sembler de la mauvaise volonté ou de l'incapacité de la direction de fournir un rapport sur la performance convenable, de nombreux corps législatifs ont demandé officiellement à leurs vérificateurs de leur fournir un plus large éventail d'informations. C'est ainsi que la vérification intégrée a vu le jour.

La vérification intégrée est basée sur deux principes de gestion importants du secteur public. Le premier principe veut que les affaires publiques soient gérées de façon à permettre la meilleure utilisation des deniers publics. Les personnes responsables de l'utilisation de ces fonds doivent s'assurer

que des services publics économiques, efficaces et efficaces résultent de leurs décisions. Le second principe veut que les personnes qui administrent les affaires publiques soient comptables d'une gestion prudente et efficiente des ressources qui leur sont confiées. Cette responsabilité incombe à tous les gestionnaires du secteur public, qu'il s'agisse des représentants élus responsables envers les contribuables ou des fonctionnaires responsables envers leurs supérieurs, que ces derniers soient élus ou de la fonction publique.

LES VÉRIFICATEURS DOIVENT PRENDRE CONSCIENCE QUE TOUS LES ÉCHELONS DU GOUVERNEMENT SONT COMPTABLES AU PEUPLE DE LA PRESTATION EFFICIENTE ET EFFICACE DES SERVICES. ON SE REND COMPTE QUE L'INFORMATION STRICTEMENT FINANCIÈRE NE SUFFIT PLUS POUR INFORMER LES GESTIONNAIRES ET DÉCIDEURS DU GOUVERNEMENT... AINSI QUE LE PUBLIC... SUR LES RÉALISATIONS ET LES ÉCHECS DANS L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX.²⁵¹

L'HONORABLE ELMER B. STAATS
CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES ÉTATS-UNIS
(1966-1981)

Le Parlement du Canada est la première assemblée législative canadienne à donner à son vérificateur un mandat élargi. Après la publication en 1975 du rapport du Comité Wilson, le Parlement adoptait, en 1977, la *Loi sur le vérificateur général*. Cette loi habilitait le vérificateur général à signaler si le souci nécessaire est accordé aux principes d'économie et d'efficience dans l'acquisition et la gestion des biens et services, et si des procédés satisfaisants sont utilisés pour mesurer et faire rapport de l'efficacité des programmes, dans le cas où ces procédés peuvent convenablement et raisonnablement être mis en oeuvre.

C'est James J. Macdonell qui a reçu ce nouveau mandat. Même avant la promulgation de la Loi sur le vérificateur général, M. Macdonell travaillait à l'élaboration du concept d'une vérification plus complète. À cette fin, il a obtenu la participation des meilleurs et plus brillants professionnels de la vérification et de la consultation au pays. Sous la direction d'un comité consultatif supérieur, des professionnels chevronnés de cabinets d'expertise-comptable et de consultation en gestion ont été détachés au Bureau du vérificateur général du Canada pour jeter les fondements d'une méthode qui permettrait au Vérificateur général de s'acquitter de cette nouvelle responsabilité.

IL EST INCONTESTABLE QU'UNE NOUVELLE DIMENSION S'OUVRE AUX GESTIONNAIRES ET AUX VÉRIFICATEURS DU SECTEUR PUBLIC EN CE QUI CONCERNE LA REDDITION DE COMPTES EN MATIÈRE D'OPTIMISATION DES RESSOURCES. PLUS VITE ON L'ACCEPTERA ET S'Y ADAPTERA AVEC VIGUEUR ET ENTHOUSIASME, MIEUX ON POURRA SATISFAIRE LES ACTIONNAIRES (LES CONTRIBUABLES) ET LEURS REPRÉSENTANTS (LES LÉGISLATEURS). C'EST L'OCCASION RÊVÉE POUR TOUT PROFESSIONNEL DE PRENDRE CONSCIENCE DU RÔLE IMPORTANT QU'IL JOUE POUR ÉLARGIR LES HORIZONS ET LE BAGAGE COLLECTIF DE CONNAISSANCES DANS SA PROPRE PROFESSION.²⁵²

JAMES J. MACDONELL

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (1973-1980)

Les résultats de ce travail ont été dévoilés en décembre 1978 à l'occasion du congrès centenaire du Bureau du vérificateur général du Canada. La nouvelle méthode a été appelée *vérification intégrée*. L'expression a été choisie pour indiquer que les examens tiendraient compte non seulement des questions traditionnelles touchant les registres financiers, la sauvegarde des biens et la conformité aux autorisations, mais également des questions

touchant la performance non financière.

Peu après le lancement de l'initiative fédérale, plusieurs provinces ont emboîté le pas et ont investi leur vérificateur d'un mandat similaire.

La création en 1980 de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI) comme organisme coopératif et à but non lucratif, consacré à la recherche et à la formation, marque une étape importante dans l'évolution de la vérification intégrée. La FCVI, comme on l'appelle aujourd'hui, est appuyée par les grands cabinets d'expertise-comptable et de consultation en gestion au Canada, ainsi que par les gouvernements fédéral et provinciaux par l'entremise de leurs vérificateurs législatifs. Pour ces groupes, la Fondation constitue, à vrai dire, un forum interactif. Son principal objectif est d'acquérir des connaissances pour que soient favorisées une réelle reddition de comptes et une gouverne, gestion et vérification efficaces. Par conséquent, elle se concentre sur les intérêts des trois principales parties des liens découlant de l'obligation de rendre compte — les membres du corps législatif ou administratif, la direction et les vérificateurs. La FCVI s'intéresse à tout ce qui concerne la reddition de comptes dans les organisations du secteur public et ce, des administrations fédérale et provinciales jusqu'aux établissements de santé et d'enseignement, prestataires de services sociaux, administrations municipales et, bien entendu, les sociétés d'État. De plus en plus, les entreprises privées profitent des travaux qu'effectue la Fondation. Parmi ces entreprises on compte des industries réglementées comme les banques et les sociétés de fiducie, ainsi que les sociétés ouvertes dans les secteurs des services et de la fabrication.

Lorsque la FCVI a été créée, des organismes professionnels comme l'Institut Canadien des Comptables Agréés, l'Association des comptables généraux agréés du Canada et la Société des comptables en management du Canada s'y sont jointes rapidement.

En demandant aux vérificateurs d'aider à combler le vide perçu en matière de reddition de comptes, les corps législatifs ou administratifs ont dû néanmoins être prudents lorsqu'il s'est agi de définir le rôle du vérificateur. Ils ont reconnu qu'il appartient d'abord et avant tout à la direction de rendre des comptes, non aux vérificateurs, et qu'il existe certains domaines où ils ne veulent pas l'intervention du vérificateur. Par exemple, les régimes de vérification intégrée, législatifs ou volontaires, n'attribuent pas souvent explicitement aux vérificateurs le rôle de présenter de l'information sur l'efficacité lorsque la direction n'en fournit pas. Souvent, ces régimes empêchent les vérificateurs de commenter le bien-fondé des politiques.

La vérification intégrée est aujourd'hui pratiquée dans presque toutes les administrations provinciales et au gouvernement fédéral. Elle est effectuée par des vérificateurs externes (vérificateurs législatifs) et des vérificateurs internes. Bon nombre d'administrations municipales grandes et moyennes en ont adopté le principe, tout comme l'ont fait divers établissements de santé, d'enseignement et de services sociaux. Bon nombre des vérificateurs qui vérifient ces institutions sont de la pratique privée. Quant aux sociétés d'État fédérales, la loi les oblige à procéder à des « examens spéciaux » périodiques qui s'inspirent des principaux éléments de la vérification intégrée.

Le Canada n'est pas le seul pays à adopter la vérification élargie. À l'échelle internationale, les vérifications qui dépassent les limites de la vérification financière traditionnelle sont désormais acceptées par la plupart des pays occidentaux et, de plus en plus, par les pays en développement. Il en est de même pour les organismes relevant des Nations Unies qui demandent à leurs vérificateurs, tant internes qu'externes, de leur faire part d'observations touchant ces principes. Bien qu'elles ne soient pas toutes effectuées sous l'étiquette de la « vérification intégrée », ces vérifications portent

habituellement sur le même genre de questions touchant les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Deux congrès internationaux ont été tenus sur ce thème : le premier en 1992, à Mexico, et le deuxième en 1995 à Buenos Aires. La vérification intégrée fait aussi régulièrement l'objet de discussions lors de nombreux autres congrès internationaux.

LE CONCEPT DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE

Qu'est-ce qu'on entend par la *vérification intégrée*? L'examen suivant de l'expression permettra au lecteur de mieux comprendre de quoi il s'agit.

INTÉGRÉE

Le qualificatif *intégrée* a été choisi pour désigner la notion d'un examen qui ne se limite ni à la vérification traditionnelle des états financiers ni à la vérification de la conformité de l'entité vérifiée aux autorisations législatives et aux règlements pertinents. La vérification intégrée ajoute à ces derniers un examen qui permet de déterminer jusqu'à quel point l'entité a accordé l'importance voulue aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités (ces termes ont été définis à la Partie II).

Dans la documentation sur le sujet, on définit la vérification intégrée comme une *notion* plutôt qu'une technique. La notion englobe trois aspects étroitement liés, mais malgré tout bien distincts, de l'obligation de rendre compte du secteur public :

- la communication de l'information financière;
- la conformité aux autorisations;
- la gestion économique, efficiente et efficace des deniers et ressources publics.

Au tout début, l'expression *vérification intégrée* signifiait tous les volets du travail que représente un mandat de vérification élargie.

REMARQUE

LA VÉRIFICATION FINANCIÈRE ET LA VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ ÉTANT DES PROCESSUS BIEN ÉTABLIS DEPUIS DES ANNÉES, L'EXPRESSION *VÉRIFICATION INTÉGRÉE* EST SOUVENT UTILISÉE POUR DÉSIGNER LE NOUVEAU VOLET QUI PORTE SUR LES QUESTIONS DE PERFORMANCE GÉNÉRALE. NOUS AVONS ADOPTÉ CET USAGE DANS LE PRÉSENT LIVRE. LES EXPRESSIONS *VÉRIFICATION INTÉGRÉE* ET *RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE*, DE MÊME QUE TOUS LES COMMENTAIRES À LEUR SUJET, NE S'APPLIQUENT AUCUNEMENT AUX VOLETS « VÉRIFICATION FINANCIÈRE » ET « VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ » DE LA NOTION PLUS LARGE QU'EST LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE.

VÉRIFICATION

Le substantif *vérification*, dans l'expression *vérification intégrée*, sert à distinguer le concept de tous les autres processus d'examen. On souligne ainsi la nécessité de faire appel à des normes et à une discipline professionnelles. Dans ce contexte, il peut être utile d'examiner comment la pratique actuelle de la vérification intégrée correspond à la description d'une vérification, donnée dans le chapitre précédent.

Il est d'abord utile d'expliquer brièvement comment fonctionne la vérification intégrée.

Processus

En général, une vérification intégrée s'effectue comme toute autre vérification. Le processus débute par une mission de vérification. Il peut s'agir d'un mandat de vérification législative, comme c'est le cas pour les vérificateurs législatifs, ou encore d'une entente contractuelle. Le travail commence par la planification.

LA PLANIFICATION

C'est au cours de la planification que l'on décide de l'objet de la vérification et de la marche à suivre. Un grand nombre de questions doivent être réglées à ce stade, dont :

Stratégie de vérification : Trois stratégies existent pour effectuer la vérification intégrée, même si dans la pratique le vérificateur utilise parfois plus d'une stratégie pour une même mission.

La première stratégie porte essentiellement sur la qualité des systèmes et des pratiques de gestion. Ces systèmes et pratiques sont examinés afin de déterminer si l'organisme accorde l'importance voulue aux questions touchant l'économie, l'efficacité et l'efficacités. Il s'agit de la stratégie la plus utilisée jusqu'à ce jour.

Selon la deuxième stratégie, le vérificateur exprime une opinion sur l'intégrité et l'exactitude des déclarations (compte rendu) préparées par la direction à l'intention de son corps législatif ou administratif sur la performance (efficacité) de l'organisation. Ces déclarations comportent suffisamment d'informations pour permettre au lecteur de tirer des conclusions, et au vérificateur de corroborer les énoncés.

Quant à la troisième stratégie, il s'agit de mesurer la performance de l'organisation et d'en faire état. Même si les vérificateurs ont fréquemment examiné des aspects précis de la performance (à titre d'exemple, les questions d'économie et d'efficacité), on ne compte que peu de cas où ils ont utilisé les dimensions de l'efficacité discutées dans la Partie II ou d'autres cadres de travail semblables pour faire ce travail. En général, il convient d'avoir recours à cette stratégie lorsque le corps législatif ou administratif veut obtenir une assurance sur la performance de l'organisation, mais que la direction n'a pas la capacité ou n'est pas prête à préparer des déclarations qui répondent à ce besoin.

Bien comprendre l'organisation : Il est primordial de bien connaître l'entité à vérifier si l'on veut faire les bons choix quant à l'objet de la vérification, et tirer les conclusions appropriées. Dans certains cas, les vérificateurs connaissent bien l'organisation puisqu'ils desservent le client depuis déjà quelque temps. Dans d'autres cas, par contre, ils en savent très peu sur l'entité à vérifier et doivent donc acquérir une connaissance suffisante pour planifier une vérification efficace.

Objectif de vérification : L'objectif de vérification est un des éléments déterminants de la vérification. Il découle du mandat de vérification et porte sur la nature de l'information que le vérificateur a l'intention de communiquer au client. Il influe sur tout le processus de vérification, à partir de la planification jusqu'à la présentation du rapport.

L'étendue : Une des décisions importantes que doit prendre le vérificateur au tout début consiste à délimiter l'étendue du travail de vérification à effectuer. L'étendue détermine ce sur quoi portera la vérification : toute l'organisation, ou un ou plusieurs de ses champs d'activité, ou peut-être une ou plusieurs de ses fonctions, comme la gestion des ressources humaines, le service des achats, et ainsi de suite. Contrairement à l'étendue de la vérification financière qui porte forcément sur les états financiers d'une organisation, celle de la vérification intégrée n'est pas toujours la même. La détermination de l'étendue de la vérification est donc une question importante qui influe directement sur le coût de la vérification.

Degré de certitude offert : Dans le cadre de la vérification des états financiers, le degré de certitude qu'offre le vérificateur à l'égard de l'opinion qu'il exprime est généralement reconnu. Ce n'est pas le cas pour la vérification intégrée. Le degré de certitude avec lequel le vérificateur formule son opinion dépend de l'intensité avec laquelle il a

mené l'examen et de la nature des questions examinées. Cependant, cela ne signifie pas qu'il s'agit d'un concept illimité, d'une certitude absolue à une extrémité ou l'autre de l'échelle. Lorsqu'il planifie la vérification, le vérificateur doit décider du degré de certitude qu'il veut offrir au lecteur à l'égard de l'opinion qu'il formulera, ainsi que du niveau de détail de l'examen requis pour atteindre ce degré de certitude.

Importance relative : Voilà une troisième variable qui distingue la vérification intégrée de la vérification des états financiers. Il s'agit du principe suivant lequel on détermine si un élément est suffisamment important pour être mentionné dans l'opinion qu'exprimera le vérificateur. Comme le degré de certitude, les décisions prises sur l'importance relative influent non seulement sur la quantité de travail à effectuer — et donc sur les coûts — mais également sur la bonne interprétation du rapport.

Critères : Les critères sont les normes utilisées pour évaluer la performance réelle. Ils aident le vérificateur à décider si une situation est acceptable ou si elle devrait être signalée comme une lacune. Ces critères sont soit des mesures quantitatives ou qualitatives et sont généralement axés sur les processus, comme les meilleures pratiques ou les normes généralement reconnues. Selon le sujet, les critères peuvent être établis à partir de nombreuses sources : la saine pratique dans l'industrie, la documentation pertinente, les normes adoptées par l'entité à vérifier, et ainsi de suite.

Collecte des éléments probants : Des décisions doivent être prises sur l'information probante à collecter, ainsi que sur la façon de l'obtenir, de l'analyser et de la gérer. Ensuite, on peut passer à l'élaboration du plan de la vérification au cours de laquelle on collectera l'information probante.

Questions d'ordre administratif : Une fois toutes ces décisions prises, le vérificateur peut attribuer les diverses tâches de la vérification et déterminer la marche à suivre, le délai d'exécution et le coût du travail.

Voilà qui termine le stade de la planification de la vérification.

STADES DE L'EXÉCUTION DE LA VÉRIFICATION ET DE LA PRÉSENTATION DU RAPPORT

Au cours de l'exécution de la vérification, le vérificateur collecte l'information probante nécessaire pour étayer son opinion. Souvent, il est nécessaire de modifier le plan dressé au stade de la planification. Cela ne signifie pas que la planification était inadéquate, mais souligne plutôt que le vérificateur a obtenu de nouvelles informations ou qu'il a rencontré des problèmes inattendus en ce qui concerne le fonctionnement de l'entité ou la collecte des éléments probants.

Une fois que le vérificateur a obtenu suffisamment d'éléments probants, il compare cette information aux critères et formule ses conclusions. Celles-ci, et l'information probante qui l'étaye, sont discutées avec la direction pour s'assurer qu'elles sont raisonnables.

Le dernier stade consiste à préparer et à présenter le rapport de vérification. Bien que la présentation du rapport semble être un stade distinct, il n'est pas généralement isolé. Si une bonne communication est entretenue tout au long de la vérification, une quelconque forme de présentation de l'information aura eu lieu régulièrement. La présentation du rapport définitif au corps législatif ou administratif, et la discussion qui s'ensuit, constituent la dernière étape du processus.

S'agit-il véritablement d'une vérification ?

En partant de la description ci-dessus de la vérification intégrée, nous pouvons examiner s'il

s'agit véritablement d'un processus de vérification proprement dit. Il faut se poser la question suivante : Les trois présomptions au sujet du lien entre la comptabilité et la vérification mentionnées au chapitre précédent s'appliquent-elles à la vérification intégrée ?

Examinons la première présomption — la direction prépare le compte rendu. Dans l'environnement à l'intérieur duquel s'effectue la vérification intégrée, on ne compte que très peu de cas où les gestionnaires produisent des rapports complets et rigoureux à l'intention du corps législatif ou administratif sur des aspects clés de la performance de l'organisation : il n'existe aucun texte législatif les obligeant à le faire. Doit-on en déduire qu'aucune véritable vérification ne peut être effectuée sur les questions de performance dans un tel environnement ? Certainement pas. Lorsqu'on a établi ces présomptions, on n'a jamais envisagé une situation où le vérificateur serait appelé à effectuer une vérification de la performance sans que les gestionnaires ne soient tenus d'en produire un compte rendu.

Le Comité Wilson était confronté au dilemme découlant de cette situation. En examinant la vérification de l'efficacité, le Comité a conclu que le rôle premier du vérificateur consistait à vérifier les comptes rendus que préparent les gestionnaires sur leur efficacité. En ce disant et en reflétant cette notion dans sa définition, le Comité a fait deux réserves importantes. Premièrement, il a mentionné que malgré le fait que l'évaluation systématique des résultats de programmes occasionne des problèmes, ceux-ci ne devraient pas servir de prétexte pour mettre en doute le droit du Vérificateur général d'exprimer une opinion sur les cas évidents d'inefficacité découverts lors de l'examen des comptes. Deuxièmement, il a mentionné qu'il importait « que la nouvelle loi soit assez large pour assurer que le Vérificateur général possède le droit d'exprimer une opinion sur de telles études et même de faire sa propre évaluation des résultats des

programmes, dans la mesure où il n'existe aucun autre moyen satisfaisant d'arriver à cette fin ». ²⁵³

Étant donné l'incongruité entre la prémisse de la préparation par les gestionnaires de comptes rendus et le contexte dans lequel la vérification intégrée est pratiquée, nous ne croyons pas qu'il soit approprié d'appliquer toutes les présomptions conventionnelles pour établir la distinction entre les services de vérification et les autres.

Il y a, néanmoins, quelques preuves suggérant que ces présomptions pourraient devenir pertinentes. Dans son rapport de 1987, le Comité indépendant de la FCVI chargé de l'étude sur la communication et la vérification de données en matière d'efficacité dans le secteur public a fortement recommandé que les gestionnaires préparent des déclarations de la direction; ces déclarations contiendraient des informations en matière d'efficacité (définies comme comprenant les plus importants éléments des principes d'économie et d'efficacité) et aideraient les corps législatifs ou administratifs à juger de leur performance. Le Comité a aussi recommandé que les vérificateurs préparent des rapports d'attestation sur ces déclarations; en ce faisant, il disait en fait qu'il s'agissait là d'un objectif souhaitable pour la vérification intégrée.

La deuxième présomption dans le cadre de la définition conventionnelle d'une vérification — l'existence de lignes directrices généralement reconnues pour guider la préparation par les gestionnaires de comptes rendus sur leur performance — ne peut pas encore être appliquée intégralement à la vérification intégrée. De grands progrès ont été réalisés pour élaborer des modèles de présentation de l'information par les gestionnaires semblables aux PCGR. Cependant, il reste encore beaucoup de travail à faire pour adapter ces principes aux différentes parties du secteur public. Entre-temps, des critères convenus, mêmes s'ils doivent être déterminés cas par cas et s'ils portent habituellement sur les processus de gestion plutôt que sur les résultats, ser-

vent de point de départ pour les vérifications intégrées et les rapports qui en découlent. En d'autres mots, dans chaque contexte il existe des grandes lignes guidant la communication des résultats : des normes que la direction, et ses systèmes et pratiques, peut raisonnablement atteindre. De tels critères existent et sont utilisés depuis des années.

La troisième présomption — celle d'ajouter un élément de crédibilité aux informations et d'exprimer une opinion sur la fidélité de la présentation de ces informations — est une dimension implicite de la pratique actuelle. Il est évident que si les gestionnaires ne préparent pas de compte rendu, la façon dont le vérificateur répond à cette présomption sera différente, mais ce n'est qu'une autre façon d'atteindre le même objectif. Comme nous l'indiquons dans un chapitre subséquent, la question consiste à savoir comment communiquer le degré de certitude offert au lecteur.

Cette évaluation tient compte particulièrement du point de vue des vérificateurs législatifs : même si les gestionnaires préparaient des comptes rendus sur leur efficacité d'une manière complète et fidèle, l'attestation de ces comptes rendus par les vérificateurs ne serait pas suffisante et ils devraient fort probablement y ajouter un rapport d'appréciation afin de s'acquitter pleinement de leurs responsabilités. À titre d'exemple, les vérificateurs législatifs estiment que le rapport d'appréciation sera toujours nécessaire pour informer les législateurs des questions qui chevauchent les lignes organisationnelles ainsi que celles dont la responsabilité est partagée entre différents ministères. Il peut être nécessaire d'ajouter aux comptes rendus individuels des informations supplémentaires afin d'aider les corps législatifs ou administratifs à examiner des questions dans un contexte plus large que ce qui serait autrement possible.

Bien que toutes les présomptions conventionnelles de la vérificateur ne puissent s'appliquer à la pratique de la vérification intégrée, les deux aspects clés d'une vérification y sont présents.

Le premier est que la mission soit en fait liée à l'obligation de rendre compte. Il s'agit d'une question de fait : est-ce qu'un lien de responsabilité existe et est-ce que la partie qui a retenu les services du vérificateur est aussi la partie qui a délégué la responsabilité ? Dans l'affirmative, et si le rapport du vérificateur traite de la façon dont on s'est acquitté de la responsabilité conférée, la mission respecte la condition de renforcer un lien de responsabilité. Le fait que ce soit le vérificateur, et non les gestionnaires, qui prépare le rapport ne signifie pas, en soi, qu'on ne renforce pas un lien de responsabilité. Cette méthode de présentation de l'information n'est qu'un moyen d'atteindre le même objectif.

L'autre aspect consiste à savoir si la vérification intégrée est effectuée conformément à des normes objectives. En 1988, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA publiait ses *Normes de vérification de l'optimisation des ressources*, portant sur les qualités professionnelles des vérificateurs, la réalisation de leur travail de vérification et le contenu de leur rapport. Ce sont ces normes que les praticiens de la vérification intégrée doivent respecter.

D'après l'analyse ci-dessus et la connaissance de la pratique actuelle, voici la définition adoptée dans le contexte de la vérification intégrée :

La vérification renforce les liens de responsabilité qui découlent de l'obligation de rendre compte. C'est une évaluation des systèmes et pratiques de gestion ou une évaluation des déclarations de la direction en matière de performance, en vue de se prononcer sur la fidélité de la présentation de l'information. L'évaluation doit être indépendante, objective, fondée sur des critères et destinée à l'instance supérieure ou à tout autre intervenant investi de responsabilités semblables.²⁵⁴

SERVICES AUTRES QUE LA VÉRIFICATION

Un grand nombre de praticiens de cabinets d'experts-comptables, de vérification et d'experts-conseils offrent à leurs clients des services de consultation dans le domaine de l'optimisation des ressources; en effet, en plus d'exercer leurs fonctions de vérificateur, les vérificateurs législatifs entreprennent de temps à autre des projets de recherche sur des questions liées à la performance. Ces services sont précieux, et les praticiens doivent continuer à les offrir lorsqu'ils peuvent aider leurs clients.

Cependant, on accole parfois l'étiquette de vérification à ces services. Cette situation cause des problèmes : elle crée des attentes non justifiées chez le client et jette la confusion chez les clients et leurs gestionnaires. Par conséquent, il est dans l'intérêt des praticiens de la vérification intégrée de n'utiliser le terme *vérification* que lorsqu'il s'agit d'une véritable vérification, telle qu'elle est décrite au chapitre précédent.

À part d'offrir la définition ci-dessus, nous n'avons pas l'intention de proposer une liste exhaustive des services liés à l'optimisation des ressources qui devraient ou non être considérés comme une vérification. Néanmoins, toute mission qui ne renforce pas un lien de responsabilité, ou qui ne remplit pas les conditions mentionnées précédemment, ne peut être qualifiée de vérification. À titre d'exemple, même si l'on reconnaît que la vérification intégrée apporte souvent des améliorations à la gestion, tout mandat principalement conçu pour réaliser des réductions de coûts, ou des augmentations de la productivité, ou encore des améliorations aux autres éléments de l'efficacité, ne devrait pas être considéré comme une vérification.

De même, une mission ayant comme prétexte le renforcement d'un lien de responsabilité, mais dont le mandat est tellement restreint (à titre d'exemple, limité aux questions non liées à l'obligation de rendre

compte ou peut-être qui se situent bien en dessous des échelons concernés par cette obligation) que le rapport qui en découle ne peut être utile à la partie qui a délégué les responsabilités, ne devrait pas être considérée comme une vérification.

Les examens menés en vue de trouver d'autres formes de gestion et de déterminer leur impact possible constituent un autre type de mandat lié à l'optimisation des ressources et souvent caractérisé par un processus rigoureux, mais qui ne remplit pas les conditions de la définition donnée à la vérification. Ces examens pourraient inclure les études organisationnelles sur les différentes façons d'offrir les services ou d'acquérir des biens ou services.

Les clients continueront sans doute à faire appel aux services des praticiens de la vérification intégrée pour les aider à mettre au point des méthodes, des systèmes et des cadres de travail pour la préparation de rapports en matière d'efficacité ou de performance. Les vérificateurs peuvent aussi aider les clients à mettre en oeuvre ces stratégies ou systèmes, ou participer à des activités visant à enseigner ces stratégies aux gestionnaires. Dans certains cas, on peut demander aux praticiens d'effectuer ce travail en sachant qu'on fera appel à leurs services pour effectuer du travail supplémentaire qui respecte mieux la définition de la vérification que nous avons adoptée dans le présent ouvrage.

Dans l'un ou l'autre des scénarios ci-dessus, le message que nous envoyons aux praticiens est simple : ils devraient s'assurer que ces services et que les rapports qui en découlent sont bien étiquetés et ce, afin qu'il soit clair qu'il ne s'agit pas d'une vérification intégrée ni d'un rapport de vérification intégrée.

Il serait utile si les clients et leurs gestionnaires tenaient compte de la définition présentée dans cet ouvrage lorsqu'ils demandent à leurs vérificateurs de leur fournir des services liés à la performance de leurs organismes.

POUR ÉVITER LA CONFUSION ET LA CRÉATION D'ATTENTES IRRÉALISTES

- TOUTE MISSION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES QUI NE RENFORCE PAS UN LIEN DÉCOULANT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE OU QUI NE COMPORTE PAS LES AUTRES CARACTÉRISTIQUES PROPRES À LA VÉRIFICATION NE DEVRAIT PAS ÊTRE IDENTIFIÉE COMME UNE VÉRIFICATION INTÉGRÉE.
- TOUTE PARTIE DU RAPPORT DE VÉRIFICATION QUI RENFERME LES RÉSULTATS DE RECHERCHE OU D'AUTRES INFORMATIONS QUI NE SATISFONT PAS LES CRITÈRES D'UNE VÉRITABLE VÉRIFICATION DEVRAIT ÊTRE IDENTIFIÉE COMME TELLE, AFIN DE DISTINGUER CETTE PARTIE DU TRAVAIL DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE OU DE L'OPINION EXPRIMÉE DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE.
- LORSQU'IL CONVIENT, LES PRATICIENS DEVRAIENT FAIRE DES EFFORTS SPÉCIAUX POUR DISCUTER AVEC LEURS CLIENTS OU CLIENTS ÉVENTUELS (ET LEURS GESTIONNAIRES) DES DIFFÉRENCES FONDAMENTALES ENTRE LA VÉRIFICATION ET LES DIVERS AUTRES TYPES DE SERVICES DÉCRITS CI-DESSUS.

251 ELMER B. STAATS, *CENTENNIAL CONFERENCE PROCEEDINGS* (BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, OTTAWA, 1978).
 252 JAMES J. MACDONNELL, *IBID.*
 253 WILSON, *OP. CIT.*, P. 38.
 254 *LE RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE — CONCEPTS, QUESTIONS ET PRATIQUES* (OTTAWA : FCVI, 1991) P. 37.

C H A P I T R E 1 5

TROIS STRATÉGIES DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE

UNE NOTION ÉVOLUTIVE

Le principe de la vérification intégrée a commencé à être utilisé bien avant la promulgation de la première loi traitant de la vérification intégrée au Canada. En effet, depuis plusieurs décennies, le vérificateur général du Canada de même que certains vérificateurs provinciaux publient dans leurs rapports des *cas particuliers* où ils estiment qu'il y a eu manque de souci²⁵⁵ à l'égard des 3 E (économie, efficacité et efficience) dans l'administration des deniers publics. En général, leurs rapports renferment des exemples d'opinions exprimées sur des questions comme les coûts et la productivité, et l'utilisation de l'équipement et des ressources.

Voici les principales caractéristiques des rapports publiés par les vérificateurs sur ce genre de « cas particuliers » :

- le cas particulier n'était effectivement qu'un cas isolé — généralement une transaction ou une décision particulière;
- le cas avait été observé dans le cadre d'autres activités de vérification : l'observation ne découlait pas d'une stratégie systématique ou planifiée visant à évaluer l'attention accordée à l'optimisation des ressources;
- des critères déterminés n'avaient pas été établis à l'avance pour aider le vérificateur à évaluer ce qui devrait ou non être inclus dans son rapport.

Les rapports traitant principalement des *cas particuliers* sont aujourd'hui rarement considérés comme le produit d'une vérification intégrée. Habituellement, les praticiens de la vérification intégrée signalent de tels cas lorsqu'ils veulent étayer leurs opinions globales. De toute façon, le signalement de ces cas particuliers de piètre performance a constitué un solide précédent pour une stratégie plus rigoureuse quant à cette question.

UNE STRATÉGIE AXÉE SUR LES SYSTÈMES

Vers le milieu des années 1970, les lois sur la vérification intégrée faisaient appel à des stratégies plus systématiques. Les nouveaux mandats obligeaient les vérificateurs à relever les défauts en matière de performance et à examiner si les systèmes nécessaires étaient en place pour assurer que toute l'attention voulue était accordée à l'économie, à l'efficacité et à l'efficience. Il a donc été nécessaire de mettre au point des stratégies systématiques pour définir l'étendue des vérifications, établir les critères servant à évaluer l'adéquation des systèmes et des pratiques de gestion qui influent sur la performance, et préparer les rapports de vérification.

Au fil des ans, le modèle s'est perfectionné. La méthode de vérification intégrée la plus utilisée aujourd'hui, tant par les vérificateurs législatifs que par les cabinets d'expertise-comptable, se distingue par son rapport d'appréciation directe fondé sur des critères raisonnables (habituellement établis en collaboration avec la direction) servant à évaluer si toute l'attention voulue a été accordée aux 3 E dans la gestion des ressources. Cette stratégie tient compte du fait que les vérificateurs ne cherchent pas uniquement à signaler les déficiences.

Le facteur clé est l'utilisation de critères de vérification appropriés. Ces critères permettent aux vérificateurs de déterminer si l'entité vérifiée respecte des normes raisonnables. Aujourd'hui, ces critères font tellement partie intégrante du proces-

sus de vérification intégrée que les *Normes de vérification de l'optimisation des ressources*, publiées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, recommandent la publication des critères dans tout rapport de vérification d'optimisation des ressources.

La majorité des critères utilisés dans le cadre d'une vérification intégrée portent sur les systèmes et les pratiques de gestion mis en place pour veiller à ce que toute l'attention voulue soit accordée aux 3 E. En examinant la conception de ces systèmes et pratiques de gestion, ainsi que leur utilisation, les vérificateurs peuvent se concentrer sur les facteurs qui peuvent avoir une incidence importante sur la performance de l'organisation. Bien que ces systèmes aient tendance à être conçus pour répondre aux besoins particuliers d'une organisation, ils comportent souvent les mêmes caractéristiques que ceux des systèmes utilisés ailleurs pour les mêmes fins. Cela facilite grandement la tâche d'établir les critères de vérification et de les faire accepter. D'autres critères peuvent ne s'appliquer qu'à l'entité qui fait l'objet de la vérification.

Un des résultats importants de l'utilisation de cette méthodologie est que les rapports de vérification mettent maintenant l'accent sur les opinions, à savoir si toute l'importance voulue a été accordée aux 3 E. Lorsque des cas particuliers ou des lacunes sont signalés, ils le sont afin d'étayer les opinions exprimées dans le rapport, ou alors comme exceptions à ces mêmes opinions.

Cependant, la nature de ce qui est communiqué à partir de ce processus systématique et axé sur les critères peut varier entre la présentation des lacunes dans les systèmes et pratiques de gestion d'une part, à l'expression d'une opinion sur la performance générale, incluant tant les aspects positifs que les lacunes. L'important c'est que les vérificateurs exposent clairement leurs intentions afin que le lecteur puisse comprendre le contexte dans lequel le rapport a été rédigé et bien interpréter ce qui est dit ou ce qui peut être raisonnablement déduit du rapport.

De nombreux praticiens se sont rendu compte qu'en ne publiant que des observations et des conclusions négatives sans indiquer des mesures correctives, ils ne pourraient fort probablement pas contribuer autant qu'ils le peuvent à l'amélioration de la qualité de l'administration publique. Les recommandations du vérificateur et la réaction de la direction sont habituellement publiées afin d'accroître l'utilité du rapport de vérification et de permettre à la direction d'exprimer son point de vue sur l'à-propos des recommandations. Des observations tant positives que négatives sont aussi incluses dans le rapport afin de mettre en valeur les points forts et souligner les points faibles de l'entité vérifiée.

Ce modèle de rapport tient compte du fait que les corps législatifs ou administratifs veulent plus qu'une simple liste de problèmes; il s'agit d'un pas vers l'expression d'une opinion générale sur la qualité de la gestion dans les organismes vérifiés. La stratégie permet aussi à l'organisme vérifié d'obtenir des recommandations qui l'aideront à être plus efficace et à gérer plus efficacement ses ressources.

Par contre, ce modèle de rapport n'élimine pas la possibilité que le vérificateur produise un rapport négatif lorsque cela est de mise. Si un organisme ne satisfait pas, dans une large mesure, aux critères d'optimisation des ressources, le vérificateur en fera état dans son rapport. Cependant, dans le cas où un organisme accomplit bien quelques-unes ou la plupart de ses principales fonctions, le vérificateur formulera une opinion généralement favorable, ce qui donnera un contexte positif à tout défaut particulier relevé. La stratégie donne ainsi lieu à un rapport plus juste qui reflète plus précisément la performance réelle de l'organisme. Ce modèle de rapport devrait, en revanche, s'avérer plus utile aux corps législatifs ou administratifs en ce qui concerne leur prise de décision et l'acquiescement de leurs responsabilités d'intendance.

TROIS MODÈLES DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE

La pratique de la vérification intégrée a évolué considérablement au cours des quinze dernières années. Il ne s'agit point d'un concept rigide ou statique. En fait, il existe trois modèles distincts de vérification intégrée, chacun abordant très différemment la question de la performance.

Le premier modèle porte sur la qualité des systèmes et des pratiques de gestion en vigueur pour déterminer jusqu'à quel point l'organisme s'est acquitté de ses responsabilités de prudence et de diligence en ce qui concerne les questions d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Le deuxième modèle consiste à produire une déclaration de fiabilité sur les rapports que prépare la direction sur la performance de l'organisme, rapports à l'intention du corps législatif ou administratif, ou encore des parties intéressées. Quant au troisième modèle, le vérificateur prépare lui-même un rapport sur la performance de l'organisme afin de présenter au corps législatif ou administratif l'information que celui-ci n'a pas reçue de la direction.

Ces stratégies diffèrent sur le plan de l'objet de la vérification, mais cela ne veut pas dire que l'une exclue forcément l'autre. À titre d'exemple, lorsqu'il s'agit d'examiner les systèmes et pratiques de gestion, le vérificateur ne vise pas simplement à relever les lacunes dans les systèmes ou pratiques : il cherche aussi à comprendre les causes et les conséquences de ces lacunes. De même, en examinant la performance de l'organisation, le vérificateur doit prendre en considération la force et la fiabilité des systèmes et pratiques de gestion sous-jacents.

Le modèle à adopter variera selon l'organisme et sera déterminé en fonction de divers facteurs. Ceux-ci comprennent, mais ne s'y limitent aucunement :

- l'état des systèmes et des pratiques de gestion en vigueur;
- la culture et le système de valeurs de l'organisme;

- la confiance qui règne entre le corps législatif ou administratif et la direction;
- les intérêts des membres du corps législatif ou administratif et ceux de la direction;
- l'engagement de l'organisme à s'acquitter de son obligation de rendre compte envers les parties intéressées;
- le travail déjà effectué à cet égard.

Cependant, c'est la qualité du lien de responsabilité qui existe entre la haute direction et le corps législatif ou administratif qui constitue le principal facteur qui permettra de déterminer le modèle le mieux adapté à l'organisme; c'est-à-dire la mesure dans laquelle les membres du corps législatif ou administratif sont tenus informés des principaux aspects de la performance de l'organisme, les méthodes utilisées pour les tenir au courant et l'utilisation qu'ils font de l'information qui leur est présentée.

Dans la section suivante, nous décrivons chacune de ces trois stratégies de vérification intégrée.

VÉRIFICATION AXÉE SUR LES SYSTÈMES ET LES PRATIQUES DE GESTION

Selon ce modèle, la vérification intégrée porte essentiellement sur la qualité des systèmes et des pratiques de gestion. Ces systèmes et pratiques sont examinés afin de déterminer la mesure dans laquelle l'organisme accorde l'importance voulue aux questions touchant l'économie, l'efficacité et l'efficacités.

Ce modèle prédomine actuellement dans la pratique de la vérification intégrée. Son rapport de vérification détaillé portant sur l'adéquation des systèmes et des pratiques de gestion à l'égard de l'administration économique, efficiente et efficace des ressources financières ou autres le distingue des autres modèles de vérification intégrée.

Les vérificateurs législatifs appellent souvent ce modèle une mission d'appréciation directe pour le distinguer du modèle de la vérification d'attestation. Le rapport d'appréciation directe est plus qu'un résumé de l'opinion du vérificateur. Ce rapport renferme de l'information importante, préparée par le vérificateur et communiquée directement au corps législatif ou administratif.

Le modèle axé sur les systèmes et les pratiques comporte des limites. Cette pratique n'est qu'une procuration de vérification qui sert à informer le corps législatif ou administratif du degré d'efficacité de l'organisation. Elle est axée sur les systèmes et les pratiques de gestion et non sur la performance de l'organisation. C'est une chose pour le rapport de vérification de signaler que la direction a ou n'a pas respecté certains critères en ce qui concerne un système de gestion, mais il est beaucoup plus difficile de déterminer ce que signifie une telle constatation sur le plan de la performance réelle de l'organisation.

OÙ S'UTILISE CETTE STRATÉGIE

Cette stratégie est utilisée — quoique pas exclusivement — par presque tous les vérificateurs législatifs investis d'un mandat de vérification intégrée. En général, ils allouent une certaine partie de leur budget annuel à la vérification intégrée, et choisissent des entités pour faire l'objet d'examen après en avoir évalué les risques, l'importance et le temps écoulé depuis la dernière vérification, et ainsi de suite. Qui plus est, la vérification intégrée qu'ils effectuent se concentre habituellement sur les principaux systèmes et pratiques établis pour veiller à ce que toute l'attention voulue soit accordée aux 3 E.

Cette stratégie a aussi été grandement utilisée par les vérificateurs pour les organisations du secteur public qui ont indiqué qu'elles voulaient obtenir le genre d'assurance sur leurs systèmes et pratiques de gestion que procure la vérification inté-

grée. Quand le mandat de vérification intégrée n'est pas régi par une loi, il importe de bien négocier la mission de vérification afin que le client comprenne bien la nature du travail à effectuer et ne se crée pas d'attentes irréalistes quant au rapport qui en découlera. À titre d'exemple, il se peut qu'une mission de consultation bien orientée réponde mieux aux besoins du client qu'une vérification. Comme nous l'avons mentionné précédemment, pour éviter la confusion et de fausser le sens du terme, il importe de ne pas identifier comme vérification intégrée les missions qui ne comportent pas les caractéristiques essentielles d'une vérification.

Cette stratégie de vérification intégrée est généralement adoptée lorsque l'organisation cliente possède des systèmes et des pratiques pour réaliser une bonne performance, mais ne produit pas d'énoncés corroborés sur ses réalisations à cet égard. Comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, la communication des résultats de la vérification selon cette stratégie peut aussi être nécessaire lorsque les déclarations de la direction en matière de performance ne portent pas sur toute l'organisation. À titre d'exemple, cette situation pourrait exister dans une administration publique où les déclarations sont produites par chacun des ministères mais ne couvrent pas les fonctions interministérielles comme la gestion des ressources humaines.

VÉRIFICATION AXÉE SUR LES DÉCLARATIONS DE LA DIRECTION EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ

UNE STRATÉGIE RELATIVEMENT NOUVELLE

La plupart des praticiens de la vérification intégrée ont opté pour le modèle dont le rapport est axé sur les systèmes et les pratiques de gestion, décrit ci-dessus; cependant, si la direction de l'entité à vérifier prépare des déclarations sur l'efficacité,

les praticiens peuvent avoir recours à un autre modèle. Celui-ci consiste à formuler une opinion de vérification sur des rapports contenant des déclarations préparées par la direction sur l'attention accordée aux questions d'économie, d'efficacité et d'efficacités. L'absence presque totale de ce genre de rapport de gestion explique pourquoi cette méthode n'a pas pu être utilisée auparavant.

Plus récemment, le client, la direction et le praticien de la vérification intégrée ont collaboré à l'élaboration de cadres de travail facilitant la préparation de ce genre de rapports, et divers projets pilotes visant la communication de l'information sur l'efficacité, par la direction, ont été lancés. Ces travaux de collaboration ont donné lieu à la mise au point du cadre de travail définissant les douze dimensions de l'efficacité, cadre décrit à la Partie II.

La notion des déclarations de la direction sur l'efficacité à l'intention des corps législatifs ou administratifs n'est pas nouvelle. Chacune des dimensions de l'efficacité n'est pas non plus nouvelle. Par contre, ce qui est nouveau, c'est la préparation d'un rapport tenant compte de toutes ces dimensions et préparé avec une discipline et une rigueur suffisantes pour que l'information présentée soit fiable et crédible.

En fait, le processus que suit la direction pour préparer ses déclarations en matière d'efficacité est tout à fait semblable à celui qu'elle adopte pour préparer ses états financiers. Il importe de souligner que la préparation des déclarations de la direction sur l'efficacité relève de la direction. Cette tâche ne doit pas être confondue avec la vérification intégrée. Cette dernière n'a lieu qu'une fois que la direction a préparé ses déclarations.

Lorsque la direction prépare des déclarations sur l'efficacité, la vérification intégrée ressemble étroitement à la vérification des états financiers. Elle ajoute un élément de crédibilité aux déclarations afin que le corps législatif ou administratif, de même que toute autre partie intéressée, puisse avoir

un degré de confiance suffisant dans l'information qu'il utilise pour prendre des décisions en matière de stratégies et de politiques.

La méthode sous-tendant la vérification des déclarations de la direction en matière d'efficacité est, elle aussi, fondée sur la méthode traditionnelle — comme la stratégie décrite précédemment, elle porte sur les systèmes et les pratiques. Par contre, selon cette méthode les vérificateurs sont appelés à exprimer une opinion sur ce que déclare la direction au sujet de l'efficacité des systèmes. Autrement dit, les vérificateurs doivent être convaincus de la fiabilité des systèmes de contrôle qui ont produit l'information utilisée par la direction pour préparer ses déclarations. Qui plus est, le vérificateur s'assurera non seulement que l'information présentée dans les déclarations est fiable, mais aussi que ces déclarations présentent toute l'information nécessaire pour que soit brossé un tableau complet de l'efficacité.

LE VÉRIFICATEUR DOIT PARTICIPER DÈS LE DÉBUT

Cette façon d'aborder la vérification intégrée se rapproche beaucoup plus du modèle utilisé en vérification des états financiers : la direction prépare les comptes rendus qui font l'objet d'une vérification. Au fait, le vérificateur joue un rôle que l'on peut qualifier de traditionnel, du moins en ce qui a trait à une partie de son travail.

En vérification intégrée, il est essentiel que le praticien participe au tout début de toute stratégie mise en oeuvre pour produire des déclarations de la direction, ce qui n'est probablement pas aussi important dans le cas de la vérification des états financiers. La préparation des états financiers est régie par des règles normalisées (les PCGR) qui sont aussi bien connues par les comptables de l'entité à vérifier que par ses vérificateurs. Habituellement, il n'est aucunement nécessaire de consulter les vérificateurs pour produire les états financiers.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'évaluer certains éléments d'actif ou de passif, ou encore d'adopter une nouvelle stratégie pour traiter des écritures, les comptables consulteront souvent leurs vérificateurs financiers. Dans le cas des déclarations sur la performance, pour lesquelles aucun critère ni norme de présentation de l'information n'existe encore, il est très utile de consulter les vérificateurs au début du processus. Surtout lorsqu'une organisation expérimente avec la stratégie axée sur les déclarations de la direction et que celles-ci doivent être vérifiées, il est utile d'obtenir la participation du vérificateur dès le début du processus.

La participation du vérificateur est importante pour la direction car elle lui permet de connaître dès le début la stratégie de vérification qui sera adoptée : le genre de tests de corroboration qui seront appliqués, les facteurs qui sont considérés comme importants, et ainsi de suite. Quant au vérificateur, il pourra ainsi mieux comprendre le travail fait par la direction, la démarche adoptée et les questions qui ont été considérées. Le vérificateur sera mieux en mesure de décider de la stratégie à adopter pour mener son examen, du degré de confiance qu'il pourra attribuer aux processus et systèmes de gestion, et ainsi de suite. Cette participation est importante pour le corps législatif ou administratif car elle augmente sa confiance dans le rapport que préparera la direction de même que dans l'opinion qu'exprimera le vérificateur sur ce rapport.

Au début du processus, le vérificateur tente de :

- bien comprendre les étapes franchies pour produire les déclarations de la direction ainsi que leurs fondements;
- communiquer à la direction et au corps législatif ou administratif ses perspectives quant au rôle et processus de la vérification, et les questions qui seront considérées durant la vérification et, en fin de compte, qui serviront de base à l'expression de son opinion;

- commenter, à diverses étapes du processus, le travail fait pour produire les déclarations de la direction.

La nature de leur participation soulève un défi que doivent relever les vérificateurs : conserver leur indépendance face aux déclarations sans toutefois s'isoler complètement du processus d'élaboration des déclarations de la direction. Il ne s'agit toutefois pas d'un défi nouveau. Après tout, la grande majorité des problèmes touchant la publication et la présentation de l'information financière sont discutés avec le vérificateur pendant que le comptable prépare les états financiers.

STRATÉGIE DE VÉRIFICATION

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la stratégie adoptée par le praticien de la vérification intégrée pour vérifier les déclarations de la déclaration sur l'efficacité est, à toutes fins utiles, identique à celle adoptée à l'égard de la vérification des états financiers; le vérificateur s'appuie sur les systèmes, les pratiques et les contrôles entourant la collecte, la consolidation, l'analyse et la communication de l'information.

La mise en oeuvre de cette stratégie de vérification axée sur les déclarations de la direction ne devrait pas soulever de problèmes conceptuels. Comme c'est le cas en vérification financière, les vérificateurs doivent comprendre, documenter et tester les procédés de collecte et d'organisation de l'information. Les techniques élaborées par les vérificateurs pour accomplir ce travail sont bien connues et peuvent être facilement adaptées à ce nouveau domaine. Et il importe de se rappeler qu'il existe déjà une expérience importante — acquise en pratiquant la vérification intégrée — dans la vérification des systèmes visant à mesurer plusieurs aspects de la performance et à en faire rapport. Cette expérience est pertinente à la vérification des

déclarations de la direction sur la performance, bien que le produit final — une déclaration de fiabilité plutôt qu'une opinion sur les systèmes et pratiques de la gestion — puisse être différent.

Des défis d'ordre technique devront toutefois être relevés par les vérificateurs qui sont appelés à travailler dans cet environnement. Probablement plus que jamais, ils devront travailler avec des degrés de certitude moins élevés et les questions de présentation d'information s'y rapportant. Ils devront aussi acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler avec des concepts beaucoup plus larges et les méthodes que nécessitent leur mesure et analyse.

Que le vérificateur participe au tout début du processus ou seulement une fois que les déclarations de la direction sur l'efficacité sont produites, il importe qu'il détermine avant d'entreprendre sa mission les attentes de l'organisation face à l'élaboration des déclarations de la direction et qu'il évalue si ces attentes semblent raisonnables dans les circonstances et si toutes les parties concernées les comprennent. Lorsqu'il constate un problème, le vérificateur devrait s'asseoir avec le client afin de résoudre le problème au lieu de continuer son travail de vérification. Voilà une question importante qui fait appel au jugement professionnel du vérificateur.

Une fois les déclarations de la direction formulées, le vérificateur commence son travail pour :

- établir, au moyen d'un premier examen, la fiabilité de base des données ou de l'information, et l'à-propos des facteurs ou critères d'évaluation utilisés. Pour déterminer l'à-propos des critères d'évaluation, le vérificateur se fie sur :
 - les discussions et les ententes qui peuvent avoir eu lieu entre le corps législatif ou administratif et la direction sur la question en cause
 - l'évolution actuelle de la théorie et de la pratique dans le domaine en question

- les arguments logiques avancés pour appuyer ces facteurs ou critères
- son propre jugement professionnel
- évaluer l'importance relative et le facteur risque et, d'après les résultats obtenus, déterminer la nature, l'étendue et la date de l'examen des systèmes et des pratiques de gestion qui doit être effectué;
- réaliser l'examen et ensuite formuler une opinion sur les systèmes et pratiques de gestion;
- passer en revue l'information présentée dans les déclarations de la direction et formuler une opinion quant à sa cohérence et à son exhaustivité;
- communiquer ces opinions au corps législatif ou administratif dans un rapport de vérification.

L'INFORMATION PROBANTE ET LES DEGRÉS DE CERTITUDE

Comme nous l'avons souligné, les déclarations de la direction en matière d'efficacité varient de maintes façons, et ces variations ont des conséquences sur le degré de certitude que peut procurer la vérification.

Dans certains cas, des éléments probants complets et fiables peuvent être obtenus ou fournis rapidement et à un coût raisonnable. Dans d'autres cas, on n'a seulement recours à des estimations. Parfois la quantité de tests de corroboration dépendra de la technologie de mesure qui existe actuellement à l'égard de la dimension d'efficacité en question. À titre d'exemple, il est actuellement plus facile de comptabiliser les coûts et la productivité que la capacité d'adaptation d'une organisation.

Toutes les déclarations de la direction comportent un certain degré d'incertitude, et les gestionnaires doivent savoir composer avec cette situation lorsqu'ils les encadrent et les présentent afin de s'assurer qu'elles soient utiles aux destinataires. Les

vérificateurs sont aux prises avec des problèmes quelque peu différents, notamment :

- Comment reconnaître une déclaration valide ?
- Combien d'éléments probants doit-on obtenir pour étayer l'expression d'une opinion sur les déclarations ?
- Comment déterminer si une déclaration est trompeuse ?
- Jusqu'où doit-on chercher pour trouver un élément probant qui contredit la déclaration ?
- Comment distinguer les déclarations qui ne peuvent être contredites que par un événement qui se produira dans un avenir lointain ?

Ces questions portent sur l'information probante et l'importance relative selon le point de vue du vérificateur. En général, les facteurs suivants devront être évalués pour déterminer ce qui constitue une information probante suffisante et appropriée :

- le degré de certitude recherché par le client;
- le degré de corroboration possible;
- le coût de l'obtention de l'information probante;
- l'importance relative considérée appropriée par le vérificateur.

La plupart des vérifications d'états financiers sont conçues pour fournir des degrés relativement élevés de certitude, malgré les inexacitudes inhérentes que contiennent certains des chiffres présentés. Le degré de certitude que de telles vérifications transmettent est généralement bien compris, et des techniques ont été mises au point pour collecter une quantité suffisante d'éléments probants appropriés à un coût raisonnable. Les vérificateurs ne fournissent pas des degrés de certitude différents pour chacun des types d'éléments d'actif, de passif, de revenus et de coûts. Ils ont développé leur art jusqu'au point où ils obtiennent des degrés de certi-

tude relativement uniformes sur les assertions globales de la direction selon lesquelles les états financiers reflètent une image fidèle de la situation financière et des résultats d'exploitation de l'organisation.

À ce jour, les vérificateurs n'ont pas réussi à offrir le même degré de certitude au sujet de toutes les déclarations de la direction en matière d'efficacité; une stratégie quelque peu différente s'impose, du moins pour le court terme. En gros, cette situation s'explique par le fait que les vérificateurs n'ont jamais fourni une telle assurance dans le passé. Ce domaine fait nécessairement appel à l'expérimentation et à la négociation. Cela, ainsi que les divers degrés d'incertitude associés aux différentes dimensions de l'efficacité font que les vérificateurs offriront divers degrés de certitude sur les déclarations que produit la direction en matière d'efficacité. Nous abordons cette question plus en détail au chapitre 18.

Dans certains cas, la déclaration de fiabilité traditionnelle, de forme positive, peut être possible. C'est le type d'assurance qui est offert lorsque le vérificateur déclare dans son rapport que les déclarations « présentent fidèlement » la situation. Ainsi, le vérificateur laisse peu ou aucun doute dans l'esprit du lecteur sur la fiabilité de l'information présentée, compte tenu de toute réserve que la direction peut avoir déclarée. Ce genre d'assurance est offert lorsqu'il est primordial de le faire, ou encore dans les cas où de l'information probante suffisante, fiable et appropriée peut être obtenue à un coût raisonnable. Dans certains cas, il peut être approprié d'offrir un degré de certitude moins élevé que celui qui est permis à l'égard des états financiers — une déclaration de fiabilité de forme négative informerait le lecteur du rapport de vérification que le vérificateur n'a rien relevé au cours de ses travaux qui le porterait à croire que les déclarations sur lesquelles il fait rapport ne présentent pas fidèlement la situation.

Aucune réponse définitive n'existe sur le degré de certitude qui peut ou devrait être atteint. Les vérificateurs devront travailler avec leurs clients et les membres de sa direction pour adopter le modèle le plus approprié. Une fois qu'on aura acquis suffisamment d'expérience, toutefois, des conventions appropriées émergeront certainement. Ce qui importe, c'est que les vérificateurs soient souples et pratiques, et qu'ils considèrent les options mentionnées ci-dessus. Pour veiller à ce que les résultats des vérifications soient bien compris par le lecteur, les vérificateurs devraient décrire dans leurs rapports les critères utilisés pour déterminer ce qui est considéré comme important pour la fidélité de l'image que donnent les déclarations. Cette question sera elle aussi abordée en détail au chapitre 18.

L'OPINION DU VÉRIFICATEUR SUR LES DÉCLARATIONS

En vérification intégrée, les rapports qui attestent la véracité des déclarations de la vérification peuvent être rédigés en forme abrégée (semblable aux opinions qu'expriment les vérificateurs sur les états financiers), ou ils peuvent être plus longs et plus détaillés. Le rapport succinct utilisé dans le cadre de la vérification des états financiers a commencé à se développer une fois que la direction a accepté la responsabilité de préparer les états et les notes explicatives sur les pratiques comptables adoptées, les évaluations et les autres questions.

Dans le rapport succinct comme dans le rapport détaillé, l'opinion exprimée par le vérificateur porte sur l'information présentée par la direction et non sur les détails des systèmes et pratiques de gestion.

Il est intéressant de constater que c'est une société d'État qui a été la première entité à préparer une déclaration de la direction sur sa performance, basée sur le cadre de travail définissant les douze

dimensions de l'efficacité. Le vérificateur a publié son opinion sur le rapport qu'a préparé la direction sur l'efficacité de la société :

[À] mon avis, et selon le cadre de travail convenu, la déclaration de la société au 30 juin 1989 fait état, de façon raisonnable et complète, des aspects les plus importants de l'efficacité de la Société et celle-ci dispose des données, des systèmes et des pratiques nécessaires pour appuyer les énoncés de la déclaration globale.²⁵⁶

Depuis la publication de cette opinion, des opinions semblables ont été exprimées au sujet d'autres organismes.

VÉRIFICATION AXÉE SUR LA PERFORMANCE

Les membres d'un corps législatif ou administratif se trouvent souvent dans une situation où ils requièrent le genre d'information que définit le cadre de travail sur les dimensions de l'efficacité mais, pour une raison ou une autre, la direction ne la leur fournit pas ou ne la leur fournit pas d'une manière suffisamment rigoureuse ou globale. Dans ces cas, les vérifications portant sur les systèmes et les pratiques de gestion, comme celles décrites ci-dessus, peuvent ne pas fournir au corps législatif ou administratif toute l'information dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités avec la diligence requise.

Les membres du corps législatif ou administratif envisageront un troisième modèle de vérification intégrée qui ne se limite pas à l'examen des systèmes en vigueur. Selon ce modèle, utilisé lorsque la direction ne prépare pas de déclaration sur l'efficacité de l'entité, les vérificateurs obtiennent l'information sur les résultats et la présentent au corps législatif ou administratif. Cette communication de l'information sur l'efficacité pourrait être fondée sur le cadre de travail définissant les dimensions de l'efficacité.

Dans une certaine mesure, cette stratégie de vérification a été fréquemment utilisée par les vérificateurs législatifs au Canada. Ils ont souvent inclus dans leurs rapports et opinions de l'information sur l'économie et l'efficacité. De plus, certains bureaux de vérification législative se sont récemment orientés vers ce qu'on appelle la « vérification axée sur les résultats »; l'objet de cette technique de vérification est d'identifier les résultats d'un programme ou d'un processus. Par résultats, on entend les extraits produits par rapport à ceux prévus, les produits livrés ou les objectifs immédiats devant être atteints pour que le programme ou le processus soit un succès. Cette stratégie implique, entre autres, que le vérificateur puisse devoir passer plus de temps avec la direction de l'entité à vérifier pour bien comprendre les résultats clés et ce qui constitue une performance raisonnable à cet égard. Ceux qui s'orientent dans cette voie considèrent que cette stratégie modifie considérablement le point de départ de la vérification.²⁵⁷

Aux États-Unis, le General Accounting Office fait régulièrement rapport d'information sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des organisations qu'il examine. Cette stratégie est solidement enracinée dans la vérification des états financiers. Il n'y a pas si longtemps les vérificateurs rédigeaient des rapports détaillés qui renfermaient des informa-

tions financières qui autrement auraient pu ne pas être incluses dans les états financiers. Il est pratique courante pour les vérificateurs financiers de fournir de l'information, même dans les rapports succincts, lorsque cette information est jugée essentielle pour permettre au lecteur de bien comprendre la situation financière ou les résultats d'exploitation de l'entité vérifiée, ou lorsqu'une telle information a été omise ou présentée incorrectement dans les états financiers.

Il n'est pas nécessaire de discuter plus longuement de cette stratégie, puisque le genre de considérations abordées sous le premier modèle de vérification — vérification axée sur les systèmes et pratiques de la direction — s'appliquent ici. Qui plus est, les types de questions et de considérations avec lesquelles les vérificateurs doivent composer pour faire rapport sur la performance sont discutées à la Partie II de cet ouvrage.

Cependant, il importe de mentionner qu'en fournissant l'information sur la performance, information qu'aurait autrement présentée la direction, le vérificateur ne tente aucunement de formuler ou de communiquer une opinion sur la performance générale de l'entité ni sur le bien-fondé de ses politiques. Le vérificateur fournit plutôt au corps législatif ou administratif toute l'information dont celui-ci a besoin pour porter ces jugements.

255 PAR « MANQUE DE SOUCI », ON ENTEND QU'IL Y A EU NON RESPECT DES SYSTÈMES ET DES PRATIQUES DE GESTION ÉTABLIS POUR FAVORISER LA GESTION ÉCONOMIQUE, EFFICIENTE ET EFFICACE DES ACTIVITÉS ET DES RESSOURCES DE L'ORGANISATION. IL FAUT RECONNAÎTRE QUE LE RESPECT DE CES SYSTÈMES ET PRATIQUES NE REMPLACE AUCUNEMENT L'OBLIGATION DE PRÉSENTER DE L'INFORMATION EXHAUSTIVE SUR LA PERFORMANCE RÉELLE.

256 *LA COMMUNICATION ET LA VÉRIFICATION DE DONNÉES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ — L'EXPÉRIENCE VÉCUE PAR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT* (FCVI, 1990) p. 23.
257 WM. F. RADBURN ET MARIA BARRADOS, *VÉRIFICATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS*, DE LA COLLECTION DOCUMENTS DE DISCUSSION, DOCUMENT DE DISCUSSION N° 68 (OTTAWA : BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, AOÛT 1994).

S E C T I O N 2
**CONSIDÉRATIONS
GÉNÉRALES**

CHAPITRE 16

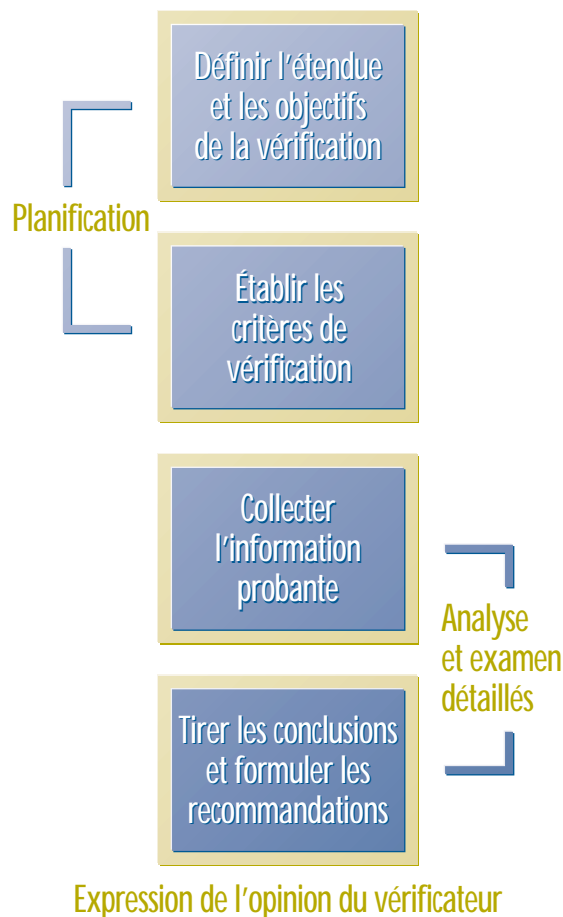
VÉRIFICATION INTÉGRÉE — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES²⁵⁸

Étant donné que les circonstances varient considérablement d'un cas à l'autre, il n'y a pas deux vérifications intégrées qui sont identiques. La façon dont la décision est prise pour faire effectuer chaque vérification, le véritable objet de celle-ci ainsi que l'exécution du travail sont toujours déterminés par les caractéristiques particulières de l'entité à vérifier et les personnes concernées. Par conséquent, il n'est pas approprié de tenter d'identifier un seul modèle ou un ensemble spécifique de procédés qui s'applique à toutes les vérifications intégrées. Toutefois, pour les besoins d'illustration dans le présent chapitre, il convient de diviser le processus de vérification en étapes interreliées. Le processus décrit ci-après est essentiellement celui utilisé lorsque les vérificateurs veulent s'assurer de l'à-propos des systèmes et pratiques de gestion, ou appuyer l'opinion qu'ils expriment sur les déclarations de la direction en matière d'efficacité.

Pour bon nombre de processus, dont la vérification des états financiers, on a tendance à identifier trois étapes : la planification, l'examen et l'analyse détaillés (ou l'exécution), et la communication des résultats. Bien que ces trois étapes puissent être utilisées pour décrire la vérification intégrée, elles ont tendance à obscurcir une caractéristique importante de ce genre de travail : *tout le processus constitue la vérification*. Le fait d'obtenir et d'échanger de l'information au stade de la plani-

fication fait autant partie de l'exécution de la vérification que la collecte de données et la communication formelle des résultats. Les impressions et les aperçus obtenus durant les interrogations préliminaires influent souvent de façon importante sur les opinions et les recommandations que formulera le vérificateur, au même titre que ces dernières peuvent être influencées par l'analyse détaillée des éléments probants. En effet, une grande partie du travail détaillé pourrait servir à ne tester que la validité des hypothèses élaborées au tout début. Le processus de vérification commence donc même avant la première interrogation. Le tableau 16.1 met en évidence le lien étroit entre les différentes parties du processus de vérification.

TABLEAU 16.1 : LE LIEN ÉTROIT ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES DE LA VÉRIFICATION



C'est donc en tenant compte de ces réserves que le chapitre suivant est organisé pour créer des divisions conceptuelles, mais artificielles, entre ce qui en réalité ne constitue qu'un seul processus continu. À titre d'exemple, les questions portant sur le rapport de vérification devraient être prises en compte par le vérificateur tout au long des stades de la planification et de l'analyse et de l'examen détaillés.

Avant d'aborder le stade de l'examen détaillé, toutefois, il est utile d'indiquer les types d'examens qui peuvent être entrepris, la façon dont sont prises les décisions sur l'objet de la vérification et les variables qui influent sur les décisions et qui distinguent la vérification intégrée des autres techniques de vérification.

LES TROIS PRINCIPALES VARIABLES

Trois concepts sont étroitement liés et influent grandement sur la façon dont les vérificateurs s'y prennent pour formuler leur opinion : l'étendue, le degré de certitude offert, et l'importance relative. Ces concepts sont intrinsèques à toute forme de vérification. Ils découlent des notions de base de la vérification et des principes comptables généralement reconnus. Bref, on entend :

- par *étendue*, l'ampleur et le niveau de détail de la vérification;
- par *degré de certitude offert*, la confiance que le vérificateur accorde à l'exactitude des conclusions exprimées dans son rapport;
- par *importance relative*, le seuil qui détermine ce que le vérificateur doit ou non inclure dans son rapport.

Les décisions prises à l'égard de l'un ou l'autre de ces concepts influenceront sur les deux autres de même que sur le rapport de vérification, étant donné surtout que les ressources pouvant être

consacrées à la vérification sont limitées. À titre d'exemple, une vérification qui porte sur toutes les activités d'une administration publique ou d'un organisme a une étendue très vaste. Comme le temps alloué et les ressources sont limités, l'examen effectué dans le cadre d'une telle vérification ne peut pas être aussi détaillé que s'il était effectué dans le cadre d'une vérification visant une seule partie de l'organisation. Il en résulte donc que la confiance, accordée par les vérificateurs à leurs constatations et aux opinions qu'ils formulent au terme de ce genre de mission, n'est pas la même que celle qu'ils ont dans une vérification dont l'étendue est plus restreinte. Dans de tels cas, les vérificateurs ne voudraient pas que le lecteur du rapport de vérification se fie à celui-ci dans la même mesure que si un examen plus détaillé avait été effectué. Le fait de reconnaître que le degré de certitude offert est une variable, toutefois, ne devrait pas être interprété comme voulant dire qu'il s'agit d'un concept absolu à une extrémité ou l'autre de l'échelle. L'objectif est de procurer une confiance, grâce à un processus discipliné, fondée sur l'application de critères convenables et des notions d'information probante pertinente, compétente, suffisante et appropriée. Il se peut, toutefois, que dans certains cas le degré de certitude offert est moyen ou relativement faible. Lorsque c'est le cas, le vérificateur doit faire preuve de jugement professionnel, réfléchissant sérieusement à l'utilisation du mot *vérification* pour décrire le contexte dans lequel il exprime son opinion.

De même, l'interprétation par le vérificateur de l'importance relative dans le cadre d'une vérification dont l'étendue est vaste est différente de son interprétation dans une vérification dont l'étendue est restreinte. Simplement dit, ce qu'il est important d'inclure dans le rapport préparé au terme d'un examen détaillé d'une seule activité peut très bien perdre de l'importance dans le contexte d'une vérification portant sur l'éventail complet des opérations d'un client ou sur un grand nombre de ses activités.

De plus, des facteurs comme l'importance financière, le caractère délicat et l'impact du programme ou de la composante en question sont pris en compte habituellement dans les décisions touchant ce qui doit faire l'objet de la vérification.

Les vérifications intégrées ont été effectuées selon toute la gamme d'étendues possibles, variant d'opinions sur des entités complètes à des opinions sur des programmes ou activités particuliers et, dans certains cas, sur seulement des segments d'activités ou de fonctions. Les praticiens reconnaissent que les ressources affectées à la vérification sont limitées. Les vérificateurs et leurs clients doivent donc choisir les compromis à faire entre l'étendue de la vérification, le degré de certitude offert, et les seuils d'importance relative utilisés. Ces choix varient effectivement d'une vérification à l'autre. À leur tour, ces compromis ont une incidence importante sur la façon dont les vérificateurs expriment leur opinion de vérification.

Il importe de mentionner que les choix se rapportant à chacune des trois variables principales sont plus nombreux en vérification intégrée qu'en vérification financière. La façon dont le vérificateur compose avec ces variables a aussi tendance à varier davantage d'une vérification à l'autre en vérification intégrée qu'en vérification financière.

Dans presque tous les cas, ni le client ni le vérificateur n'a le choix quant à l'étendue minimale de la vérification financière. L'étendue est normalement établie dans les lois et bien articulée dans les normes professionnelles : elle englobe l'ensemble de l'organisme. Les vérificateurs financiers ne peuvent donc pas simplement vérifier et formuler une opinion sur seulement un champ d'activité ni même sur seulement certains de ceux-ci. Ils peuvent choisir de n'effectuer que peu ou pas de travail de vérification sur certains aspects des transactions ou des activités du client, mais à la seule condition qu'un problème relevé dans ces domaines n'ait aucune incidence sur l'opinion qu'exprime le vérificateur

sur l'ensemble de l'organisme.

La vérification intégrée se pratique différemment. Les lois sur la vérification intégrée ne précisent pas l'étendue générale de ces vérifications.²⁵⁹ Par conséquent, les praticiens de la vérification intégrée doivent faire des choix sur l'ampleur de ces vérifications et, comme nous l'avons mentionné précédemment, la pratique jusqu'à maintenant révèle une grande diversité dans les choix qui sont faits.

Le concept du degré de certitude est fondamental à l'obligation de rendre compte et à la vérification. L'expression *degré de certitude offert* fait référence à la confiance qu'a le vérificateur dans l'exactitude des opinions qu'il formule dans son rapport. Généralement, lorsque le vérificateur s'associe à des informations, les lecteurs de son rapport ont tendance à accorder à ce rapport une plus grande confiance que s'il n'y avait eu aucune intervention de la part d'un vérificateur. Il est évident que la mesure dans laquelle le vérificateur accepte un risque d'erreur dans son opinion aura une incidence sur la valeur potentielle de son rapport pour son client, et sur les décisions que ce dernier prendra en s'y fiant. Le vérificateur doit faire preuve de bon jugement professionnel, car aucune entente universelle n'existe à ce jour quant au degré de certitude approprié à offrir.

Le terme « certitude » n'est pas synonyme de « garantie », mais désigne plutôt la notion d'une déclaration visant à accorder une certaine confiance. Nous avons adopté cette interprétation dans le présent ouvrage. Elle est conforme aux théories généralement acceptées sur la vérification, théories résumées dans la définition suivante tirée d'un document portant sur la vérification des états financiers :

On peut définir la certitude résultant de la vérification comme le degré de crédibilité additionnel qu'ajoute une vérification indépendante à des assertions précises faites par des tiers ou, en d'autres termes, comme la réduction du degré de risque que des erreurs importantes entachent ces assertions.²⁶⁰

Le « degré de certitude » peut-il être considéré comme une notion valable en vérification intégrée ? Assurément. Si les lecteurs ne peuvent pas tirer de conclusions exactes des rapports de vérification intégrée, ces rapports, même s'ils sont précis et instructifs, n'auront aucune valeur. Il est donc évident que le « degré de certitude » est une notion importante en vérification intégrée.

Comme c'est le cas avec l'étendue, il existe aussi une autre distinction entre la vérification des états financiers et la vérification intégrée en ce qui a trait au concept du degré de certitude offert. Les textes législatifs et réglementaires ne fixent pas le degré de certitude à offrir en vérification des états financiers. Cependant, la pratique de la vérification est bien établie et les vérificateurs, leurs clients et les utilisateurs avisés des rapports de vérification reconnaissent que le degré de certitude offert est généralement conforme et établi à un niveau élevé. C'est en partie grâce à l'évolution des normes généralement reconnues que les opinions exprimées dans les rapports de vérification financière ne mentionnent pas le degré de certitude offert.

Étant donné qu'en vérification intégrée l'étendue varie d'une vérification à l'autre, le degré de certitude offert quant aux opinions exprimées au terme de ces missions varie également d'une vérification à l'autre. Le degré de certitude offert est une variable dans tous les sens et sa marge peut être assez large.

Ces considérations s'appliquent aussi à la variable « importance relative ». Le seuil d'importance relative est déterminé par l'étendue de la vérification et le degré de certitude offert. En vérification financière, l'étendue et le degré de certitude offert sont assez bien connus à l'avance. Les seuils d'importance relative ont donc eux aussi tendance à être les mêmes pour tous les types de vérification. Dans la mesure où l'étendue et le degré de certitude offert varient en vérification intégrée, les seuils d'importance relative différeront également d'une vérification à l'autre. Une fois de plus, les vérifica-

teurs et les clients ne disposent d'aucune règle pratique à cet égard.

Comme il y a trois variables interdépendantes en jeu, on se demande où commencer la discussion. Une variable devrait-elle l'emporter sur les deux autres ? Y a-t-il un ordre d'importance ? Ou encore, sur le plan tant théorique que pratique, on ne dispose pas de règles pratiques sur lesquelles se fonder, et la pratique varie. Certains praticiens, par exemple, mettent l'accent sur le degré de certitude offert. Leurs politiques en matière de vérification sont structurées de façon que le résultat de la vérification soit toujours conforme à un certain degré de certitude, et ils ne font aucun compromis sur cette question. Par contre, ils en font en ce qui a trait à l'étendue de la vérification et aux seuils d'importance relative. Autrement dit, ils ont ancré une des variables et seules les deux autres varient. Dans d'autres cas, c'est l'étendue de la vérification qui est fixée. Il n'existe pas une approche qui soit la bonne en toutes circonstances, mais il faut reconnaître qu'en pratique certains vérificateurs traiteront l'une des trois variables de façon relativement constante et feront plutôt varier les deux autres.

Les décisions concernant ces variables sont cruciales pour déterminer la nature et l'utilité éventuelle des vérifications intégrées. Il est donc primordial que pour chaque vérification ces décisions soient prises sérieusement et avec l'aide, le cas échéant, des spécialistes nécessaires. Qui plus est, une étroite consultation avec le client sur ces questions aidera le vérificateur à prévenir la création d'attentes irréalistes ou la mauvaise interprétation du rapport de vérification.

L'OBJET PRINCIPAL DE L'EXAMEN

Dans le cadre de la vérification intégrée, les praticiens peuvent examiner différentes facettes d'une organisation. Les vérifications portent régulièrement sur :

- les unités organisationnelles (comme les ministères ou divisions au sein de ceux-ci) chargées de l'exécution des programmes ou de la prestation de services (parfois appelées des études verticales);
- des fonctions clés de gestion (comme la gestion des ressources humaines ou les achats) qui influent sur toute l'organisation et la gestion de types spécifiques de dépenses faites dans plusieurs ou tous les programmes ou domaines de service.
- peut obliger le vérificateur à examiner les aspects des fonctions de la gestion de l'organisme qui ont un impact important sur le fonctionnement du programme ou de l'activité faisant l'objet de l'examen;
- donne lieu normalement à des recommandations qui visent l'amélioration de la structure du programme et des systèmes et techniques de prestation des services et qui soulignent les économies possibles.

EXEMPLES DE VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES

PROGRAMMES OU UNITÉS	FONCTIONS QUI PORTENT SUR TOUTE L'ORGANISATION
VOIES RAPIDES.....	GESTION FINANCIÈRE
MAISONS POUR	TRAITEMENT ÉLECTRONIQUE DES DONNÉES (TED)
PERSONNES ÂGÉES	
ÉCOLES SPÉCIALES	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
RÉSERVE MILITAIRE.....	SERVICES JURIDIQUES
SERVICE D'INCENDIE.....	ACHATS
SERVICE DES SOINS PROLONGÉS.....	FRAIS DE DÉPLACEMENT

Il n'existe pas de règles précises qui dictent le choix du genre de vérification à entreprendre. Toutefois, il est important de considérer chaque méthode possible et chaque programme ou fonction qui pourraient faire l'objet d'une telle vérification, et ce, en ce qui concerne l'importance du champ d'activité, les difficultés perçues et les avantages à en tirer. Chacun de ces éléments influe sur le coût de la vérification, les différentes étapes de celle-ci, le rapport qui en découle et la nature des résultats.

UNITÉS OU PROGRAMMES SPÉCIFIQUES

Ce type de vérification :

- se concentre sur l'information concernant les résultats et les opérations ainsi que sur les systèmes et les pratiques qui produisent ce genre d'informations;

FONCTIONS OU DÉPENSES PORTANT SUR L'ENSEMBLE DE L'ORGANISME

Ce type de vérification :

- se concentre sur un ou plusieurs processus clés de gestion qui influent sur tous les programmes;
- peut obliger le vérificateur à examiner plus d'un programme pour traiter des questions touchant la fonction à vérifier, et ce, afin de collecter suffisamment d'éléments probants et d'établir des conclusions générales;
- peut donner lieu à des observations et des recommandations qui visent des économies possibles, mais qui sont axées sur l'adéquation des systèmes et des procédés.

CHOIX DE L'OBJET DE LA VÉRIFICATION

Toute organisation offre de nombreuses possibilités à l'égard du choix de l'objet de la vérification. Pour décider de l'objet on a recours à plusieurs critères, dont :

L'IMPORTANCE RELATIVE

Aucun vérificateur n'acceptera de plein gré d'effectuer une vérification intégrée d'une section des opérations d'un organisme s'il ne la considère pas comme importante. Pour évaluer l'importance

de l'entité à vérifier, plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte.

Comme premier facteur, citons l'importance financière. Des programmes de moindre importance, même s'ils pouvaient être grandement améliorés par une vérification, ne font souvent pas partie de la liste des priorités. Cela ne veut pas dire que les programmes sont classés seulement en fonction de l'importance de leur budget, mais plutôt que les vérificateurs ont tendance à vouloir examiner des entités qui font appel à de grandes quantités de ressources. Une fois que la pratique de la vérification intégrée sera plus répandue, il se peut que ce critère perde de l'importance.

Un deuxième facteur peut être le caractère délicat de l'entité, c'est-à-dire l'incidence qu'elle a sur le bien-être du public. Tandis que certains programmes, telle la protection de l'environnement et les services ambulanciers, peuvent être relativement peu importants en fonction du montant total des dépenses engagées, ils peuvent avoir un grand impact sur la société et de ce fait, mériter l'attention du vérificateur.

RÉSULTATS OU RISQUES ÉVENTUELS

Les vérificateurs essaient d'évaluer l'importance qu'auraient les résultats d'une vérification intégrée et pour ce faire, ils doivent évaluer les risques que comporte un tel travail. Bien que l'ampleur des travaux à effectuer doit être prise en considération, la nature du programme ou de la fonction doit aussi être considérée.

Sous ce critère il importe aussi de mentionner l'évaluation des risques de fraude, d'abus et d'erreurs financières. La possibilité d'un manque de souci accordé à l'économie et à l'efficacité peut aussi être évaluée. La nécessité de mettre en place de meilleurs systèmes de contrôles financiers et de gestion peut être évaluée en examinant la complexité des opérations, la variété des programmes

ou fonctions faisant partie de l'entité à vérifier et le degré de décentralisation des opérations. On suppose généralement que plus l'entité à vérifier est complexe et décentralisée, plus il est important d'examiner les systèmes de contrôle. Si le vérificateur est bien renseigné sur le travail qui se fait ailleurs au sujet d'opérations semblables, dans bien des cas il lui sera plus facile d'évaluer ces questions.

L'adéquation de l'information communiquée au public et au corps législatif ou administratif constitue un autre des facteurs à considérer. Une évaluation de cette information peut aider le vérificateur à juger si son client — le corps législatif ou administratif — reçoit toute l'information dont il a besoin pour s'acquitter de ses propres responsabilités de contrôle en ce qui concerne l'entité pouvant faire l'objet de vérification.

VÉRIFIABILITÉ DE L'ENTITÉ

On doit d'abord se renseigner si une méthodologie appropriée existe pour traiter de l'entité à vérifier. Il n'est pas inhabituel d'envisager une entité qui n'a pas encore fait l'objet d'un examen par les praticiens. Il importe donc de déterminer si l'entité à vérifier possède des caractéristiques particulières à la fois très importantes mais trop difficiles à vérifier. Si les éléments importants de l'entité peuvent être vérifiés, il ne devrait pas y avoir de problèmes. Par contre, lorsqu'une partie essentielle de l'entité est tellement spécialisée qu'on doit élaborer de nouvelles techniques de vérification, avant de prendre une décision il sera important de procéder à une étude de faisabilité et d'évaluer le coût de l'élaboration de la méthodologie requise. Il est évident qu'en ayant une bonne connaissance des travaux effectués dans d'autres juridictions, le vérificateur pourra plus facilement évaluer ce facteur.

Un autre point à considérer est la disponibilité du personnel compétent pour effectuer la vérification proposée. Le vérificateur doit déterminer

s'il possède l'expertise nécessaire pour effectuer le travail ou s'il doit faire appel à l'extérieur. Cependant, il n'est pas toujours possible ou approprié de donner une partie du travail à contrat.

On considère parfois comme critère distinct l'attitude de la direction face à l'entité à vérifier; selon certains, cette attitude peut influencer sur la qualité ou l'utilité de la vérification. L'impact et l'efficacité d'une vérification intégrée dépendent largement de l'esprit de collaboration qui existe entre ceux qui font l'objet de la vérification. Bien qu'il existe forcément des cas où la vérification doit être effectuée malgré la méfiance ou même l'hostilité de la direction, un environnement coopératif est nettement préférable. L'expérience montre qu'à mesure qu'augmente le nombre de vérifications effectuées avec un impact positif, plus les vérifiés comprennent mieux le concept et l'acceptent. Si possible, il est préférable de choisir une entité à vérifier pour laquelle le vérificateur obtiendra la collaboration de la direction.

Un autre facteur concerne l'état actuel de l'entité à vérifier. Si l'organisation ou la fonction à vérifier est relativement stable, il n'y aura aucun problème. Par contre, si une importante réorganisation est prévue, ou vient d'être faite, ou encore si d'importants nouveaux systèmes viennent d'être mis en place, il peut être important d'évaluer si la vérification s'avérerait utile dans un tel cas ou si elle empirerait une situation difficile au départ. Jusqu'à un certain point, toute vérification interrompt le travail du personnel de l'entité à vérifier; il est donc préférable d'éviter d'ajouter du travail à des membres du personnel lorsqu'ils sont déjà surchargés.

CYCLE DE VÉRIFICATION

Plusieurs vérificateurs ont établi un cycle à long terme pour les vérifications intégrées. Dans ces cas, les entités à vérifier seront traitées plus ou moins selon l'ordre établi dans le cycle de vérification, bien que les autres critères mentionnés précédemment puissent influencer sur l'ordre de priorité. Lorsqu'on n'a pas établi de cycle de vérification, le vérificateur prend habituellement en considération le temps écoulé depuis la dernière vérification de l'entité, même si l'étendue du travail avait été limitée à la vérification financière. De toute façon, à moins que la vérification intégrée en ait indiqué le contraire, comme un risque élevé de faiblesses récurrentes, le vérificateur n'effectuera pas une seconde vérification d'un même champ d'activité alors que d'autres secteurs importants n'ont toujours pas été examinés.

En évaluant l'objet d'une vérification, il importe que le vérificateur tienne la direction et le client au courant de son travail. Sans une telle consultation, le vérificateur peut ne pas se rendre compte de certaines difficultés ou occasions. De plus, le vérificateur s'assure ainsi d'obtenir la collaboration de la direction, qui est essentielle au succès de toute vérification intégrée.

258 UNE PARTIE DU TEXTE DU PRÉSENT CHAPITRE ET DES CHAPITRES SUIVANTS EST TIRÉE DES PUBLICATIONS DE LA FCVI, DE L'ICCA, DU BVG DU CANADA, ET DU GENERAL ACCOUNTING OFFICE DES ÉTATS-UNIS. DANS CERTAINS CAS, NOUS AVONS PARAPHRASÉ DES PASSAGES AFIN DE MIEUX LES INTÉGRER AU TEXTE. LORSQU'IL A ÉTÉ POSSIBLE, NOUS AVONS CITÉ TEXTUELLEMENT DES OUVRAGES DE L'ICCA, DU BVG DU CANADA ET DU GENERAL ACCOUNTING OFFICE DES É.-U. ET L'AVONS INDICUÉ.

259 LES EXAMENS SPÉCIAUX DONT FONT L'OBJET LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES CONSTITUENT L'EXCEPTION; CES EXAMENS SONT PRÉVUS DANS LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES QUI PORTE SUR LES SOCIÉTÉS ET LEURS FILIALES.

260 J. ALEX MILBURN, PH.D., C.A., *LIMITED AUDIT ENGAGEMENTS AND THE EXPRESSION OF NEGATIVE ASSURANCE* (ICCA, 1980).

S E C T I O N 3

**PRATIQUE DE LA
VÉRIFICATION INTÉGRÉE**

C H A P I T R E 1 7

EXÉCUTION DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE

LA PLANIFICATION DE LA MISSION

Une fois qu'on a décidé de l'objet de la vérification, la planification détaillée peut commencer. La responsabilité de ce travail doit être attribuée à un membre qualifié du personnel, et il est habituellement préférable que le travail soit supervisé par la personne qui aura la responsabilité globale du travail détaillé du projet. Certains vérificateurs estiment qu'il est utile d'avoir recours à un quelconque processus d'examen par les pairs, soit un comité consultatif auquel siègent dans certains cas des professionnels de l'extérieur. Cette technique, lorsqu'elle est utilisée, aide à assurer l'à-propos des objectifs et des méthodes de vérification. Si le vérificateur décide d'avoir recours à un tel processus, il doit le faire dès le début de la vérification. De plus, il est utile pour le client d'identifier une personne-ressource dès le départ pour représenter le client sur toutes les questions qui ont trait à la vérification.

PRINCIPAUX OBJECTIFS DU STADE DE LA PLANIFICATION

- SE FAMILIARISER AVEC L'ENTITÉ À VÉRIFIER ET SON ENVIRONNEMENT;
- CHOISIR LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À VÉRIFIER;
- PRÉPARER LE PLAN DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE;
- DÉFINIR LES QUESTIONS À VÉRIFIER;
- PRÉPARER LE RAPPORT DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE ET LE PLAN DE VÉRIFICATION.

Étant donné la taille et la complexité de la plupart des organisations sur lesquelles porte la vérification intégrée, il est habituellement impossible pour le vérificateur d'effectuer une vérification complète et détaillée de toute l'organisation ou de toute la fonction faisant l'objet de la vérification. Cela signifie que l'étendue de la vérification doit être rétrécie pour n'inclure que les aspects clés essentiels à une bonne performance. Pour ce faire, le vérificateur doit bien comprendre l'organisation ou la fonction en cause. L'obtention de cette connaissance est l'un des principaux objectifs de la première étape du stade de la planification, le survol de l'entité à vérifier.

L'ÉTAPE DU SURVOL DE L'ENTITÉ

La principale activité de cette étape consiste à recueillir de l'information sur l'organisation. Une fois qu'il a obtenu cette information, le vérificateur prépare un rapport qui constitue essentiellement le plan de la deuxième étape du stade de la planification, l'étude préliminaire.

FAMILIARISATION AVEC L'ENTITÉ À VÉRIFIER

Pour acquérir une bonne connaissance de base de l'entité, le vérificateur devra recueillir de l'information sur les points suivants.

Le mandat de l'entité à vérifier

L'entité en question peut être un organisme, un service ou tout simplement une partie de l'un ou de l'autre. Il peut s'agir d'un programme ou d'une activité, ou encore d'un centre de responsabilité ou d'une fonction. L'entité peut relever de l'administration fédérale ou d'une administration provinciale ou municipale, ou encore d'un établissement comme un hôpital ou une université. Il peut aussi s'agir d'une société d'État ou simplement d'une partie d'une telle société.

Quelle que soit l'entité, le vérificateur doit d'abord en déterminer le mandat — sa raison d'être. Si l'organisme n'est qu'une partie d'un tout, le mandat global doit être étudié, ainsi que les relations (liens de responsabilité et autres) qui existent entre les parties concernées. Sans cette démarche, l'entité serait examinée hors contexte.

Les programmes et les activités de l'entité à vérifier

Le vérificateur doit ensuite repérer les programmes administrés par l'organisme, les clients desservis, les objectifs de programme et la nature générale des opérations (par exemple, inspections, conseil, entretien). Il se peut que l'organisme et le programme ne fassent qu'un; c'est-à-dire que l'organisme soit une composante d'un programme, d'un service, d'une opération ou d'une fonction.

À ce stade, il est important d'obtenir une bonne connaissance des objectifs du client et des stratégies adoptées pour les réaliser. Pour plusieurs vérifications, les vérificateurs ne se sont rendu compte qu'à l'étape de l'examen détaillé que le principal point qu'il importait de vérifier n'était pas les procédures de contrôle ou de fonctionnement mais plutôt le fonctionnement défectueux dans le mécanisme de la planification globale qui n'avait pas permis d'identifier les vrais objectifs et les stratégies pour les réaliser. Souvent, en s'entendant dès le début sur ces points à vérifier, on peut épargner énormément de temps et d'argent et ainsi contribuer à offrir une vérification plus productive.

L'organisation de l'entité

Le vérificateur doit ensuite définir les principaux centres de responsabilité au sein de l'organisme et leurs rapports avec les activités relevées. En d'autres termes, « Qui est responsable de quoi ? »

Les entités plus grandes exploiteront également certaines activités de soutien distinctes, comme la gestion financière, la gestion du matériel,

l'informatique, la gestion des ressources humaines, pour n'en nommer que quelques-unes. Dans certains cas, le programme faisant l'objet de la vérification dépendra grandement de ces activités de soutien. À titre d'exemple, dans le cas des entités faisant appel à du personnel hautement spécialisé, les fonctions de formation et de recrutement sont des composantes très importantes du processus d'optimisation des ressources. En comprenant bien l'importance de ce genre de services de soutien, le vérificateur peut leur accorder l'attention nécessaire durant la vérification.

Les ressources

Le vérificateur devrait ensuite déterminer quelles sont les principales ressources (financières, matérielles et humaines) utilisées par l'organisme et quelle en est la répartition au sein de l'organisme. Il devrait également définir les ressources particulières à l'organisme (par exemple, scientifiques, équipement de laboratoire) qui font partie du budget et les examiner en fonction de chacun des programmes et de chacun des centres de responsabilité afin de ne pas en oublier.

Le climat de gestion

Le vérificateur devrait alors déterminer quel est le climat de gestion de l'organisme. Encourage-t-on la bonne gestion et comment le savoir ?

CERTAINS INDICATEURS D'UN BON CLIMAT DE GESTION

- UNE VÉRIFICATION INTERNE EFFICACE;
 - L'UTILISATION DE TECHNIQUES D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE;
 - DES AMÉLIORATIONS RÉCENTES À LA PRODUCTIVITÉ;
 - L'ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS, DE BUTS ET DE CIBLES;
 - L'ANALYSE ET L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES.
-

CERTAINS FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX INFLUANT SUR LA PERFORMANCE

- **FACTEURS ÉCONOMIQUES** : LES PÉRIODES DE CONTRAINTES POUVANT NUIRE À LA PRESTATION DES SERVICES, OU UNE EXPANSION NON SURVEILLÉE POUVANT DONNER LIEU À DU GASPILLAGE;
- **FACTEURS SOCIAUX** : LE TAUX ÉLEVÉ DE CHÔMAGE, LE CHANGEMENT TECHNOLOGIQUE ET DES FACTEURS CLIMATIQUES OU DÉMOGRAPHIQUES, COMME L'ÉLOIGNEMENT, MENANT DANS BIEN DES CAS À LA PRISE DE DÉCISIONS QUI NE TIENNENT PAS COMPTE DES PRINCIPES D'ÉCONOMIE, D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ;
- **EXIGENCES DES ORGANISMES CENTRAUX** : RÈGLES ET RÈGLEMENTS CONCERNANT LA GESTION DU PERSONNEL, LES SIGNATAIRES AUTORISÉS ET L'APPROBATION DE CERTAINES DÉPENSES, SOUVENT CITÉS COMME DES CONTRAINTES À UNE GESTION EFFICIENTE ET EFFICACE;
- **PRÉSENCE D'AUTRES INTERVENANTS** : LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS, LES ACTIVITÉS COMPLÉMENTAIRES ET LA NÉCESSITÉ D'UNE COORDINATION DONNENT SOUVENT LIEU À LA CONFUSION ET À DES RETARDS;
- **INTERVENTION POLITIQUE** : À TITRE D'EXEMPLE, LA PARTICIPATION ACTIVE DES MEMBRES DU CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF POUVANT NE PAS CONCORDEUR AVEC UNE BONNE PERFORMANCE;
- **POLITIQUES INTERNES** : LES LUTTES DE POUVOIR OU LA RÉORGANISATION FRÉQUENTE POUVANT AVOIR DES EFFETS NÉFASTES SUR LES RESSOURCES HUMAINES ET LES RÉSULTATS;
- **PRÉOCCUPATIONS OU L'INTÉRÊT DU PUBLIC** : LES LOBBYISTES EFFICACES OU L'ATTENTION DES MÉDIAS POUVANT INFLUER SUR LES DÉCISIONS PRISES AUX PALIERS POLITIQUE ET BUREAUCRATIQUE.

Le vérificateur doit se familiariser avec les principaux processus de gestion, surtout la planification, le contrôle et l'évaluation. Il lui importe de comprendre la structure et le processus de planification tant opérationnelle qu'à long terme.

Autres facteurs déterminants

Le terme « environnement » est employé pour décrire un ensemble varié de conditions qui peuvent influencer sur le fonctionnement d'un programme ou d'une activité; le vérificateur doit se familiariser avec cet environnement pour bien effectuer son travail.

Le vérificateur prudent doit reconnaître ces indices dès le début de la vérification et en tenir compte lorsqu'il choisit les domaines à vérifier, évalue la performance et, éventuellement, formule ses opinions.

La quantité d'informations mises à la disposition du vérificateur ou la quantité qu'il peut recueillir à l'étape du survol de l'entité est souvent limitée, surtout si l'organisme à vérifier est situé à une bonne distance du cabinet ou bureau de vérification. Le cas échéant, le vérificateur pourrait d'abord se fier à la documentation facilement disponible pour acquérir une compréhension de base de l'organisme, puis vérifier ces données au cours de sa première visite chez l'organisme, à l'étape de l'étude préliminaire.

LISTE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À VÉRIFIER

En utilisant l'information qu'il a recueillie, le vérificateur prend ensuite l'une des décisions les plus importantes de la vérification : il établit l'étendue de l'étude préliminaire. Il s'agit de déterminer les questions ou domaines qui feront l'objet d'un premier examen durant l'étape de l'étude préliminaire et de définir les paramètres de cette dernière. La liste des principaux éléments à vérifier peut inclure :

- les activités ou les programmes organisationnels;
- les principales fonctions de soutien (finances, ressources humaines);
- les questions d'ordre général comme la conformité aux règlements ou la protection de l'actif;

- la mesure de la performance;
- l'acquisition et l'utilisation des ressources.

La liste des principaux éléments à vérifier diffèrera d'une vérification à l'autre, et il existe plus d'une façon de la dresser.

FACTEURS À CONSIDÉRER POUR DRESSER LA LISTE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À VÉRIFIER

- LA NATURE ET L'IMPORTANCE RELATIVE DE L'ACTIVITÉ;
- LES RESSOURCES FINANCIÈRES ET HUMAINES;
- L'IMPACT DE L'ACTIVITÉ SUR LE PUBLIC OU LE PRODUIT;
- LES PRIORITÉS DE GESTION ET DE VÉRIFICATION;
- LES DOMAINES OÙ DES PROBLÈMES ONT ÉTÉ SIGNALÉS;
- LES RÉCENTES VÉRIFICATIONS ET LEURS RAPPORTS.

Dans l'ensemble, la liste des principaux éléments à vérifier devrait permettre l'examen voulu de l'entité à vérifier.

Il faut noter que des choix peuvent devoir être faits à ce stade-ci et ce, en fonction de la taille et de la nature de l'entité à vérifier ainsi que des ressources de vérification disponibles. Le fait que ces décisions doivent être prises en se fondant sur une information sommaire rend le processus difficile.

La liste des principaux éléments à vérifier détermine le genre de travail à faire, comme il est établi dans le plan de l'étude préliminaire.

CONTENU DU PLAN DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Le rapport du survol de l'entité ou le plan de l'étude préliminaire devrait comprendre une brève description de l'organisme à vérifier, de même que la liste de ses principales caractéristiques opérationnelles et une évaluation de l'environnement dans lequel il exerce ses activités. Les principaux éléments à vérifier devraient être mentionnés dans le

plan de l'étude préliminaire, ainsi que les raisons de cette sélection. Dans ce plan, le vérificateur précise les différents projets à effectuer durant l'étude préliminaire. Il met sur pied habituellement un projet pour chacun des principaux éléments à vérifier. Dans certains cas, toutefois, il est possible de combiner deux ou plusieurs éléments à vérifier dans un seul projet. Dans les plans des divers projets à effectuer durant l'étape de l'étude préliminaire, le vérificateur devrait préciser, pour chacun des projets, les objectifs visés, les principales tâches à effectuer, les ressources nécessaires, l'expertise requise et le temps alloué.

Le plan de l'étude préliminaire devrait aussi identifier les sources des critères à utiliser pour l'évaluation préliminaire de l'organisation faisant l'objet d'examen (au chapitre 19, nous abordons les critères de vérification).

Le plan de l'étude préliminaire est utile aussi pour déterminer les domaines à examiner, contrôler ces examens et communiquer le plan d'action prévu au comité consultatif de vérification (le cas échéant) et en fin de compte, à l'entité à vérifier.

L'ÉTAPE DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Le but de l'étape de l'étude préliminaire est de dresser le plan de l'exécution de la vérification, du contrôle qui sera exercé et de la communication des résultats. Au cours de cette étape, le vérificateur effectue une analyse et un examen préliminaires de l'entité à vérifier afin de concevoir une vérification gérable portant sur les aspects importants de l'entité, et répondant au mandat qu'on lui a conféré. C'est à cette étape que les décisions sont prises au sujet de ce qu'il est utile et pratique de vérifier et de la marche à suivre pour ce faire.

La collecte de l'information est extrêmement importante aux stades de la planification et de l'exécution de la vérification. À l'étape de l'étude préliminaire, il faut obtenir de l'information de

nature relativement générale, et le vérificateur peut la recueillir assez facilement. En fait, si le vérificateur a déjà effectué une autre mission pour cette organisation, l'information nécessaire figure probablement déjà au dossier. Une information plus précise est nécessaire alors que progresse la vérification. Il est utile de considérer les différentes techniques que peut utiliser le vérificateur pour recueillir l'information nécessaire.

COLLECTE DE L'INFORMATION

Parmi les techniques utilisées pour en connaître davantage sur le fonctionnement de l'entité, soit durant la planification ou l'examen détaillé, voici les plus courantes :

- les rencontres et entrevues avec le personnel de l'entité à vérifier;
- les observations sur place et les inspections;
- l'examen et l'analyse de la documentation (rapports, manuels, etc.);
- l'utilisation de schémas.

Chacune de ces techniques est abordée brièvement ci-dessous. Quant à la façon de traiter l'information recueillie, nous en discutons au chapitre 20.

Rencontres et entrevues

- Une première rencontre devrait avoir lieu pour informer les dirigeants de la nature et de l'objectif de la vérification.
- Des entrevues individuelles avec les cadres de l'entité peuvent aider le vérificateur à mieux comprendre l'organisation et peuvent aussi l'aider à signaler et expliquer des problèmes ou sujets directement liés à la vérification. Ces problèmes ou sujets peuvent servir à préparer des questionnaires à utiliser durant des entrevues subséquentes et ce, afin d'assurer un traitement uniforme et complet des questions en cause.

Au cours de l'étude préliminaire, il peut être nécessaire — et presque inévitable au stade de l'exécution — d'interviewer les personnes concernées par l'exécution ou l'administration du programme ou de la fonction en cause. Les différences importantes dans la façon dont chacune de ces personnes comprend le programme ou la fonction peut soulever un problème que le vérificateur devra examiner plus en détail. Le moral des employés, qu'il soit bon ou mauvais, peut indiquer le degré de souci accordé aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Les bénéficiaires du programme ou les clients d'un service ou d'un bien offrent souvent une perspective utile de l'organisation, comme le font les fournisseurs dans certains cas. Des plaintes régulières, si elles sont jugées raisonnables, peuvent signaler des domaines qui doivent faire l'objet d'un examen. Le client, bien entendu, devrait être informé de la tenue de telles rencontres et il peut même aider le vérificateur à identifier des personnes-ressources.

Des cadres d'autres organisations exerçant des activités semblables aident souvent le vérificateur à cerner les domaines devant faire l'objet d'un examen détaillé, à mieux comprendre l'organisation et à établir des critères de vérification. Pour certaines vérifications, il importe d'obtenir le point de vue des responsables dans les organismes centraux concernés. Pour d'autres, cela n'est pas nécessaire.

Les vérificateurs d'organisations semblables peuvent souvent communiquer leur expérience et orienter le vérificateur vers des domaines où des lacunes ou problèmes majeurs peuvent être décelés. Ils peuvent aussi suggérer des critères ou stratégies de vérification ou encore aider le vérificateur à les retravailler.

Des experts de l'extérieur jettent parfois une lumière nouvelle sur la vérification et soulèvent des domaines qui méritent une attention particulière. Ils peuvent aussi expliquer les questions qui

embêtent le vérificateur et confirmer ou modifier les impressions de ce dernier quant aux pratiques dans l'industrie. Cette expertise est souvent tellement utile que nombre des vérifications intégrées sont effectuées par des équipes multidisciplinaires dont font partie des experts de l'extérieur.

L'équipe multidisciplinaire est utile à toutes les étapes du processus de vérification : la validation des objectifs et critères de vérification, la définition des étapes du programme de vérification, la collecte et l'analyse des éléments probants, et la formulation du rapport de vérification. La création d'une équipe multidisciplinaire et sa supervision n'est pas une mince tâche.

La participation à des réunions et conférences spéciales qui portent sur les domaines spécialisés à vérifier constitue aussi une stratégie utile. En plus de l'information que les praticiens peuvent obtenir à de telles activités, celles-ci leur offrent également l'occasion de rencontrer des experts ou spécialistes qui, comme nous l'avons indiqué précédemment, peuvent jouer un rôle clé dans le processus de la vérification.

Observations sur place et inspections

Une visite des lieux permet d'obtenir des renseignements essentiels, pourvu que le vérificateur soit attentif et sache quoi regarder. Une inspection permet au vérificateur de comprendre les processus, les procédés d'utilisation de l'équipement, les méthodes comptables, et ainsi de suite. Les observations sur place peuvent signaler un manque de souci pour l'optimisation des ressources, si le vérificateur constate :

- des retards importants dans le travail;
- de l'équipement et du personnel inactifs;
- des méthodes désuètes;
- de mauvaises conditions de travail;
- le piètre état de l'équipement.

Revue et analyse des documents

Rapports de gestion

Les rapports de gestion fournissent beaucoup d'informations au vérificateur. Celui-ci devrait déterminer si tous les rapports appropriés sont produits. Les rapports devraient être analysés afin de :

- déterminer leur fréquence et leur à-propos;
- comparer les résultats financiers au budget;
- comparer les résultats aux cibles;
- relever les tendances manifestées quant au coût à l'unité et à l'efficacité;
- constater si les objectifs sont atteints;
- connaître leur distribution ou leurs destinataires.

Rapports de vérification interne et d'évaluation de programmes

Les rapports de vérification interne et d'évaluation de programmes sont indispensables pour le vérificateur. Ils signalent souvent les domaines possibles de chevauchement dans l'étendue et l'établissement du calendrier de la vérification. Des problèmes passés abordés dans les rapports peuvent ou non exiger une attention supplémentaire. De plus, ils peuvent jeter une lumière nouvelle sur le fonctionnement de l'entité à vérifier. Au chapitre 22, nous abordons la question de l'utilisation que fait le vérificateur de ces rapports et d'autres rapports semblables.

Recherche documentaire

Un examen sérieux de la documentation pertinente permet au vérificateur de comprendre les progrès réalisés par l'organisation et le domaine général dans lequel elle exerce ses activités, ainsi que les questions de contrôle de gestion qui lui sont particulières. De cette documentation, le vérificateur peut aussi dégager des critères pertinents pouvant être utilisés durant la vérification.

Manuels des politiques et procédés

Le vérificateur devrait passer en revue les éléments critiques servant à déterminer la clarté des instructions, des responsabilités, des niveaux d'autorisation financière, et ainsi de suite. Ces documents peuvent aussi lui signaler des questions de vérification devant être examinées et des critères de vérification pouvant être utilisés.

Autres sources et documentation

En plus de ce qui précède, il est souvent utile pour le vérificateur de consulter le *Hansard* (compte rendu officiel des débats de l'assemblée législative) et tout travail accompli par un autre vérificateur sur une organisation ou activité semblable.

Les schémas

Une des façons utiles de documenter et de bien comprendre l'entité à vérifier est d'utiliser des schémas ou des graphiques d'acheminement. Ce procédé aide le vérificateur à décrire, à l'aide de graphiques, les processus et les liens qui seraient autrement difficiles à expliquer par écrit. En plus de l'aider à mieux comprendre l'entité à vérifier, les schémas peuvent servir d'outils pour communiquer ses constatations aux gestionnaires et aux personnes intéressées par la vérification. Trois types de schémas sont couramment utilisés, soit :

- le schéma de la hiérarchie des objectifs;
- le schéma de mise en oeuvre;
- le schéma de l'environnement.

Schéma de la hiérarchie des objectifs

Le tableau 17.1 indique le schéma de la hiérarchie des objectifs d'un programme de sécurité routière. Notez qu'en dessous des composantes du programme nous indiquons les extraits du programme et que sous les extraits figurent les objectifs immédiats et l'objectif à long terme. Le schéma montre qu'en réalisant les objectifs immédiats, on atteindra l'objectif final.

OBJECTIFS DU SCHÉMA DE LA HIÉRARCHIE DES OBJECTIFS

- EXPLIQUER LE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME SELON LE POINT DE VUE DU GESTIONNAIRE CHARGÉ DU PROGRAMME;
- MONTRER LES LIENS DE RESPONSABILITÉ DÉCOULANT DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE EN CE QUI CONCERNE LE PROGRAMME;
- MIEUX EXPLIQUER LE PROGRAMME;
- SIGNALER D'AUTRES DOMAINES POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN EXAMEN.

Le schéma de la hiérarchie des objectifs présente l'organisme à vérifier du point de vue du gestionnaire chargé du programme. Il montre les liens de responsabilité liés au programme ainsi que les objectifs prévus. Ce schéma a pour but de faciliter la compréhension des questions d'efficacité et la définition d'indicateurs de performance connexes pouvant intéresser les dirigeants et le corps législatif ou administratif. Voici les types de questions dont pourraient faire l'objet les informations contenues dans le schéma : Les composantes du programme sont-elles bien définies ? Les objectifs ou les effets sont-ils précisés clairement ?

Enfin, le schéma aide à déceler d'autres questions devant faire l'objet de vérification, comme les problèmes éventuels liés à la planification lorsque les objectifs sont vagues.

Schéma de mise en oeuvre

Le deuxième type de schéma que le vérificateur peut préparer est celui qui décrit la façon dont le programme est mis en oeuvre afin d'atteindre son objectif. Ce schéma a pour but de définir les princi-

TABLEAU 17.1 : SCHÉMA DE LA HIÉRARCHIE DES OBJECTIFS — PROGRAMME DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

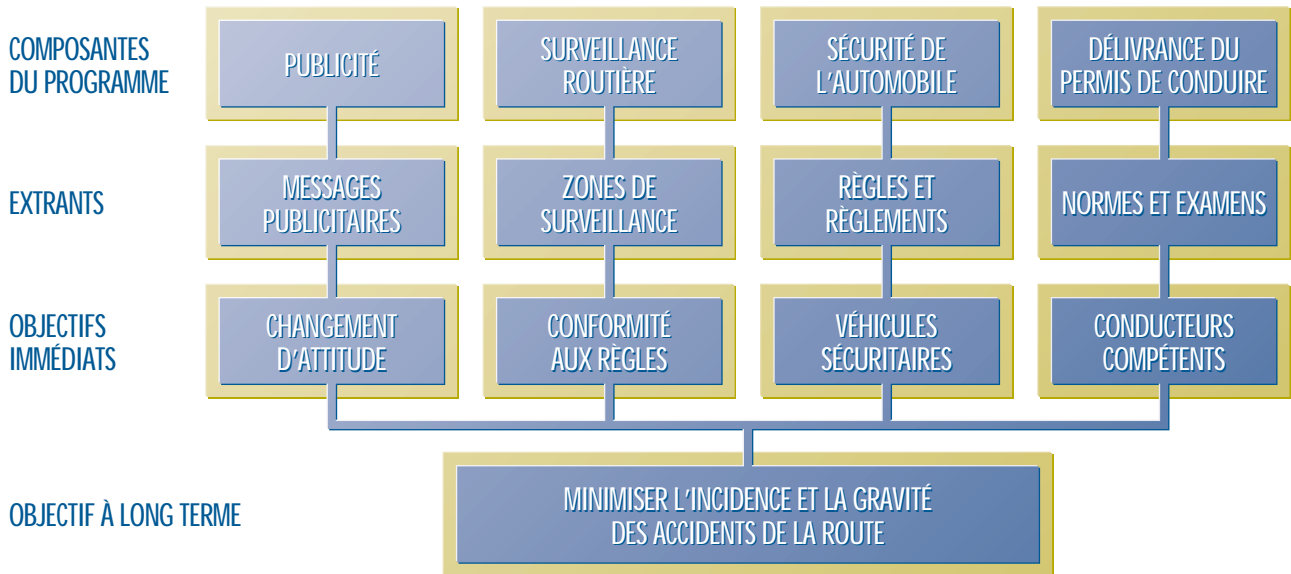
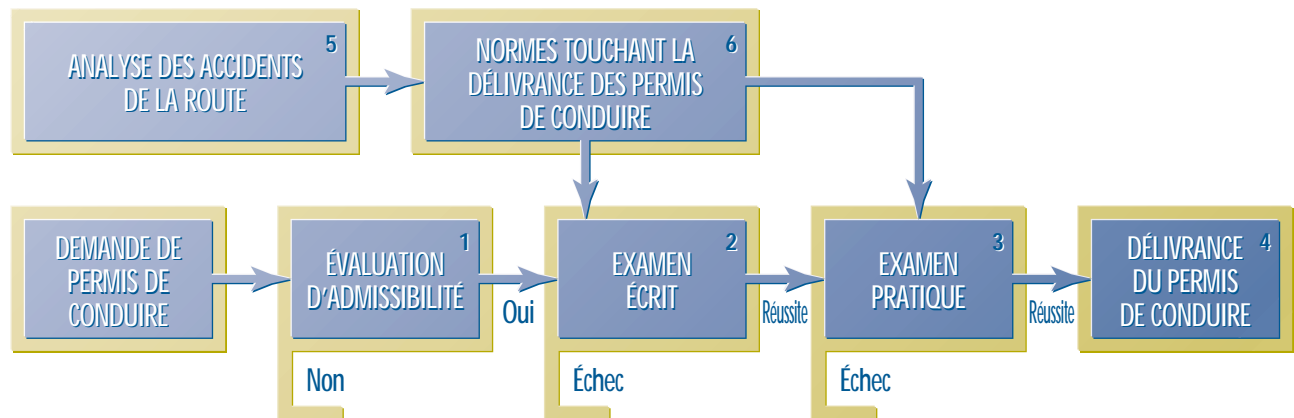


TABLEAU 17.2 : SCHÉMA DE MISE EN OEUVRE — DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONDUIRE



1. CLERICAL STAFF: DATA CHECK, INCLUDING COMPUTER
2. CLERICAL STAFF: COMPUTER ASSISTED
3. DRIVER EXAMINERS

4. CLERICAL STAFF
5. COMPUTER ANALYSIS OF ACCIDENT REPORTS
6. RESEARCH STAFF: PERIODIC PROPOSALS TO REVISE STANDARDS

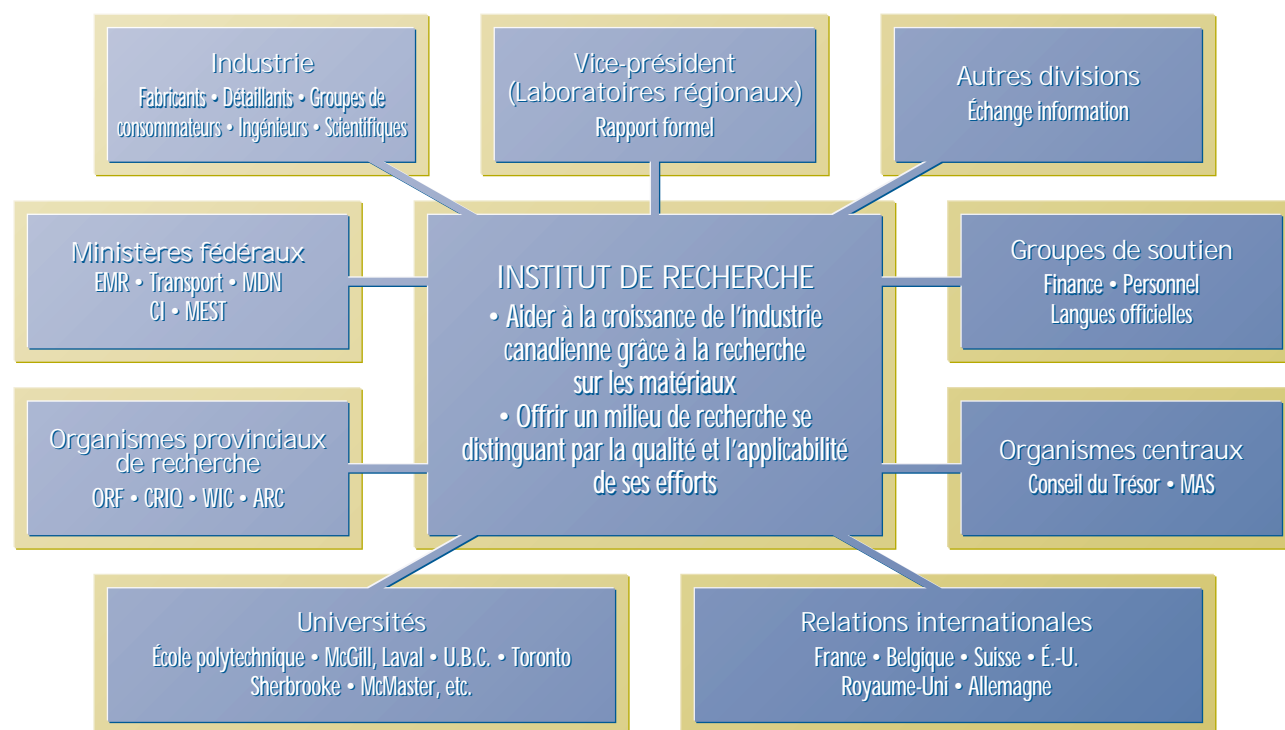
pales activités afin que l'on puisse évaluer le contrôle qu'exercent les dirigeants sur chacune d'elles.

Le graphique d'acheminement (tableau 17.2) montre le processus d'obtention d'un permis de conduire dans une province canadienne. Il décrit les principales activités ou points de décision sous forme graphique et dans l'ordre où ces activités se déroulent. Il est ainsi plus facile de comprendre le processus et de l'expliquer à d'autres.

Le schéma indique :

- l'origine de la demande des extrants produits par l'organisation et comment s'est formulée cette demande (demande de permis de conduire); il indique si les extrants répondent à une demande ou à une offre;
- les processus ou les activités engagés depuis la demande jusqu'au moment où on fournit l'extrant, ainsi que les principales activités de soutien;

TABLEAU 17.3 : SCHÉMA DE L'ENVIRONNEMENT



- les points de décision et les centres de responsabilité connexes;
- les principales activités — celles sur lesquelles repose le succès du programme (des pièces justificatives devraient être préparées expliquant l'importance de ces activités).

Schéma de l'environnement

Le troisième type de schéma utile pour bien comprendre l'entité est le schéma représentant l'environnement. Dans l'ensemble, ce schéma décrit les divers facteurs ou éléments qui entrent en jeu et qui peuvent influencer sur la mise en oeuvre du programme. Il n'est pas nécessaire à ce stade-ci de démontrer l'importance relative ou l'impact de ces facteurs; cela se fera durant l'étape de la présentation des résultats. Il suffit à ce stade-ci de noter l'existence de ces facteurs et d'en tenir compte au moment de l'examen détaillé. L'exemple choisi au tableau 17.3 décrit l'environnement d'un institut de recherche fédéral.

QUESTIONS À VÉRIFIER

Une fois l'étude préliminaire terminée, et en fait tout au long de l'étape de l'étude préliminaire, le vérificateur doit évaluer l'information recueillie et choisir les domaines ou questions qui feront l'objet d'un examen détaillé. Les facteurs suivants devraient guider le vérificateur à ce stade-ci :

- l'importance financière (importance relative);
- les principaux programmes;
- l'adéquation des systèmes;
- le risque;
- les domaines où il pourrait y avoir gaspillage, inefficience ou mauvaise gestion;
- les rapport avec les questions touchant l'ensemble de l'organisation;
- la visibilité et l'intérêt;
- la capacité d'influer sur les coûts ou de les contrôler;
- la rentabilité de la vérification.

Importance financière (importance relative)

Certaines activités au sein d'un organisme nécessitent beaucoup plus de ressources financières que d'autres. La question du coût relatif et de l'importance relative devrait être examinée dès le début, en se concentrant sur les activités nécessitant des fonds importants afin que le vérificateur puisse définir les domaines à vérifier et mieux comprendre l'organisme et ses activités.

Principaux programmes

Une revue complète et une bonne connaissance des programmes et des objectifs de l'organisme, de même que de la façon de les réaliser, devraient indiquer au vérificateur quels éléments de ces programmes sont d'une importance capitale pour l'organisme, surtout du point de vue du groupe-cible. Pour définir les questions à vérifier au début de l'étude préliminaire, on conseille au vérificateur d'examiner ces activités et la raison de leur importance.

Adéquation des systèmes

Le vérificateur doit évaluer dans quelle mesure les systèmes de planification, de budgétisation, de contrôle, de déclarations de la direction et autres systèmes connexes sont conformes aux règlements, aux notes d'orientation et aux directives en vigueur, de même qu'aux pratiques de saine gestion; il pourra ainsi relever les lacunes apparentes ou tout cas de non-conformité qui devrait faire l'objet d'examen.

Risque

Dans tout organisme ou activité, certains éléments sont primordiaux. Ces éléments doivent être définis et vérifiés. Le vérificateur devrait porter une attention particulière aux éléments qui pourraient compromettre le fonctionnement global ou la santé d'un organisme ou d'une de ses activités. Souvent, il s'agit de fonctions de soutien comme le traitement électronique des données ou la formation. La capa-

cité des dirigeants à contrôler ces risques devrait également être évaluée ainsi que ce qui en coûterait pour réduire ces risques. Les risques externes, qui pourraient résulter de l'action ou l'inaction des entités mentionnées sur le schéma de l'environnement, devraient aussi être identifiés. Dans la mesure où l'organisation à vérifier peut influencer sur ces risques, ceux-ci devraient être traités dans les processus de planification et de prévision de la direction.

Domaines où il pourrait y avoir gaspillage, inefficience ou mauvaise gestion

Le vérificateur devrait également porter une attention particulière aux domaines où des erreurs ou problèmes ont été signalés ainsi qu'aux domaines où des doutes existent. Voici des indicateurs pour cerner ces domaines :

- *problèmes financiers* : écart entre les dépenses budgétées et les dépenses réelles; lourdes dépenses de fin d'exercice; paiements en double ou en trop; radiations importantes dans les comptes clients;
- *problèmes de ressources humaines* : moral médiocre manifesté de maintes façons; organisation et délégation inappropriées ou inadéquates des responsabilités; recours excessif aux consultants ou aux heures supplémentaires;
- *problèmes de ressources physiques* : sous-utilisation, non-utilisation ou désuétude de l'équipement; surplus ou manque de matériel, ou longs délais pour les obtenir; espace inadéquat ou en trop; procédés très peu documentés relativement aux acquisitions importantes;
- *problèmes de TED* : prolifération de types d'équipement; incompatibilité entre logiciels et matériels; taux élevé de temps d'arrêt et coûts élevés pour l'entretien; surutilisation des consultants; plaintes des utilisateurs;
- *autres domaines* : plaintes des clients; absence de cibles; calendriers non respectés; manque de mesures pour évaluer la performance.

Questions portant sur l'ensemble de l'organisme

Le vérificateur devrait être conscient des préoccupations actuelles ou imminentes touchant l'ensemble de l'entité lorsqu'il tente de définir les questions à vérifier, comme les négociations de conventions collectives particulièrement complexes.

Visibilité et intérêt

Certains éléments ou activités d'un organisme peuvent avoir un profil élevé en raison d'une publicité négative ou positive. Les dirigeants peuvent vouloir éviter une publicité négative en contrôlant étroitement ces activités. À titre d'exemple, dans le cas d'une usine, les mesures prises (ou non) par les dirigeants à l'égard de la pollution industrielle pourraient susciter un intérêt accru de la part du public. Le vérificateur doit tenir compte de la nature délicate de ces questions lorsqu'il décide quels domaines feront l'objet d'un examen plus détaillé.

Capacité d'influer sur les coûts ou de les contrôler

La capacité des dirigeants à influencer sur les coûts ou à les contrôler devrait être prise en compte. Certaines activités peuvent occasionner une hausse importante des coûts, mais le vérificateur devrait se concentrer sur les éléments sur lesquels les dirigeants peuvent influencer. À titre d'exemple, le coût total de l'acquisition d'un terrain peut représenter une partie importante du budget d'un organisme, mais les dirigeants peuvent avoir un contrôle limité sur ces coûts. Le vérificateur pourrait, toutefois, examiner si toutes les options raisonnables ont été étudiées et présentées aux décideurs autorisés.

Rentabilité de la vérification

Certains domaines ou questions peuvent paraître importants, mais sont en fait très difficiles ou coûteux à vérifier. Au moment de définir les questions à vérifier, le vérificateur doit évaluer les compétences spéciales ainsi que la quantité de ressources nécessaires pour effectuer la vérification.

RÉDACTION DU RAPPORT DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

L'objet du rapport de l'étude préliminaire

L'étude préliminaire se termine par la rédaction d'un rapport qui contient un plan de vérification. Le plan de vérification comporte plusieurs projets, habituellement, un par question de vérification et parfois moins. Le rapport de l'étude préliminaire vise à :

- communiquer de l'information :
 - *à l'équipe de vérification* — il est important que chacun des membres de l'équipe ait l'occasion de participer à l'élaboration du rapport de l'étude préliminaire assurant ainsi l'existence d'un consensus et le partage de connaissances et d'informations sur l'entité à vérifier;
 - *aux responsables de la vérification* — on offre un rapport sur l'état d'avancement des travaux (travail effectué par l'équipe de vérification, travail qu'il reste à faire et le coût de celui-ci);
 - *à l'organisme à vérifier* — on présente un rapport sur le travail accompli, l'évaluation préliminaire et les domaines qui feront l'objet d'un examen détaillé et obtient ainsi leur réaction sur l'orientation de la vérification;
- définir les éléments essentiels qui nécessitent un examen supplémentaire et justifier cet examen;
- dresser le plan de la vérification.

Contenu du rapport de l'étude préliminaire

Le rapport devrait contenir les éléments suivants :

- le but et l'étendue de la vérification;
- une brève description de l'étude préliminaire des programmes ou activités, y compris la préparation du schéma de la hiérarchie des objectifs, du schéma de mise en oeuvre et du

- schéma de l'environnement;
- une définition des facteurs organisationnels et des facteurs propres au milieu, ainsi que les contraintes;
- les domaines devant faire l'objet d'un examen détaillé et justification de cette sélection;
- le plan de vérification, exposant les différents projets de vérification.

Projets de vérification

Chacun des projets proposés devrait être décrit en détail. La description devrait comporter les éléments suivants :

- l'objectif de vérification;
- les critères de vérification;
- le type d'éléments probants à recueillir;
- la méthode de collecte et d'analyse des éléments probants;
- les ressources nécessaires.

Il importe de noter que la façon dont est formulée l'opinion qu'exprime le vérificateur varie dans la pratique. Dans certains cas, une opinion est exprimée sur chacun des projets de vérification et tous les projets font l'objet d'un rapport, mais une opinion globale sur l'ensemble des projets n'est pas exprimée. Cela se produit lorsque toutes les parties vérifiées ne peuvent être regroupées convenablement pour former un tout. Cependant, lorsque la somme de toutes les parties vérifiées constitue un tout, il est possible pour le vérificateur d'exprimer une opinion globale sur l'ensemble des projets.

LE STADE DE L'EXÉCUTION

Pour atteindre les objectifs de vérification, le stade de l'exécution comporte la collecte et l'évaluation de l'information. Ainsi, le vérificateur compare les pratiques ou opérations actuelles aux critères établis et il obtient des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer toute opinion

ou recommandation qu'il formulera dans son rapport. C'est à ce stade-ci de la vérification que le vérificateur déterminera la cause et l'effet sous-jacents de tout écart important qu'il aura décelé par rapport aux critères établis.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la préparation du plan de vérification et l'élaboration des projets individuels constituent l'étape finale de la planification de la vérification. La première étape de l'examen détaillé consiste à préparer des programmes de vérification détaillés pour chacun de ces projets afin de guider le travail du vérificateur durant cette partie très importante de la vérification.

PROGRAMMES DE VÉRIFICATION

Un programme de vérification est une liste de procédés que suit le vérificateur pour comparer les systèmes ou les pratiques de gestion existants aux critères de vérification et pour recueillir des preuves à l'appui de ses observations.

Dans le rapport de l'étude préliminaire, le vérificateur a élaboré des projets de vérification comportant des critères et des objectifs précis pour effectuer les sondages. Ce sont ces mêmes éléments que l'on reporte au programme de vérification. On doit maintenant décider des procédés de vérification qui permettront d'évaluer l'état actuel d'une pratique ou d'un contrôle de gestion. En comparant la situation actuelle aux critères établis, on obtient une constatation soit positive (le critère est respecté), soit négative (le critère n'est pas respecté). Le programme de vérification devrait indiquer le nombre d'heures budgétées pour effectuer le travail.

PROCÉDÉS DE VÉRIFICATION

Les procédés de vérification constituent les « sondages » qu'effectue le vérificateur pour confirmer si les critères de vérification spécifiques ont été respectés. Il peut s'agir d'entrevues, d'inspections,

d'analyses de données, de confirmations, de comparaisons, et ainsi de suite.

Des procédés de vérification spécifiques devraient permettre au vérificateur d'obtenir les réponses aux questions suivantes portant sur les tâches à effectuer :

- quand ? — calendrier, période, ordre, lien avec d'autres procédés
- qui ? — personne ou équipe qui effectue les procédés de vérification
- comment ? — entrevue, revue, examen, calcul, analyse, comparaison
- où ? — endroit : siège social, succursale, au Canada, outre-mer

Le type de procédé de vérification utilisé variera selon l'opération ou le domaine d'activité à vérifier, l'objectif visé par l'examen et le type d'information probante disponible. À titre d'exemple, si le vérificateur doit vérifier le respect du critère d'admissibilité dans le cas d'une aide financière accordée à un fabricant, il utiliserait l'information pertinente donnée sur le formulaire de demande et la comparerait aux critères d'admissibilité adoptés par l'organisme. En d'autres termes, une revue des demandes au dossier suffirait dans le présent cas et constituerait le procédé de vérification.

Cependant, pour déterminer l'efficacité de l'entretien d'un immeuble, le vérificateur examinerait tous les facteurs pertinents ayant un effet sur l'efficacité, notamment : le nombre d'employés affectés, les normes établies, les méthodes d'entretien utilisées, le niveau de service fourni et la quantité de travail. Quant aux procédés de vérification, il s'agirait d'abord d'analyser l'information pertinente recueillie au moyen d'entrevues, d'un examen des rapports et notes d'orientation, et d'une inspection sur les lieux, puis de calculer les rapports de rendement (extrant/intrant) et enfin d'établir des comparaisons avec d'autres immeubles.

DIFFICULTÉS TOUCHANT L'ÉLABORATION DES PROGRAMMES DE VÉRIFICATION

Jusqu'à ce que la vérification intégrée devienne une pratique universelle, le vérificateur devra fréquemment faire oeuvre de pionnier. Il devra élaborer des critères que la direction pourra accepter. Pour compliquer les choses davantage, les objectifs des divers projets de vérification entrepris ont tendance à être particuliers à l'entité à vérifier, et il existe très peu de critères de vérification reconnus à la fois par les vérificateurs et les entités à vérifier. Ces conditions obligent le vérificateur à procéder prudemment à l'élaboration des programmes de vérification et à reconnaître qu'il devra faire preuve de souplesse et exercer un bon jugement. Dans certains cas, le vérificateur ne pourra peut-être pas établir des critères qui seront jugés acceptables par la direction du client. Si ces différends ne peuvent être résolus, le vérificateur pourrait devoir choisir les critères convenables (en utilisant des sources comme les lois et règlements, la documentation sur les politiques et les programmes, des entités ou des programmes semblables, des normes de saine pratique) et poursuivre son travail de vérification.

La plupart des programmes de vérification devront être conçus spécialement pour chaque entité à vérifier pour que les objectifs, les opérations et les critères particuliers à l'entité soient bien traités. De plus, les programmes de vérification devront être souples et adaptables pour permettre au vérificateur d'y apporter des révisions et des améliorations à mesure qu'il obtient plus d'informations.

Le fait que ces programmes couvrent des domaines très vastes soulève une autre difficulté pour ceux qui doivent les établir. Cela augmente la possibilité que plus d'un vérificateur examine le même sujet. À titre d'exemple, deux vérificateurs pourraient analyser le même rapport ou interviewer le même chef de service, mais à des fins différentes. Au moment de passer en revue les programmes de

vérification, il est donc important pour les responsables de l'équipe de vérification de veiller à ce qu'il n'y ait pas de dédoublement ou de chevauchement dans le travail. Ils devraient viser à rendre la vérification la plus efficace possible tout en minimisant l'interruption du travail de l'entité à vérifier.

L'INFORMATION PROBANTE

Une grande partie du stade de l'examen détaillé consiste à recueillir l'information probante. La collecte et l'utilisation des éléments probants constituent une partie essentielle du travail du vérificateur. Nous abordons cette question en détail au chapitre 20.

DOSSIERS DE VÉRIFICATION ET FEUILLES DE TRAVAIL

Les vérificateurs conservent un registre détaillé de l'information probante qu'ils collectent et du travail qu'ils effectuent. Ces documents fournissent les éléments importants à l'appui des résultats de la vérification, des conclusions, des recommandations et des opinions formulées. Le Bureau du vérificateur général du Canada a adopté la politique suivante :

Les directeurs principaux responsables des vérifications doivent s'assurer que les dossiers de vérification présentent tous les éléments importants qui étayent le contenu du rapport de vérification et qui prouvent la conformité des travaux effectués avec les politiques de vérification et d'examen en vigueur au Bureau.²⁶¹

Voici certaines des lignes directrices adoptées dans le *Manuel de vérification intégrée* du Bureau.

Les dossiers de vérification doivent :

- être complets et précis, décrire la nature et l'étendue des travaux de vérification et fournir les éléments appropriés à l'appui des décisions, des constatations, des conclusions, des recommandations et des opinions formulées par le vérificateur;

- être concis, clairs et complets sans qu'il soit nécessaire de donner d'autres explications pour les comprendre;
- être pertinents, c'est-à-dire ne présenter que de l'information appropriée, importante et utile, compte tenu des objectifs de la vérification; ...

Les dossiers doivent présenter clairement les objectifs de la vérification, les raisons qui justifient le choix de procédés de vérification ou de travaux particuliers et leurs liens avec les objectifs fixés. Les personnes qui, par la suite, utiliseront les feuilles de travail que renferment les dossiers devraient pouvoir en percevoir rapidement le but, ainsi que la nature et l'étendue des travaux, et les conclusions qui en découlent.

Tous les membres de l'équipe doivent s'assurer que les dossiers de vérification renferment un nombre suffisant, sans être excessif, d'éléments à l'appui des constatations, des conclusions et des recommandations des vérificateurs. Il faut y indiquer également la nature et l'étendue de la supervision et de la révision des travaux.

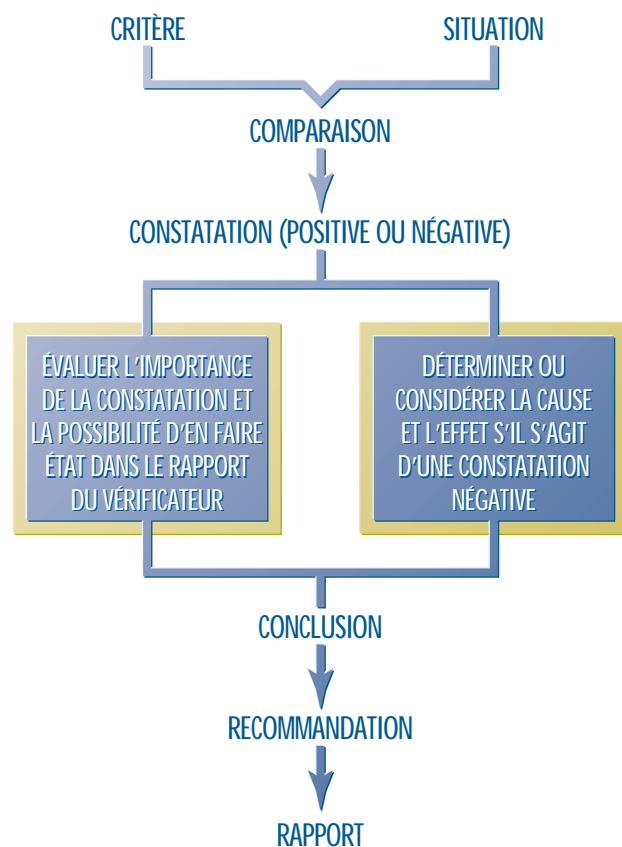
Il faut également classer dans un dossier la correspondance avec l'organisme vérifié. On versera ces documents dans le dossier courant des feuilles de travail, dans le dossier permanent ou dans le dossier de la correspondance, en fonction de la nature de la communication.²⁶²

D'autres bureaux ont des politiques et lignes directrices semblables pour s'assurer que des normes professionnelles élevées caractérisent leur travail.

LES CONSTATATIONS DE VÉRIFICATION

Une fois qu'on a fait une constatation, on doit effectuer deux évaluations supplémentaires : premièrement, mesurer l'importance du point soulevé et la possibilité d'en faire état dans le rapport du vérificateur et deuxièmement, déterminer la cause et l'effet.

TABLEAU 17.4 : PROCESSUS DE VÉRIFICATION

*L'IMPORTANCE RELATIVE*

L'importance d'une constatation est relative et devrait être mesurée selon quatre facteurs : le montant de la dépense ou des revenus; l'impact (social, économique, environnemental); la nature délicate de la question à vérifier; et le risque. L'inclusion des éléments touchant la nature délicate de la question à vérifier et le risque comme facteurs indiquent que l'importance d'une constatation n'est pas absolue. Dans de nombreux cas, une décision finale quant à l'importance d'une constatation ne sera pas prise avant que toutes les preuves aient été recueillies.

Lorsqu'il y a écart par rapport à un critère, le vérificateur doit évaluer l'importance de l'écart, si on peut le quantifier, et sa fréquence afin de déterminer l'importance relative de la constatation. Il peut être évident qu'une erreur ou qu'une lacune mineure

décelée dans un système soit un cas isolé et ne soit pas un indice d'un problème plus grave. À moins que d'autres erreurs ou lacunes du même genre soient décelées à la fin de la vérification, le vérificateur ne fera pas état dans son rapport des constatations de moindre importance, bien que dans la plupart des cas, il porte ces constatations à l'attention de la direction. Pour déterminer si une constatation est importante, le vérificateur attend de connaître tous les faits et ensuite utilise son jugement.

Une constatation négative peut perdre de l'importance si le client est déjà au courant de la situation et qu'il a déjà entrepris des mesures pour la corriger. Le fait que la constatation ou une constatation semblable ait déjà été signalée dans un autre rapport peut aussi diminuer son importance.

PRÉSENTATION DES CONSTATATIONS

Les constatations peuvent être importantes, mais il n'est peut-être pas possible de les publier dans le rapport de vérification.

Le fait constaté peut se situer en dehors du mandat attribué au vérificateur. Les constatations de ce genre découlent plus souvent d'une découverte accidentelle que d'un procédé de vérification visant à comparer des éléments probants aux critères fixés pour la vérification. Bien qu'il puisse s'agir d'une constatation intéressante, si elle ne se rapporte pas à l'objet de la vérification, les vérificateurs s'exposent à des risques s'ils ne respectent pas les limites établies de la vérification ou de son étendue. Par contre, ces constatations devraient être signalées à la direction, mais pas dans le rapport officiel de vérification.

Certaines constatations sont d'une nature délicate pour diverses raisons (de politique, de sécurité, et ainsi de suite). Le vérificateur devrait agir avec grande précaution dans de tels cas et s'assurer que son superviseur est bien tenu au courant de la situation.

LA CAUSE ET L'EFFET

La cause d'une constatation constitue la raison pour laquelle le vérificateur a relevé un écart entre la situation actuelle et le critère de vérification. Elle explique pourquoi la situation s'est produite et sert de fondement à toute recommandation constructive en vue de corriger la situation. Le vérificateur devrait être en mesure de montrer clairement le lien entre la cause identifiée et le ou les problèmes (effets) observés ou anticipés.

Plusieurs causes peuvent expliquer une même constatation. Pour une constatation négative, le vérificateur doit en déterminer la cause qui, si elle est corrigée, empêchera la reproduction de situations analogues. Il se peut aussi que la cause décelée échappe au contrôle de l'entité à vérifier.

L'effet d'une constatation négative permet de mesurer le problème créé par la cause décelée. Cet effet peut être indiqué par une information quantifiable (dollars, années-personnes, heures) ou par une information qualitative (manque de contrôle, mauvaise décision). Avant de mentionner l'effet dans son rapport, le vérificateur doit déterminer si l'effet est suffisamment grave pour justifier, sur le plan de la rentabilité, toute action nécessaire pour corriger la situation.

L'effet peut s'être déjà produit, ou avoir lieu actuellement ou encore, se produire dans l'avenir. Avant d'inclure la constatation dans son rapport, le vérificateur doit être certain, si l'effet a déjà eu lieu, que la situation n'a pas été corrigée.

Avertissement : Bien que l'analyse de la cause à effet puisse être utile pour expliquer une série d'observations, elle ne devrait aucunement être présentée comme un casse-tête auquel il n'existe qu'une seule solution. Puisque les chaînes de cause à effet ont tendance à se chevaucher, il est difficile d'établir clairement les liens.

Voici un exemple d'une constatation faite durant une récente vérification. Le projet faisant

l'objet de vérification est extrêmement technique et requiert de l'équipement à la fine pointe de la technologie.

EXEMPLE D'UNE CAUSE À EFFET

LE MINISTÈRE A IDENTIFIÉ 1,5 MILLIARD DE DOLLARS EN COÛTS ADDITIONNELS RELIÉS AU PROJET D'ACHAT D'UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS, APPROUVÉ PAR LE CONSEIL DU TRÉSOR. EN IMPUTANT CES COÛTS ADDITIONNELS AUX OPÉRATIONS ET À L'ENTRETIEN, LE COÛT DU PROJET NE DÉPASSE PAS LE BUDGET APPROUVÉ.

LES CAUSES POSSIBLES :

- LE COÛT DU PROJET EXCÈDE LE BUDGET
- DES PROBLÈMES QUANT À L'ÉTABLISSEMENT DU COÛT DE LA VIE UTILE DE L'ÉQUIPEMENT
- LE FINANCEMENT À PLAFOND FIXE ET L'INCERTITUDE TECHNOLOGIQUE
- LE DÉSIR NATUREL DE VOULOIR TOUT CE QU'ON PEUT AVOIR

LES EFFETS POSSIBLES :

- TROMPER LE PARLEMENT
- LE DÉTOURNEMENT DE FONDS
- LE NON-RESPECT DES LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL DU TRÉSOR
- LE MANQUE DE RIGUEUR DANS L'ACHAT D'ÉQUIPEMENT MAJEUR SANS PIÈCES DE RECHANGE
- LE COULAGE DU BUDGET DU MINISTÈRE

OPINIONS DU VÉRIFICATEUR

Lorsque le vérificateur détermine une situation de cause à effet, il formule une opinion positive ou négative. Celle-ci constitue l'évaluation de la constatation basée sur l'information probante disponible.

Dans certains cas, bien qu'il ait peut-être décelé une lacune importante, le vérificateur peut aussi avoir appris que la direction a déjà envisagé des mesures correctives. S'il est satisfait de l'efficacité qu'auront les mesures envisagées (elles sont

peut-être identiques à celles qu'il aurait recommandées), le vérificateur mentionnerait la lacune observée, les mesures correctives envisagées et la date de leur mise en oeuvre, mais il n'exprimerait pas nécessairement une opinion et ne formulerait pas de recommandation dans son rapport.

L'opinion devrait en fait résumer l'évaluation de la constatation. Il ne s'agit pas de citer à nouveau la constatation, mais plutôt de présenter un argument en faveur d'un changement pour que l'amélioration voulue soit apportée.

Si l'opinion est clairement énoncée, la recommandation devient souvent évidente. Dans le cas contraire, le bien-fondé de la recommandation risque de ne pas être convaincant.

RECOMMANDATIONS

Le praticien de la vérification intégrée peut offrir des recommandations lorsque des résultats très néfastes sont attribuables à une constatation négative. Ce faisant, le vérificateur permet au lecteur de se concentrer sur les questions qui présentent une importance particulière et il augmente ainsi les chances que le problème observé soit corrigé. De telles recommandations ne seront point nécessaires lorsque le vérificateur exprime une opinion positive et n'a relevé aucune lacune importante.

Le but de la recommandation est d'expliquer les améliorations nécessaires et non d'indiquer comment les apporter. S'ils n'adoptent pas cette approche, les vérificateurs pourront se trouver en conflit d'intérêts si jamais ils doivent vérifier les processus qu'ils ont recommandés. Cette approche permet aussi à la direction de faire ce qu'elle doit faire, c'est-à-dire de déterminer laquelle des solutions est la plus efficace.

En formulant ses recommandations, le vérificateur doit se poser les questions suivantes :

- Est-ce que les gestionnaires peuvent contrôler les facteurs ou les causes du problème décelé ?

- Est-ce que la recommandation est pratique et réalisable ? Est-ce que la solution proposée a déjà été tentée et réussie ailleurs ? Est-ce que les ressources et la compétence nécessaires sont disponibles ?
- Est-ce que la recommandation concorde avec des recommandations semblables soumise dans le passé ?
- Est-ce que la recommandation respecte les lignes directrices internes et centrales ?

LE RAPPORT DE VÉRIFICATION INTÉGRÉE

Le rapport est le produit final de la vérification. Bien que le processus de vérification puisse déjà avoir apporté une valeur ajoutée, le rapport constitue l'extrait le plus tangible de la vérification. C'est ce qui intéresse le plus le client; c'est ce qu'a à offrir le vérificateur. La qualité et l'utilité de la vérification seront compromises si le rapport n'est pas bien préparé ou présenté.

Les *Normes de vérification d'optimisation des ressources* de l'ICCA, reproduites au chapitre 23 (normes et assurance de la qualité), offrent des lignes directrices utiles aux praticiens à l'égard des rapports de vérification. Nous conseillons fortement au lecteur de lire les paragraphes pertinents de ces normes portant sur l'information présentée ci-dessous.

Une fois que le travail de l'examen détaillé est complété et analysé, l'étape de la présentation des résultats commence. En fait, le rapport se prépare tout au long de la vérification à mesure que les questions se clarifient. La discussion détaillée de la structure du rapport avec les membres de l'équipe de vérification signale toutefois le début du stade formel de l'établissement du rapport. La présentation du rapport final constitue la dernière étape du processus continu. La présente section, comme la majorité du texte précédent, est fondée sur le modèle

de rapport traditionnel pour l'exécution de la vérification intégrée, même si la plupart des principes abordés s'appliquent aussi aux autres stratégies.

COMMUNICATION AVEC LA DIRECTION

Tout au long de la vérification, et ce, dès la première entrevue, le processus de la communication des résultats est en marche. Tout au moins pour ceux qui auront à traiter avec les résultats de la vérification — la direction de l'entité à vérifier —, les rapports sur les progrès de la vérification font partie intégrante du processus de la communication des résultats. Au moment où les vérificateurs commencent à préparer le rapport formel, les principales personnes concernées devraient avoir une bonne idée de ce que contiendra le rapport final.

À mesure que les constatations se formulent et que le processus de vérification se rapproche du stade de la rédaction du rapport, il convient pour le vérificateur d'adopter un mode de communication plus formel avec la direction.

Si on veut que le client tire un profit maximal du rapport, celui-ci ne doit contenir aucune surprise. Le personnel doit donc se voir accorder l'occasion de lire l'ébauche du rapport avant qu'il ne soit terminé ou publié.

C'est essentiellement pour s'assurer de l'exactitude des faits relatés dans son rapport que le vérificateur en présente l'ébauche à la direction. Ces faits devraient être confirmés auprès des gestionnaires directement concernés, puisque la haute direction ne connaît pas habituellement tous les détails mais tient à être rassurée qu'aucune erreur d'interprétation n'est glissée dans l'ébauche. La deuxième raison est de permettre à la direction de faire des commentaires sur les opinions et les recommandations du vérificateur et d'offrir des suggestions. Il s'agit d'une étape importante, même si les faits, les opinions et les recommandations ont peut-être déjà été discutés de façon offi-

cieuse. La formulation du rapport est importante parce que la présentation des faits dans l'ébauche peut avoir des implications que les vérificateurs ignorent et qui sont non intentionnelles. Il est donc important pour les vérificateurs de tenir compte des commentaires de la direction sur la présentation de l'ébauche dans le rapport final. Si c'est bien fait, ce processus ne devrait aucunement compromettre l'indépendance du vérificateur.

Il existe une autre raison pour laquelle le vérificateur devrait présenter l'ébauche à la direction. La direction a ainsi l'occasion de préparer les commentaires qu'elle aura à faire sur les opinions et les recommandations du vérificateur, et elle peut aussi commencer à élaborer des plans pour mettre en oeuvre les recommandations. Bien qu'une entente entre la direction et le vérificateur sur les opinions et recommandations soit toujours souhaitable, on ne peut s'attendre à ce qu'il en soit toujours ainsi. Par pure politesse, le vérificateur doit donner l'occasion à la direction de réviser et de commenter l'ébauche et de préparer tout argument qu'elle jugera approprié. En lui donnant cette occasion, le vérificateur aide aussi à s'assurer que la direction gardera une attitude positive envers la vérification et les résultats qui en découlent.

Cependant, nous tenons à signaler au praticien de la vérification intégrée que même s'il doit s'efforcer d'obtenir la meilleure collaboration possible de la part de l'entité à vérifier, il ne lui sera pas toujours possible de surmonter certaines résistances naturelles. Le vérificateur peut estimer que l'entité met du temps à rendre ses commentaires sur l'ébauche du rapport et l'empêche ainsi de respecter son calendrier de travail. Voilà pourquoi il est préférable que le vérificateur alloue un délai adéquat, mais bien précis, pour recevoir les commentaires de la direction sur l'ébauche. Une fois le calendrier établi, le vérificateur devrait le respecter, à moins qu'il estime que des circonstances particulièrement importantes l'obligent à le modifier.

RAPPORT EN PRÉSENTATION ABRÉGÉE

La première étape de la préparation du rapport final consiste habituellement à rédiger un rapport sous forme abrégée. Il ne s'agit pas d'écrire un chef-d'œuvre littéraire, mais plutôt un rapport clair, concis et simple. Le rapport en style télégraphique énumère les constatations qui, selon le chef de projet, devraient être portées à l'attention de la direction.

Le rapport rédigé en style télégraphique présente les constatations faites relativement aux objectifs et critères de vérification. Pour chaque constatation, on présente l'information probante, les causes et effets, les opinions et les recommandations. Ce rapport devrait renfermer des renvois au dossier de travail et aux pièces justificatives. Le vérificateur peut décider de rédiger un rapport pour chacun des projets de vérification ou encore, un seul rapport pour l'ensemble de la vérification. Sa décision sera prise en fonction de l'ampleur de la vérification effectuée.

Il importe que le rapport en style télégraphique soit révisé de fond en comble par l'équipe de vérification afin de s'assurer du bien-fondé des constatations. Un des moyens pour ce faire consiste à demander à chacun des membres de l'équipe de vérification de réviser le rapport (chacun questionne les constatations d'un autre membre). De plus, chacun des membres du comité consultatif, ou le chef de l'unité de vérification, pourrait questionner à son tour les rapports.

Il est habituellement préférable d'utiliser le même style télégraphique pour toute présentation subséquente des constatations à la direction de l'entité vérifiée, que cette communication soit verbale ou écrite. L'information présentée doit être claire et concise, et elle doit renfermer suffisamment d'éléments à l'appui des opinions et des recommandations. C'est à ce moment que l'équipe de vérification peut corriger ses conclusions et recommandations, et obtenir une première réaction de la direction.

LE RAPPORT FINAL

En se fondant sur le rapport rédigé en style télégraphique, le chef de l'équipe de vérification prépare le rapport final et ce, en tenant compte des questions que nous avons abordées précédemment dans ce chapitre et les *Normes* de l'ICCA. Les constatations jugées de moindre importance ne seront pas mentionnées dans le rapport, mais peuvent être incluses dans une lettre de recommandations. On peut ainsi mettre l'accent sur les points principaux et les présenter d'une façon concise.

La rédaction du rapport final constitue souvent la tâche la plus difficile de la vérification. Des semaines, et parfois même des mois, de travail doivent être résumés dans un bref document qui doit présenter, d'une façon claire et objective, les principales constatations que les vérificateurs veulent porter à l'attention du corps législatif ou administratif.

Étant donné que ces pages constituent souvent les seules preuves visibles et tangibles du travail qu'a effectué le vérificateur, et que sa crédibilité et son utilité auprès de l'entité vérifiée en seront jugées, il est essentiel que le vérificateur investisse tout le soin et tous les efforts nécessaires à cette étape de la vérification.

Dans son rapport, le vérificateur doit montrer qu'il comprend bien les rouages de l'entité vérifiée, son environnement et ses principales ressources humaines. Le rapport doit refléter une communication professionnelle de l'information : le style et le vocabulaire utilisés doivent minimiser les risques d'une mauvaise interprétation par le lecteur. Le rapport doit être clair, objectif, juste, raisonnable et persuasif. Dans la mesure du possible, le vérificateur devrait essayer de rendre le rapport intéressant — nombre de rapports ne sont pas lus ou le sont que partiellement parce que le style de rédaction adopté est peu intéressant.

En rédigeant les rapports, il est important que le vérificateur tienne compte des intérêts du client et

des contraintes qui lui sont imposées. Bon nombre de membres de corps législatifs ou administratifs — comme les législateurs — sont extrêmement occupés et reçoivent une quantité énorme de rapports à lire et à traiter. Il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'ils lisent plus que l'essentiel. C'est en rédigeant un rapport succinct, sans toutefois compromettre la cohérence, que le vérificateur produira un rapport qui aura plus de chances d'être lu et utilisé.

JE VEUX UN RAPPORT PLUS SUCCINCT — ET PLUS DÉTAILLÉ.

WINSTON CHURCHILL

Si le vérificateur a maintenu une bonne communication tout au long de la vérification, il devrait savoir si la direction est au courant des constatations et si elle prévoit de corriger les lacunes relevées. Si la direction entreprend des mesures correctives, le vérificateur devrait le mentionner dans son ébauche et dans le rapport final, même s'il est trop tôt pour évaluer les efforts déployés ou pour prédire les résultats. De telles mesures correctives devraient, bien entendu, être vérifiées au moment où la direction passe en revue l'ébauche.

Dans certaines juridictions, le vérificateur offre à la direction l'occasion d'inclure ses constatations, commentaires et recommandations dans le rapport. Ailleurs, la direction publie un rapport distinct sur les commentaires du vérificateur.

Après avoir remis le rapport final, le vérificateur peut avoir l'occasion de discuter de son rapport avec le corps législatif ou administratif, ou certains de ses membres. Il peut s'agir d'une séance à laquelle tous les membres sont présents, ou d'une réunion avec un comité des comptes publics ou le comité de vérification relevant du corps législatif ou administratif. Le vérificateur doit être bien pré-

paré pour que ces rencontres soient productives, et nombre de vérificateurs utilisent du matériel visuel durant leur exposé.

LETTRE DE RECOMMANDATIONS

Durant son travail, le vérificateur relève souvent — voire habituellement — des cas qui, à son avis, doivent être portés à l'attention de la direction, mais qui ne sont pas suffisamment importants pour être mentionnés dans son rapport final. Ces questions font donc généralement l'objet d'un rapport différent adressé à la direction. Ces rapports sont analogues aux lettres de recommandations normalement fournies à la fin d'une vérification financière. Cependant, certaines différences méritent d'être soulignées.

Les lettres de recommandations traditionnelles portent habituellement sur des détails quant au contrôle interne et sont généralement d'une importance secondaire. Relativement brèves, ces lettres renferment peu de renseignements historiques, d'analyses ou d'explications et elles n'intéressent, en général, que les directeurs financiers.

Les lettres de recommandations produites dans le cadre d'une vérification intégrée sont très différentes. Elles portent sur toute une gamme de questions qui suscitent l'intérêt d'un grand nombre de gestionnaires cadres, pour ne pas dire tous. Pour certaines des opinions ou recommandations formulées, le vérificateur doit parfois fournir des renseignements de base, sinon elles ne pourront être comprises par le lecteur. De plus, il importe de reconnaître que les gestionnaires financiers connaissent bien le processus de vérification des états financiers, mais les gestionnaires concernés par la vérification intégrée ne connaissent pas aussi bien le processus de vérification.

Il en résulte donc que la lettre de recommandations devrait être compréhensible et professionnelle. Nombre de gestionnaires n'étant pas familia-

LETTRES DE RECOMMANDATIONS

- SIGNALENT LES CAS D'IMPORTANCE SECONDAIRE
- S'ADRESSENT AU GESTIONNAIRE CONCERNÉ
- UNE RÉPONSE EST FACULTATIVE

risés avec le langage technique, le rapport devrait être rédigé en conséquence. Sa formulation devrait permettre au lecteur de repérer et traiter facilement des sujets qui l'intéressent ou le concernent. Dans la lettre, le vérificateur devrait exposer clairement ses opinions et rédiger ses recommandations de façon qu'elles puissent être traitées rapidement au sein de l'organisme.

La pratique touchant la présentation de rapports à la direction varie. Selon une stratégie, le vérificateur présente un rapport succinct au directeur en chef (sous-ministre, directeur général, et ainsi de suite). Ces cadres cherchent un survol de la situation; ils laissent les détails aux subalternes. Les rapports succincts portent sur les constatations et les recommandations les plus importantes, et ce sont elles qui sont discutées à la dernière rencontre avec le vérificateur. Tous les autres détails sont présentés aux gestionnaires concernés. On a constaté que cette stratégie permet d'éviter que la dernière rencontre avec le vérificateur soit monopolisée par une discussion de détails techniques et de porter l'attention du directeur en chef sur les questions d'importance capitale. D'autres praticiens préparent un seul rapport qui porte sur tous les cas problèmes relevés que le vérificateur juge approprié de signaler.

Selon la pratique en vigueur dans chaque juridiction, la direction peut ou non être tenue de répondre à la lettre de recommandations.

LE SUIVI

La plupart des bureaux de vérification législative effectuent un suivi périodique des recommandations afin d'évaluer les mesures qui ont été prises et d'en faire état à l'assemblée législative. L'étendue et la date de la vérification de suivi dépend de l'évaluation de facteurs comme la pertinence continue des conclusions de la vérification, ce que dit la direction au sujet des mesures qu'elle a prises, et le degré de confiance que l'on peut accorder aux travaux effectués par d'autres. D'habitude, le travail détaillé de suivi est accompli par le vérificateur interne de l'entité vérifiée, et le vérificateur législatif ne fait que passer en revue ce travail. Les rapports présentés à la suite de ces suivis sont considérés particulièrement utiles par les corps législatifs et les comités de comptes publics.

CHAPITRE 18

VÉRIFICATION INTÉGRÉE — LE RAPPORT

INTRODUCTION

Au fil des ans, les vérificateurs ont développé une formule normalisée pour leur rapports de vérification sur les états financiers. Tout écart par rapport à cette norme signale au lecteur la présence d'une situation anormale qui mérite leur attention. Cela n'est pas le cas pour les rapports de vérification intégrée, et ne le sera peut-être jamais. La vérification intégrée comporte des variables et, si le vérificateur ne les explique pas dans son rapport, le lecteur pourrait fort probablement tirer des conclusions erronées. Dans le présent chapitre, nous examinons comment le vérificateur devrait composer avec ces questions. Nous abordons aussi les concepts comme le rapport juste et équilibré et les recommandations découlant de la vérification, deux questions sur lesquelles se sont beaucoup penchés les praticiens.

Au chapitre 16 (considérations générales), nous avons présenté trois variables clés — indépendantes mais interreliées — qui influent sur les vérifications intégrées et qui distinguent cette technique des autres vérifications : l'étendue, le degré de certitude offert et l'importance relative. Ces variables posent de sérieux défis que doivent relever les praticiens alors qu'ils préparent l'opinion qu'ils expriment au terme d'une mission de vérification intégrée. Comment nous l'avons expliqué :

- par *étendue*, on entend l'ampleur et le niveau de détail de la vérification;
- par *degré de certitude offert*, on entend la con-

fiance que le vérificateur accorde à l'exactitude des conclusions exprimées dans son rapport;

- par *importance relative*, on entend le seuil qui détermine ce que le vérificateur doit ou non inclure dans son rapport.

L'ÉTENDUE

Comme nous l'avons déjà expliqué, les vérifications intégrées peuvent s'appliquer à toute une gamme d'entités, et leur étendue varie. Elles peuvent porter sur une entité de grande ou de petite taille, sur une unité organisationnelle ou encore sur une fonction de gestion. Le vérificateur doit décider de l'étendue de son examen, de préférence en consultation avec le client. La période qui fait l'objet de la vérification constitue un aspect de l'étendue de la vérification. De plus, l'objectif de la vérification, c'est-à-dire la nature de l'information que le vérificateur a l'intention de communiquer au client, est une question étroitement liée à l'étendue de la vérification.

Comme chaque vérification intégrée est unique, il est important pour les utilisateurs d'une opinion de vérification intégrée de connaître l'étendue exacte de la vérification. En effet, les *Normes de vérification d'optimisation des ressources* de l'ICCA précisent que les vérificateurs doivent décrire dans leur rapport les objectifs et l'étendue de la vérification, de même que toute réserve s'y rapportant. Les normes tiennent donc compte non seulement du fait que les vérificateurs doivent faire preuve de jugement quant à l'étendue, mais également qu'ils ont l'obligation professionnelle de décrire l'étendue de la vérification afin que les utilisateurs de leurs rapports ne soient ni induits en erreur ni amenés à mal interpréter l'opinion de vérification.

Puisque les *Normes* sont claires et qu'elles sont reproduites au chapitre 23 (normes et assurance de la qualité), nous n'aborderons pas en

détail l'obligation qu'a le vérificateur de préciser l'étendue de son travail dans le rapport de vérification. Nous encourageons fortement le lecteur à consulter les sections pertinentes du chapitre 23 en lisant ce qui suit.

LE DEGRÉ DE CERTITUDE

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le *degré de certitude offert* porte sur la confiance qu'a le vérificateur dans l'exactitude de l'opinion qu'il exprime dans son rapport. Puisque l'étendue des vérifications intégrées varie, ainsi que le niveau de détail de l'examen effectué, le degré de confiance qu'a le praticien dans l'opinion qu'il exprime dans son rapport varie forcément d'une vérification à l'autre. On doit donc conclure qu'aucun degré de certitude normalisé ne puisse exister en vérification intégrée. Certains facteurs doivent, par contre, être examinés.

Les facteurs dont il importe de tenir compte sont la clarté de la communication de l'information par le vérificateur au client sur le degré de certitude offert, et les risques que comporte toute décision prise par le client en se basant sur l'opinion exprimée par le vérificateur dans son rapport. Avant d'examiner ces facteurs, nous estimons qu'il est utile d'aborder le concept d'association parce que, comme nous l'avons mentionné précédemment, les lecteurs ont tendance à accorder une plus grande confiance aux informations qu'ils reçoivent lorsqu'il y a intervention du vérificateur.

L'ASSOCIATION

Pour traiter du concept de degré de certitude en vérification intégrée, il faut tenir compte de la notion bien établie qu'est « l'association ». Les vérificateurs, y compris les praticiens de la vérification intégrée, s'associent à des informations lorsqu'ils participent à leur publication ou à leur préparation.

Dans presque toutes les vérifications intégrées qui ont été effectuées, les vérificateurs ont compilé et synthétisé eux-mêmes la plupart des données en matière de performance publiées dans leurs rapports. Cela représente donc le plus haut niveau possible d'association à des informations.

Même si le vérificateur n'exerce aucun contrôle sur les présomptions que peuvent entretenir les tiers au sujet de son intervention, ni sur la façon dont son intervention peut être perçue par autrui, il peut contrôler la façon dont il s'associe lui-même à des informations.

Le *Manuel de l'ICCA* traite succinctement de l'association :

Lorsque l'expert-comptable s'associe à des informations en fournissant des services ayant trait à ces informations, il doit fournir une déclaration qui décrive convenablement la nature et l'étendue de son intervention relativement aux informations, chaque fois qu'une telle déclaration est prescrite par le Manuel ou qu'il est d'avis qu'une déclaration est nécessaire pour prévenir les méprises.²⁶³

Lorsque l'expert-comptable décrit la nature et l'étendue de son intervention dans le rapport de vérification, il communique dans quelle mesure les lecteurs du rapport devraient faire confiance aux informations transmises ou aux informations sur lesquelles porte le rapport. Cette règle s'applique aussi à la vérification intégrée : dans son rapport, le vérificateur doit préciser la nature de son association aux informations transmises, ou aux informations sur lesquelles porte le rapport. Si la nature de l'association varie d'une vérification à l'autre, le vérificateur doit le mentionner dans sa déclaration. Et, si la nature de l'association est constante, il doit aussi le signaler. Le vérificateur doit s'assurer que les lecteurs du rapport de vérification intégrée savent dans quelle mesure le vérificateur lui-même est confiant de l'exactitude des opinions exprimées dans le rapport.

LA PORTÉE

En ce qui a trait au degré de certitude, il importe d'examiner la portée des rapports préparés selon les différentes stratégies de vérification intégrée.

La pratique actuelle fondée sur des critères de vérification

En collaboration avec son client ou les gestionnaires de celui-ci, le vérificateur établit généralement des critères et ensuite fait rapport sur la mesure dans laquelle ces critères ont été respectés. Lorsqu'on a satisfait de façon générale aux critères, le vérificateur l'indiquera dans son opinion et donnera une évaluation positive de l'organisme ou du programme vérifié. Quand on n'a pas, dans l'ensemble, satisfait aux critères de vérification, le vérificateur rédigera son opinion de sorte que le lecteur puisse en conclure que l'organisme n'est pas bien géré.

Dans le cas où une entité est mal gérée, les opinions du vérificateur seront négatives et le rapport ressemblera à un rapport axé sur les lacunes. Le degré de certitude pouvant légitimement être interprété par le lecteur est cependant profondément différent. Dans le rapport axé sur les lacunes, le lecteur ne devrait pas tirer de conclusions sur des éléments autres que les points faibles signalés. Le lecteur des rapports basés sur des critères de performance peut être légitimement et raisonnablement certain que toute opinion importante, tant favorable que défavorable, sur l'entité vérifiée a été communiquée.

Dans la pratique actuelle, le vérificateur a tendance à présenter ses opinions sans traiter de la question du risque d'erreur même lorsque celui-ci varie.

Avec le temps, les vérificateurs sont devenus de plus en plus confiants dans les constatations basées sur les critères de vérification. Cette confiance les a parfois amenés à faire des énoncés généraux sur la qualité de l'administration dans d'autres parties de l'entité, parties qui n'ont pas fait

l'objet d'une vérification aussi détaillée. En fait, les vérificateurs évaluent les résultats des sondages qu'ils effectuent auprès de diverses sources et ils forment ensuite des opinions au niveau de signification le plus général. Voici un extrait du rapport de 1988 du Vérificateur provincial de l'Ontario :

Il est difficile d'établir des critères mesurables permettant d'évaluer l'efficacité administrative du gouvernement. Nous ne disposons donc pas des éléments sur lesquels nous pourrions fonder une telle évaluation. Nous avons néanmoins une certaine opinion sur la question.

À notre avis, en effet, notre formation professionnelle et nos années d'expérience nous permettent de détecter les cas de bonne gestion et les bonnes pratiques en la matière. Nous pensons aussi que notre longue expérience de la vérification au sein de l'Administration nous permet de bien comprendre la nature du travail qui s'y fait et de son milieu opérationnel. Or, compte tenu de ces facteurs, il nous apparaît que la Fonction publique ontarienne est dans l'ensemble bien administrée.

Certes, il y aura toujours des lacunes et des carences dans des administrations de la taille de celle de l'Ontario, mais à notre avis, elles constituent l'exception et non la règle, et les deniers publics sont, somme toute, de mieux en mieux gérés.²⁶⁴

Il est intéressant de noter que le vérificateur a pris soin d'indiquer au lecteur que l'opinion émise n'est pas entièrement étayée par de l'information probante. Ainsi, les lecteurs doivent reconnaître que le vérificateur vise à ce qu'ils lisent dans l'opinion un degré de certitude très inférieur à la normale. L'extrait ci-dessus constitue un bon exemple d'un cas où le vérificateur communique clairement la nature et l'étendue du travail effectué sur les informations auxquelles il s'est associé.

Un dernier point mérite d'être signalé au sujet de ce genre de rapports. Certains praticiens estiment que le lecteur accordera un degré de certitude plus élevé aux conclusions du vérificateur lorsqu'il s'agit d'un rapport d'appréciation, plutôt que d'un rapport d'attestation basé sur les déclarations de la direction. C'est le point de vue qui prévaut, même s'il est généralement reconnu que c'est la direction qui est la mieux placée pour faire ce genre de comptes rendus. Ce point de vue s'explique facilement : le lecteur fait davantage confiance aux rapports préparés par des vérificateurs. Le lecteur voit dans le vérificateur un expert en vérification. Si l'on ajoute à cela l'objectivité et l'indépendance du vérificateur, il est tout à fait logique de supposer que les informations fournies par un vérificateur sont encore plus fiables que celles préparées par la direction et ensuite vérifiées par le vérificateur. Il en résulte que le lecteur fait beaucoup plus confiance aux rapports que prépare le vérificateur en se fondant sur des critères. Voilà pourquoi il est très important que le vérificateur communique clairement dans son rapport le degré de certitude qu'il offre.

Les *Normes de vérification d'optimisation des ressources* de l'ICCA obligent les vérificateurs à préciser, dans leurs opinions, l'étendue du travail de vérification entrepris et les critères de vérification qu'ils ont utilisés. Néanmoins, l'étendue en soi n'est pas le facteur déterminant du degré de certitude que le vérificateur peut vouloir que son client retire de l'information contenue dans ce type d'opinion de vérification intégrée.

Parce qu'on n'a pas encore établi une norme pour régir le degré de certitude que le vérificateur doit offrir quant aux résultats d'une vérification intégrée, et parce que l'ampleur et le niveau de détail de ce genre de vérification varient énormément, l'opinion publiée au terme de chaque mission est unique. Sans un quelconque énoncé précis sur cette question dans le rapport qui renferme l'opi-

nion du vérificateur, le risque existe toujours que les attentes du lecteur ne puissent être justifiées.

Pour éviter une telle situation, le praticien de la vérification intégrée doit indiquer le plus clairement possible dans son rapport le degré de certitude que le lecteur peut accorder aux opinions qui y sont contenues.

L'EXAMEN SPÉCIAL

Les modifications apportées en 1984 à la *Loi sur l'administration financière* ont lancé de sérieux défis aux vérificateurs, dont l'un est implicite dans la loi : il s'agit d'offrir le même degré de certitude dans tous les examens des sociétés d'État. Un autre défi porte sur l'étendue et est explicite dans la loi : les examinateurs doivent formuler des opinions sur les questions liées à la performance qui couvrent l'ensemble de la société d'État et ses filiales.

Malgré l'ampleur de l'opinion que doit formuler l'examineur et le fait qu'il doit se prononcer sur l'absence de déficience importante, ce type de rapports de vérification intégrée appartient à la même catégorie que celle décrite à la dernière section.

LE RAPPORT D'ATTESTATION

Au moment de la rédaction du présent ouvrage, l'expérience acquise dans la préparation de rapports d'attestation au terme d'une vérification intégrée est limitée, bien qu'il existe certains exemples.

Aucun doute n'existe que les praticiens de la vérification intégrée qui adoptent ce type de rapport seront en mesure de formuler des opinions qui offriront un certain degré de certitude. Après tout, la direction préparera les déclarations et les vérificateurs les vérifieront. L'étendue de la vérification sera déterminée par l'ampleur des opérations ou des transactions auxquelles s'appliquent les déclarations. Celles-ci seront déterminées par les lois ou par toute autre forme de mandat, ou encore par une entente avec le client.

L'évolution de la communication des résultats dans le cadre de la vérification intégrée soulève d'importantes questions. D'abord, le degré de certitude que le vérificateur offre au client dans son rapport d'attestation est-il le même que celui qu'il précise dans les autres rapports qu'il utilise, et ensuite, dans quelle mesure, le cas échéant, est-ce que le degré de certitude varie de celui associé à la vérification des états financiers.

Une fois de plus, on ne peut préciser le degré de certitude qui doit être accordé à ce stade-ci. Il se peut qu'on ne le puisse jamais. La diversité quant à la nature, la taille et la complexité des organismes qui pourraient éventuellement préparer des déclarations sur leur performance, déclarations qui seraient par la suite vérifiées par un vérificateur, laisse supposer que le degré de certitude offert devra forcément varier d'une vérification à l'autre.

Il sera donc important que les vérificateurs communiquent le degré de certitude offert afin que le lecteur puisse bien comprendre dans quelle mesure les vérificateurs ont confiance dans leurs opinions et ainsi éviter que les clients en déduisent des conclusions erronées.

SIGNALER LES « CAS PARTICULIERS »

Comme nous l'avons décrit précédemment, cette méthode de communication des résultats, bien qu'elle ait été la première à être utilisée pour présenter les constatations liées aux 3 E, est maintenant beaucoup moins utilisée.

Comme nous l'utilisons dans le présent ouvrage, l'expression *rapport sur les cas particuliers* comporte une signification précise. Le vérificateur fait simplement état dans son rapport de cas particuliers qu'il a relevés durant son travail; ce rapport n'est guère le résultat d'une technique ou d'un procédé axé sur des critères bien précis mené dans le cadre d'une vérification intégrée. Bien que pour le

lecteur, ce type de rapport puisse sembler être le même que le rapport axé sur les lacunes — dans les deux cas, le vérificateur fait état de déficiences relevées — il ne s'agit point de ce type de rapport. Le rapport axé sur les lacunes est fondé sur un processus systématique.

Le rapport sur les cas particuliers constitue le type de rapport le plus souvent utilisé par les vérificateurs législatifs avant l'adoption d'une loi régissant les mandats de vérification intégrée. Une fois munis d'un mandat officiel, les vérificateurs ont rapidement commencé à adopter une approche plus systématique pour effectuer leur travail dans le domaine des 3 E et ont adopté l'utilisation de critères déterminés à l'avance. Néanmoins, de temps à autre la stratégie axée sur le *rapport de cas particuliers* est utilisée et il est important d'en examiner la portée.

Selon ce modèle de communication des résultats, le vérificateur ne communique que les opinions qui ont trait aux cas particuliers qu'il a relevés. Une importante question touchant la notion d'association est soulevée, question qui est étroitement liée à l'étendue de la vérification. En fait, la question porte davantage sur l'association du vérificateur dans le contexte de l'étendue de la vérification, que sur le degré de certitude offert. Voici la question : est-ce que le vérificateur s'est fixé comme objectif de découvrir toutes les lacunes existantes et d'en faire rapport, ou est-ce qu'il fait simplement rapport de celles qu'il a relevées sans tenir compte de l'étendue de la vérification ou de la rigueur de la stratégie adoptée ?

Le degré de certitude obtenu provient de ce qui a été énoncé explicitement. Il est évident que le lecteur recevra des informations explicites qui, selon l'avis du vérificateur, indiquent que dans certains cas il n'y a pas eu souci d'économie, d'efficacité ou d'efficacité. De plus, le lecteur pourrait raisonnablement conclure que l'information fournie sur les cas particuliers observés est exacte étant

donné que le vérificateur, un expert indépendant et objectif, a signalé la lacune et a fait preuve de rigueur en regroupant et en analysant l'information probante. Le degré de certitude offert en ce qui a trait aux lacunes signalées est donc élevé.

Les lecteurs peuvent, toutefois, tirer des conclusions de ce qui n'est pas inclus dans le rapport. À titre d'exemple, un lecteur peut supposer que le vérificateur a signalé toutes les lacunes importantes et ainsi déduire qu'il n'en existe plus. En d'autres termes, « pas de nouvelles, bonnes nouvelles ». Il est évident qu'on court un grand risque de transmettre ce type de message par inadvertance. Par contre, le risque existe aussi que le lecteur suppose, probablement à tort, que si l'on a relevé des problèmes dans un ou deux secteurs, les autres secteurs de l'entité en comportent aussi.

À la lumière de ce qui précède, les vérificateurs devraient prendre soin de bien préciser leur message, surtout s'ils font rapport de cas particuliers où des lacunes ont été portées à leur attention sans qu'ils aient délibérément tenté de les déceler. Les lecteurs ne peuvent obtenir un degré de certitude que sur les cas particuliers relevés. Ils ne doivent jamais extrapoler les résultats de ces vérifications. Les lecteurs ne doivent pas supposer que tout va bien dans tous les domaines où l'on n'a pas signalé de lacunes, ou encore que de nombreux problèmes existent.

Ces limites devraient être énoncées clairement dans le rapport. Les vérificateurs qui adoptent ce type de communication des résultats devraient prendre soin de bien décrire l'étendue du travail. Ils devraient aussi envisager de prévenir les lecteurs que les opinions portent uniquement sur des critères précis s'appliquant à l'entité vérifiée, que les résultats ne devraient pas être extrapolés, et que le lecteur ne devrait pas supposer que tout va nécessairement bien lorsqu'aucune lacune n'est signalée.

PRÉCISER LE DEGRÉ DE CERTITUDE OFFERT

À ce jour, le praticien de la vérification intégrée a largement omis de préciser, dans son rapport final, le degré de certitude offert au lecteur. Cela s'est produit en dépit du fait que le travail effectué a sensiblement varié d'une vérification à l'autre et a donné lieu à des degrés différents de certitude quant aux opinions exprimées.

Ce que nous proposons est simple : tout praticien de la vérification intégrée devrait préciser dans son rapport le degré de confiance qu'il a dans l'exactitude des opinions formulées dans son rapport. Ce faisant, il agit de façon responsable en indiquant le degré de confiance que pourra accorder le lecteur aux informations contenues dans l'opinion, ou aux informations sur lesquelles porte l'opinion.

Les fréquentes variations dans le degré de certitude offert justifient la nécessité pour le vérificateur de préciser le degré de certitude offert aussi clairement que possible. Lorsque ce degré varie, le vérificateur doit l'indiquer au lecteur. Si le degré ne varie pas, il incombe au vérificateur de s'assurer que peu importe le degré de certitude offert, celui-ci est bien communiqué au lecteur. Le vérificateur précise ce degré de certitude soit en l'énonçant clairement, soit en le comparant au degré de certitude qu'il offrirait normalement dans le cadre d'une vérification des états financiers. Le grand défi à relever par les praticiens en ce qui a trait à la mise en oeuvre de cette recommandation réside dans la formulation de l'énoncé précisant au lecteur le degré de certitude offert. Il ne pourra pas simplement attribuer un pourcentage au degré de certitude pour indiquer le degré de confiance à accorder dans chaque cas, puisque diverses variables entrent en ligne de compte.

À titre de question distincte, mais d'une importance égale, dans la formulation de l'opinion dans laquelle il précise le degré de certitude offert, le vérificateur crée de nouvelles occasions utiles de commu-

nication avec le client. Le vérificateur et son client peuvent se consulter mutuellement sur les choix disponibles et sur la valeur que le client attache à ces choix. À titre d'exemple, certains clients peuvent préférer recevoir des degrés moyens ou moins élevés de certitude lorsqu'il s'agit d'une vérification dont l'étendue est très large, tandis que d'autres peuvent vouloir obtenir un degré de certitude plutôt élevé pour des vérifications dont l'étendue est restreinte. Cependant, pour permettre ce genre de dialogue, et aux intervenants de faire les choix appropriés, les clients avisés doivent comprendre non seulement les questions touchant l'étendue de la vérification, mais également celles qui portent sur les degrés de certitude associés aux décisions de vérification.

Ce qui précède a trait aux qualités professionnelles qui doivent caractériser le rapport que produit le vérificateur au terme de sa mission. Ces mêmes qualités devraient aussi caractériser les communications entre les vérificateurs et leurs clients en matière de planification de la vérification, car c'est à cette étape que les attentes du client sont établies. De même, afin de s'assurer que les clients bénéficient pleinement des vérifications, nous recommandons aussi que les vérificateurs abordent ce sujet au cours des consultations qu'ils ont avec leurs clients au moment de planifier la vérification.

L'IMPORTANCE RELATIVE

L'importance relative constitue un des concepts fondamentaux de la vérification. Ce concept aide le vérificateur à décider quelles informations seront importantes pour les lecteurs de son rapport. Voilà la grande difficulté associée au concept : chaque lecteur peut avoir son propre point de vue sur ce qui est ou non important. Le point de vue du lecteur dépendra de sa formation, de son expérience, de son expertise ainsi que de l'intérêt particulier qu'il a pour le sujet faisant l'objet de la vérification.

On ne peut pas s'attendre à ce que le vérificateur rédige un rapport qui réponde parfaitement aux besoins de tous les utilisateurs. Cela serait impossible, compte tenu du nombre et de la diversité des utilisateurs éventuels et des fins auxquelles ils utilisent le rapport de vérification. Par conséquent, le vérificateur doit exercer son jugement lorsqu'il décide de ce qu'il doit ou non inclure dans son rapport.

Pour décider quelles informations il doit inclure dans son rapport, le vérificateur est guidé par deux critères :

- l'information dont il a besoin pour étayer son opinion;
- l'information dont le client a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités.

Le vérificateur applique ces critères lorsqu'il décide quels facteurs peuvent avoir une incidence sur la conclusion que pourrait tirer un lecteur avisé du rapport, conclusion quant à la mesure dans laquelle la direction s'est acquittée des responsabilités que lui a conférées le corps législatif ou administratif. Ce faisant, le vérificateur prend en compte l'ampleur de l'entité vérifiée et le degré de certitude qu'il veut que les lecteurs accordent à son opinion. Aucune règle n'existe encore à ce jour pour guider le vérificateur dans le domaine de l'importance relative, et la pratique varie énormément sur cette question.

En plus des deux critères précités, d'autres points doivent être considérés par le vérificateur avant qu'il ne puisse prendre une décision sur ce qu'il doit ou non inclure dans son rapport. Dans la section suivante, nous examinons les facteurs qui influent sur les décisions que prend le praticien de la vérification intégrée au sujet de ce qui est ou non considéré comme important, ainsi que la façon dont il s'y prend pour les traiter.

L'INCIDENCE DE LA MATIÈRE À VÉRIFIER

Pour bien comprendre les facteurs qui influent sur les décisions prises au sujet de l'importance relative, on doit d'abord réfléchir sur ce sur quoi portent les vérifications intégrées : le souci accordé aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Ces principes et les douze dimensions de l'efficacité sont présentées en détail à la Partie II.

Il est tout de suite évident qu'en vérification intégrée, plus qu'en vérification financière, la matière faisant l'objet d'examen est décrite dans des termes qualitatifs et non quantitatifs. Certes, la mesure pécuniaire est importante, et même essentielle dans bien des cas, mais on détermine souvent le degré du souci accordé à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité en se fondant sur des facteurs non pécuniaires. Certains de ceux-ci sont quantifiables en termes non pécuniaires, mais d'autres ne peuvent être évalués que sur le plan qualitatif; il est tout simplement impossible de les quantifier. Qui plus est, étant donné la gamme de questions examinées durant ces vérifications, il y a forcément un grand éventail d'outils de mesure utilisés pour se prononcer sur la qualité de la performance d'un organisme.

Ces outils de mesure constituent les critères de performance mis au point au cours des dernières années. Bien qu'il n'existe pas un ensemble de critères généralement reconnus comme tel, on ne manque pas d'indicateurs pouvant être adaptés à chaque vérification.

Il est évident que pour déterminer si l'entité satisfait aux critères de performance, le vérificateur doit exercer un jugement professionnel. Une fois ce jugement prononcé, toutefois, il reste toujours la question suivante : « Comment peut-on déterminer si le fait de satisfaire ou non à un critère de performance est suffisamment important pour le mentionner dans le rapport de vérification ? » L'étendue de chaque vérification influe grandement sur la façon dont on répond à cette question.

L'INCIDENCE DE L'ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION

Comme nous l'avons vu, selon la plupart des mandats de vérification législative, les vérificateurs sont tenus de signaler tout ce qu'ils considèrent important, y compris les cas où ils ont constaté un manque d'égard pour les 3 E. De même, les vérificateurs ont la responsabilité de décider de ce qui devra faire l'objet d'une vérification; ils déterminent l'étendue de chaque vérification intégrée. Il en résulte qu'ils peuvent devoir effectuer des vérifications au niveau de l'ensemble de l'administration gouvernementale, d'un ministère, d'un programme, d'une activité ou d'une activité secondaire. On peut citer des exemples de vérifications à tous ces niveaux.

Les vérificateurs établissent le seuil d'importance relative selon l'étendue de la vérification. Il est évident qu'une constatation importante au niveau d'une activité secondaire peut ne pas l'être au niveau du programme, ou du ministère, ou encore de l'ensemble de l'administration gouvernementale. Plus l'étendue de la vérification est vaste, plus il est probable que les vérificateurs ne tiendront pas compte, dans la formulation de leur opinion, des légers écarts par rapport aux critères acceptés. Dans une vérification portant sur l'ensemble de l'administration gouvernementale, par exemple, des déficiences mineures n'auraient pas de grandes conséquences sur les prises de décision en ce qui concerne l'ensemble de l'organisme. Par contre, même les faibles écarts peuvent mériter d'être signalés lorsque l'étendue de la vérification ne couvre que quelques programmes ou activités de l'organisme. L'étendue de la vérification influe nettement sur les décisions prises au sujet de l'importance relative.

Le mandat régissant les examens spéciaux de sociétés d'État, par exemple, exige qu'une opinion globale soit formulée sur tous les systèmes et toutes les pratiques de la société; il s'agit donc d'une étendue très vaste. Les examinateurs ont pu fournir ces opinions, dans certains cas sans réserve. Dans

toutes les opinions, l'importance de chaque constatation de vérification détaillée a été jugée en fonction de son effet sur l'ensemble de la société, et on a signalé seulement les lacunes qui étaient suffisamment importantes pour influencer sur la performance de l'ensemble de l'entité.

À l'autre bout de l'échelle, les opinions rédigées dans le cadre de vérifications dont l'étendue est restreinte ont tendance à offrir des informations à un niveau de détail qui n'aurait pas sa place dans les rapports d'examen portant sur l'ensemble d'une administration gouvernementale ou sur l'ensemble d'un ministère.

Dans la pratique, il serait impossible pour une opinion découlant d'une vérification dont l'étendue est vaste de contenir le même niveau de détail qu'une opinion qui serait produite au terme d'une vérification dont l'étendue est restreinte. La raison est que l'étendue de la vérification influe sur la structure de la vérification et le niveau de détail du travail effectué. En fait, les décisions portant sur l'étendue sont parfois prises bien avant de commencer la planification détaillée de la vérification. Ces décisions ont une incidence sur ce que les vérificateurs incluront dans leurs rapports.

LES FACTEURS TOUCHANT L'IMPORTANCE RELATIVE

Bien que l'étendue de la vérification influe nettement sur les décisions prises au sujet de l'importance relative, elle n'offre pas de lignes directrices sur ce qui doit ou non être précisé dans le rapport du vérificateur. Pour prendre ces décisions, les vérificateurs doivent considérer plusieurs facteurs :

Le format du rapport et son contenu

D'après les discussions tenues avec les praticiens, nous constatons que certains des facteurs liés à l'importance relative portent sur la façon dont le vérificateur présente ses constatations dans son rapport, plutôt que sur ce qu'il doit ou non y inclure.

Il serait donc utile d'établir d'abord la distinction entre les facteurs qui influent sur le format du rapport et ceux qui aident le vérificateur à déterminer si une constatation est suffisamment importante pour être incluse dans son rapport.

Sans citer tous les facteurs possibles pouvant être considérés, la liste ci-dessous présente ceux que les praticiens mentionnent le plus souvent comme facteurs qui les aident à déterminer le contenu de leurs rapports.

FACTEURS DÉTERMINANTS QUANT AU CONTENU DU RAPPORT

- LA VALEUR PÉCUNIAIRE;
- LE RISQUE QU'UN ÉVÉNEMENT FÂCHEUX SE PRODUISE;
- L'IMPACT SUR LE PROGRAMME FAISANT L'OBJET DE LA VÉRIFICATION;
- LE POTENTIEL D'ÉCONOMIE;
- L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL;
- L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE;
- LA SÉCURITÉ;
- L'ENGAGEMENT DES RESSOURCES;
- LE RISQUE D'UNE MAUVAISE GESTION;
- LES ANTÉCÉDENTS DE MANQUE DE RESPECT FACE À L'OPTIMISATION DES RESSOURCES;
- LES PRÉOCCUPATIONS TOUCHANT L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE;
- LES CONTRÔLES DE LA QUALITÉ;
- L'EFFET DE DISSUASION;
- L'ÉTHIQUE, L'INTÉGRITÉ, LA CONFORMITÉ AUX AUTORISATIONS;
- LES QUESTIONS POUR LESQUELLES LA DIRECTION OU LE CLIENT MANIFESTE UN INTÉRÊT;
- L'ABSENCE DE MESURES PRISES POUR RÉGLER LES LACUNES SIGNALÉES ANTÉRIEUREMENT.

Quant aux autres points originalement cités comme facteurs aidant le vérificateur à décider de ce qu'il doit ou non inclure dans son rapport, après discussion avec les praticiens, on a pu déterminer qu'il s'agissait en fait de facteurs influant sur la façon dont le vérificateur communique une constatation une fois qu'il a décidé de l'inclure dans son rapport. Dans la liste suivante, nous énumérons ces facteurs. Une fois de plus, nous tenons à signaler que la liste contient simplement les facteurs qui ont été mentionnés le plus souvent, et n'inclut donc pas tous les facteurs qui ont été cités ni tous les facteurs pouvant être considérés.

FACTEURS DÉTERMINANTS QUANT AU FORMAT DU RAPPORT

- LA SITUATION EST EMBARRASSANTE POUR LE CORPS LÉGISLATIF OU ADMINISTRATIF, OU POUR LA DIRECTION;
- LA NATURE DÉLICATE DE LA QUESTION SUR LE PLAN POLITIQUE;
- LA PERCEPTION ET L'INTÉRÊT DU PUBLIC;
- LA PROBABILITÉ D'ENCOURAGER UN CHANGEMENT;
- LES THÈMES OU PRIORITÉS DU VÉRIFICATEUR;
- LES RISQUES DE POURSUITES JUDICIAIRES (CRIMINELLES OU CIVILES);
- LES CONSIDÉRATIONS TOUCHANT LA SÉCURITÉ;
- LES CONSIDÉRATIONS PERSONNELLES OU AUTRES CONSIDÉRATIONS DU GENRE.

Les praticiens de la vérification intégrée sont très conscients qu'ils exercent leur profession dans un environnement public où l'impact de leurs rapports peut être considérable et où leurs opinions peuvent marquer un grand nombre de personnes et d'organismes. Dans la mesure du possible, ils veulent éviter que leurs opinions soient mal interprétées; ils prennent donc soin de bien choisir la façon

dont ils communiquent les questions qu'ils estiment importantes. À titre d'exemple, dans certains cas, les facteurs de la liste précédente détermineront le langage à utiliser dans le rapport, le contexte qui encadrera l'opinion, et le niveau de détail à présenter pour que soient étayées les conclusions du vérificateur.

À titre d'exemple, les vérificateurs sont très sensibles à l'effet que peut avoir leur rapport sur les enjeux politiques. Il serait naïf de penser que les vérificateurs sont inconscients des éléments susceptibles d'attirer une grande attention du public. Est-ce que les répercussions que pourrait avoir son rapport sur les enjeux politiques affectent ce qu'un vérificateur décide d'inclure dans son rapport ? Il est évident qu'elles ne devraient pas. Le vérificateur doit demeurer indépendant et objectif s'il veut conserver son professionnalisme et sa crédibilité. Cependant, il doit prendre soin de bien formuler une opinion lorsqu'il sait qu'elle touche à une question de nature délicate sur le plan politique.

Un dernier mot au sujet des facteurs cités dans les deux listes est de mise; il est très évident qu'il existe une zone grise entre ces facteurs. Certains des facteurs influant sur le *format du rapport* apparaissent aussi, à divers degrés, dans la liste des facteurs influant sur le *contenu du rapport*.

Un bon exemple concerne la possibilité que le contenu du rapport de vérification intégrée entraîne une poursuite judiciaire (soit criminelle ou civile). Cette possibilité affecterait sans doute la façon dont les vérificateurs s'y prendraient pour présenter leurs constatations. De même, il est plus que raisonnable de s'attendre à ce que les vérificateurs signalent aux autorités les lacunes importantes au chapitre du respect des questions d'éthique ou de la conformité.

Bien qu'il soit reconnu que la façon dont les vérificateurs rédigent leur rapport peut influencer sur l'utilité de celui-ci, l'attention devrait être centrée sur l'importante question de la façon dont les praticiens décident de ce qu'ils doivent ou non inclure dans leurs rapports.

Le contenu du rapport

La discussion sur la façon dont les vérificateurs décident du contenu de leur rapport met l'accent sur l'étape où tous les sondages ont été effectués et où on détermine si les constatations sont suffisamment importantes pour être incluses dans le rapport. Cela ne veut pas dire que le processus de prise de décision en matière d'importance relative commence et se termine à l'étape de la communication des résultats. Au contraire, les décisions portant sur l'importance relative sont soulevées à toutes les étapes de la vérification. En fait, les praticiens disent que leur perception de l'importance relative change constamment. À mesure que progresse la vérification, ils recueillent de plus en plus d'informations et celles-ci modifient leur point de vue de ce qui est important. Néanmoins, dans la présente section, nous nous penchons sur la façon dont les vérificateurs s'y prennent pour décider du contenu de leur rapport, une fois qu'ils ont terminé l'étape de l'examen détaillé.

Une fois tous les faits recueillis et analysés, les vérificateurs constateront que certaines questions méritent clairement d'être signalées alors que d'autres sont de faible importance. Le vérificateur doit ensuite se pencher sur la zone grise. Tous les facteurs déterminants quant au *contenu du rapport* influent sur les décisions dans ce domaine. Ces facteurs peuvent être regroupés dans les catégories suivantes :

- l'importance relative des dépenses ou des revenus;
- les tendances en matière de performance d'un organisme;
- les indicateurs comparatifs;
- les questions de comportement;
- les risques éventuels.

L'importance relative des dépenses ou des revenus

Il n'est pas surprenant que la somme d'argent engagée soit un facteur important. Elle a une incidence sur la plupart des décisions touchant le rap-

port de vérification ainsi que sur les décisions touchant l'étendue de la vérification. L'effet des lacunes liées aux systèmes peut être quantifié en utilisant la valeur financière des pertes déjà encourues ou des pertes éventuelles pouvant être encourues à cause de ces lacunes. Le terme *relative* est utilisé parce que l'importance de la somme d'argent engagée varie selon le contexte, et celui-ci est largement déterminé par l'étendue de la vérification. Comme nous l'avons déjà expliqué, ce qui peut être considéré important au niveau du programme peut ne pas l'être au niveau de l'ensemble de l'entité.

Les tendances en matière de performance d'un organisme

Les tendances relevées en matière de performance influenceront sur les décisions du vérificateur. À titre d'exemple, une lacune considérée comme peu importante dans un organisme présentant une bonne cote quant à la performance, peut être importante et mériter d'être communiquée quand il s'agit d'un organisme dont la cote est inégale d'année en année ou dont la cote diminue graduellement. Toute tendance constatée est importante, qu'elle soit exprimée en termes financiers ou autres.

Les indicateurs comparatifs

Le niveau de performance relative (comparé à celui d'autres activités ou organismes semblables) influera sur la décision du vérificateur quant à l'inclusion ou non de cet élément dans son rapport. Les vérificateurs tiendront compte des contraintes auxquelles sont assujettis les gestionnaires du secteur public. La performance de la direction peut se situer en dessous de la norme théorique mais, compte tenu de l'environnement, elle peut être comparativement élevée. Ce facteur sera pris en compte dans les décisions touchant le rapport afin d'éviter d'induire le lecteur en erreur.

Les questions de comportement

Les facteurs appartenant à cette catégorie comprennent la perception et les intérêts du public, la probabilité de favoriser le changement, le potentiel de rendre les opérations plus économiques, efficaces et efficaces, les impacts socio-économiques, et les impacts environnementaux. Ces facteurs sont importants en raison du milieu dans lequel les organismes du secteur public exercent leurs activités. La performance est jugée non pas en fonction des résultats financiers, mais en fonction du rapport coût-avantage que représentent les services pour le public. Ces avantages ont tendance à être d'une nature qualitative et, par conséquent, les vérificateurs doivent faire preuve de bon jugement pour les évaluer. Nous tenons à noter que dans les récents rapports de vérification législative, on met davantage l'accent sur ce genre de question.

Les risques éventuels

Un élément peut être considéré important et mériter d'être rapporté simplement en raison du risque qu'il présente : risque de perte éventuelle, de manque d'efficacité ou d'inefficacité. Cette notion implique l'examen de la probabilité que se produise un événement fâcheux, et que celui-ci soit d'un degré assez grave. Un tel risque peut, dans certains cas, aider le vérificateur à définir ce qui est important d'inclure dans son rapport.

RÉSUMÉ DES FACTEURS

Bref, les cinq grandes catégories que nous avons décrites précédemment doivent être considérées dans chaque cas. Leur degré d'importance variera selon les circonstances. Chaque décision portant sur les questions devant ou non être incluses dans le rapport sera marquée par les décisions prises antérieurement sur l'ampleur de la vérification, le degré de certitude offert, la nature des sondages effectués, les constatations obtenues de

ces sondages et le jugement du vérificateur quant aux améliorations que pourrait amener la présentation d'une lacune relevée. L'évaluation de ces facteurs sera souvent fonction des mandats; certains sont bien précis et d'autres (comme la plupart des mandats législatifs) laissent aux vérificateurs une grande latitude.

En fin de compte, aucun substitut n'existe pour remplacer le jugement du vérificateur quant à ce qu'il doit ou non inclure dans son rapport. Cependant, aucun vérificateur ne peut espérer que la direction et le corps législatif ou administratif seront satisfaits d'une réponse comme « fiez-vous à mon jugement professionnel » lorsqu'ils demanderont pourquoi un élément a été signalé et pourquoi d'autres ne l'ont pas été. Les vérificateurs doivent s'efforcer d'expliquer le bien-fondé des décisions touchant le contenu de leurs rapports.

De toutes les questions touchant le rapport de vérification intégrée, le concept de l'importance relative est celui dont les fondements conceptuels sont les plus faibles. Bien que les praticiens puissent facilement s'entendre sur une liste de facteurs devant être pris en compte pour trancher la question de l'importance relative, ils ne se sont pas jusqu'à ce jour énormément penchés sur l'établissement d'une distinction entre les facteurs qui influent sur la façon dont le vérificateur communique ses conclusions, et ceux qui l'aident à décider de ce qu'il doit ou non inclure dans son rapport. Une distinction importante existe entre ces deux types de facteurs, distinction qui a un impact profond sur le rapport de vérification intégrée.

En général, les vérificateurs ne discutent pas des critères d'importance relative avec les clients ou ne les expliquent pas dans leurs rapports. Par contre, du point de vue du client, très peu de choses sont plus importantes à comprendre que les raisons de l'inclusion de certaines questions dans le rapport, ou de leur exclusion.

Voici où se situent les dangers : risque d'une pratique inutilement idiosyncrasique et risque de méfiance ou au mieux de mauvaise compréhension de la part des clients, en matière de vérification intégrée.

L'identification des facteurs déterminants quant au contenu et au format du rapport devrait servir de base à une réflexion plus poussée sur le sujet, et aider les praticiens dans leurs décisions futures touchant le rapport de vérification. Cette identification est une première étape importante, mais elle ne suffira pas à éliminer les dangers qui pourraient survenir. Il est impossible de recommander une simple formule pour l'utilisation des facteurs à considérer au moment de prendre les décisions en matière d'importance relative. Comme le reste, ces décisions doivent être prises avec soin en tenant compte du contexte de chaque vérification.

Toutefois, les praticiens doivent porter une attention particulière à ce sujet et s'assurer qu'ils savent exactement pourquoi ils ont décidé d'inclure certaines questions dans leurs rapports, et d'exclure d'autres. L'étape suivante consiste à communiquer cette démarche aux utilisateurs des opinions de vérification. Pour que les vérifications intégrées soient mieux comprises et mieux acceptées, les vérificateurs doivent préciser clairement dans leurs rapports les seuils d'importance relative utilisés et les principaux facteurs déterminants quant au contenu de leurs rapports. On ne demande pas aux vérificateurs d'exprimer ces seuils ni ces facteurs comme des points décisionnels précis ou quantitatifs — cela ne sera possible que dans certains cas. Plutôt, ils devront bien exposer la logique utilisée et l'expliquer clairement afin que le lecteur puisse la juger raisonnable et appropriée, compte tenu des circonstances.

Les praticiens ont avantage à communiquer avec leurs clients à ce sujet et non pas dans le cadre de leurs rapports officiels. Cette question peut être discutée à une réunion du comité de vérification ou au moment de présenter le rapport de vérification au corps législatif ou administratif. Ce type de

communication avec le client ne doit pas remplacer le traitement de cette question dans le rapport officiel du vérificateur. Cependant, une telle discussion peut aider grandement le client à se fixer des attentes réalistes face à la vérification, de même qu'à faciliter une bonne compréhension entre le client et le vérificateur. De telles discussions peuvent aussi aider les vérificateurs à comprendre les besoins qu'ont leurs clients en matière d'information.

LES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR

La publication de recommandations dans le rapport de vérification est devenue une pratique acceptée en vérification intégrée. En fait, certains bureaux de vérification législative ont adoptée la pratique de dresser la liste des recommandations faites au fil des années et les mesures qu'a prises le gouvernement pour les mettre en oeuvre.

Voici les normes adoptées par le General Accounting Office (GAO) des États-Unis à cet égard :

NORMES DE COMPTABILITÉ DU GAO

7.21 LES VÉRIFICATEURS DEVRAIENT INCLURE DANS LEUR RAPPORT DES RECOMMANDATIONS POUR QUE SOIENT CORRIGÉS LES PROBLÈMES RELEVÉS ET SOIENT AMÉLIORÉES LES OPÉRATIONS.

7.22 LES VÉRIFICATEURS DEVRAIENT INCLURE DANS LEUR RAPPORT DES RECOMMANDATIONS LORSQUE LA POSSIBILITÉ D'APPORTER D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS AUX OPÉRATIONS ET À LA PERFORMANCE EST CORROBORÉE PAR LES CONSTATATIONS MENTIONNÉES DANS LEUR RAPPORT. DES RECOMMANDATIONS VISANT LA CONFORMITÉ AUX LOIS ET RÈGLEMENTS ET L'AMÉLIORATION DES CONTRÔLES DE GESTION DEVRAIENT ÊTRE FAITES LORSQUE DES CAS PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS DE NON-CONFORMITÉ SONT RELEVÉS OU DES LACUNES IMPORTANTES SONT DÉCELÉES DANS LES CONTRÔLES. LES VÉRIFICATEURS DEVRAIENT AUSSI MENTIONNER DANS LEUR RAPPORT TOUT CAS OÙ DES PROBLÈMES, SIGNALÉS DANS UN RAPPORT PRÉCÉDENT AVEC RECOMMANDATION, N'ONT TOUJOURS PAS ÉTÉ CORRIGÉS ET DONT L'ÉTAT ACTUEL INFLUE SUR LES OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION EN COURS. ...

(SUITE...)

7.23 DES RECOMMANDATIONS CONSTRUCTIVES PEUVENT FAVORISER DES AMÉLIORATIONS À L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX. LES RECOMMANDATIONS SONT LE PLUS UTILES LORSQU'ELLES VISENT À RÉSOUDRE UN PROBLÈME RELEVÉ, QU'ELLES SONT AXÉES SUR LA PRISE DE MESURES PRÉCISES, QU'ELLES S'ADRESSENT AUX PARTIES QUI DÉTIENNENT LE POUVOIR D'AGIR, QU'ELLES SONT RÉALISABLES ET, DANS LA MESURE DU POSSIBLE, QU'ELLES SONT RENTABLES.²⁶⁵

Les recommandations découlent d'une stratégie constructive de vérification intégrée. On présume que les clients veulent savoir ce qui doit être corrigé et que les vérificateurs veulent souligner les occasions où il est possible d'apporter des améliorations. La question qui se pose est de savoir si le rapport du vérificateur constitue le meilleur moyen de communiquer le message. Voici les questions que nous allons maintenant aborder au sujet des recommandations :

- Pourquoi les recommandations sont-elles présentées dans le rapport de vérification, plutôt que dans une autre forme de communication distincte préparée à l'intention du client ou de ses gestionnaires ?
- Le praticien de la vérification intégrée augmente-il le risque que pose toute vérification en incluant des recommandations dans le rapport de vérification ?
- Avec quel degré de rigueur les recommandations doivent-elles être formulées ?
- Le fait de fournir des recommandations nuit-il à l'indépendance du vérificateur ?

POURQUOI INCLURE DES RECOMMANDATIONS DANS LE RAPPORT ?

Ce sont habituellement les clients qui veulent que le vérificateur procède ainsi; voilà la réponse la plus courante.

Pourquoi ne pas offrir ce service au moyen d'un rapport distinct ? Après tout, les vérificateurs produisent des lettres de recommandations qui ne sont pas publiées mais qui renferment certaines observations, y compris des suggestions quant aux améliorations à apporter. Les recommandations pourraient être faites par le biais d'un tel instrument de communication.

Les vérificateurs avancent trois raisons pour lesquelles les recommandations devraient être incluses dans le rapport qu'ils publient au terme d'une vérification. Premièrement, certains praticiens croient que les clients ne voudraient pas que l'on accorde une importance secondaire à ce qu'ils estiment être le principal avantage découlant d'une vérification intégrée. À leur avis, les recommandations doivent faire partie intégrante du produit le plus visible de la vérification, soit le rapport lui-même. Deuxièmement, les vérificateurs croient qu'en incluant les recommandations dans le rapport de vérification, on augmente la probabilité qu'elles soient mises en oeuvre. Et, troisièmement, les recommandations, si incluses dans le rapport de vérification, constituent un point de repère utile au corps législatif ou administratif pour effectuer tout travail de suivi pour connaître les progrès réalisés.

Les praticiens s'entendent sur le fait que les recommandations ne sont pas une partie essentielle du cadre conceptuel de la vérification intégrée, mais la majorité d'entre eux estiment qu'il s'agit d'une pratique utile qu'on devrait poursuivre.

Étant donné qu'il semble que les recommandations continueront d'être publiées dans les rapports de vérification intégrée, il paraît approprié de traiter des ramifications de cette pratique.

AUGMENTE-ON LE RISQUE POUR LE VÉRIFICATEUR ET POUR LE CLIENT ?

D'abord, il est certes vrai que les recommandations prennent plus d'importance lorsqu'elles sont incluses dans le rapport de vérification. Les

lecteurs en déduisent probablement qu'elles sont importantes et que leur mise en oeuvre amènera une meilleure performance. Après tout, les recommandations sont fondées sur le jugement d'un expert et, puisqu'elles sont publiées dans le rapport de vérification, les lecteurs pourraient être raisonnablement certains qu'elles seront efficaces.

Voilà où réside le plus grand problème lié à l'inclusion des recommandations dans le rapport. Leur inclusion garantit presque la création d'attentes irréalistes; on dit « irréalistes » parce que les recommandations font rarement l'objet d'un traitement aussi rigoureux que celui qu'on accorde au travail de vérification. Cela ne signifie pas que les recommandations ne sont pas fondées, mais implique plutôt l'existence d'un certain degré de risque associé aux recommandations, tant pour le vérificateur qui les propose que pour le client qui les met en oeuvre.

DEGRÉ DE RIGUEUR NÉCESSAIRE

La formation et l'expérience du vérificateur lui permettent de fournir des conseils pratiques et utiles au client, mais simplement comme produit secondaire du travail de vérification. Cependant, ce genre de conseils n'est pas aussi digne de foi que l'opinion exprimée au terme de sa mission de vérification, les recommandations étant axées vers l'avenir et ne pouvant pas facilement être *a priori* mises à l'épreuve.

Le praticien de la vérification intégrée doit évaluer le risque associé à l'inclusion des recommandations dans son rapport en fonction de la demande apparente de ce genre de service par le client. Le vérificateur réduit au minimum le risque auquel il s'expose lorsqu'il ne fait que signaler un problème et recommander qu'il soit corrigé. Toutefois, les clients peuvent être insatisfaits d'une suggestion si peu utile venant d'un professionnel qui devrait savoir comment apporter la correction

nécessaire. Quant aux vérificateurs, ils s'exposent à un risque nettement plus élevé lorsqu'ils fournissent dans leur rapport des détails sur la façon de résoudre les problèmes relevés. Qui plus est, en donnant plus de latitude à la direction pour déterminer le meilleur moyen de mettre en oeuvre les recommandations, le vérificateur favorise une plus grande responsabilité de la part de la direction et augmente la prise de mesures correctives plutôt qu'une attitude défensive.

Tout compte fait, toutefois, le professionnalisme doit prévaloir; il semble donc raisonnable de s'attendre à ce que le vérificateur s'assure dans la mesure du possible que ses recommandations soient formulées d'une façon aussi rigoureuse que le contenu du reste du rapport. Si tel n'est pas le cas, le vérificateur devrait le préciser dans son rapport.

UN PROBLÈME TOUCHANT L'INDÉPENDANCE ?

Certains praticiens commencent à remettre en question le bien-fondé de l'inclusion des recommandations dans le rapport de vérification et ce, en raison de leurs répercussions à long terme. Ils font remarquer qu'au fil des ans, des milliers et des milliers de recommandations ont été faites, et qu'il devient pratiquement impossible d'en assurer le suivi quant à leur impact sur la performance. De plus, ils estiment que les vérificateurs pourraient se retrouver dans une situation des plus gênantes s'ils étaient appelés par la suite à vérifier des domaines où leurs propres recommandations avaient été mises en oeuvre. Dans de telles situations, les opinions de vérification découlant de ces missions pourraient facilement être perçues comme n'étant pas aussi objectives qu'elles le devraient.

Certains praticiens sont aussi préoccupés par le grand nombre de recommandations émises; il est probable que certaines d'entre elles, malgré les bonnes intentions des vérificateurs, ne seront pas appropriées et qu'elles n'amélioreront pas forcé-

ment la performance. Cela pourrait nuire à la crédibilité du vérificateur chargé de la vérification et à celle de ses constatations et opinions ultérieures.

Les recommandations ne sont qu'un produit secondaire — quoique utile — de la vérification intégrée; on doit agir avec prudence pour éviter de créer une situation où les recommandations pourraient compromettre l'objectivité du vérificateur.

SOMMAIRE

Les recommandations du vérificateur ne font pas partie intégrante du concept de la vérification intégrée et ne sont pas une pratique nécessaire du travail de soutien. L'objet premier du rapport de vérification est d'offrir au client des informations utiles sur le degré de souci accordé à l'économie, l'efficacité et l'efficacité ou sur la fidélité de la présentation des informations communiquées par les gestionnaires sur les 3 E.

Néanmoins, comme nous l'avons mentionné précédemment, il est approprié d'offrir des recommandations lorsque le vérificateur et le client estiment que cela est souhaitable. Les praticiens de la vérification intégrée devraient au moins maximiser la valeur du travail accompli pour le client en lui offrant des recommandations; ils devraient cependant envisager de les communiquer au client par d'autres moyens comme, entre autres, les lettres de recommandations.

LE RAPPORT JUSTE ET ÉQUILIBRÉ

Depuis les toute premières vérifications intégrées, on parle d'un rapport *juste et équilibré*. Bien que l'expression soit utilisée couramment, on n'a jamais expliqué en détail ce qu'elle signifie ni comment cette notion influe sur le rapport de vérification intégrée. Elle a incontestablement eu une incidence certaine sur le rapport du vérificateur :

J'incite donc les lecteurs à s'arrêter plus particulièrement aux observations positives; en effet, bien qu'elles soient brèves, elles compensent, sinon dépassent, les observations négatives qui doivent, nécessairement, être décrites plus longuement.²⁶⁶

C'est habituellement dans ce contexte que l'expression *juste et équilibré* est utilisée : on souligne les points forts ainsi que les points faibles relevés au cours de la vérification intégrée. Deux questions fondamentales se posent :

- Est-ce que la communication juste et équilibrée est un concept de vérification défendable ?
- Qu'est-ce qu'on entend par un rapport juste ?

UN CONCEPT DÉFENDABLE ?

La question de savoir si la communication juste et équilibrée est un concept défendable fait l'objet d'un remarquable consensus. Néanmoins, il semble y avoir très peu de soutien pour associer le terme *équilibré* aux rapports de vérification intégrée. Cela n'est pas négatif du tout; il s'agit simplement d'une reconnaissance des réalités de la communication des résultats de la vérification intégrée.

Le gros du problème lié à l'expression *rapport juste et équilibré* réside dans le terme *équilibré*. Il laisse entendre une image d'un rapport qui présente un nombre égal d'aspects positifs et d'aspects négatifs. En vérification intégrée, les probabilités d'obtenir un équilibre proprement dit sont très faibles. En fait, le terme *équilibré* soulève des questions touchant le processus complet de vérification, et non seulement le rapport du vérificateur. À titre d'exemple, le vérificateur recherchant un rapport équilibré devrait-il établir et utiliser des sondages destinés à obtenir des résultats équilibrés ? Il faut espérer que non, puisque ce genre de travail va à l'encontre d'une des règles régissant le travail du vérificateur, celle de l'objectivité.

En effet, rechercher l'équilibre dans le sens littéral du terme réduirait la crédibilité accordée au rapport du vérificateur. Après tout, si l'équilibre était une exigence fondamentale de la vérification intégrée, comment les vérificateurs pourraient-ils traiter de la réalité des constatations non équilibrées (positives ou négatives) ? La crédibilité du vérificateur serait compromise si les clients et les lecteurs croyaient que certaines constatations ou conclusions n'ont pas été incluses dans le rapport afin de ne pas nuire à l'équilibre de celui-ci.

Après évaluation des arguments, et en tenant compte de la signification du terme, on peut conclure que le terme *équilibré* ne fait pas partie du cadre conceptuel du rapport de vérification intégrée. On a pu dégager un consensus au sujet du terme *juste*, il est plus approprié et, en fait, englobe les aspects du terme *équilibré* qui sont souhaitables du point de vue conceptuel.

QU'EST-CE QU'ON ENTEND PAR UNE COMMUNICATION JUSTE?

La *justesse* est une des caractéristiques professionnelles qui qualifient le travail des vérificateurs. L'objectivité du vérificateur englobe la notion de *justesse*, le vérificateur se doit d'analyser les résultats de la vérification et de les communiquer d'une manière impartiale.

La notion de communication juste ne signifie pas que le vérificateur doit essayer d'en arriver à des constatations positives afin de tenter d'être juste vis-à-vis les gestionnaires. Cela implique plutôt qu'il doit élaborer des critères appropriés et ensuite rédiger son rapport en fonction de la mesure avec laquelle on a satisfait ou non à ces critères. Des constatations positives peuvent et devraient être signalées, non pas comme une fin en soi, mais simplement comme résultat objectif de la vérification. De plus, le vérificateur doit mettre les constatations et les conclusions en contexte. Les lecteurs devraient pouvoir comprendre ce que signifie l'opinion du vérificateur, en termes aussi bien absolus que relatifs, afin de pouvoir en déduire des conclusions justes et justifiables.

On peut donc conclure que la justesse en ce qui concerne le rapport du vérificateur est un concept essentiel de la vérification intégrée, tandis que l'équilibre ne l'est pas.

263 MANUEL DE L'ICCA, §5020.10.

264 BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL DE L'ONTARIO, *RAPPORT ANNUEL 1988* (TORONTO : QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO, 1988) p. 2.

265 GOVERNMENT AUDITING STANDARDS, 1994 REVISION, (WASHINGTON, GENERAL ACCOUNTING OFFICE DES ÉTATS-UNIS) p. 92.

266 RAPPORT ANNUEL DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, 1986, PARA. 1.15.

CHAPITRE 19

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

QU'EST-CE QU'ON ENTEND PAR CRITÈRES DE VÉRIFICATION ?

On ne peut pas effectuer une vérification sans avoir des critères. Les critères sont les points de référence qui permettent aux vérificateurs de tirer des conclusions. En d'autres termes, il s'agit de normes que la direction peut raisonnablement satisfaire. Ces critères décrivent les normes raisonnables de comportement dans une organisation. Ils permettent aux vérificateurs d'évaluer les transactions, les événements ou les systèmes afin de porter un jugement d'appréciation.

**DÉFINITION DES CRITÈRES DE VÉRIFICATION
ADOPTÉE PAR LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU CANADA**

DANS LE CONTEXTE DES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES, ON ENTEND PAR CRITÈRES DES NORMES DE RENDEMENT ET DE CONTRÔLE QUI SONT RAISONNABLES ET ATTEIGNABLES, À PARTIR DESQUELLES IL EST POSSIBLE D'ÉVALUER, DANS LA SITUATION PARTICULIÈRE DE L'ENTITÉ VÉRIFIÉE, LE CARACTÈRE ADÉQUAT DES SYSTÈMES ET DES PRATIQUES AINSI QUE LA MESURE DANS LAQUELLE LES OPÉRATIONS ONT ÉTÉ MENÉES AVEC ÉCONOMIE, EFFICIENCE ET EFFICACITÉ.²⁶⁷

En vérification des états financiers, les experts-comptables utilisent les Principes comptables généralement reconnus (PCGR) comme normes ou points de référence pour porter un juge-

ment d'appréciation. La nécessité qui existe depuis longtemps d'effectuer la vérification des états financiers et la nature technique de la matière ont mené à l'élaboration et à l'adoption de ces normes.

La vérification intégrée est un domaine d'activité relativement nouveau et la matière à examiner est beaucoup plus vaste que celle de la vérification des états financiers. Néanmoins, le processus de vérification est semblable à bien des égards, et il est fondé sur des critères. Dans le cas de la vérification intégrée, toutefois, les vérificateurs ont besoin de critères pour établir si les opérations sont menées avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Les critères de vérification peuvent s'appliquer à plusieurs aspects des opérations d'une organisation : à la qualité des renseignements et à leur utilisation; à l'intégrité de la conduite des dirigeants; à tout système d'opération (à partir des contrôles sur les stocks jusqu'à la formation du personnel); et à la structure organisationnelle.

Au niveau le plus élevé dans la hiérarchie de l'organisation, les critères peuvent énoncer de façon très générale les attentes face à ce qui constitue une bonne pratique de gestion. Quant à l'échelon le moins élevé, ils peuvent décrire des attentes très précises à l'égard de la performance. Certains critères peuvent porter sur la quantité et la qualité de l'information produite ainsi que sur l'à-propos des systèmes de contrôle. D'autres encore peuvent mettre l'accent sur des attentes précises comme le nombre d'extrants par nombre d'intrants, l'établissement et le respect des délais pour des travaux particuliers, et ainsi de suite.

Les vérificateurs reconnaissent que les critères à utiliser varieront d'une mission à l'autre : ce qui peut sembler une attente raisonnable pour les systèmes d'information d'un programme dont les dépenses s'élèvent à huit milliards de dollars, par exemple, peut être très peu raisonnable pour un programme dont les dépenses se situent à

500 000 \$. Tout critère de vérification doit être conçu en tenant compte des différentes circonstances de l'organisation à vérifier.

Cette nécessité d'établir des critères de vérification pour chaque vérification vient du fait que pour nombre des fonctions de gestion, il n'existe pas à ce jour une pratique qui soit universellement applicable et acceptable. Cependant, des critères de vérification doivent être élaborés afin que les vérificateurs puissent vérifier l'information sur la performance par rapport à une norme.

CRITÈRES DE VÉRIFICATION

- CE SONT DES NORMES RAISONNABLES QUI PERMETTENT DE PORTER UN JUGEMENT D'APPRÉCIATION SUR LES CONDITIONS ACTUELLES
- ILS REPRÉSENTENT DES PRATIQUES DE GESTION JUGÉES BONNES OU ACCEPTABLES
- COMME OUTILS DE MESURE, ILS DOIVENT OFFRIR UNE CERTAINE SOUPLESSE TOUT EN PERMETTANT DE DÉCELER LES CAS DE NON-CONFORMITÉ

Les critères sont ce qu'on pourrait appeler des pratiques de gestion jugées bonnes ou acceptables. Ils doivent être suffisamment généraux pour allouer une certaine souplesse à la direction quant à son style de gestion, mais suffisamment précis pour pouvoir déceler toute non-conformité. Il n'est point réaliste de s'attendre à ce que les activités, systèmes ou niveaux de performance à l'égard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité respectent toujours à la lettre les critères utilisés pour porter un jugement d'appréciation. Une performance satisfaisante n'est pas synonyme d'une performance parfaite.

De plus, les vérificateurs doivent discuter des critères qu'ils se proposent d'utiliser avec la direc-

tion, étant donné qu'il n'y a pas de normes universellement acceptables pour les pratiques de gestion. Les vérificateurs qui évaluent la performance des dirigeants à l'aide de critères qui n'ont pas été acceptés par ces derniers s'orientent vers des difficultés. Tout effort doit être fait pour obtenir consensus au sujet des critères, bien que cela ne soit pas toujours possible. Lorsque le client n'est pas entièrement satisfait des critères proposés, les vérificateurs devraient tenter de trouver des précédents, comme des pratiques utilisées pour des programmes, des opérations ou des juridictions semblables qui viendraient confirmer l'à-propos des critères suggérés. Certes, il est toujours préférable que les critères proposés soient élaborés en tenant compte de tels précédents.

L'À-PROPOS DES CRITÈRES

Comme le souligne l'ICCA dans ses notes d'orientation sur la vérification dans le secteur public,²⁶⁸ les critères utilisés doivent être valables, faute de quoi le vérificateur risque de formuler des conclusions non pertinentes au sujet des activités de l'entité. Ces critères doivent être pertinents aux éléments faisant l'objet de la vérification et appropriés dans les circonstances. La validité des critères d'évaluation dépend de facteurs comme les suivants :

- *Les objectifs de la vérification.* Les critères qui conviennent à l'évaluation des questions d'économie diffèrent de ceux qui permettent d'évaluer l'efficacité.
- *L'activité.* Les critères qui conviennent à l'évaluation de la gestion des ressources humaines diffèrent de ceux qui permettent d'évaluer la gestion des immobilisations.
- *L'approche adoptée pour la vérification.* Les critères qui conviennent à l'évaluation des procédés diffèrent de ceux qui permettent d'évaluer les résultats. L'évaluation des procédés vise habituellement les systèmes, les méca-

nismes de contrôle et les pratiques. Dans l'évaluation des résultats, le vérificateur considère habituellement les extrants, les conséquences ou les effets des programmes.

Les critères valables présentent certaines caractéristiques, notamment :

- *La fiabilité.* Les critères sont fiables s'ils donnent lieu à des conclusions semblables lorsqu'ils sont utilisés, dans des circonstances semblables, par des vérificateurs différents.
- *L'objectivité.* Les critères sont objectifs s'ils sont exempts de tout parti pris de la part du vérificateur, des dirigeants ou du client.
- *L'utilité.* Les critères sont utiles s'ils donnent lieu à des constatations et à des opinions qui satisfont les besoins d'information du client.
- *La compréhensibilité.* Les critères sont compréhensibles s'ils sont énoncés clairement et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'interprétations sensiblement divergentes.
- *L'acceptabilité.* Des critères acceptables peuvent être élaborés par la direction ou par le vérificateur à partir des normes établies par les organismes de réglementation, les organisations professionnelles ou d'autres autorités reconnues.
- *La comparabilité.* Les critères sont comparables s'ils sont cohérents avec ceux ayant déjà servi lors de missions de vérification intégrée précédemment effectuées au sein du même organisme, dans des circonstances semblables.
- *L'intégralité.* Les vérificateurs devraient tenter de s'assurer que tous les critères importants ont bien été déterminés.

Ces caractéristiques entrent toutes en ligne de compte dans le choix des critères et dans l'évaluation de leur validité. L'importance relative qu'il faut leur attribuer dans des circonstances différentes est affaire de jugement professionnel.

L'UTILISATION DES CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Les opinions de vérification sont d'autant plus détaillées que les critères de la vérification sont établis de façon détaillée. À l'étape de la planification, les critères peuvent être relativement généraux. Des critères plus particuliers sont habituellement établis pour l'examen détaillé.

En vérification des états financiers, à titre d'exemple, le vérificateur peut souhaiter examiner les comptes clients. En vertu des PCGR, le critère général à utiliser pourrait être exprimé ainsi : « Les comptes clients devraient être présentés fidèlement. » Pour être en mesure de tirer une conclusion à partir de ce critère général, les vérificateurs devront aussi examiner plusieurs caractéristiques des comptes clients, y compris la responsabilité, l'évaluation, la classification, et ainsi de suite. Les vérificateurs collectent de l'information probante sur chacun de ces sous-critères pour savoir s'ils sont respectés. L'opinion exprimée sur le critère général est donc le résultat d'un processus impliquant la vérification de sous-critères.

En vérification intégrée, la stratégie est semblable. À titre d'exemple, pour examiner l'acquisition d'un appareil, le critère général qu'utiliserait le vérificateur pourrait être : « L'acquisition s'est faite en respectant le principe d'économie. » Pour tirer une opinion sur ce critère, le vérificateur élaborerait des sous-critères plus précis quant à l'information probante qu'il doit recueillir; pour ce faire, il se fonderait probablement sur les lignes directrices données par l'organisme central ou le ministère au sujet de l'acquisition d'équipement. Le sous-critère comporterait probablement des facteurs comme :

- le besoin est justifiable;
- les exigences techniques ont été adéquatement précisées;
- toutes les options ont été prises en considération;

- le processus d'acquisition a été suffisamment géré;
- la garde et le contrôle de l'élément d'actif sont prévus.

Il peut bien entendu exister des critères encore plus particuliers pour évaluer la performance en fonction de chacun des sous-critères. À titre d'exemple, pour déterminer si le processus d'acquisition a été convenablement géré, les vérificateurs examineraient des questions comme les appels d'offres, la sélection du fournisseur et l'administration du contrat, y compris les contrôles de projet et la politique de paiement pour travaux en cours.

Les critères de vérification intégrée sont utilisés de la même manière que le sont les critères de vérification des états financiers, mais en raison de la nature élargie de la vérification, ils peuvent aussi servir à d'autres fins comme :

- servir de fondements à la communication avec les dirigeants puisqu'on demande leur consentement sur les critères;
- indiquer l'étendue de la vérification en ce qui concerne l'établissement des objectifs de la vérification;
- générer des constatations et aider à formuler et structurer des observations;
- servir de base au stade de l'examen détaillé de la vérification, en développant le programme de vérification et en formulant les questions de vérification.

Peu importe l'utilisation qu'on en fait, les critères de vérification devraient être clairement énoncés afin d'éviter tout malentendu.

SOURCES DES CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Étant donné que les critères de vérification portent sur une variété de pratiques de gestion, il

CRITÈRES À L'ÉGARD DE LA VÉRIFICATION INTERNE : DEUX EXEMPLES

VOICI LES CRITÈRES ÉLABORÉS POUR LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE DEUX FONCTIONS DE VÉRIFICATION INTERNE, LA PREMIÈRE DANS UNE SOCIÉTÉ DES ALCOOLS ET LA SECONDE DANS UN CENTRE HOSPITALIER.

LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS

- LES PROGRAMMES DE VÉRIFICATION UTILISÉS PAR LES VÉRIFICATEURS SONT PERTINENTS ET ADÉQUATS;
- LE CONTENU DES RAPPORTS DE VÉRIFICATION DE LA DIRECTION ET SON RAPPORT ANNUEL SONT APPROPRIÉS;
- LE PERSONNEL CHARGÉ D'EFFECTUER CETTE FONCTION EST COMPÉTENT ET INDÉPENDANT;
- LES RESPONSABILITÉS ATTRIBUÉES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION SONT APPROPRIÉES.

LE CENTRE HOSPITALIER

- LA FONCTION EST INDÉPENDANTE DES SERVICES OPÉRATIONNELS;
- LES DEUX MEMBRES DU PERSONNEL CHARGÉS DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE SONT COMPÉTENTS;
- LES PROGRAMMES DE VÉRIFICATION ET LE CALENDRIER DES ACTIVITÉS RÉPONDENT AUX BESOINS DE L'HÔPITAL EN CE QUI CONCERNE L'ÉLÉMENT RISQUE, L'IMPORTANCE ET L'UTILITÉ;
- LA PLANIFICATION DÉTAILLÉE DES DIFFÉRENTS TRAVAUX DE VÉRIFICATION EST ADÉQUATE, COMME LE SONT LES STRATÉGIES ADOPTÉES À L'ÉGARD DE L'ÉCHANTILLONNAGE, LES TESTS DE CORROBORATION ET L'INFORMATION PROBANTE OBTENUE;
- LES CONSTATATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION ONT ÉTÉ SÉRIEUSEMENT PASSÉES EN REVUE AVEC LES CHEFS DE SERVICE;
- LES RAPPORTS DE VÉRIFICATION COMMUNIQUENT ADÉQUATEMENT LES OBJECTIFS, L'ÉTENDUE, LES CONSTATATIONS, LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE CHACUN DES TRAVAUX DE VÉRIFICATION;
- LES PROCÉDÉS DE SUIVI, POUR ÉVALUER SI LES RECOMMANDATIONS SONT MISE EN OEUVRE RAPIDEMENT ET DE FAÇON APPROPRIÉE, SONT ADÉQUATS.²⁶⁹

est inévitable qu'ils proviennent d'une multitude de sources. Les critères se rapportant à l'intégrité du comportement, par exemple, peuvent être élaborés à partir des lois, des énoncés de politique (comme les politiques à l'égard des conflits d'intérêts) et des codes de déontologie adoptés par des associations professionnelles. Les critères touchant les normes et systèmes opérationnels peuvent être établis à partir de modèles de bonnes pratiques généralement acceptées qui ont été élaborés par des professions ou des associations. Les sources peuvent être relativement officieuses, comme celles s'appliquant aux normes de productivité pour les commis, ou elles peuvent être très officielles, comme celles s'appliquant à l'intégrité du comportement.

Les vérificateurs devraient probablement d'abord consulter les dossiers dans leur propre bureau. S'ils ont déjà effectué une ou plusieurs vérifications du client ou d'une entité semblable, ils devraient avoir élaboré nombre de critères utiles et valables. Cependant, ces critères ne devraient pas être appliqués sans avoir d'abord examiné leur validité dans les circonstances actuelles. Au fil des ans, il est parfois nécessaire d'apporter des modifications aux critères.

Dans certains cas, les entités à vérifier ont adopté des normes précises de gestion pour mesurer la performance. Les vérificateurs n'ont donc qu'à les évaluer pour déterminer si elles sont raisonnables avant de les accepter comme critères de vérification. Le vérificateur devrait pouvoir obtenir automatiquement le consentement de la direction à l'égard de ces critères.

Dans d'autres cas, il peut y avoir seulement quelques normes de gestion en place et les critères devront être élaborés. Les vérificateurs devront utiliser plusieurs sources pour développer des critères : leurs propres connaissances sur les bonnes pratiques de gestion; leurs constatations à propos des facteurs qui semblent être acceptables comme normes de performance dans des organisations

semblables; et, peut-être, des conseils de spécialistes consultés au besoin.

Bien que toutes les entités possèdent des caractéristiques bien particulières, elles ont certains traits en commun. Les vérificateurs ont fort probablement déjà eu à résoudre des questions semblables au cours d'autres missions de vérification. Ou encore, des critères peuvent avoir été élaborés par d'autres bureaux de vérification et pourraient être utilisés, en leur apportant certaines modifications, à la vérification d'une organisation qui a des normes de gestion inadéquates ou inadéquatement documentées. L'accès à ce genre de critères pourrait procurer des économies considérables en temps et argent.

Voici une source de critères de vérification que tout vérificateur devrait consulter : les directives et lignes directrices émises par tout organisme central ou organisme subventionnaire pertinent. Ces directives et lignes directrices sont souvent présentées de façon qu'il soit relativement facile de les transformer en critères. Elles doivent, de toute manière, être prises en considération étant donné qu'elles précisent les attentes spécifiques de la direction et qu'elles fournissent un cadre de travail pour toute administration. Même si aucune directive ou ligne directrice n'existe pour guider l'organisation, il se peut que des organismes centraux ou des organismes subventionnaires dans d'autres juridictions aient publié des normes qui pourraient servir de fondements aux critères à élaborer pour la vérification.

Lorsque les vérificateurs utilisent un document d'un organisme central ou de toute autre source pour élaborer les critères de vérification, ils devraient veiller à ce que leur travail ne devienne pas simplement une vérification de conformité effectuée au nom de l'autorité centrale. Les praticiens de la vérification intégrée doivent se concentrer sur les questions qui sont vraiment essentielles au succès de l'organisme ou de la fonction; ils ne

doivent pas se préoccuper des détails administratifs au détriment de ce qui est vraiment vital.

Plusieurs autres sources sont utilisées fréquemment par les vérificateurs pour élaborer des critères. Le simple fait que l'organisation à vérifier n'a établi aucune ou très peu de normes satisfaisantes de gestion que peut utiliser le vérificateur pour élaborer des critères ne signifie pas que des normes acceptables n'ont pas été établies ailleurs. Des entités semblables dans d'autres secteurs d'activité peuvent avoir des normes qui serviraient de critères valables. Même s'il n'existe aucune norme officiellement établie, la performance d'entités semblables peut servir de point de comparaison utile.

D'autres sources de critères comprennent la documentation portant sur le secteur d'activité où se déroule la vérification ou sur des professions analogues. Dans certains cas, les vérificateurs ont consulté des experts dans les domaines pertinents lorsque leurs propres connaissances du domaine n'étaient pas suffisantes pour l'établissement de critères valables. Ces experts font souvent partie de l'équipe de vérification du début jusqu'à la fin de la vérification. Parfois, les vérificateurs font appel à leur expertise seulement pour effectuer une partie de la vérification.

À mesure que le nombre de vérifications intégrées augmentera, le nombre et l'éventail des critères de vérification valables augmentera également. En se familiarisant avec les diverses sources possibles, les praticiens pourront améliorer l'efficacité de leur vérification.

267 MANUEL DU BVG, §2307.02.

268 MANUEL DE COMPTABILITÉ ET DE VÉRIFICATION POUR LE SECTEUR PUBLIC, « PLANIFICATION - MISSIONS DE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES » (ICCA, 1990), § SP 6410.27-.29.

269 EXEMPLES TIRÉS DE *LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE AU CANADA : PERSPECTIVE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE PROVINCIALE* (OTTAWA: FCVI, 1985) pp. 141 & 164.

CHAPITRE 20

L'INFORMATION
PROBANTEQU'EST-CE QUE
L'INFORMATION PROBANTE ?

La collecte et l'analyse de l'information probante sont essentielles à la vérification. Dans son *Dictionnaire de la comptabilité et de la gestion financière*, Louis Ménard définit l'information probante comme suit : « Tout élément qui sert à établir la véracité d'un fait ou d'une assertion ».

Pour les praticiens de la vérification intégrée, l'information probante constitue les faits ou les éléments utilisés pour :

- déterminer si, en ce qui concerne la comptabilité, la gestion et les opérations de l'organisation, la direction et les employés ont accepté et adopté des principes, des politiques ou des normes appropriés visant l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources (c'est-à-dire déterminer si les critères de vérification ont été respectés);
- démontrer à une tierce partie que l'opinion du vérificateur est correcte.

Comme nous en avons discuté, les vérificateurs utilisent des critères reconnus pour déterminer si l'entité à vérifier a accordé toute l'importance voulue à l'économie, l'efficacité et l'efficacité dans la gestion des ressources.

En exécutant les tâches précisées dans les programmes de vérification, le vérificateur obtiendra des éléments probants l'aidant à évaluer le respect des critères. Cette information, appelée « information probante », est obtenue durant le travail de vérification grâce aux techniques abordées plus loin dans le présent chapitre.

NORMES RÉGISSANT
L'INFORMATION PROBANTE
OBTENUE DANS LE CADRE DE
LA VÉRIFICATION
D'OPTIMISATION DES
RESSOURCES

Pour guider les vérificateurs, et s'assurer de l'adoption de stratégies professionnelles appropriées, divers organismes ont établi des normes touchant l'information probante à utiliser dans le cadre des vérifications intégrées. L'Institut Canadien de Comptables Agréés a adopté la norme suivante :

Le vérificateur doit réunir des éléments probants suffisants et adéquats pour pouvoir étayer convenablement son rapport.²⁷⁰

La politique générale adoptée par le Bureau du vérificateur général du Canada est sensiblement la même :

Il faut réunir suffisamment d'information probante pour pouvoir étayer convenablement le rapport.²⁷¹

Le General Accounting Office des États-Unis utilise la norme suivante :

Le vérificateur doit réunir de l'information probante pertinente en quantité et en qualité suffisantes pour pouvoir étayer convenablement ses constatations et ses conclusions...²⁷²

L'INFORMATION PROBANTE

L'INFORMATION RECUEILLIE ET UTILISÉE PAR LE VÉRIFICATEUR POUR DÉTERMINER SI LES CRITÈRES DE VÉRIFICATION SONT RESPECTÉS.

Ces normes soulèvent toute une gamme de concepts importants liés à l'information probante : *pertinence, fiabilité, suffisance* et *à-propos*. Il est important de bien comprendre ce que signifient ces termes, bien qu'il importe de se rappeler qu'ils sont étroitement liés, et l'information probante doit être considérée en tenant compte de tous ces concepts.

INFORMATION PROBANTE PERTINENTE

PERTINENCE

ON SIGNIFIE PAR PERTINENCE QUE LES ÉLÉMENTS ET LES FAITS UTILISÉS COMME INFORMATION PROBANTE DOIVENT AVOIR RAPPORT AUX ÉLÉMENTS À VÉRIFIER ET À LA PÉRIODE VISÉE PAR LA VÉRIFICATION.

Pour être pertinente, l'information utilisée pour étayer une constatation doit avoir un lien logique avec la constatation. À titre d'exemple :

- Lorsque les vérificateurs tentent de vérifier les coûts de production imputables à la main-d'oeuvre en utilisant des pièces justificatives, ils doivent s'assurer que la convention collective consultée est bien celle en vigueur. L'utilisation d'une entente désuète produirait une information probante non pertinente.
- Si la politique est de réusiner les pneus après 60 000 kilomètres au lieu d'en acheter de nouveaux, l'information probante recueillie pour démontrer que les pneus ceinturés d'acier durent plus longtemps que les pneus à plis croisés n'est pas pertinente.

LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION PROBANTE

L'information est fiable si elle se conforme aux faits. Autrement dit, les éléments probants sont fiables s'ils sont valables. Pour être fiable, l'information probante doit être obtenue à partir d'une source fiable.

LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION PROBANTE

LE DEGRÉ DE CONFIANCE ACCORDÉ À LA SOURCE DE L'INFORMATION UTILISÉE COMME INFORMATION PROBANTE.

Voici les moyens généralement reconnus pour évaluer la fiabilité des éléments probants :

- l'information probante que le vérificateur obtient d'une source indépendante est vraisemblablement plus fiable que celle qu'il obtient de l'entité vérifiée;
- l'information probante que le vérificateur obtient d'un bon système de contrôle interne est vraisemblablement plus fiable que celle qu'il obtient d'un contrôle interne inadéquat ou inexistant;
- l'information probante que le vérificateur obtient directement (en ayant recours à l'examen sur place, l'observation, le calcul et l'inspection) est plus fiable que celle qu'il obtient indirectement;
- l'information probante que le vérificateur obtient de documents est habituellement plus fiable que celle qu'il obtient verbalement, et les documents originaux sont plus fiables que les copies;
- la fiabilité de l'information croît lorsqu'elle est corroborée par une autre source;
- l'information probante que le vérificateur obtient dans des conditions où les personnes interrogées peuvent parler librement est plus fiable que celle qu'il obtient lorsque ces conditions n'existent pas;
- l'information probante que le vérificateur obtient d'une personne qui n'a aucun parti pris et qui connaît à fond le secteur visé par la vérification est plus fiable que celle qu'il obtient d'une personne qui a des préjugés ou qui ne connaît pas toute la situation;

- l'information probante que le vérificateur obtient des déclarations faites par les cadres de l'organisme à vérifier est plus fiable lorsque ces déclarations sont confirmées par écrit.

L'INFORMATION PROBANTE SUFFISANTE

Par suffisance, on entend la quantité d'éléments probants nécessaire pour permettre au vérificateur de tirer une conclusion en ce qui concerne l'objectif de la vérification. Les vérificateurs devraient se demander s'ils ont obtenu suffisamment d'éléments probants pour convaincre une personne raisonnable de la validité de la constatation. Dans certains cas, il peut être utile et approprié d'avoir recours à des méthodes statistiques pour évaluer la suffisance.

L'INFORMATION PROBANTE SUFFISANTE

LA QUANTITÉ D'ÉLÉMENTS PROBANTS REQUIS POUR PERMETTRE AU VÉRIFICATEUR D'ADOPTER UNE OPINION EN CE QUI CONCERNE L'OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION.

Voici les facteurs à considérer pour évaluer la suffisance de l'information probante :

- la qualité de l'information probante obtenue;
- l'importance relative d'une constatation;
- le degré de risque associé à la possibilité d'adopter une opinion erronée;
- l'expérience acquise durant les travaux de vérification précédents quant au degré de fiabilité des comptes et déclarations de l'entité vérifiée;
- la susceptibilité d'un client en ce qui concerne un sujet donné;
- le degré de certitude à offrir;
- la force de persuasion d'une information probante;
- le coût d'obtention d'une information probante par rapport à l'avantage qu'elle offre en étayant la constatation.

L'INFORMATION PROBANTE ADÉQUATE

Par adéquate, on entend une information probante qui permet au vérificateur d'appuyer convenablement une constatation ou une conclusion. C'est en fait une autre façon de décrire la qualité de l'information probante : sa fiabilité et sa pertinence.

Les vérificateurs devraient toujours se rappeler que le fardeau de la preuve — c'est-à-dire la responsabilité de fournir une information probante suffisante pour justifier une conclusion de vérification — revient au vérificateur. Ils doivent exercer leur jugement pour déterminer ce qu'il suffit de recueillir.

Facteurs à considérer au stade de la planification

Au moment de la planification d'une vérification intégrée, les vérificateurs devraient déterminer la nature, les sources et la disponibilité des éléments probants dont ils auront besoin. Pour ce faire, ils devraient tenir compte des facteurs suivants :

- *La stratégie de vérification.* La nature de l'information probante nécessaire si la vérification est axée sur les processus peut être différente de celle requise si la vérification est axée sur les résultats.
- *L'utilisation du travail d'un autre vérificateur ou examinateur.* Si d'autres rapports de vérification ou études sont disponibles, les vérificateurs peuvent décider de les utiliser comme information probante. Si les vérificateurs sont au courant d'autres examens qui sont prévus, ils peuvent décider de coordonner leur travail pour utiliser les résultats de ces travaux. Si l'information probante doit être obtenue d'autres vérifications ou études, les vérificateurs devraient déterminer : la pertinence des objectifs, de l'étendue et des critères de ces travaux à leur propre vérification; si le travail a été mené conformément aux normes de vérification d'optimisation des ressources; la com-

pétence et l'indépendance du vérificateur ou de l'examineur; et la fiabilité des conclusions tirées de la vérification ou de l'étude. Les vérificateurs devraient aussi déterminer la nécessité de corroborer les éléments probants. (Nous abordons cette question au chapitre 22.)

- *Exigences quant au rapport.* La quantité d'éléments probants requise pour se faire une opinion globale sur une organisation peut être relativement plus importante que l'information probante nécessaire pour déceler et signaler les lacunes.
- *Le coût de l'obtention de l'information probante.* Les vérificateurs ne pourront peut-être pas réussir à obtenir de l'information probante d'une source particulière à un coût raisonnable pour respecter le calendrier de vérification. Dans de tels cas, ils évalueraient la possibilité d'obtenir d'autres éléments appropriés dans le délai requis.

L'utilisation du travail d'un autre vérificateur

En vérification, l'expression « utilisation du travail d'un autre vérificateur » est employée dans toute une gamme de situations. Chacun de ces emplois traduit l'obligation qu'ont les vérificateurs de fonder leur opinion sur une information probante suffisante et adéquate, ce qui implique souvent la substitution d'une forme de preuve par une autre.

À titre d'exemple, les vérificateurs peuvent réduire la quantité de sondages de corroboration nécessaires sur les états financiers s'ils ont la preuve que l'information contenue dans ces états provient de systèmes d'information bien contrôlés. Ils se fient aux contrôles internes pour déterminer la nature, l'étendue et le délai des procédés de corroboration. De même, le vérificateur d'une société d'État mère peut, après avoir effectué certains procédés à un niveau plus élevé, se fier en grande partie au travail d'un autre vérificateur compétent qui a vérifié les états financiers d'une filiale.

Les vérificateurs peuvent également se fier au travail de spécialistes tels des avocats, des ingénieurs, des actuaire ou des gemmologistes qui, en qualité de spécialistes, expriment des opinions professionnelles sur des questions portant sur les états financiers. Le degré de confiance que les vérificateurs peuvent accorder aux travaux effectués par des experts pourra réduire la quantité de travail qu'ils devront effectuer eux-mêmes.

L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

EN VÉRIFICATION INTÉGRÉE, L'UTILISATION DES RÉSULTATS OBTENUS PAR UN AUTRE VÉRIFICATEUR SIGNIFIE LA SUBSTITUTION D'UN TRAVAIL DEVANT AUTREMENT ÊTRE FAIT PAR LE VÉRIFICATEUR. SELON CETTE DÉFINITION, LE TRAVAIL D'UN AUTRE COMPREND SES ÉVALUATIONS AINSI QUE LES DOCUMENTS DE TRAVAIL À L'APPUI.

DEGRÉ D'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

Peu importe la situation dans laquelle les vérificateurs s'appuient sur de l'information probante, certaines règles de base s'appliquent. Premièrement, les vérificateurs ne se fient pas aveuglément au travail d'un autre, ils prennent des mesures pour s'assurer que cette confiance est méritée. Ainsi, avant de se fier aux contrôles internes touchant les principaux systèmes d'information, les vérificateurs analyseront les systèmes et s'assureront qu'ils ont fonctionné comme prévu durant la période faisant l'objet de la vérification. Avant de se fier au travail du vérificateur des états financiers d'une filiale, le vérificateur de la société d'État mère s'assurera que le vérificateur de la filiale comprend ses objectifs, qu'il est au courant de l'utilisation éventuelle de son travail et qu'il a effectué une vérification suffisante en fonction de ces objectifs. Avant de se fier au travail d'un spécialiste, le

vérificateur évalue la réputation du spécialiste et s'assure que l'information fournie à ce dernier est complète, exacte et actuelle et que les principales hypothèses utilisées par le spécialiste sont conformes aux autres éléments probants recueillis par le vérificateur.

Deuxièmement, les vérificateurs considèrent la somme des éléments probants recueillis de nombreuses sources pour tirer leurs conclusions. Ce sont l'accumulation et la corroboration de l'information probante provenant d'une variété de sources qui constituent la base de leurs conclusions. Toute incohérence importante parmi les éléments probants provenant de différentes sources doit être résolue avant que le vérificateur puisse exprimer une opinion. L'information probante obtenue en utilisant le travail d'un autre vérificateur doit être comparée à tous les autres renseignements à la disposition du vérificateur.

En dernière analyse, les vérificateurs doivent connaître suffisamment les aspects importants des questions examinées pour être en mesure d'exprimer une opinion et de rédiger leurs propres rapports, dont ils sont les seuls responsables. Cette utilisation du travail d'une autre personne ne libère aucunement les vérificateurs de la responsabilité du rapport et met en lumière l'importance de leur décision concernant l'utilisation du travail d'un autre vérificateur.

LA DÉCISION D'UTILISER LE TRAVAIL DU VÉRIFICATEUR INTERNE EXIGE QUE LE VÉRIFICATEUR CONNAISSE SUFFISAMMENT BIEN LE SUJET POUR ÊTRE EN MESURE D'ÉVALUER LA VALIDITÉ ET LA PORTÉE DES CONCLUSIONS DU VÉRIFICATEUR INTERNE. DE MÊME, LA CONFIANCE ACCORDÉE AU TRAVAIL DE VÉRIFICATION INTERNE N'ÉLIMINERA JAMAIS LA NÉCESSITÉ POUR LE VÉRIFICATEUR D'EXÉCUTER CERTAINS TRAVAUX LUI-MÊME.

Au chapitre 22, nous traitons plus en détail de la question de l'utilisation du travail d'un autre.

M É T H O D E S U T I L I S É E S P O U R R E C U E I L L I R L ' I N F O R M A T I O N P R O B A N T E

Le vérificateur a recours à plusieurs techniques pour obtenir l'information probante nécessaire. Voici celles décrites dans un des manuels publiés sur la vérification intégrée :²⁷³

L'examen des documents. Les documents écrits (correspondance, notes de service, procès-verbaux, rapports, documentation sur les systèmes, directives au personnel de l'entité, rapports de vérification interne) constituent une des grandes sources d'information probante.

Analyses. L'examen analytique permet souvent de comparer des chiffres, des tendances, des ratios, des processus, des procédés, et ainsi de suite. Le jugement et la compétence étant deux éléments essentiels de l'analyse, il est préférable que cette technique soit utilisée par des experts et spécialistes du sujet analysé.

Enquêtes. Le vérificateur fait habituellement enquête sur les causes et les conséquences des constatations importantes faites dans le cadre d'une vérification. L'observation de résultats peu satisfaisants l'amène à examiner avec soin notamment les systèmes, les procédés, les pratiques de gestion et le cadre de fonctionnement de l'organisation afin d'en trouver les causes.

Entrevues, demandes de renseignements et études. Il faut noter au dossier l'information obtenue en entrevue et jugée importante par le vérificateur. Les entrevues fourniront au vérificateur qui prend soin de bien les préparer une information de meilleure qualité (à titre d'exemple, les listes de contrôle constituent souvent un outil pratique pour mener à bien les entrevues).

Observation sur place, inspection, utilisation de photographies. Ces techniques servent depuis longtemps à obtenir de l'information probante ayant

trait aux biens matériels et peuvent permettre d'acquérir des éléments de preuve valables relativement à des personnes, des objets ou des événements liés de façon pertinente aux travaux de vérification. Nous tenons à souligner toutefois que bien qu'elles permettent au vérificateur d'acquérir des éléments de preuve valables relativement à des événements s'étant déroulés à un moment précis, ces techniques ne peuvent servir seules à formuler des conclusions sur des questions qui concernent une période donnée.

Examen des dossiers sur les systèmes et des mises à jour. Cette technique permet de comprendre la manière dont sont exercées certaines fonctions au sein de l'entité, notamment le déroulement des opérations ainsi que les méthodes utilisées pour assurer la qualité des résultats et des produits, et générer les données et les contrôles nécessaires. Elle permet au vérificateur de savoir si un contrôle donné existait à tel ou tel moment, mais elle ne lui fournit pas de preuves des résultats qu'ont pu produire ces procédés de contrôle.

Confirmation. La demande de confirmation est un procédé de corroboration de l'information probante auprès de tiers. Souvent utilisée pour obtenir confirmation de l'existence d'un élément d'actif ou de passif, cette technique peut aussi permettre au vérificateur de savoir si les procédés que l'organisme vérifié utilise à l'égard des clients de son programme fonctionnent vraiment de la manière indiquée par le vérifié.

Vérification détaillée par sondage. De manière générale, la vérification par sondage est l'application de procédés de vérification à un échantillon d'éléments prélevés dans une population donnée. Le vérificateur établit alors des prévisions pour l'ensemble de la population. L'information probante obtenue par cette technique permet de donner au vérificateur une partie de la certitude dont il a

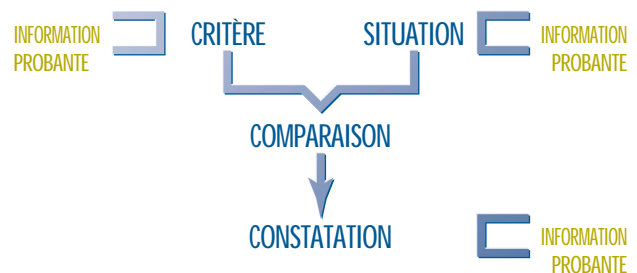
besoin pour tirer une conclusion sur le respect de certains critères de vérification précis. Plus la mise au point du sondage est rigoureuse, plus la certitude qu'il est possible d'obtenir est grande. Les méthodes de vérification par sondage varient en fonction de l'opération ou du secteur d'activité vérifié, du critère d'évaluation utilisé et du genre d'information probante qu'il est possible d'obtenir. L'utilisation de méthodes statistiques ajoute de la précision au prélèvement de l'échantillon et à la prévision des résultats.

Sondages. Cette technique pourrait être ajoutée à la liste.

PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET INFORMATION PROBANTE

Comment cette définition de l'information probante s'applique-t-elle au processus de vérification intégrée ?

TABLEAU 20.1 : PROCESSUS DE
VÉRIFICATION



Le tableau 20.1 montre le processus de vérification : un critère appliqué à la situation actuelle pour en déduire une constatation. À chacune de ces étapes critiques, le vérificateur doit obtenir des éléments ou faits pour étayer les énoncés qu'il a l'intention de faire dans son rapport de vérification.

L'information probante est étroitement liée aux critères de vérification. Il importe de se rappeler des points suivants :

- Les critères sont essentiels à toute observation faite durant la vérification. Ils doivent être objectifs ainsi qu'utiles et pertinents.
- Quant à la situation à vérifier, les vérificateurs doivent s'assurer que leurs déclarations et descriptions sont précises et bien étayées. Ils doivent fournir des preuves adéquates pour soutenir ces déclarations.
- Pour comparer de façon juste la situation à vérifier aux critères, on doit bien connaître l'entité à vérifier et son environnement. L'information probante doit être évaluée dans le contexte approprié.
- Une performance satisfaisante ne signifie pas une performance parfaite. Souvent les normes portant sur la performance sont énoncées de façon à reconnaître que le monde dans lequel nous vivons est loin d'être parfait.
- Les critères et les comparaisons devraient servir de cadre de travail pour guider l'analyse des vérificateurs; ils ne devraient aucunement remplacer leur analyse.

Pour résumer, l'information probante est plus souvent à caractère convaincant que concluant. Le risque, l'importance relative, la nature délicate de la question à signaler, et le coût de l'obtention des éléments probants devraient déterminer la nature et la quantité d'information probante à recueillir. Dans des secteurs qui soulèvent une vive controverse, le degré convaincant de l'information probante devrait être élevé. La fiabilité de la source et le type de preuves recueillies influent sur le caractère convaincant de l'information probante et, par conséquent, sur la quantité dont aura besoin le vérificateur. Lorsqu'il se fie à une information suffisante et adéquate, le vérificateur devrait être en mesure de formuler des opinions en sachant bien qu'elles pourront résister à tout examen critique.

270 NORMES DE L'ICCA, §.31.

271 MANUEL DU BVG, §2501.01.

272 GAO STANDARDS, §6.46.

273 CETTE SECTION EST ADAPTÉE DU MANUEL DU BVG, §2501.28-.40.

S E C T I O N 4

**AUTRES
CONSIDÉRATIONS
IMPORTANTES**

C H A P I T R E 2 1

VÉRIFICATION
INTERNE

Le concept de la vérification intégrée a d'abord été élaboré dans le but d'appuyer le lien de responsabilité qui découle de l'obligation de rendre compte entre la direction et le corps législatif ou administratif, et le rôle que joue le vérificateur externe à cet égard. Cependant, la vérification intégrée n'est pas réservée exclusivement aux vérificateurs externes. Les considérations relativement à l'optimisation des ressources peuvent aussi constituer un aspect important de la pratique de la vérification interne. Par le biais de la vérification intégrée, les vérificateurs internes, comme tous les autres professionnels investis d'un mandat d'étude interne, peuvent contribuer grandement à l'efficacité de leur organisation.

À titre d'exemple, dans la version bilingue des normes de la pratique professionnelle de la vérification interne²⁷⁴ de l'Institut des vérificateurs internes (traduite par l'Institut français des auditeurs et contrôleurs internes), l'étendue du travail de vérification interne comprend : l'évaluation de l'utilisation économique et efficiente des ressources, et l'examen des réalisations des objectifs et buts établis en ce qui concerne les activités et les programmes. De fait, aujourd'hui une proportion importante des vérifications intégrées est effectuée par les vérificateurs internes, qui soutiennent les liens de responsabilité qui existent entre les cadres d'exécution et leurs supérieurs hiérarchiques ou encore, dans les rares cas où le vérificateur interne relève directement du corps législatif ou administratif, il répond aux besoins de reddition de comptes de celui-ci.

Le présent chapitre n'a pas pour objet de décrire toutes les dimensions ni tous les détails de la pratique de la vérification interne. Nombre d'excellentes publications existent sur le sujet et nous suggérons aux étudiants sérieusement intéressés par cette pratique de consulter les publications de l'Institut des vérificateurs internes. Notre propos porte plutôt sur la description et l'examen des liens qui existent entre la vérification intégrée et la pratique de la vérification interne.

Q U ' E S T - C E Q U ' O N E N T E N D
P A R V É R I F I C A T I O N
I N T E R N E ?

Lancée voilà déjà plusieurs décennies, la vérification interne consiste à évaluer l'adéquation du système de contrôle interne d'une organisation. D'abord utilisée en rapport avec les transactions financières de l'entité, la vérification interne visait essentiellement à déterminer si les procédures établies étaient respectées. Tant dans le secteur public que dans l'entreprise privée cette technique s'est développée au fil des ans. Aujourd'hui, la plupart des mandats de vérification interne comportent la vérification des pratiques et des systèmes non financiers; il est aussi courant pour les vérificateurs internes de faire des recommandations en vue d'apporter des changements qui produiront des économies et autres améliorations.

L'énoncé des responsabilités de la vérification interne, publié en 1990 par l'Institut des vérificateurs internes, décrit la vérification interne comme suit :

[La vérification] interne est une fonction indépendante d'appréciation exercée dans une organisation par un de ses Services pour examiner et évaluer ses activités. L'objectif de [la vérification] interne est d'aider les membres de l'organisation à exercer efficacement leurs responsabilités. À cet effet, [la vérification] interne leur fournit des analyses, des apprécia-

tions, des recommandations, conseils et informations sur les activités examinées... Les membres de l'organisation auxquels [la vérification] interne apporte son concours comprennent l'équipe de direction et le conseil d'administration.

L'étendue des travaux doit comprendre l'examen et l'appréciation de la pertinence et de l'efficacité du système de contrôle interne de l'organisation, et de la qualité d'exécution des responsabilités confiées.

Cette définition est suffisamment générale pour comprendre une variété de mesures qui peuvent donner lieu à toute une gamme d'avantages pour l'organisation. Quelques exemples de ces avantages que procurent les services de vérification interne sont mentionnés ci-dessous. Ces avantages ont été identifiés comme des « produits » au cours d'un projet de recherche²⁷⁵ mené sur la vérification interne. Ces produits ne sont pas mutuellement exclusifs; la plupart des groupes de vérification interne offrent plus qu'un produit. Cependant, peu de groupes prétendent offrir tous ces produits; les vérificateurs internes ne sauraient répondre aux besoins de tout le monde — chaque vérification doit porter sur un élément particulier. D'ailleurs, il est préférable pour le vérificateur interne que cet élément corresponde aux attentes de la personne ou des personnes de qui il relève. Dans un cas comme dans l'autre, le vérificateur interne offre au client :

- l'assurance qu'il y a conformité avec les politiques et procédés établis pour les opérations quotidiennes (le cas échéant; ils ne sont pas tous toujours vérifiés) :
 - système financier;
 - personnel;
 - équipement/achat;
 - production/service;
 - marketing et vente.
- l'identification des économies à réaliser relative-

ment aux coûts d'exploitation ou de fonctionnement dans un ou tous les domaines mentionnés ci-dessus;

- l'examen des problèmes connus et l'élaboration de solutions dans un ou tous les domaines mentionnés ci-dessus;
- des évaluations globales de l'à-propos de l'équilibre entre le risque et le contrôle en ce qui concerne un ou tous les systèmes mentionnés ci-dessus;
- la réduction des honoraires de vérification externe d'attestation, en affectant du personnel de la vérification interne à l'équipe du vérificateur externe ou en effectuant certains des travaux — variant de la préparation des documents de travail détaillés et les analyses jusqu'à la vérification de directions et de filiales — au nom du vérificateur d'attestation ou sous sa surveillance;
- la présentation à la direction d'information ou d'études spéciales durant des périodes de grands changements administratifs comme ceux qui résultent du lancement de nouveaux programmes, de la réduction des effectifs ou de la déréglementation;
- le perfectionnement des cadres d'exécution en les détachant au service de vérification interne pour des stages de courte durée afin de leur permettre d'acquérir une meilleure connaissance de l'ensemble de l'organisation;
- une contribution à un environnement positif, ou une plus grande sensibilisation au contrôle ou aux questions touchant la performance qui facilitent l'élaboration de systèmes et de pratiques ayant un bon rapport coût-efficacité;
- l'assurance quant à l'exhaustivité, la pertinence et la fiabilité de l'information fournie à la direction;
- la confirmation qu'on s'est bien acquitté de toutes les opérations d'une coentreprise et qu'on s'est conformé aux ententes;

- la validation des évaluations utilisées et des éléments d'actif acquis durant les prises de contrôle;
- les yeux et les oreilles de la haute direction en ce qui concerne la confirmation de problèmes soupçonnés, l'apport d'une perspective nouvelle provenant de l'extérieur du service qui porte sur l'interaction et l'intégration des unités organisationnelles.

LE CLIENT DE LA VÉRIFICATION INTERNE

La vérification interne compte parmi les principales pratiques de gestion; la fonction de vérification interne relève généralement de la haute direction et c'est la direction qui constitue son principal client, sinon le seul.

Pendant, cela n'est pas toujours le cas. Parfois, la fonction de vérification interne relève directement du corps législatif ou administratif. À titre d'exemple, dans certaines administrations municipales, le vérificateur interne relève directement du conseil municipal. Par contre, dans les sociétés d'État, la fonction de vérification interne relève d'un comité de vérification du conseil d'administration. Dans ces cas, un rôle actif de surveillance et d'appui par les membres du conseil d'administration peut améliorer la vérification interne et accroître son indépendance relative.

Sur le plan organisationnel, la fonction de vérification interne est généralement mise à part afin d'assurer l'indépendance des vérificateurs internes pour qu'ils puissent évaluer objectivement les systèmes, les pratiques et les opérations sur lesquels porte la vérification.

Puisque dans la majorité des cas, les vérificateurs internes relèvent de la haute direction, nous consacrerons le reste du chapitre et le chapitre suivant à ce lien. Nous tenons à signaler que dans les cas où le vérificateur interne relève directement du

corps législatif ou administratif, l'interprétation de certains points pourrait devoir varier ou être élargie le cas échéant.

Trois facteurs clés contribuent à une vérification interne efficace et déterminent largement les avantages que les organismes peuvent espérer réaliser. L'appui de la haute direction est de loin le facteur le plus important. La haute direction établit les attentes et elle contrôle autant les ressources que l'accès à celles-ci. Quant au deuxième facteur clé, il s'agit de la compétence des gens qui dirigent la fonction et qui sélectionnent et affectent le personnel à la vérification interne. Le troisième facteur clé est la place qu'occupe la fonction vérification interne dans l'organisation ainsi que les structures à l'intérieur desquelles elle s'exerce. Les structures influent sur la façon dont les gens perçoivent et exercent leurs rôles ainsi que sur la façon dont ces rôles sont perçus par d'autres personnes. Les structures peuvent faciliter ou nuire à la productivité et modifier la rapidité avec laquelle les changements surviennent.

L'APPUI DE LA HAUTE DIRECTION ET LE MILIEU ORGANISATIONNEL

Le succès des vérificateurs internes dépend avant tout de l'appui réel et visible qu'ils reçoivent des cadres supérieurs. Un appui réel provenant des échelons les plus élevés de l'organisation donne aux vérificateurs internes l'indépendance nécessaire pour fonctionner avec succès. Cet appui est plus important que l'échelon dont le vérificateur relève, que les titres ou que les mandats officiels. Avec l'appui et la participation de la haute direction, on peut compter obtenir les résultats suivants :

- les ressources adéquates seront allouées;
- le respect de la fonction s'ensuivra;
- les vérificateurs internes pourront mieux comprendre le point de vue de la haute direction quant à la mise sur pied du genre de vérifica-

tion interne attendue;

- le personnel possédant les compétences nécessaires sera prêt à effectuer des vérifications internes;
- l'attitude des gestionnaires subalternes (dont la collaboration aux vérifications internes et l'attention aux constatations de celles-ci sont essentielles à l'efficacité de la fonction) envers la fonction sera modelée.

LE STATUT ORGANISATIONNEL

La crédibilité accordée aux conclusions de la vérification interne dépend largement du degré d'objectivité et d'indépendance des vérificateurs face aux éléments vérifiés. Cela signifie que la vérification interne devrait constituer une fonction distincte et indépendante des unités fonctionnelles et de soutien auxquelles appartiennent les systèmes, pratiques et opérations qu'elle est appelée à vérifier. De plus, les vérificateurs individuels sont plus crédibles lorsqu'ils vérifient des questions pour lesquelles ils ne sont ou n'ont pas été tenus responsables. L'engagement personnel diminue l'indépendance et l'objectivité, caractéristiques essentielles à l'obtention de résultats efficaces.

Dans une certaine mesure, la crédibilité dépendra aussi du statut et de l'autorité des personnes de qui relève la fonction de vérification interne. À titre d'exemple, les chances sont moins nombreuses qu'un gestionnaire prenne au sérieux une vérification interne de son domaine de responsabilité si cette vérification est effectuée par une unité qui relève d'un subalterne que si cette unité relevait d'une personne d'un niveau supérieur à ce gestionnaire.

La place qu'occupe la fonction de vérification dans l'organigramme n'est qu'un des moyens à la portée de la haute direction pour démontrer son appui à la vérification interne. Un appui visible peut être donné en exprimant la volonté de voir

effectuer des vérifications dans des domaines pour lesquels les cadres supérieurs sont directement responsables. L'appui peut aussi être manifesté en créant un environnement où les vérificateurs internes ont des contacts informels et fréquents avec les cadres supérieurs et le comité de vérification, le cas échéant. Lorsqu'il est connu que les vérificateurs internes ont accès aux hauts échelons de l'organisme et qu'ils ont suffisamment d'appui pour signaler les déficiences sans voir leur carrière menacée, les vérificateurs internes jouiront d'un statut, au sein de l'organisme, qui facilitera de beaucoup leur travail. Avec ce statut viendra le respect de l'indépendance et de l'objectivité avec lesquelles ils s'attaquent à leur travail, et une acceptation croissante de la fonction et de ses rapports à travers l'organisme.

LES NORMES

L'appui officiel de la direction se manifestera par le respect de la portée des normes de vérification. Comme la plupart des disciplines, la vérification interne est régie par des normes établissant les attentes d'une saine pratique. Ces normes incluent et codifient les particularités qui caractérisent, pour ne pas dire créent, une fonction de vérification distincte des autres formes d'examen. Sans normes, il n'y a pas vraiment de vérification ni de travaux que le vérificateur externe pourrait utiliser.

En examinant l'ensemble des pratiques de vérification interne, l'Institut des vérificateurs internes établit des normes pour la vérification interne traitant de questions comme l'étendue de l'examen, l'indépendance et l'objectivité du vérificateur, l'exécution de la vérification, ainsi que le leadership, la sélection et l'affectation du personnel, et la gestion de la fonction. Dans des contextes organisationnels particuliers, d'autres normes peuvent être adoptées pour régir le travail de vérification interne s'y rapportant (à titre d'exemple,

citons l'Administration fédérale où les normes de l'Institut des vérificateurs internes ont été adaptées et publiées par le Secrétariat du Conseil du Trésor). La traduction de telles normes en des termes précis et opérationnels formera le cadre théorique d'attentes bien comprises, qui aideront à garantir que le travail des vérificateurs internes reçoit l'appui de la haute direction et peut être utilisé par les vérificateurs externes.

LE LEADERSHIP ET LA SÉLECTION ET L'AFFECTATION DU PERSONNEL

Les compétences particulières et les connaissances requises des vérificateurs internes dépendront de la nature des activités de l'organisme qu'ils doivent examiner. Le travail d'équipe est la clé du succès. Les sources de talent comprennent tant le personnel à temps plein de la vérification interne que le personnel de l'organisme qui peut être détaché au service de vérification interne, soit pour des projets de courte ou de longue durée, souvent dans le cadre du programme de perfectionnement des employés. Ces ressources peuvent être complétées par l'adjudication de services professionnels. L'appui de la haute direction est primordial à cet égard, étant donné que la fonction a besoin d'un budget adéquat et d'un statut particulier pour attirer le personnel compétent.

LE LEADERSHIP

Un bon leadership est essentiel pour que la vérification interne puisse mettre en œuvre la vérification intégrée avec succès. L'expérience acquise en vérification intégrée indique que des exigences particulièrement difficiles seront imposées à ceux qui mènent le travail. Le chef ne possède peut-être pas lui-même toutes les compétences et les connaissances requises par l'équipe, mais il doit pouvoir

déterminer quand et où celles-ci seront nécessaires, recruter ces experts et les inclure dans une équipe qui peut, de façon crédible, effectuer la vérification.

Les chefs d'équipe doivent posséder de nombreuses qualités. Ils doivent notamment :

- faire preuve de perspicacité pour déceler les grandes questions à vérifier;
- reconnaître quand il faut faire appel à des experts et savoir se servir de cette expertise;
- avoir une habileté en communications interpersonnelles;
- inspirer le respect et obtenir la collaboration nécessaire;
- avoir une approche souple, constructive et novatrice.

LES COMPÉTENCES

La crédibilité des vérifications internes dépend de la crédibilité de ceux qui les effectuent. Il est donc essentiel que les compétences en vérification et autres disciplines connexes correspondent au travail qui doit être effectué. Les compétences de l'équipe de vérification interne fourniront au vérificateur externe un indice du degré de confiance qu'il pourra accorder au travail de vérification interne.

Dans certains cas, différents types et niveaux d'expertise techniques seront nécessaires pour traiter du domaine à vérifier et pour gagner une certaine crédibilité auprès de l'organisme vérifié. Les équipes de vérification interne devront faire appel à une expertise technique suffisante pour pouvoir comprendre les pratiques en vigueur dans le domaine à vérifier. Sans cela, il leur sera difficile de mener à bien leurs projets ou de faire accepter leurs rapports.

À part ce genre d'expertise technique, les membres de l'équipe de vérification devraient posséder d'autres compétences. Ces exigences sont soulevées par les particularités de ce genre de vérification et sont décrites au chapitre 24. Voici les domaines dans lesquels les membres de l'équipe de

vérification doivent au moins posséder un niveau minimal de compétence :

- le concept, les éléments et les caractéristiques de la vérification intégrée;
- la structure de l'autorité;
- l'efficacité organisationnelle;
- les fonctions et les systèmes de gestion;
- les contrôles et les procédés d'évaluation;
- le processus de vérification.

Les grandes organisations sont plus susceptibles d'avoir des groupes de vérification interne dont les membres possèdent diverses formations professionnelles, bien que certaines organisations de petite taille aient réalisé de grands progrès à cet égard. La mise sur pied d'une équipe possédant toutes les compétences nécessaires peut être à la fois difficile et dispendieuse. Le détachement de personnel à la vérification interne, surtout pour de courtes périodes, permet au groupe d'acquérir des compétences spécialisées sans encourir d'importants frais généraux permanents.

DISPOSITIONS ORGANISATIONNELLES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE

Il est donc peu surprenant qu'il n'existe pas un seul modèle pour organiser la fonction de vérification interne. Chaque entité adopte des dispositions pour répondre à ses propres besoins. Nous décrivons ci-dessous quatre modèles différents de dispositions organisationnelles pour la vérification interne. La décision prise quant au modèle à utiliser dépendra de l'évolution que l'organisation veut pour sa fonction de vérification interne, de la rapidité de cette évolution et du point de départ.

Parce que les vérificateurs externes se fient souvent aux examens effectués par les vérificateurs internes (comme nous en parlerons dans le chapitre

suivant), les conséquences de chacun de ces modèles sur l'utilisation du travail de vérification interne sont explorées.

MODÈLE DE LA VÉRIFICATION FINANCIÈRE OU DE CONFORMITÉ

Le modèle traditionnel, généralement adopté lorsque la vérification interne a été introduite et qui existe encore dans certains organismes, se consacre à l'évaluation de la conformité aux règles et règlements financiers établis. Selon ce modèle, la vérification interne porte sur les systèmes et les pratiques financiers afin de déterminer si les procédés établis sont respectés. Les vérificateurs internes agissent comme policiers pour ce qui est des limites de l'autorité déléguée et des procédés d'enregistrement des transactions.

Ce modèle, dans sa forme pure, se raréfie déjà. Plusieurs facteurs encouragent l'élargissement de la portée de la vérification interne. L'un des facteurs provient du besoin d'obtenir la collaboration des gestionnaires, dont les opérations font l'objet de vérification. Ceci porte les vérificateurs internes à réfléchir sur les raisons de la non-conformité et à suggérer des améliorations aux politiques et aux procédés établis. Un autre facteur est le besoin de démontrer la valeur de la vérification interne aux cadres supérieurs. Ceci fournit aussi un stimulant aux vérificateurs internes pour recommander des améliorations aux pratiques et systèmes existants.

Pris globalement, ces facteurs ont tendance à élargir le champ d'application de la vérification interne, au-delà de la conformité aux procédés, à la conception des systèmes et pratiques. Au début, les suggestions ont tendance à provenir de questions sur les causes sous-jacentes de la non-conformité. Au fil des ans, ces examens en viennent à porter systématiquement sur la conception des systèmes et pratiques. De même, il peut y avoir des observations incidentes à l'égard des pratiques et systèmes

opérationnels non financiers qui peuvent, avec le temps, donner lieu à des vérifications qui visent spécifiquement à trouver des améliorations dans ces domaines.

Tant que ces tendances ne sont pas reconnues officiellement comme faisant partie du mandat de la vérification interne, ni reflétées dans les dispositions organisationnelles prises à cet égard ou dans la sélection du personnel, on peut considérer que la vérification interne appartient toujours au modèle de vérification financière ou de conformité.

Caractéristiques clés

Le leadership et la sélection et l'affectation du personnel : Selon ce modèle, les groupes sont généralement petits et leur personnel est composé de vérificateurs formés en vérification financière mais qui font carrière en vérification interne; ces employés occupent des postes relativement peu élevés dans la hiérarchie des gestionnaires et professionnels de l'entreprise. Le gestionnaire responsable du groupe peut relever du directeur financier ou du contrôleur.

Les produits : L'étendue de la vérification interne selon ce modèle se limite normalement aux systèmes et aux pratiques comptables, et plus particulièrement aux aspects qui portent sur l'enregistrement des données comptables et la protection des éléments d'actif. L'objectif consiste à évaluer le respect des politiques et procédés établis.

Les rapports que produisent ces unités portent sur des sujets comme :

- les contrôles comptables en matière d'initiation, d'enregistrement et de perception des recettes;
- l'inventaire et les documents comptables connexes;
- l'exactitude, la validité et l'autorisation des coûts imputables à la paye et les documents comptables connexes;

- l'autorisation, la validité et l'exactitude des dépenses comptabilisées.

Les rapports renferment des observations et des recommandations comme :

- Les délégations d'autorité n'ont pas été révisées depuis la réorganisation et ne conviennent plus. Je recommande que la délégation d'autorité soit révisée.
- Certaines unités qui transigent avec les mêmes clients depuis plusieurs années sans problèmes de perception ne respectent pas la politique officielle de crédit. Je recommande que (l'unité particulière vérifiée) se conforme aux conditions et limites de crédit approuvées.
- Le journal des achats à (nom de l'unité) est redondant étant donné que les factures sont enregistrées au journal seulement sur réception du paiement. L'unité contrôle de façon efficace le petit nombre de factures, à l'aide d'un fichier des factures impayées. Je recommande que le journal des achats soit éliminé.

Les coûts et les avantages : Le modèle traditionnel de vérification interne est relativement peu coûteux et ce, tant en ce qui concerne les coûts directs que le degré d'appui et de participation requis par la haute direction pour maintenir ce service et pour traiter des vérifications et des rapports qui en découlent. Il favorise le respect des politiques et procédés établis, appuyant ainsi une fonction financière centralisée qui fournit une direction précise sous forme de procédés comptables détaillés.

Conséquences sur l'utilisation du travail d'un autre vérificateur

L'une des raisons les plus importantes qui a motivé, au début, la mise sur pied de ce modèle est la volonté de démontrer la fiabilité d'un important sous-ensemble de systèmes et de pratiques de gestion : les contrôles comptables internes qui intéressent aussi les vérificateurs financiers externes.

Les autres systèmes et pratiques sont rarement vérifiés. De même, la vérification interne effectuée selon le modèle de la vérification financière ou de conformité intéressera probablement plus le vérificateur des états financiers que le praticien de la vérification intégrée.

MODÈLE DE VÉRIFICATION À OBJECTIF ÉTENDU

Le modèle de vérification interne le plus souvent rencontré est celui dont l'étendue a été élargie pour inclure non seulement les contrôles financiers, mais aussi les systèmes et les pratiques touchant le fonctionnement et la prestation. De plus, l'objectif de ces vérifications internes a été élargi pour tenir compte non seulement de la conformité aux systèmes et aux pratiques prescrits, mais aussi de la possibilité d'apporter des améliorations dans leur conception. Il s'agit de la stratégie privilégiée par les vérificateurs internes pour commencer à traiter de questions touchant l'économie, l'efficacité et l'efficacité.

Dans de nombreux cas, cette évolution s'est échelonnée sur plusieurs années et reflète les succès répétés de vérifications axées sur les économies à réaliser. La valeur de la vérification interne s'est donc accrue et les demandes pour ce genre d'examen sont devenues plus nombreuses. En général, cette évolution traduit l'impact à long terme d'une stratégie constructive de la part du chef de la vérification interne, plutôt qu'une initiative majeure lancée par la haute direction. Éventuellement, cet élargissement du rôle de la vérification interne pourra être reflété formellement dans la mission du groupe de vérification interne.

Caractéristiques clés

Le leadership et la sélection et l'affectation du personnel : Selon ce modèle, le groupe de vérification interne a l'avantage de s'appuyer sur une discipline de vérification établie. Cependant, de nouvelles compétences seront probablement requises pour

traiter des nouvelles questions et des différents niveaux de systèmes.

En général, de tels groupes sont composés de vérificateurs financiers qui font carrière en vérification interne. Selon les circonstances, certains de ces groupes comptent des personnes possédant des compétences dans les domaines comme le traitement électronique des données ou l'ingénierie. Le détachement d'experts ou l'obtention de services à contrat sont parfois utilisés afin de mobiliser les compétences requises pour effectuer certaines vérifications. Les groupes qui ont élargi l'étendue de leur vérification relèvent parfois du directeur financier, parfois du directeur général.

Les coûts : Le coût (relativement au coût total de la main-d'oeuvre, des éléments d'actif et des déboursés de l'organisation) que représentent les groupes formés selon ce modèle varie considérablement. Un sondage a été effectué en 1986²⁷⁶ sur les unités de vérification interne dans les sociétés d'État fédérales. Comparés aux dépenses totales de la société, les budgets des groupes de vérification interne qui ont adopté ce modèle et qui ont participé au sondage variaient de 0,4 cents le 1000 \$ de dépenses administratives à 3,6 cents, situant la moyenne à 0,7 cents le 1000 \$. Les variations peuvent être expliquées par les besoins des différentes industries auxquelles les sociétés d'État appartiennent. À titre d'exemple, les budgets de vérification interne des sociétés financières ont tendance à représenter un pourcentage plus important des revenus et d'éléments d'actif, que ceux des sociétés non financières. La taille constitue aussi un facteur; le rapport entre les coûts de vérification et les dépenses administratives a tendance à être plus faible en ce qui concerne les plus grandes sociétés. Toutefois, des exceptions importantes ont été relevées.

Les produits : En général, l'étendue formelle des

groupes de vérification qui ont adopté ce modèle a été élargie afin d'inclure tous les systèmes et toutes les pratiques de l'organisme. En pratique, la mesure dans laquelle l'étendue mandatée est actuellement réalisée varie, selon le stade d'évolution du groupe et les compétences à sa disposition. Au début, l'accent peut continuer à porter sur les aspects financiers des systèmes et des pratiques vérifiés, et les vérificateurs peuvent faire des observations sur l'importance accordée à l'efficacité et à l'efficacités. Au fur et à mesure que des progrès seront réalisés, les vérificateurs internes de même que les gestionnaires se sentiront plus à l'aise de voir la vérification interne traiter des systèmes et des pratiques de nature plus fonctionnelle.

Lorsque la fonction de vérification interne aura acquis une certaine crédibilité, les vérifications internes pourront être utilisées pour examiner les domaines où des problèmes existent et pour élaborer des solutions.

En plus des objectifs abordés selon le modèle traditionnel, voici des exemples d'objectifs adoptés par des vérifications internes qui ont été effectuées par des groupes organisés selon le modèle de vérification à objectif étendu :

- passer en revue l'évolution du système de distribution jusqu'à ce jour, en mettant l'accent sur les particularités de contrôle et de sécurité informatisés, et passer en revue les plans de mise en oeuvre;
- passer en revue l'acquisition, l'utilisation et la gestion des micro-ordinateurs, des terminaux et des périphériques, y compris une revue de la pertinence des politiques et procédés quant aux micro-ordinateurs dans tous les principaux centres;
- examiner la fonction générale des achats et sa délégation afin d'assurer le degré de contrôle et de service le plus efficace et le plus efficient possible. (La vérification comprend un exa-

men des politiques, des procédés et du soutien informatique ainsi que d'autres activités tels les procédés d'appels d'offres, du contrôle de la qualité et de l'analyse des ventes.);

- évaluer si un projet d'investissement particulier a été effectué avec souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités et si des mesures ont été prises qui pourraient aider la gestion de projets futurs;
- évaluer si le groupe chargé de la formation, de la gestion et du développement organisationnel peut remplir son rôle et sa mission de façon économique, efficace et efficace et s'il le fait;
- passer en revue la fonction marketing, y compris l'étude des marchés, le développement des produits, la fixation des prix et la publicité.

Les recommandations faites par les vérificateurs internes qui ont adopté le modèle de vérification à objectif étendu visent souvent la réalisation d'économies directes. Voici des exemples typiques :

- la recommandation de retarder le paiement des comptes fournisseurs pour utiliser l'encaisse de façon optimale;
- la recommandation d'effectuer des changements mineurs à la manipulation de l'équipement entraînant une diminution importante du gaspillage;
- la recommandation de suspendre le développement de systèmes spécifiques en attendant les résultats d'analyses telles l'analyse du rapport coût-bénéfice, l'analyse volumétrique, l'analyse de faisabilité ou l'analyse des besoins de l'utilisateur;
- la recommandation de dissoudre un groupe particulier étant donné que son rôle est maintenant désuet ou redondant.

Les avantages : La stratégie graduelle constitue souvent l'avantage principal de ce modèle. La vérifica-

tion interne se développe selon une discipline de vérification appliquée aux pratiques et aux systèmes financiers. L'élargissement de son étendue pour inclure les pratiques et les systèmes non financiers se bâtit sur cette base au fur et à mesure que le personnel de la vérification interne acquiert une certaine crédibilité dans d'autres domaines, ou au fur et à mesure que d'autres compétences s'ajoutent à la discipline de la vérification. Au fur et à mesure que la fonction de la vérification interne se développe, elle génère elle-même des appuis en démontrant sa capacité de seconder les gestionnaires par l'identification d'économies et par la résolution de problèmes.

L'élargissement de l'étendue de la vérification interne peut se produire, quoique à un rythme relativement lent, si la haute direction y investit une quantité modérée de temps, d'efforts et de prestige. Un élargissement accéléré ne peut avoir lieu que si la haute direction y consacre des efforts importants afin de créer un appui initial pour l'expansion, d'aider à obtenir les services du personnel approprié — souvent à l'encontre des demandes compétitives au sein de l'entité — et d'encourager les autres gestionnaires à donner de leur temps et à porter attention aux constatations découlant de la vérification interne.

Le modèle de vérification à objectif étendu ne dérange que de façon minimale le personnel actuel de la vérification interne. Il a aussi tendance à être satisfaisant pour chaque membre du personnel étant donné que toutes les personnes participent à relever le défi que pose l'élargissement de l'étendue.

Enfin, étant donné qu'il y a au moins la possibilité d'intégrer éventuellement toutes les dimensions du travail de vérification dans tous les projets effectués par les vérificateurs internes, l'impact opérationnel sur les gestionnaires faisant l'objet d'une vérification interne pourra peut-être être minimisé.

Conséquences sur l'utilisation du travail d'un autre vérificateur

Les effets de ce modèle sur l'utilisation par l'examineur du travail de la vérification interne dépendront largement de l'évolution de la vérification financière ou de conformité et de l'amélioration des compétences du personnel de la vérification interne en réponse à l'élargissement de l'étendue. Les vérificateurs externes devront être prudents en ce qui concerne les évaluations de systèmes et des pratiques régissant les opérations quotidiennes, effectuées par les vérificateurs internes, lorsqu'il y a eu élargissement considérable de l'étendue de la vérification interne, mais peu de changements dans le personnel affecté à cette fonction.

Cependant, avant de décider d'utiliser le travail d'un autre vérificateur, le vérificateur externe devra obtenir confirmation de la fiabilité et de l'exhaustivité des évaluations menées par la vérification interne dans les domaines où les vérificateurs internes n'ont pas beaucoup d'expérience ou n'ont pas déjà fait preuve de compétence. Au fur et à mesure que la direction et le groupe de vérification interne développeront une confiance dans la capacité de la vérification interne à évaluer les systèmes et les pratiques de diverses natures, les chances que le vérificateur externe se fie au travail de la vérification interne augmenteront.

Le vérificateur devra aussi s'assurer de l'indépendance et de l'objectivité des vérificateurs internes dans les domaines où il compte se fier à leur travail. Quant aux systèmes et aux pratiques régissant les opérations quotidiennes, cela dépendra du statut du groupe de vérification interne et de son chef, ainsi que de leur crédibilité auprès de la haute direction. Si le vérificateur interne a gagné le respect de la haute direction et qu'il est reconnu que ses évaluations ont du poids au niveau de la haute direction, il est alors probable qu'il puisse atteindre le niveau requis d'indépendance et d'objectivité pour effectuer

d'une façon fiable la vérification de systèmes et de pratiques régissant les opérations quotidiennes.

Au fur et à mesure que cette crédibilité s'établit et que les vérificateurs internes s'engagent davantage dans la vérification de questions opérationnelles, il est probable qu'ils commenceront à traiter de questions qui se rapportent aux pratiques organisationnelles de l'organisme.

Lorsque l'élargissement de l'étendue de la vérification interne se produit sans que le groupe de vérification interne n'obtienne de ressources additionnelles, il est possible que le degré d'attention porté aux contrôles financiers et comptables soit réduit. L'organisme pourrait involontairement et inconsciemment affaiblir ses systèmes et ses pratiques dans ce domaine et le vérificateur externe pourrait juger nécessaire d'effectuer du travail supplémentaire pour appuyer la vérification des états financiers.

GROUPE DISTINCT CHARGÉ DE VÉRIFIER LES QUESTIONS TOUCHANT LA PERFORMANCE

Ce modèle a été adopté par quelques organisations qui commencent à entreprendre des vérifications touchant l'économie, l'efficacité et l'efficacité. Selon ce modèle, un nouveau groupe est formé pour effectuer ce genre de vérification, et le groupe de vérification interne actuel continue d'effectuer les vérifications internes habituelles (généralement selon la formule à objectif étendu). Une fois que la vérification des questions d'économie, d'efficacité et d'efficacité aura été convenablement établie, ces deux groupes pourront être fusionnés.

Cette méthode vise principalement à fournir plus rapidement des résultats grâce à un effort concerté. Le groupe se concentre sur la vérification de la performance. Ce modèle met en évidence que la vérification interne quitte radicalement la pratique établie et signale clairement l'appui de la haute direction pour cette initiative.

Caractéristiques clés

Les coûts : Le coût initial de la mise sur pied d'un tel modèle peut être considérable. Le personnel concerné est souvent d'un niveau plus élevé que celui des groupes traditionnels de vérification interne. Un investissement substantiel en temps de la part de la haute direction est nécessaire pour développer l'appui initial à la fonction, aider à la sélection et à l'affectation du personnel approprié (habituellement détaché de l'organisme même) et s'assurer que les cadres supérieurs consacrent du temps et qu'ils portent une attention particulière aux plans et aux conclusions de la vérification interne. De plus, les vérifications internes effectuées coûtent plus cher que la moyenne de celles effectuées par d'autres groupes, traduisant ainsi la complexité des questions traitées aux niveaux plus élevés des systèmes à vérifier.

Le promoteur : Ce modèle implique un promoteur provenant des plus hauts échelons de l'organisme, pouvant convaincre les gestionnaires cadres des avantages que procure un tel modèle et pouvant aussi convaincre la personne choisie pour diriger l'équipe de vérification que sa mission comme chef de groupe constitue une étape positive de sa carrière.

Le leadership et la sélection et l'affectation du personnel : Ce modèle est aussi caractérisé par sa grande utilisation d'affectations temporaires. Le chef peut ne pas faire carrière en vérification interne. De même, des membres du personnel de vérification interne des divisions techniques ou fonctionnelles peuvent être détachés à ce groupe pour des mandats limités afin d'amener à la vérification une connaissance approfondie des opérations. On peut faire appel à des vérificateurs oeuvrant dans le groupe de vérification interne traditionnel ou recruter des gens de l'extérieur.

Les produits : On peut s'attendre à ce que ces groupes se concentrent, dès le départ, sur les ques-

tions touchant l'efficacité et l'efficacité à un niveau plus élevé que les groupes qui viennent d'adopter d'autres modèles. Les rapports peuvent traiter de sujets comme l'efficacité des unités opérationnelles importantes, et la suffisance et la justesse de l'information fournie à la haute direction ou au conseil d'administration, nécessaire à la gestion continue de l'organisme.

Les avantages :

- la concentration de compétences peu courantes sur des questions d'économie, d'efficacité et d'efficacité, plutôt que sur des vérifications portant également sur les aspects financiers ou de conformité;
- le maintien des avantages que procure la vérification interne actuelle.

Conséquences sur l'utilisation du travail d'un autre vérificateur

De tels groupes seraient formés et son personnel sélectionné et affecté afin de traiter de questions qui devraient directement intéresser le praticien de la vérification intégrée. Un haut degré de confiance pourrait être accordé à ces vérifications, pourvu qu'elles aient été effectuées avec objectivité et conformément aux normes appropriées.

Ces groupes seront habituellement indépendants des systèmes et des pratiques régissant les opérations quotidiennes, à la condition que l'on n'affecte pas aux activités de vérification le personnel précédemment responsable de l'activité ou le personnel qui participera à ces activités plus tard.

La question de l'indépendance devient plus difficile lorsque les vérifications portent sur les pratiques organisationnelles de l'organisme et sur l'information fournie au conseil d'administration. Certaines des questions rencontrées à ce niveau peuvent être tellement ancrées dans la structure de l'organisation et dans son code d'éthique qu'il peut être difficile pour un employé de l'organisation

d'être totalement objectif ou d'en donner l'apparence. Par conséquent, le vérificateur externe peut mettre en doute l'indépendance de la fonction de vérification interne et exiger que plus de sondages de corroboration soient effectués sur les évaluations menées par les vérificateurs internes dans ces domaines. Les entités qui ont opté pour ce modèle adoptent certaines mesures afin de renforcer l'indépendance des groupes qui doivent entreprendre des vérifications dans des domaines où leur indépendance ou leur objectivité peuvent soulever certains doutes. Ces mesures comprennent l'utilisation de groupes consultatifs d'experts composés de représentants internes ou externes, et l'utilisation de ressources externes au sein de l'équipe.

RECOURS AUX CABINETS PRIVÉS POUR DES VÉRIFICATIONS SPÉCIFIQUES

Les modèles discutés ci-dessus sont utilisés dans les organisations de grande taille. L'efficacité d'une vérification intégrée dépend de la synergie d'une équipe multidisciplinaire; une seule personne ne peut guère produire cette synergie. Pour les organisations de petite taille, le développement d'une équipe multidisciplinaire peut représenter un investissement plus important que ce que la direction est disposée à faire ou devrait faire. Et pourtant on peut reconnaître la nécessité de faire effectuer une vérification intégrée de l'organisation.

Deux sociétés d'état qui ont participé au projet de recherche mentionné précédemment ont trouvé une réponse à cette question. Bien qu'elles possèdent déjà un groupe de vérification interne, elles ont indiqué qu'il peut ne pas être possible ou souhaitable d'affecter un personnel permanent à la vérification interne, capable de traiter de l'éventail complet des questions soulevées par les systèmes et les pratiques de gestion de leur société d'  tat. Entre un tiers et la moitié de leur budget de v  rifi-

cation interne est consacré à l'obtention de services externes pour la vérification à objectif étendu.

Bien qu'une fonction interne de vérification soit retenue, le rôle principal du chef de celle-ci consiste à s'assurer que les questions appropriées font l'objet d'une vérification et que les opinions qui en résultent sont appropriées.

À cette fin, le chef de la vérification interne, de concert avec le comité de vérification et la haute direction, sélectionne et établit les priorités, et participe à l'étape de la planification de chaque projet. Cela comprend l'établissement des objectifs du projet et de la stratégie à adopter, la sélection du cabinet privé, la communication de l'objectif du projet, la nature des opérations et le contexte dans lequel évolue la société. Durant le stade de l'examen détaillé, le vérificateur interne agit comme personne-ressource pour l'équipe de vérification; il assiste à l'élaboration des opinions et s'assure qu'elles sont bien étayées par de l'information probante, qu'elles reflètent l'environnement de la société et qu'elles sont utiles.

Conséquences sur l'utilisation du travail d'un autre vérificateur

Dans un tel environnement, un praticien externe de vérification intégrée appliquerait les mêmes tests concernant l'utilisation du travail d'un autre vérificateur qu'il effectuerait à l'égard des vérifications internes menées par les employés de l'organisme. Il semble raisonnable de supposer que des vérifications bien effectuées selon ce modèle seraient aussi fiables que celles effectuées selon les autres modèles. L'organisme devrait, bien entendu, obliger le cabinet choisi de donner accès aux vérificateurs externes aux dossiers sur les vérifications internes effectuées.

LE RÔLE DE SURVEILLANCE DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

Toutes les organisations ne possèdent pas un comité de vérification où siègent des membres du conseil d'administration. Dans les cas où un tel comité a été créé, son rôle de surveillance, lorsqu'il est effectué avec perspicacité et diligence, peut favoriser la vérification interne, rehausser son indépendance relative et améliorer la possibilité pour l'examineur d'utiliser le travail de la vérification interne. Il s'agit d'une manifestation visible d'appui. La surveillance du comité peut aussi susciter des tensions entre le vérificateur interne et son principal client, la direction.

La façon dont le comité de vérification interprète ses responsabilités de surveillance au sujet des vérifications internes variera d'un organisme à l'autre. Son degré d'engagement dépendra :

- de la disponibilité des membres du comité et de leur niveau d'intérêt dans la vérification interne;
- du degré d'engagement du conseil d'administration dans la gestion quotidienne de l'organisme;
- de l'importance de la vérification interne dans le système de contrôle de l'organisme.

Compte tenu de leurs responsabilités statutaires (comme c'est le cas pour les sociétés d'État), les membres du comité de vérification devraient s'engager dans la mise sur pied d'une fonction de vérification interne qui répond aux besoins de l'organisme. Ils devraient examiner la mission de la vérification interne, sa charte, ses ressources et ses plans généraux, ainsi que son interaction avec la direction et le vérificateur externe.

D'autres éléments du rôle que doit jouer le comité à l'égard de la vérification interne pourraient inclure la participation des membres à :

PROJET NOVATEUR LANCÉ À L'ÉGARD DE LA VÉRIFICATION INTERNE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES INNOVE EN CE QU'ELLE OBLIGE LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT À FAIRE EFFECTUER DES VÉRIFICATIONS INTERNES EN RAPPORT AVEC LEURS ACTIVITÉS. IL S'AGIT D'UNE PREMIÈRE RÉFÉRENCE FAITE À LA FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE DANS UNE LOI TOUCHANT LES SOCIÉTÉS CANADIENNES. L'ARTICLE 131 SE LIT COMME SUIT :

(3) AFIN DE SURVEILLER L'OBSERVATION DES PARAGRAPHE (1) ET (2), CHAQUE SOCIÉTÉ D'ÉTAT MÈRE FAIT FAIRE DES VÉRIFICATIONS INTERNES DE SES OPÉRATIONS ET DE CELLES DE SES FILIALES À CENT POUR CENT, SAUF SI LE GOUVERNEUR EN CONSEIL EST D'AVIS QUE LES AVANTAGES À RETIRER DE CES VÉRIFICATIONS N'EN JUSTIFIENT PAS LE COÛT.

LES PARAGRAPHE (1) ET (2) AUXQUELS ON RENVOIE CI-DESSUS OBLIGENT LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT À TENIR DES DOCUMENTS COMPTABLES ET À MAINTENIR DES SYSTÈMES ET DES PRATIQUES DE GESTION DE FAÇON À GARANTIR, DANS LA MESURE DU POSSIBLE, QUE LES ACTIFS SONT PROTÉGÉS, QUE LA SOCIÉTÉ D'ÉTAT RESPECTE LES EXIGENCES DE LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET AUTRES AUTORISATIONS PERTINENTES, QUE LES RESSOURCES SONT GÉRÉES DE FAÇON ÉCONOMIQUE ET EFFICIENTE ET QUE LES OPÉRATIONS SONT EFFICACES.

LES VÉRIFICATEURS INTERNES DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT SONT DONC INVESTIS D'UN MANDAT TRÈS VASTE. AUCUNE RESTRICTION NE LEUR EST IMPOSÉE EN VERTU DE CETTE LOI. VOILÀ UNE PREUVE NETTE ET PRÉCISE QUE LE PARLEMENT VEUT QUE LES VÉRIFICATIONS INTERNES PORTENT SUR DES QUESTIONS AU-DELÀ DE L'ÉVALUATION TRADITIONNELLE DE LA CONFORMITÉ AUX PROCÉDÉS FINANCIERS ET COMPTABLES.

DANS LA LOI, ON UTILISE L'EXPRESSION « GARANTIR, DANS LA MESURE DU POSSIBLE » ET CE FAISANT, ON RECONNAÎT IMPLICITEMENT QUE LES COÛTS DES SYSTÈMES ET DES PRATIQUES NE DEVRAIENT PAS EXCÉDER LES AVANTAGES À EN RETIRER. PUISQUE LES VÉRIFICATIONS INTERNES DOIVENT ÉVALUER LA CONFORMITÉ À LA LOI, ELLES DOIVENT AUSSI PORTER SUR LE CONCEPT D'UN DEGRÉ DE CERTITUDE RAISONNABLE ET DOIVENT CONSIDÉRER LES COMPROMIS À FAIRE ENTRE LE COÛT DES CONTRÔLES ET LES AVANTAGES QU'ILS PROCURENT. IL VA DONC DE SOI QU'IL NE SUFFIRA PAS AUX VÉRIFICATEURS INTERNES D'ÉVALUER SI LES PROCÉDÉS ÉTABLIS PAR LA DIRECTION ONT ÉTÉ RESPECTÉS, ILS DEVRONT AUSSI DÉTERMINER SI LES SYSTÈMES ET PRATIQUES ONT ÉTÉ BIEN CONÇUS AU DÉPART.

LA LOI STIPULE QUE LES VÉRIFICATEURS DOIVENT SE FIER AUX VÉRIFICATIONS INTERNES EFFECTUÉES ET CE, DANS LA MESURE OÙ ILS LE CONSIDÈRENT PRATIQUE, ET DE FAIRE ÉTAT DU DEGRÉ D'UTILISATION DE CE TRAVAIL DANS LEUR RAPPORT. VOILÀ UNE AUTRE DISPOSITION NOVATRICE.

BIEN QUE L'EXIGENCE STATUTAIRE EN CE QUI CONCERNE L'EXÉCUTION DE LA VÉRIFICATION INTERNE SOIT NOUVELLE, CETTE DERNIÈRE CONSTITUE UNE PRATIQUE DE GESTION DÉJÀ UTILISÉE PAR MANTES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES. POUR FAIRE SUITE AUX MODIFICATIONS APPORTÉES TOUCHANT LA VÉRIFICATION INTERNE, LA QUESTION À LAQUELLE FONT AUJOURD'HUI FACE LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT N'EST PAS DE SAVOIR SI ELLES DEVRAIENT ÉTABLIR UNE FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE, MAIS PLUTÔT DE SAVOIR DE QUELLE FAÇON ELLES PEUVENT S'ASSURER DE RETIRER LES AVANTAGES OFFERTS PAR LA VÉRIFICATION INTERNE À OBJECTIF ÉTENDU VISÉE PAR LA LOI (Y COMPRIS L'UTILISATION OPTIMALE PAR L'EXAMINATEUR DU TRAVAIL DE CETTE VÉRIFICATION). LA LOI PRÉSENTE DE NOUVELLES CONSIDÉRATIONS DONT LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT VOUDRONT TENIR COMPTE LORSQU'ELLES S'APPRÊTERONT À CONCEVOIR LEUR FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE, À SÉLECTIONNER ET Y AFFECTER DU PERSONNEL, ET À Y ALLOUER DES RESSOURCES. NOTAMMENT :

- LE COÛT DE L'EXAMEN SPÉCIAL (LES HONORAIRES ET LE TEMPS DU PERSONNEL DE LA SOCIÉTÉ) SERA RÉDUIT EN UTILISANT LE TRAVAIL DE TOUTE VÉRIFICATION INTERNE;
- DES VÉRIFICATIONS INTERNES DES SYSTÈMES ET DES PRATIQUES DE GESTION AIDERONT LA SOCIÉTÉ D'ÉTAT À MAINTENIR CES SYSTÈMES ET PRATIQUES DE FAÇON APPROPRIÉE ET, DE CE FAIT, RÉDUIRA LA POSSIBILITÉ QU'UNE LACUNE IMPORTANTE EXISTE ET QU'ELLE SOIT DÉCOUVERTE PAR L'EXAMINATEUR SPÉCIAL.

CES DEUX AVANTAGES S'AJOUTENT, BIEN ENTENDU, À CEUX QUE LES ADMINISTRATEURS ET LES GESTIONNAIRES RETIRENT PRÉSENTEMENT DE LA VÉRIFICATION INTERNE.

LA LOI NE PRÉCISE PAS LA FAÇON DONT LES VÉRIFICATIONS INTERNES DOIVENT ÊTRE EFFECTUÉES NI LA FAÇON DONT LA FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE DOIT ÊTRE STRUCTURÉE; ELLE NE DÉFINIT MÊME PAS CE QU'ON ENTEND PAR UNE VÉRIFICATION INTERNE. LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT SONT DONC LIBRES DE DÉCIDER COMMENT ELLES S'Y PRENDRONT POUR SATISFAIRE L'EXIGENCE STATUTAIRE.

À L'ARTICLE 150, LA LOI IMPOSE AU COMITÉ DE VÉRIFICATION LA RESPONSABILITÉ DE SURVEILLER LA VÉRIFICATION INTERNE EFFECTUÉE CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE (3).

- la révision des plans de vérification interne à long terme, afin d'assurer une bonne coordination avec les plans à long terme du vérificateur annuel et du praticien de la vérification intégrée;
- la révision des plans annuels de la vérification interne pour les mêmes raisons;
- la révision des plans de projets spécifiques d'un intérêt particulier pour le comité de vérification, soit parce qu'ils sont importants dans le cadre de la vérification intégrée ou de la vérification annuelle, soit parce que d'importants résultats négatifs sont prévus, ou simplement parce que le projet est considéré comme important par le conseil d'administration;
- la révision des rapports sur ces projets importants, y compris les commentaires de la direction sur les recommandations;
- la réception et la révision du rapport annuel du vérificateur interne, lequel rapport présente la performance du groupe par rapport au plan et un sommaire des principales conclusions et recommandations.

Toutes les personnes concernées devraient éviter de se créer des attentes irréalistes concernant le comité de vérification. Celui-ci est chargé de surveiller, et non de gérer, la fonction de vérification interne. Par conséquent, le comité n'a peut-être pas la volonté de voir ou de réagir aux différents rapports de vérification interne même si le temps le lui permet. Cependant, il peut choisir de veiller à ce que la direction ait établi des mesures appropriées de vérification interne et qu'elle les maintienne, que la vérification interne fournisse des évaluations fiables des systèmes et des pratiques de gestion et que la direction tienne compte de ces évaluations.

Il n'est pas rare pour le chef de la vérification interne d'avoir un droit d'accès au président du comité de vérification. Dans ces cas, il devra faire appel à son jugement professionnel pour décider

quand et sur quel sujet il doit exercer ce droit. D'une part, il importe que le comité de vérification et le vérificateur interne se tiennent au courant des questions d'intérêt mutuel; d'autre part, selon ce scénario, les vérificateurs internes doivent garder un bon équilibre entre les liens qu'ils entretiennent avec la haute direction et ceux qu'ils ont avec le corps législatif ou administratif. Il est difficile d'établir et de conserver cet équilibre, voire trop facile à perdre.

RAPPORTS DE VÉRIFICATION INTERNE

Par tradition, les vérificateurs internes produisent des rapports détaillés dans lesquels ils exposent leurs conclusions et mettent l'accent sur les possibilités de réaliser des économies ou d'améliorer les procédés. Ce genre de stratégie positive aide les vérificateurs à acquérir l'appui nécessaire à cette fonction, assure la collaboration des gestionnaires vérifiés et facilite l'adoption des recommandations.

Les avantages liés aux recommandations sont quelquefois quantifiés et communiqués à la haute direction afin qu'elle puisse évaluer le rapport coût-efficacité de la fonction de vérification interne.

Cependant, la quantification des avantages peut comporter certains dangers. D'abord, ce n'est pas une technique que l'on peut effectuer en toute confiance. De plus, le vérificateur pourrait être tenté de n'examiner que des questions où des résultats quantifiables peuvent être obtenus et ce, au détriment d'autres questions plus difficiles à quantifier, comme la planification à long terme, mais qui peuvent aussi avoir une incidence importante sur les coûts. Par ailleurs, la quantification des avantages et l'attribution du mérite n'améliorent pas forcément la relation entre le vérificateur et l'entité vérifiée.

Dans le passé, les vérificateurs internes ont rarement essayé de tirer une conclusion globale quant à l'à-propos des pratiques et des systèmes

vérifiés. Plusieurs des groupes qui ont participé au projet de recherche mentionné précédemment ont favorisé toutefois cette forme de communication des résultats afin d'accroître l'utilité de leur service pour les cadres supérieurs. Cette tendance devrait se poursuivre alors que les vérificateurs internes répondent à l'exigence stipulée dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* selon laquelle ils doivent évaluer le degré raisonnable d'assurance fourni par les systèmes et pratiques. De plus, sans des évaluations aussi concises, l'examineur peut constater qu'il est difficile d'évaluer l'importance des conclusions de la vérification interne, et que l'utilisation éventuelle de ce travail par l'examineur peut en être réduite. Une simple énumération des observations, des possibilités d'amélioration, ou des écarts par rapport aux critères ne sera probablement pas très utile à l'examineur.

Les particularités indispensables d'un bon rapport de vérification sont qu'il présente les opinions de façon juste dans le contexte d'une évaluation globale et qu'il fournit suffisamment de renseignements pour permettre au lecteur d'apprécier l'importance et le fondement des conclusions du vérificateur. Des lignes directrices ont été élaborées, et largement acceptées, sur la communication des résultats de la vérification intégrée effectuée dans d'autres milieux (la question est abordée au chapitre 18), et le traitement de questions comme l'importance relative et le degré de certitude offert. Un consensus a pu être dégagé sur le fait que ces lignes directrices pourraient convenir aux rapports de vérification interne et que leur adoption devrait s'avérer utile pour faciliter l'utilisation de ce travail par un autre vérificateur.

274 INSTITUT FRANÇAIS DES AUDITEURS ET CONTRÔLEURS INTERNES, *NORMES POUR LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE DE L'AUDIT INTERNE*, (TRADUCTION EN FRANÇAIS - IFACI - JUIN 1985).
275 RÉSULTATS DE LA RECHERCHE ONT ÉTÉ PUBLIÉS DANS *L'EXAMEN SPÉCIAL, LA VÉRIFICATION INTERNE ET L'UTILISATION DES DONNÉES D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR : GUIDE DU PRATICIEN* (OTTAWA : FCVI, 1987).
276 *IBID.* CE SONDAGE A ÉTÉ L'UN DES ÉLÉMENTS CLÉS DU TRAVAIL DE RECHERCHE MENÉ POUR ÉTAYER LES CONCLUSIONS PUBLIÉES DANS LA PUBLICATION *L'EXAMEN SPÉCIAL, LA VÉRIFICATION INTERNE ET L'UTILISATION DES DONNÉES D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR*.

C H A P I T R E 22

AUTRES PROCESSUS D'EXAMEN — COORDINATION ET UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, de nombreuses organisations sujettes à la vérification intégrée essaient elles-mêmes d'améliorer leur performance par le biais de la vérification interne. Cependant, pas tous les travaux réalisés à cet égard peuvent être identifiés comme des vérifications internes. À titre d'exemple, l'évaluation de programmes est souvent utilisée comme technique pour déterminer si les résultats valent l'investissement en temps et en ressources; certaines organisations ont mis sur pied des unités chargées exclusivement de cette pratique. De plus, les gestionnaires lancent souvent des études sur certains éléments de leurs activités qui portent sur les questions de performance. Ces études peuvent être effectuées à l'interne ou à contrat par des consultants, ou encore par une combinaison des deux.

Bien que nous ayons choisi la vérification interne comme principal exemple, des facteurs semblables s'appliquent à tous ces types d'examens

lorsque le praticien externe de la vérification intégrée envisage d'utiliser les résultats de ces travaux.

Il importe pour les praticiens de la vérification intégrée d'être au courant des travaux comme ceux décrits précédemment parce que les rapports qui en découlent peuvent leur donner des informations importantes qui les aident à mieux comprendre l'organisation. Ces rapports peuvent aussi amener les vérificateurs externes à examiner plus en détail, ou à omettre, certains éléments qui ont déjà été étudiés. Ainsi, ces études peuvent avoir un impact important sur les décisions prises au sujet de l'étendue des vérifications intégrées. Enfin, si ces études ont été menées avec l'objectivité, l'indépendance et le professionnalisme nécessaires, les vérificateurs externes pourraient pouvoir se fier aux rapports produits et ainsi réduire le travail et les coûts de la vérification.

LA COORDINATION ET LA COLLABORATION

Une relation constructive et professionnelle entre le vérificateur externe et le vérificateur interne (et toute autre personne qui effectue du travail qui pourrait intéresser le vérificateur externe) est essentielle si l'on veut tirer le maximum des avantages que peut procurer, à long terme, l'utilisation du travail d'un autre vérificateur. Cette relation ne peut s'établir instantanément; il faut plus d'une évaluation et d'une seule conclusion finale. L'utilisation du travail d'un autre vérificateur est grandement influencée par la relation professionnelle continue qui devrait, par des contacts réguliers échelonnés sur une certaine période, établir un lien de confiance et de respect mutuel entre les deux parties.

Les vérificateurs externes devraient se rendre compte que leur stratégie, leur traitement et la façon dont ils réfèrent aux vérificateurs internes influenceront leur capacité à développer une bonne relation de travail et, par conséquent, la possibilité à long terme de se fier à leur travail. Pour établir

cette confiance, le vérificateur externe doit avoir une bonne appréciation de l'état de l'évolution, du mandat et de la valeur de la vérification interne ou toute autre fonction de ce genre.

Au fur et à mesure que la confiance et le respect mutuel se développeront, les avantages de cette relation peuvent grandement s'accroître. Le contact régulier entre les deux parties pourrait permettre d'identifier de nombreuses occasions d'améliorer l'efficacité de la vérification et d'en réduire les coûts. De plus, chaque partie pourra vraisemblablement bénéficier de l'échange de méthodologie, de terminologie, de la formation, des efforts de suivi et de l'évaluation de l'autre partie.

Compte tenu de la compatibilité des objectifs de chacun, il est tout à fait logique que les deux parties coordonnent leurs activités. La coordination peut inclure :

- l'emprunt du personnel d'un autre groupe, habituellement pour une mission particulière;
- la combinaison des forces pour une mission particulière, la responsabilité ultime de la mission demeurant celle d'un seul groupe;
- la coordination des plans d'action en vue de s'assurer non seulement qu'on utilise efficacement le travail d'un autre vérificateur, mais aussi que les demandes sur le temps du personnel de l'organisation sont minimisées;
- l'exécution de tâches spécifiques par un groupe pour l'autre groupe.

En plus de minimiser les coûts et l'interruption du travail, un objectif important de la coordination est d'optimiser les ressources disponibles. À titre d'exemple, les vérificateurs internes ont généralement une bonne connaissance de l'organisation (comme on pourrait s'attendre de tout employé professionnel) et ils possèdent aussi parfois des connaissances et des compétences dans les domaines spécialisés pertinents. De même, le vérificateur externe peut posséder des compétences particulières

dans des domaines comme l'informatique, compétences qui ne sont pas disponibles au sein du groupe de vérification interne. Il peut survenir des occasions où la combinaison de ces ressources pourrait améliorer les résultats pour un ou les deux groupes, tout en minimisant les coûts.

Il est possible, bien entendu, qu'avec le temps, les liens entre les vérificateurs externe et interne se détériorent. Cela se produira particulièrement si l'une des parties voit la crédibilité de l'autre diminuer aux yeux du corps législatif ou administratif, ou de la haute direction. Il est de l'intérêt de tous d'éviter que cela ne se produise.

Peu importe la qualité de la relation qui s'établit entre les vérificateurs externe et interne, il existe toujours plusieurs différences inhérentes à la nature des deux types de vérification, et aux responsabilités de ceux qui les effectuent, qui affecteront le degré de confiance que le vérificateur externe pourra accorder aux travaux de la vérification interne. Lorsque ces facteurs sont bien compris par les deux parties, la relation entre elles devrait être renforcée et non affaiblie.

L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 20, lorsqu'il convient de le faire les vérificateurs externes utiliseront le travail d'autres vérificateurs ou examinateurs et éviteront ainsi d'avoir à refaire un travail déjà réalisé. Comme nous l'avons aussi déjà mentionné, l'utilisation du travail d'un autre vérificateur dans le cadre d'une vérification intégrée consiste à remplacer le travail à effectuer par les vérificateurs externes par un travail déjà accompli par une autre personne. Selon cette définition, le travail d'un autre inclut les évaluations ainsi que le travail détaillé qui étaye le rapport.

Tous les vérificateurs reconnaissent l'importance de l'utilisation du travail d'un autre. À titre

d'exemple, le *Manuel* du Bureau du vérificateur général du Canada renferme cet énoncé de politique :

Les équipes de vérification doivent utiliser, dans la mesure du possible, les travaux des vérificateurs internes, des évaluateurs de programmes ou d'autres études, si ces travaux ont été effectués conformément aux normes professionnelles applicables.²⁷⁷

Pour faciliter la tâche, notre propos ci-dessous portera principalement sur l'utilisation du travail des vérificateurs internes. Nous tenons à rappeler au lecteur qu'il peut y avoir d'autres groupes au sein de l'entité à vérifier qui produisent des rapports traitant des systèmes et des pratiques de gestion, de la performance des programmes, et ainsi de suite. Les travaux de ces groupes devraient aussi être évalués pour déterminer leur fiabilité. Ces travaux sont abordés plus loin dans ce chapitre.

LA PLANIFICATION DE L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

Les vérificateurs externes ne se fient pas aveuglément aux travaux d'un autre vérificateur. Ils doivent se rassurer que le travail qu'ils envisagent d'utiliser satisfait à des normes appropriées. Comme le *Manuel* du Bureau du vérificateur général du Canada l'indique :

Le vérificateur qui utilise les résultats d'études, de vérifications internes ou d'évaluations menées par l'entité doit obtenir suffisamment d'information probante de source indépendante pour mesurer la qualité de ces travaux.²⁷⁸

Le vérificateur externe examinera les vérifications internes et les dispositions prises à l'égard de la vérification interne selon deux points de vue.

D'abord, il évaluera la pertinence globale de la fonction de vérification interne et les dispositions organisationnelles prises par l'organisation dans ce domaine. La vérification interne étant l'une des pratiques de gestion faisant partie de l'étendue de son étude, il doit nécessairement l'y inclure. Même lorsque la vérification interne ne fait pas partie de l'étendue de la vérification intégrée, les vérificateurs externes examineront les dispositions prises parce que cette évaluation lui fournira aussi un indice du degré de confiance qu'il pourra accorder au travail de la vérification interne.

Ensuite, il évaluera les différentes missions de vérification interne. La première étape pour le vérificateur externe sera d'identifier les groupes — peu importe leur dénomination — qui effectuent la vérification interne, puis la seconde consistera à évaluer la pertinence des dispositions prises par l'organisation en matière de vérification interne.

ÉVALUATION DES DISPOSITIONS

Cette évaluation portera sur tous les aspects principaux des dispositions prises en matière de vérification interne, dans un contexte raisonnable, pour une organisation de la taille et de la nature de celle qui fait l'objet de l'examen.

Les vérificateurs externes ne se pencheront pas seulement sur l'état actuel de la vérification interne dans l'organisation. Pour obtenir une appréciation réaliste de la fonction, ils devront considérer son évolution, sa stabilité et ses relations avec d'autres secteurs de l'organisation. Une évaluation superficielle de la fonction peut ne révéler aucune tendance importante dans son évolution et résultera en une opinion qui pourrait soit miner la crédibilité croissante du groupe de vérification interne, ou bien procurer un sentiment de fausse sécurité aux administrateurs et gestionnaires.

Chaque organisation doit déterminer le type de services de vérification interne qui lui convient

et établir la fonction en conséquence. À un certain moment, dans une certaine organisation, une fonction de vérification interne peut être consciemment établie selon un mandat, une structure organisationnelle et disposer d'un personnel qui ne lui permettent pas de traiter pleinement de tous les aspects des systèmes et des pratiques de gestion. Sans signifier forcément que la fonction est inadéquate, cela met plutôt en lumière la nécessité pour les examinateurs de prendre en considération l'apport respectif de la haute direction et des vérificateurs internes dans l'établissement d'une fonction de vérification interne efficace. En conséquence, le vérificateur externe devrait d'abord examiner le rôle et les ressources que la haute direction a attribués à la fonction et les comparer aux attentes de l'organisation. La haute direction est responsable de tous les écarts relevés et ceux-ci devraient faire l'objet d'une discussion avec elle. Le vérificateur externe peut comparer l'étendue et les résultats de la vérification interne au mandat de celle-ci.

Comme en ce qui touche aux autres aspects de la vérification intégrée, la situation idéale est celle où le vérificateur externe confirme l'évaluation de la direction. Lorsque l'évaluation du vérificateur externe diffère beaucoup de celle de la direction ou lorsque le vérificateur doit partir de zéro pour en arriver à une conclusion, ceci peut indiquer que ce dernier n'a pas compris les perspectives de la direction ou que la direction n'assume pas assez sérieusement ses responsabilités vis-à-vis la vérification interne. Lors de leur évaluation, les vérificateurs externes devront donc s'entretenir avec des personnes autres que les vérificateurs internes, y compris les membres du comité de vérification, le cas échéant, et la haute direction.

Le propos suivant porte sur les principaux facteurs à prendre en compte durant l'évaluation et les types de questions que les vérificateurs externes pourraient d'abord se poser à cet égard.

Questions portant sur l'évaluation du vérificateur des dispositions prises en matière de vérification interne

Questions touchant le rôle de la fonction de vérification interne au sein de l'organisation

- Est-ce que les plans spécifiques et l'étendue générale de la fonction de vérification interne ont une certaine logique par rapport aux plans stratégiques de l'organisation, au risque inhérent à la nature des activités au milieu dans lequel l'organisation exerce ses activités ?
- Est-ce que la haute direction, le comité de vérification, le cas échéant, et le chef de la vérification interne sont d'accord sur le rôle de la vérification interne et les avantages attendus ?
- Est-ce que les dispositions prises quant à l'administration de la vérification interne, la sélection et l'affectation de son personnel, et la communication de ses résultats ont une certaine logique face à la mission particulière et à l'étendue générale assignées ?
- Est-ce que la vérification interne procure les avantages attendus ?
- Dans quelle mesure la vérification interne est-elle acceptée au sein de l'organisation ? La haute direction et les gestionnaires vérifiés ont-ils confiance au vérificateur interne et le respectent-ils ? Considèrent-ils sérieusement les conclusions de la vérification interne et réagissent-ils en conséquence ?
- Est-ce que les effets potentiels non désirés de la vérification interne — un environnement indûment hostile, la substitution de saines pratiques de gestion par des pratiques de vérification interne — sont identifiés et évités le plus possible ?
- Dans quelle mesure la fonction de vérification interne s'adapte-t-elle aux nouvelles questions ? Dans quelle mesure la fonction

de vérification interne et la direction réagissent-elles réciproquement pour protéger les ressources ? Dans quelle mesure la fonction de vérification obtient-elle la collaboration de la direction et l'appui de celle-ci en ce qui a trait aux conclusions du rapport ?

- Est-ce que le coût global de la vérification interne est raisonnable par rapport aux normes de l'industrie et aux résultats du travail ? Existe-il des moyens d'améliorer le rapport coût-efficacité quant aux avantages que l'organisation retire de la vérification interne ?

Questions touchant le groupe de vérification interne

- Est-ce que les responsabilités relativement à l'exécution du programme de vérification sont bien comprises et reflétées dans la structure organisationnelle et les procédés de vérification ?
- Est-ce que les vérifications internes effectuées et les activités de soutien (telle la formation) contribuent logiquement à la mission de la vérification interne de l'organisation ?
- Est-ce que tous les membres du groupe de vérification interne comprennent le rôle de la vérification interne au sein de l'organisation et la façon dont ils doivent agir en tant qu'individus pour promouvoir ce rôle ?
- Est-ce que le moral des vérificateurs internes reflète une fonction en santé ? Est-ce que des professionnels compétents y sont attirés et y demeureront ? Est-ce que les vérificateurs internes ont des défis à relever, ont-ils des occasions de se perfectionner et sont-ils encouragés à faire preuve d'initiative ?
- Y a-t-il certitude raisonnable d'une continuité adéquate des personnes clés au sein de la fonction de vérification interne afin d'assurer une « mémoire corporative » efficace ?
- Est-ce que les dimensions importantes de la performance de la vérification interne — la

qualité, l'acceptation et la rapidité des travaux — sont contrôlées et rapportées de façon appropriée ? Est-ce que les rapports sont utilisés ?

- Est-ce que les normes de performance sont respectées ? Est-ce que les rapports de contrôle des normes reflètent une image fidèle de la performance réelle ?
- Est-ce que les techniques appropriées de vérification et les modèles quant au recrutement du personnel sont utilisés pour maximiser les résultats de la fonction ? Est-ce que le niveau d'heures non attribuées est raisonnable ?

FACTEURS CLÉS DANS L'ÉVALUATION

Pour évaluer l'ensemble des dispositions prises en matière de vérification interne, les vérificateurs externes doivent apprécier les facteurs qui contribuent à une vérification interne efficace et les liens qui existent entre ces facteurs. Ils peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes :

- l'appui de la haute direction et le milieu organisationnel;
- une charte claire et une orientation adéquate précisée dans cette charte;
- un leadership et des compétences appropriées;
- des normes de performance et un contrôle de la qualité.

Appui de la haute direction et milieu organisationnel

Des listes de contrôle pour évaluer la fonction de vérification interne sont basées sur les normes. Elles présentent une liste de questions devant être posées et un cadre de travail pour l'organisation de l'information recueillie au cours de la vérification. Cependant, elles doivent être adaptées à chaque organisation afin de tenir compte de ses attentes face à la vérification interne; elles ne libèrent aucunement le vérificateur externe de la responsabilité

d'évaluer la fonction selon les dispositions législatives et les besoins de l'organisation.

Étant donné l'importance que représente pour la fonction l'appui de la direction, les vérificateurs externes devront prendre soin de bien évaluer cet appui, ainsi que les limites de la vérification interne, non seulement d'après ce qui est inscrit dans sa charte, mais aussi en observant les rapports quotidiens entre la vérification interne et la direction, le comportement de chacun. Au chapitre 21, nous avons abordé la question de l'importance de l'appui de la part des cadres supérieurs.

Une charte claire et une orientation adéquate précisée dans cette charte

Comme nous l'avons décrit au chapitre précédent, les systèmes et les pratiques faisant l'objet de vérification interne varient, allant de systèmes et de pratiques purement financiers jusqu'à toute la gamme de systèmes et pratiques de gestion. De plus, le niveau auquel on s'attend à ce que soit effectuée la vérification interne peut varier entre celui des opérations quotidiennes et celui de l'information fournie au conseil d'administration. Par ailleurs, l'objectif des missions de vérification interne peut varier de l'évaluation de la conformité aux exigences clairement définies jusqu'à l'identification d'occasions pour apporter des améliorations (ou de faiblesses) et à des évaluations globales des pratiques et systèmes vérifiés. L'objectif de la vérification interne au sein d'une organisation peut changer avec le temps pour refléter les changements apportés à sa structure organisationnelle, à son style de gestion ou à ses priorités.

Étant donné que les fonctions de vérification interne peuvent subir un grand nombre de changements, les examinateurs se préoccupent de veiller à ce qu'en tout temps les avantages que doit fournir la vérification interne sont bien compris par toutes les parties et sont traduits dans les plans de la vérification interne et dans les compétences de son personnel. Une charte type de vérification interne

fournit une description générale de l'étendue des systèmes et pratiques qui doivent faire l'objet de vérification interne. Au-delà de cette description générale, les attentes devraient être précisées aussi clairement que possible quant à l'objectif de la vérification interne — ce qu'elle doit faire relativement aux systèmes et pratiques qu'elle vérifie et comment elle doit en faire bénéficier l'organisation.

La vérification interne ne peut pas satisfaire tous les gens de l'organisation en même temps. En essayant de faire plaisir à tout le monde on obtient souvent le résultat contraire; la vérification ne fait pas exception à la règle. Une bonne compréhension de son objectif premier, réaliste et partagée par toutes les parties, est une condition importante pour le succès de la fonction de la vérification interne.

À cet égard, il importe de noter que si la vérification interne doit indûment produire des rapports qu'utilisera le vérificateur externe, ceci pourrait détourner son attention des questions qui intéressent particulièrement les gestionnaires. Si cela était laissé sans surveillance, il pourrait en résulter la perte éventuelle de l'appui pour la fonction et la perte de certains avantages que l'organisation tirait préalablement de la vérification interne. Il est donc important de se rappeler que la vérification interne doit servir l'organisation, et non le praticien externe de la vérification intégrée.

Un objectif n'est que mots jusqu'à ce qu'il soit traduit en des plans de vérification interne. Les vérificateurs externes devraient rechercher des plans de vérification qui sont réalistes et qui traduisent un lien logique entre l'objectif et le travail à faire.

En général, les plans de vérification interne sont fondés sur un cycle de trois à cinq ans, et mis à jour annuellement. Le plan de l'année en cours est généralement préparé de façon plus détaillée que ceux des années ultérieures. Le plan annuel de la vérification interne est sujet à des changements au fur et à mesure que les vérificateurs internes répondent aux circonstances changeantes ainsi

qu'aux priorités et aux demandes spécifiques du comité de vérification ou de la direction.

Les vérificateurs externes s'intéresseront au plan et à son processus d'élaboration. Les vérifications particulières demandées et la participation de la haute direction dans l'élaboration du plan de base sont des indices de l'appui que reçoit la vérification interne, et devraient donner lieu à un plan qui mette l'accent sur les questions importantes. Cependant, de nombreux changements apportés aux plans de la vérification interne pour que soient incorporées des vérifications sur demande pourraient suggérer soit que les jugements de départ de la vérification interne étaient erronés, soit que la direction a attiré la vérification interne dans le processus de gestion jusqu'au point où son rôle premier est devenu embrouillé. Bien que la souplesse soit une bonne chose, l'excès de travaux sur demande sera perçu comme une faiblesse.

Un leadership et des compétences appropriées

Les vérificateurs externes détermineront si les connaissances, les compétences et l'expérience du personnel de vérification interne conviennent à l'étendue du travail de cette fonction. Ce faisant, ils prendront en considération les attributs d'un bon vérificateur interne, mentionnés au chapitre précédent.

Normes de performance et contrôle de la qualité

Les normes de performance et le contrôle de la qualité sont des éléments clés de la pratique de la vérification interne. Quand on veut utiliser les données d'un autre vérificateur, ces éléments deviennent essentiels.

Le vérificateur externe cherchera à recueillir de l'information probante pour établir si des normes ont été établies pour les vérifications internes et si des processus efficaces ont été suivis pour assurer la qualité des différentes missions effectuées. Le degré de certitude accordé par cette

information déterminera la quantité de travail de corroboration à effectuer à l'égard des vérifications auxquelles le vérificateur externe prévoit se fier.

Il est important de noter que le vérificateur externe appliquera les mêmes normes à tout travail entrepris au sein de l'organisation par des groupes autres que la vérification interne, s'il entend utiliser leur travail dans le cadre de sa mission de vérification intégrée. Ce sont les normes qui définissent la vérification, et non la désignation organisationnelle du personnel qui effectue le travail.

Voilà donc les facteurs clés de l'évaluation. Quels seront les résultats ? Dans la prochaine section, nous jetons un coup d'oeil à la gamme de résultats qui pourraient être obtenus de cette évaluation et leurs effets sur l'utilisation du travail d'un autre vérificateur.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS PRISES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE

Lors de l'évaluation de l'ensemble des dispositions prises en matière de vérification interne, les vérificateurs externes se posent les questions suivantes :

- Est-ce qu'un rôle approprié et des ressources adéquates ont été attribués à la vérification interne, à la lumière de la nature et des besoins de l'organisation ?
- Est-ce que la vérification interne utilise bien ses ressources pour remplir son rôle ?

Rôle approprié et ressources adéquates

Comme nous l'avons mentionné auparavant, une condition importante à l'efficacité de la vérification interne est que la haute direction et les vérificateurs internes jouent leur rôle respectif. L'orientation et le contrôle de la vérification interne sont une prérogative. Cependant, les efforts déployés par la haute direction devraient s'avérer

utiles; une organisation qui a des attentes réalistes à l'égard de sa fonction de vérification interne et qui lui fournit les ressources nécessaires, coule des fondations solides sur lesquelles ériger la fonction. L'efficacité de la fonction de vérification interne et, par conséquent, le degré de confiance que pourra lui accorder le vérificateur externe en seront grandement améliorés.

LES ORGANISATIONS PEUVENT AMÉLIORER LE DEGRÉ DE CONFIANCE QUE POURRA ACCORDER LE VÉRIFICATEUR EXTERNE AUX TRAVAUX DE LA VÉRIFICATION INTERNE, EN ATTRIBUANT À CELLE-CI UN RÔLE ET DES RESSOURCES APPROPRIÉS.

Une situation qui devrait préoccuper le vérificateur externe est celle où un rôle indûment restreint a été attribué à la vérification interne. À titre d'exemple, le vérificateur peut constater que malgré des compétences apparentes, les vérifications internes de certaines fonctions ne sont pas effectuées, voire ne sont pas permises. Il peut aussi constater que les ressources mises à la disposition de la vérification interne sont insuffisantes. De tels cas suggéreraient que les dispositions touchant la fonction de vérification interne sont mal comprises ou non acceptées. Cela pourrait suggérer au vérificateur externe la possibilité que l'organisation ne s'acquitte pas de ses responsabilités quant à d'autres aspects de sa charge de gestion et qu'il pourrait y avoir des faiblesses non décelées dans les systèmes et les pratiques. Tout au moins, le vérificateur devra envisager de mentionner dans son rapport qu'il existe une lacune importante en ce qui concerne la vérification interne.

LES ORGANISATIONS QUI N'ONT PAS ATTRIBUÉ UN RÔLE APPROPRIÉ OU QUI N'ONT PAS FOURNI LES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LA VÉRIFICATION INTERNE COURENT LE RISQUE QU'UNE FAIBLESSE MAJEURE SOIT SIGNALÉE EN CE QUI CONCERNE CETTE CHARGE DE GESTION.

Acquittement du rôle de la vérification

Il peut être constaté que le vérificateur interne ne remplit pas, en partie ou complètement, le rôle qui lui a été raisonnablement bien défini, même si des ressources suffisantes lui ont été fournies. Au cours de la période de transition à la vérification interne intégrée, les vérificateurs internes ne réaliseront pas toujours complètement les objectifs qu'ils se sont fixés. À la condition que ces situations soient reconnues et signalées honnêtement, les vérificateurs reconnaîtront qu'il est mieux d'atteindre 80 pour cent d'un objectif ambitieux que de ne pas avoir d'objectif du tout.

Le pire scénario est celui où l'on constate que la vérification interne accorde un degré de certitude là où cela n'est pas justifié. Soit en essayant d'effectuer du travail pour lequel ils ne possèdent pas les compétences ou en ne communiquant pas l'importance de leurs observations, les vérificateurs internes peuvent communiquer un faux sentiment de sécurité à la haute direction. Dans de tels cas, le vérificateur externe devra déterminer si la situation est suffisamment grave pour constituer une lacune majeure.

LORSQUE L'ORGANISATION A ATTRIBUÉ UN RÔLE APPROPRIÉ ET LES RESSOURCES NÉCESSAIRES À LA VÉRIFICATION INTERNE, MAIS QUE CELLE-CI A MANQUÉ À SON DEVOIR, LE VÉRIFICATEUR DEVRAIT S'ASSURER QU'IL N'EXISTE PAS UNE LACUNE MAJEURE DANS CE DOMAINE.

Dans de tels cas, la possibilité d'utiliser les travaux de la vérification interne est considérablement réduite. L'utilisation du travail d'un autre vérificateur est conditionnelle à un certain degré de confiance; lorsque les vérificateurs internes permettent à la direction de développer un faux sentiment de sécurité, leur travail ne devrait pas inspirer confiance.

Même si son évaluation a mis en lumière certaines faiblesses dans l'ensemble des mesures de vérification interne, il peut quand même être possible pour le vérificateur de se fier, dans une certaine mesure, aux missions de vérification interne qui sont pertinentes à la vérification intégrée et qui ont été effectuées conformément à des normes appropriées. Dans de tels cas, bien entendu, le vérificateur peut exiger plus d'éléments probants pour confirmer que les missions de vérification interne ont été effectuées conformément aux normes. Son examen sera également plus rigoureux.

MÊME SI CERTAINES FAIBLESSES ONT ÉTÉ DÉCELÉES DANS L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS PRISES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE, LE VÉRIFICATEUR DEVRAIT CONSIDÉRER LA POSSIBILITÉ D'UTILISER TOUT TRAVAIL DE VÉRIFICATION INTERNE PERTINENT QUI A ÉTÉ EFFECTUÉ DE FAÇON SATISFAISANTE.

ÉLABORATION DES STRATÉGIES VISANT L'UTILISATION DU TRAVAIL DE LA VÉRIFICATION INTERNE

IDENTIFICATION DES MISSIONS POUVANT ÊTRE UTILISÉES

Avant que les vérificateurs externes ne puissent utiliser le travail de la vérification interne, ils devront évaluer chacune des missions de vérification interne afin de déterminer leur pertinence par

rapport à la vérification intégrée, et le degré de compétence du personnel qui les a effectuées. Bien que la question de la compétence ne puisse pas être évaluée complètement avant que le travail de vérification interne ne soit achevé, une bonne partie de l'évaluation doit et peut être faite préalablement afin d'élaborer une stratégie réaliste visant l'utilisation du travail de la vérification interne.

La première étape de l'élaboration de toute stratégie visant l'utilisation du travail de la vérification interne est donc l'identification de toutes les missions de vérification interne effectuées ou prévues, pertinentes à la vérification intégrée. Le premier choix du vérificateur devrait être de pouvoir se fier au travail de toute mission pertinente, à moins que le coût d'utilisation de ce travail ne dépasse largement le coût — pour lui et l'organisation — d'effectuer la vérification lui-même.

Durant l'étude préliminaire de l'organisation, le vérificateur externe évalue les risques inhérents à la nature des opérations de l'organisation et détermine les systèmes et les pratiques qui doivent être examinés pour lui permettre de formuler son opinion. Une fois qu'il a identifié les éléments à examiner, le vérificateur devrait s'enquérir si des vérifications internes ont été réalisées ou sont envisagées pour les éléments en question.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il peut y avoir des groupes au sein de l'organisation qui sont chargés d'effectuer des études pouvant être considérées comme des vérifications internes. Le vérificateur devrait examiner le travail de tous ces groupes, afin de déterminer s'il peut s'y fier.

Il est fort probable qu'une partie du travail de la vérification interne n'intéresse pas l'examineur. Cela peut simplement refléter les différences dans les priorités de vérification interne que possède la direction et le choix du vérificateur d'examiner en profondeur certains domaines.

L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Le vérificateur externe devrait identifier les missions de vérification interne choisies afin de déterminer si elles traitent vraiment de questions pertinentes à la vérification. Lorsque des différences dans l'étendue, la conception ou l'objectif de la vérification semblent présenter des obstacles à l'utilisation des données de celle-ci par le vérificateur, celui-ci devrait s'enquérir auprès du vérificateur interne de la possibilité de faire des ajustements qui faciliteraient l'utilisation de ces données par le vérificateur. Il doit être souligné que les vérificateurs internes servent l'organisation et non le vérificateur externe, et les vérificateurs externes devraient éviter de donner l'apparence de vouloir contrôler la vérification interne. Une telle perception pourrait, à la longue, diminuer la possibilité d'utiliser les données de la vérification interne en érodant l'appui de la direction pour cette fonction.

À moins qu'il n'existe des raisons évidentes qui empêchent le vérificateur externe de se fier au travail de la vérification interne — à titre d'exemple, le vérificateur interne doit traiter de systèmes et des pratiques de gestion, d'une nature, d'un niveau ou d'une envergure pour lesquels il ne possède aucune des ressources nécessaires — il devrait, dans la plupart des cas, être possible au vérificateur de se fier dans une certaine mesure aux vérifications internes, peu importe les différences dans leur étendue, leur conception ou leur objectif.

DOCUMENTATION DE LA STRATÉGIE VISANT L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

Le plan de la vérification comprendra habituellement une liste des missions à effectuer par le vérificateur externe. Le plan devrait aussi décrire la stratégie générale visant l'utilisation du travail d'un autre vérificateur et le degré de confiance que le vérificateur prévoit accorder au travail de chaque

mission. Toutes les missions de vérification interne pourraient être mentionnées et celles qui sont pertinentes à la vérification pourraient être accompagnées d'une note quant à leur impact attendu sur le travail du vérificateur.

La présentation de la stratégie visant l'utilisation du travail d'un autre vérificateur variera grandement entre organisations dépendant, en particulier, du plan de la vérification et de l'approche adoptée face à la vérification interne. La stratégie visant l'utilisation du travail d'un autre vérificateur ne peut pas être présentée sous forme définitive, et ce, surtout dans le cas d'un plan de vérification pluriannuel, parce qu'il pourrait changer avec le temps pour s'adapter aux évaluations changeantes de la performance de la vérification interne et autres changements apportés à l'organisation.

Lorsqu'il est approprié, le comité de vérification peut approuver la stratégie visant l'utilisation du travail d'un autre vérificateur et contrôler sa mise en oeuvre.

LA PREMIÈRE ÉTAPE MENANT À LA DÉCISION D'UTILISER LE TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR DEVRAIT ÊTRE D'IDENTIFIER TOUTES LES VÉRIFICATIONS INTERNES PERTINENTES À LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE.

OPTIMISATION DU POTENTIEL D'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

Même si on peut planifier et compter utiliser le travail d'un autre vérificateur, la décision de se fier à une mission particulière ne peut être prise avant que la vérification interne ne soit terminée et que ses résultats ne soient évalués. Il est cependant possible de faire en sorte que le vérificateur puisse

réellement utiliser les données de la vérification interne. Le secret, peut-être, pour maximiser cette utilisation serait que tous les intéressés — le comité de vérification, la haute direction, les vérificateurs internes et vérificateurs externes — collaborent étroitement à la planification et à la coordination de la vérification intégrée et des vérifications internes. Deux domaines en particulier méritent une attention spéciale : les critères et le concept de l'importance relative.

LES CRITÈRES

Une facette importante du plan d'action de la vérification est l'identification des critères proposés pour l'évaluation des systèmes et des pratiques à examiner. Les critères constituent les jalons ou les normes utilisés par le vérificateur pour évaluer la pertinence d'un système ou d'une pratique. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 19, les critères décrivent les caractéristiques d'un mécanisme satisfaisant.

Comme nous l'avons aussi expliqué au chapitre 19, il n'existe pas de critères généralement acceptés relativement aux pratiques de gestion, semblables à ceux adoptés par la profession comptable relativement aux pratiques comptables. Néanmoins, si le vérificateur doit se fier aux vérifications internes, le vérificateur externe et le vérificateur interne doivent s'entendre sur les critères. Si on utilise des critères différents, des conclusions différentes s'ensuivront. Le vérificateur interne traite parfois de questions qui n'intéressent pas le vérificateur externe; cependant, lorsque leurs intérêts convergent et que le vérificateur externe prévoit utiliser le travail de la vérification interne, les critères doivent être compatibles. Le plus tôt une entente est conclue, plus les chances seront grandes que le vérificateur puisse utiliser le travail de la vérification interne, puisque les deux parties connaîtront dès le départ les critères à utiliser.

Les critères établis peuvent affecter le délai requis pour effectuer la vérification et, en conséquence, les honoraires. Étant donné qu'ils sont si importants, les critères devraient être examinés attentivement avant que le plan d'action de la vérification ne soit présenté pour approbation.

LA DIRECTION, LE COMITÉ DE VÉRIFICATION (LE CAS ÉCHÉANT), LES VÉRIFICATEURS INTERNES ET LES VÉRIFICATEURS EXTERNES DEVRAIENT S'ENTENDRE DÈS LE DÉPART SUR LES CRITÈRES PERTINENTS DURANT LES MISSIONS DE VÉRIFICATION INTERNE DONT LES DONNÉES POURRAIENT ÊTRE UTILISÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE.

LE CONCEPT DE L'IMPORTANCE RELATIVE

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 18, le concept de l'importance relative est fondamental à toute forme de vérification. Essentiellement, il s'agit de distinguer ce qui est important de ce qui ne l'est pas. Ce concept affecte la quantité de travail qu'effectuera le vérificateur, étant donné que la vérification est conçue pour déceler toute déviation importante par rapport aux critères acceptables. De plus, il affecte la réaction du vérificateur face à toute déviation par rapport aux critères établis. Le vérificateur peut s'attendre à ce que les administrateurs et les gestionnaires se penchent sur l'interprétation donnée à la question de l'importance relative, parce qu'elle influera sur le coût de la vérification et la nature des questions qui seront portées à leur attention, dans le rapport final.

Tout comme le concept de l'importance relative fait toujours l'objet d'éclaircissements et de perfectionnement dans le domaine de la vérification financière, on peut s'attendre à ce qu'il se développe ainsi au fil des ans, en ce qui a trait à la vérification

intégrée. Jusqu'à ce que plus d'expérience soit acquise et que plus de lignes directrices soient disponibles, le facteur déterminant sera le sens pratique des vérificateurs et des membres du corps législatif ou administratif avec qui ils discutent de la question.

La question est importante et inévitable dans ce cas, étant donné que la possibilité d'utiliser le travail de toute vérification interne est considérablement réduite si le vérificateur externe et le vérificateur interne utilisent des normes différentes quant à l'importance relative. Le vérificateur ne peut pas se fier aux missions internes effectuées selon un concept d'importance relative d'un niveau inférieur à celui adopté pour la vérification. Chacun a une perspective différente. En général, le vérificateur interne considérera l'importance relative dans le contexte de l'unité organisationnelle, de la pratique ou du système particulier vérifié, tandis que le vérificateur externe doit considérer l'importance relative dans le contexte de ce qui est important pour le corps législatif ou administratif. Cependant, chacune des parties doit comprendre la perspective de l'autre si elles veulent établir une relation satisfaisante permettant l'utilisation du travail de la vérification interne durant la vérification intégrée.

LES VÉRIFICATEURS INTERNES DEVRAIENT UTILISER LE MÊME CONCEPT DE L'IMPORTANCE RELATIVE QUE CELUI ADOPTÉ PAR LE PRATICIEN EXTERNE DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE, OU UN CONCEPT PLUS RIGOUREUX.

Le point de vue des utilisateurs actuels ou éventuels des rapports de vérification intégrée peut varier considérablement comme, en effet, le peuvent aussi leurs motifs pour connaître toute faiblesse décelée dans les pratiques ou systèmes de gestion. Toutefois, la compréhension de ces différents points de vue et motifs, quoique très importante,

ne suffit pas au vérificateur pour trancher la question de l'importance relative. Pour ce faire, il devra aussi exercer son jugement professionnel.

Pour plus d'informations sur la question du concept de l'importance relative, nous suggérons au lecteur de consulter le chapitre 18.

L A P É R I O D E F A I S A N T L ' O B J E T D E L A V É R I F I C A T I O N

Aucune règle générale ne précise la période sur laquelle doit porter une opinion de vérification intégrée et le moment d'exécution du travail à l'appui de cette opinion. Cependant, le travail, y compris les vérifications internes utilisées, doit correspondre à la période faisant l'objet de l'opinion du vérificateur. Suivant la date à laquelle les missions de vérification ont été effectuées et la période couverte par la vérification intégrée, il peut être nécessaire pour le vérificateur externe d'effectuer un suivi pour s'assurer que les conclusions sont toujours valides pour toute la période couverte par la vérification intégrée.

Les vérificateurs externes, les vérificateurs internes et les comités de vérification, le cas échéant, devraient donc prendre en considération l'impact qu'aura la période choisie. Les facteurs à considérer comprennent : l'interruption des affaires, le travail requis pour appuyer l'opinion du vérificateur, et le suivi nécessaire. Une fois qu'on a décidé de la période sur laquelle portera la vérification, il devrait être possible de coordonner les divers travaux de façon à minimiser les coûts.

LES COÛTS PEUVENT ÊTRE RÉDUITS ET LE DEGRÉ DE CONFIANCE ACCORDÉ À LA VÉRIFICATION INTERNE PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ SI UNE ENTENTE EST CONCLUE DÈS LE DÉBUT QUANT À LA DATE D'EXÉCUTION DES DIVERS TRAVAUX DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE ET DES MISSIONS DE VÉRIFICATION INTERNE.

CHANGEMENTS APPORTÉS AUX STRATÉGIES VISANT L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

La décision de se fier au travail de la vérification interne ne peut être prise que sous toutes réserves. À titre d'exemple, on devrait y apporter une modification si, pour quelque raison que ce soit, l'exécution de la vérification interne ne répond pas aux attentes ou s'il semble que des conclusions sans fondement ont été formulées. De plus, la vérification intégrée peut avoir été effectuée au cours d'une période prolongée; il est fort possible que les conditions aient changé entre le moment de la planification et de l'achèvement du plan d'action. Il est donc important que le vérificateur surveille l'état d'avancement et les données de la vérification interne auxquelles il prévoit se fier pour déterminer si certaines modifications à son plan d'action ne s'avèreraient pas nécessaires. Lorsque des changements s'imposent, le vérificateur devrait le signaler au client, à la direction et au vérificateur interne.

LE VÉRIFICATEUR EXTERNE DEVRAIT AVISER LE CLIENT DE TOUT PLAN D'ACTION QUANT À L'UTILISATION DU TRAVAIL DE LA VÉRIFICATION INTERNE, AINSI QUE DE TOUTE MODIFICATION SUBSÉQUENTE QUI Y EST APPORTÉE.

L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR

NÉCESSITÉ D'ÉVALUER CHAQUE MISSION DE VÉRIFICATION INTERNE

Avant qu'un praticien externe de vérification intégrée ne puisse se fier au travail de la vérification interne, il doit être convaincu que les missions ont été conçues selon des procédés et des critères appro-

priés. Il se préoccupera de savoir si la mission de vérification a été effectuée de façon à produire un niveau de détail et une rigueur atteignant, à tout le moins, le niveau nécessaire à son propre examen.

Lorsqu'une mission satisfait ces exigences, la prochaine étape pour le vérificateur est de déterminer si le niveau de compétence du personnel de vérification interne garantissait des résultats satisfaisants. Même la mission la mieux conçue pourrait échouer si le personnel qui l'exécute ne possède pas suffisamment de compétences, d'expérience et de formation pour bien la mener à terme.

On doit aussi évaluer la façon dont le travail a été accompli. Il faut déterminer si suffisamment d'éléments probants adéquats ont été recueillis et s'ils étayaient l'analyse et les conclusions du vérificateur interne.

Si ces conditions sont satisfaites, le vérificateur externe se fiera tout probablement au travail de vérification interne, en acceptera les conclusions et en fera mention dans son rapport de vérification intégrée. Cette évaluation devra être faite pour chaque mission à laquelle le vérificateur prévoit se fier.

CHAQUE MISSION DE VÉRIFICATION INTERNE À LAQUELLE LE VÉRIFICATEUR PRÉVOIT SE FIER DEVRAIT ÊTRE ÉVALUÉE SÉPARÉMENT.

L'objectif de l'évaluation

Le vérificateur externe doit évaluer chaque mission de vérification interne afin de déterminer sa fiabilité comme source d'information probante et l'importance des constatations pour l'opinion de la vérification. Les vérificateurs voudront donc comprendre la mission de vérification interne, y compris ses résultats et les procédés de vérification utilisés, afin de leur permettre d'apprécier le fondement des constatations et conclusions de la

vérification interne et sa fiabilité. À cet effet, le vérificateur devrait étudier, en fonction de l'importance de cette mission de vérification interne dans la stratégie générale de la vérification intégrée, ce qui suit :

- l'organisation, la fonction ou le programme qui fait l'objet de la vérification interne;
- les objectifs et l'étendue de la vérification et, en particulier, toutes limites quant à l'étendue;
- les critères appliqués au moment de l'exécution de la vérification;
- l'information probante recueillie par les vérificateurs internes;
- les liens logiques entre les constatations, les conclusions et les recommandations;
- l'indépendance, l'objectivité et les compétences du personnel professionnel qui a effectué la vérification;
- la surveillance et le contrôle de la qualité exercés afin de s'assurer que le travail de vérification satisfait aux normes appropriées de performance;
- les notions d'importance relative considérées au moment de l'évaluation des observations détaillées;
- les procédés utilisés pour produire le rapport final et pour le faire accepter par la direction;
- les réactions officielles et officieuses de la direction à l'évaluation de la vérification interne par le vérificateur externe.

Le vérificateur externe doit aussi comparer l'information probante recueillie par la vérification interne à l'information obtenue d'autres sources. Les écarts entre les éléments probants obtenus de sources différentes devraient être examinés afin que le vérificateur puisse tirer une conclusion sur la fiabilité de l'information probante.

Facteurs déterminants le niveau de détail de l'évaluation

Le vérificateur externe devra évaluer chacune des missions de vérification interne selon le niveau de détail que lui dicte son jugement professionnel. Le degré de corroboration nécessaire pour confirmer l'information probante à laquelle le vérificateur prévoit se fier variera d'une mission à l'autre. La rigueur et le niveau de détail de l'évaluation qu'effectuera le vérificateur d'une mission de vérification interne est affaire de jugement professionnel, traduisant l'importance du sujet, les conséquences d'une mauvaise évaluation des faiblesses dans le domaine, et le risque qu'une conclusion erronée soit tirée. Parmi les facteurs à considérer par les vérificateurs pour porter leur jugement, on compte :

- l'importance de la mission par rapport au plan d'action global de la vérification;
- le degré de confiance que le vérificateur accorde à la fonction de vérification interne, degré basé sur son évaluation globale et sur son expérience avec d'autres évaluations de missions effectuées par la vérification interne;
- le temps écoulé ainsi que l'importance des changements qui peuvent s'être produits entre la fin de la vérification interne et la date de l'évaluation;
- l'indépendance relative des vérifications internes vis-à-vis le gestionnaire responsable des systèmes et des pratiques faisant l'objet de l'étude;
- la logique apparente entre l'information probante utilisée et les conclusions tirées;
- les réactions officielles et officieuses de la direction au rapport;
- la disponibilité d'information probante complémentaire recueillie à d'autres étapes de la vérification;
- la rigueur du plan et de l'approche de chaque mission de vérification interne, y compris les compétences des personnes qui ont participé

à la vérification, ainsi que la nature et l'étendue de la surveillance exercée sur le travail effectué et les jugements faits.

Les vérificateurs externes peuvent obtenir l'information nécessaire à l'évaluation d'une mission de vérification interne, de nombreuses façons. À titre d'exemple, les techniques employées peuvent être choisies parmi les suivantes :

- la discussion des aspects principaux de la mission de vérification avec le vérificateur interne ou les membres de son équipe;
- la considération de la concordance de l'évaluation de la vérification interne avec d'autres éléments probants;
- l'entretien avec le vérificateur interne pour s'assurer qu'il comprend le contexte dans lequel le vérificateur externe compte se fier aux résultats des différentes missions de vérification et lui demander s'il connaît des raisons pour lesquelles il ne devrait pas s'y fier;
- la révision des dossiers de missions de vérification afin de confirmer la nature et l'étendue du travail effectué, ainsi que de l'information probante recueillie, et d'étayer les conclusions et recommandations;
- l'exécution à nouveau de certains des sondages détaillés afin de compléter le travail de vérification interne ou d'acquérir une connaissance tangible du sujet vérifié;
- l'exécution de travail supplémentaire dans le même domaine.

Au fur et à mesure que le vérificateur effectue ce travail, il obtient essentiellement de l'information probante additionnelle pour confirmer ou infirmer son évaluation de la vérification interne, et ainsi peut être plus confiant de son évaluation des constatations et conclusions découlant des missions de vérification interne.

Au moment où le vérificateur externe décide de recueillir des éléments probants additionnels de première main dans le même domaine, il a essentiellement conclu qu'il ne peut pas tolérer la possibilité que l'évaluation du vérificateur interne puisse être erronée. Des preuves, portant sur la validité et la rigueur du processus suivi pour obtenir les résultats de la vérification interne, ne suffiront pas; le risque d'erreur lors de l'expression d'une opinion de vérification intégrée est trop grand pour accepter le rapport de la vérification interne sans obtenir de l'information probante. Cela peut ou non être un reflet de la performance des vérificateurs internes. L'importance des questions couvertes par la vérification peut obliger le vérificateur à obtenir de l'information probante de première main dans le but de corroborer les constatations de la vérification interne, ou se placer dans une position où il peut apprécier correctement leur importance. Toutefois, le vérificateur peut conclure que la probabilité que l'évaluation de la vérification interne soit valide est si fiable que c'en est inadmissible. Afin d'éviter toute confusion ou malentendu, le vérificateur externe devrait clairement établir la différence entre une performance médiocre de la vérification interne et les autres raisons pour lesquelles il décide d'effectuer le travail lui-même.

L'ÉVALUATION DES MISSIONS DE VÉRIFICATION INTERNE QU'EFFECTUE LE VÉRIFICATEUR EXTERNE DEVRAIT COMPORTER LE NIVEAU DE DÉTAIL JUGÉ NÉCESSAIRE POUR QU'IL PUISSE DÉTERMINER S'IL PEUT OU NON UTILISER LE TRAVAIL DE CES MISSIONS DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE.

RAPPORT SUR LE DEGRÉ DE CONFIANCE ACCORDÉ À TOUTE VÉRIFICATION INTERNE

Les vérificateurs externes devraient essayer d'être descriptifs ainsi que déclaratifs lorsqu'ils communiquent le degré de confiance qu'ils accordent au travail de la vérification interne. Ils ne devraient pas simplement mentionner dans leurs rapports qu'ils se sont « fiés aux missions de vérification interne dans la mesure du possible », sans tenir compte du degré de contribution de la vérification interne à l'opinion de la vérification. Bien qu'un tel énoncé soit exact, il n'éclaire aucunement le lecteur du rapport de vérification.

Les vérificateurs devraient indiquer clairement dans leurs rapports tout travail de vérification interne utilisé, ainsi que le degré de confiance qu'ils y accordent. Selon les circonstances, il peut être approprié pour le vérificateur de décrire les éléments pour lesquels il a accepté les évaluations de la vérification interne pour formuler son opinion, tout comme les éléments qui ont été traités par la vérification interne, mais pour lesquels il n'a pu s'y fier pour effectuer sa vérification intégrée. Dans ce dernier cas, le vérificateur externe devrait préciser les cas où il a conclu qu'il serait moins coûteux pour l'organisation de faire lui-même la vérification, plutôt que de devoir effectuer le travail de corroboration nécessaire pour lui permettre de se fier au travail de la vérification interne; les cas où il ne pouvait accepter l'évaluation de la vérification interne sans effectuer un travail additionnel substantiel; et, les cas où son évaluation ne correspond point à celle du vérificateur interne.

Le texte se rapportant aux domaines où le vérificateur ne s'est pas fié au travail de la vérification interne devrait être rédigé soigneusement afin d'éviter de critiquer involontairement la vérification interne.

AFIN DE BIEN PRÉCISER DANS SON RAPPORT L'UTILISATION QU'IL A FAIT DU TRAVAIL DE LA VÉRIFICATION INTERNE, LE VÉRIFICATEUR EXTERNE DEVRAIT FOURNIR UNE DESCRIPTION CONCISE DE LA NATURE ET DU DEGRÉ DE CONFIANCE QU'IL A ACCORDÉ AUX DONNÉES DE LA VÉRIFICATION INTERNE, ET NE DEVRAIT PAS SIMPLEMENT DÉCLARER QU'IL S'Y EST FIÉ DANS LA MESURE DU POSSIBLE.

AUTRES FORMES D'EXAMEN

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il peut y avoir d'autres groupes au sein d'une organisation — comme des groupes chargés de l'évaluation des programmes — qui produisent des rapports sur les systèmes et les pratiques de gestion. Ce n'est pas l'intention des vérificateurs internes ni des praticiens de la vérification intégrée d'occasionner des frais supplémentaires à l'organisation en ne tenant pas compte de ces examens ou en effectuant le travail à nouveau.

Certains examens comportent certaines des mêmes caractéristiques qu'une vérification. Ces caractéristiques se rapportent à l'indépendance, à l'objectivité et à la compétence des vérificateurs ainsi qu'à la rigueur des méthodes utilisées. Si un examen interne possède les caractéristiques de la vérification interne ci-dessus mentionnées, il peut et devrait être considéré comme une vérification interne aux fins d'utilisation du travail par le vérificateur externe.

TOUTE ACTIVITÉ INTERNE D'EXAMEN D'UNE ORGANISATION DEVRAIT ÊTRE PRISE EN CONSIDÉRATION POUR DÉCIDER DE L'UTILISATION DU TRAVAIL D'UN AUTRE VÉRIFICATEUR OU EXAMINATEUR.

SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES

COMME NOUS L'AVONS MENTIONNÉ AU CHAPITRE PRÉCÉDENT, LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES DOIVENT, EN VERTU DE LA LOI, EFFECTUER DES VÉRIFICATIONS INTERNES AFIN D'ÉVALUER SI LES SYSTÈMES ET LES PRATIQUES DE LA SOCIÉTÉ GARANTISSENT, DANS LA MESURE DU POSSIBLE, QUE :

- LES ÉLÉMENTS D'ACTIF SONT SAUVEGARDÉS;
- LA SOCIÉTÉ SE CONFORME AUX EXIGENCES DE LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET AUTRES AUTORISATIONS PERTINENTES;
- LES RESSOURCES SONT GÉRÉES DE FAÇON ÉCONOMIQUE ET EFFICIENTE;
- LES OPÉRATIONS SONT EFFICACES.

LA LOI OBLIGE AUSSI LES VÉRIFICATEURS EXTERNES À SE FIER, DANS LA MESURE DU POSSIBLE, AUX TRAVAUX QU'EFFECTUE LA VÉRIFICATEUR INTERNE.

POUR CES SOCIÉTÉS, L'ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION INTERNE EST SENSIBLEMENT IDENTIQUE À CELLE DE L'EXAMEN SPÉCIAL (ESSENTIELLEMENT UNE VÉRIFICATION INTÉGRÉE) QUI DOIT PÉRIODIQUEMENT PORTER SUR LES PRATIQUES ET LES SYSTÈMES DE GESTION. CETTE SIMILITUDE DANS L'ÉTENDUE OFFRE LA POSSIBILITÉ À L'EXAMINATEUR SPÉCIAL D'UTILISER LE TRAVAIL DE LA VÉRIFICATION INTERNE : DEUX VÉRIFICATEURS SONT TENUS D'EXAMINER LES MÊMES ÉLÉMENTS EN VUE DE PORTER DES JUGEMENTS DU MÊME ORDRE. LA LOI PRÉCISE QUE LES VÉRIFICATEURS INTERNES DOIVENT ÉVALUER SI LES SYSTÈMES ET PRATIQUES OFFRENT UNE ASSURANCE RAISONNABLE, ET QUE LES EXAMINATEURS FASSENT DE MÊME. DANS LA MESURE OÙ LES VÉRIFICATEURS INTERNES S'ACQUITTENT DE LEUR MANDAT, ILS FACILITERONT L'UTILISATION DE LEUR TRAVAIL PAR L'EXAMINATEUR SPÉCIAL.

LE VÉRIFICATEUR SE TROUVE DONC DEVANT UN DILEMME. IL EST BIEN ÉTABLI QUE LE VÉRIFICATEUR EXTERNE NE PEUT PAS ACCEPTER LES ÉVALUATIONS DE LA DIRECTION SANS EFFECTUER UN SONDAGE DE CORROBORATION; CEPENDANT, ON DEMANDE AU VÉRIFICATEUR DE SE FIER AU TRAVAIL DE LA VÉRIFICATION INTERNE QUI EST EN SOI UNE PRATIQUE DE GESTION. DANS UNE CERTAINE MESURE, LA LOI ATTÉNUÉ CE DILEMME ET, EN MÊME TEMPS, ELLE SOULIGNE L'IMPORTANCE DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE EN IMPOSANT AU CONSEIL D'ADMINISTRATION LA SURVEILLANCE DES VÉRIFICATIONS INTERNES PAR L'ENTREMISE DE SON COMITÉ DE VÉRIFICATION. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION A LA RESPONSABILITÉ DE VEILLER À L'ÉTABLISSEMENT DE DISPOSITIONS APPROPRIÉES EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION INTERNE ET, DE PAR CETTE RESPONSABILITÉ, A UN INTÉRÊT DANS LES QUESTIONS TOUCHANT L'UTILISATION PAR LE VÉRIFICATEUR EXTERNE DU TRAVAIL DE TOUTE MISSION DE VÉRIFICATION INTERNE. CET ARRANGEMENT PERMET UNE CERTAINE DISTANCE ENTRE LA VÉRIFICATION INTERNE ET LA DIRECTION ET, PAR CONSÉQUENT, FAVORISE L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE.

ON PEUT S'ATTENDRE À CE QUE LES VÉRIFICATEURS PRENNENT EN CONSIDÉRATION LA NATURE DU RÔLE DE SURVEILLANCE QUE JOUE LE COMITÉ DE VÉRIFICATION POUR DÉCIDER DU DEGRÉ DE CONFIANCE QU'ILS ACCORDERONT AU TRAVAIL DE VÉRIFICATION INTERNE.

Bien qu'ils ne doivent pas être considérés comme des vérifications internes, les examens qui ne respectent pas ces normes ne seront pas rejetés. Ils peuvent constituer une partie importante des systèmes et des pratiques de l'organisation et fournir de l'information, un aperçu ou des suggestions

qui devraient être pris en considération. Toutefois, s'ils ne respectent pas les normes, il est peu probable que les vérificateurs externes puissent utiliser leurs données dans la même mesure qu'ils utilisent le travail de la vérification interne.

**LE DEGRÉ DE CONFIANCE ACCORDÉ AUX DIFFÉRENTS
EXAMENS INTERNES DE L'ORGANISATION DEVRAIT
REFLÉTER DANS QUELLE MESURE CEUX-CI ONT RESPEC-
TÉ LES NORMES ORGANISATIONNELLES ET DE PERFOR-
MANCE APPROPRIÉES TOUCHANT LA VÉRIFICATION
INTERNE.**

Certaines organisations sont évaluées par des examinateurs externes autres que les vérificateurs externes. À titre d'exemple, les hôpitaux et plusieurs autres institutions doivent faire l'objet d'un processus d'agrément. Il s'agit d'une inspection menée par un organisme provincial ou national dans le but d'évaluer si l'entité en question respecte les normes établies. Un sondage d'agrément offre une vue d'ensemble, à un moment précis, de la performance de l'organisation en ce qui a trait à ces normes, et s'effectue généralement à intervalles réguliers. Parce que le processus d'agrément est mené par des experts dans le ou les domaines en question, les rapports produits sont valables et peuvent représenter une source fiable d'éléments probants pour les praticiens de la vérification intégrée.

Dans l'ensemble, nombre d'examens peuvent être utiles aux praticiens de la vérification intégrée. À titre d'exemple, dans les deux tableaux suivants nous décrivons le genre d'examens qu'une équipe de vérification intégrée d'un hôpital, ou d'un collège communautaire en Colombie-Britannique, aurait tendance à prendre en considération. Selon le mandat de la vérification intégrée, et la qualité du travail effectué dans le cadre de ces examens, les rapports produits peuvent offrir aux praticiens de la vérification intégrée d'importants éléments probants auxquels ils peuvent accorder un certain degré de confiance.

Processus d'examen des hôpitaux

	Vérification des états financiers	Agrément	Appréciation de la qualité	Examen des cas cliniques	Gestion du risque	Examens de l'utilisation et de la portée	Évaluation des programmes, procédés ou produits	Autres examens
Description	Opinion sur les états financiers	<p>Visite de l'hôpital. Examen de toutes ou de certaines des fonctions de l'hôpital et vérification de leur conformité aux normes nationales.</p> <p>Examen superficiel de la structure et des processus de l'hôpital, dans le but de promouvoir la qualité des soins.</p> <p>Visite du CCAH porte sur tous les départements et services hospitaliers. D'autres visites dans le cadre du processus d'agrément mettent l'accent sur des domaines spécifiques, surtout les domaines d'enseignement.</p>	<p>Un système de mesure continue de la qualité des soins, englobant tant les processus que les résultats.</p> <p>Mesures d'élimination des problèmes et de contrôle des activités dans le but d'assurer l'obtention des résultats voulus.</p> <p>Nécessaire au statut d'agrément de l'hôpital.</p>	<p>Un processus d'examen professionnel par les pairs portant sur la qualité des soins prodigués aux patients.</p> <p>Peut être rétrospective (études des fichiers) ou concurrentielle.</p> <p>Les vérifications médicales sont souvent effectuées indépendamment des activités d'appréciation de la qualité.</p>	<p>Un processus d'évaluation et de réduction du risque dans le but d'améliorer la qualité et la sécurité des opérations hospitalières.</p> <p>Traitement systématique des incidents dans le but de minimiser la responsabilité de l'hôpital.</p>	<p>Évaluation de l'utilisation des ressources par rapport aux critères internes et externes.</p> <p>Accent souvent mis sur la durée des séjours, l'utilisation des diagnostics et des procédés thérapeutiques, les médicaments et les services complémentaires.</p> <p>Analyses de la portée permettent de calculer l'utilisation des ressources par du personnel médical supplémentaire et l'expansion ou la création de programmes.</p>	<p>Évaluation des résultats d'un programme, d'un procédé ou d'un produit particulier par rapport à un ensemble d'objectifs.</p> <p>Implique souvent la comparaison de nouvelles et d'anciennes méthodes de prestation des soins de santé.</p>	<p>Études de rôles et les programmes de maîtrise sont utilisés pour évaluer les exigences quant à la pertinence et à la capacité des services dispensés par un hôpital.</p> <p>Des études opérationnelles et autres examens permettent d'évaluer le fonctionnement d'un ou de plusieurs départements, mettant habituellement l'accent sur les questions d'économie et d'efficience.</p>
Destinataire	Conseil d'administration ou membres de l'association de l'hôpital	<p>Conseil d'administration</p> <p>Haute direction</p> <p>Représentant du personnel médical cadre</p>	<p>Haute direction</p> <p>Cadres intermédiaires</p> <p>Représentant du personnel médical cadre</p>	<p>Représentant du personnel médical cadre</p> <p>Chef des départements cliniques</p>	<p>Conseil d'administration</p> <p>Haute direction</p>	<p>Haute direction</p> <p>Représentant du personnel médical cadre</p>	<p>Haute direction</p> <p>Représentant du personnel médical cadre</p>	<p>Conseil d'administration</p> <p>Haute direction</p>
Effectué par	Vérificateur externe	Équipe de visite externe	Comité sur l'appréciation de la qualité et coordonnateur	Comité de vérification professionnelle	Comité sur la gestion du risque ou gestionnaire chargé de la gestion du risque	<p>Comité sur la revue de l'utilisation ou Comité d'admission ou de congé</p> <p>Comité des hôpitaux sur la gestion des ressources</p>	Spécialistes en évaluation, habituellement externes	Agent externe (habituellement un conseiller en administration)

Processus d'examen des hôpitaux

	Vérification des états financiers	Agrément	Appréciation de la qualité	Examen des cas cliniques	Gestion du risque	Examens de l'utilisation et de la portée	Évaluation des programmes, procédés ou produits	Autres examens
Utilisation des résultats	Bailleurs de fonds, conseil d'administration et haute direction	Mesures visant à corriger les faiblesses avant la prochaine visite	Haute direction, personnel clinique et administratif mettent en oeuvre des méthodes de résolution des problèmes	Identification des besoins en formation continue pour les médecins et autre membre du personnel du système de santé Mécanismes pour l'élaboration de normes en soins cliniques	Établissement de méthodes visant à minimiser le risque et à limiter la responsabilité	Personnel de direction et personnel clinique mettent en oeuvre les recommandations affectant l'utilisation globale des ressources ou la pratique de chaque clinicien	Bailleurs de fonds, conseil d'administration et haute direction utilisent l'information pour approuver, modifier ou annuler les programmes	Bailleurs de fonds, conseil d'administration et haute direction exigent habituellement la mise en oeuvre de certaines ou de toutes les recommandations
Fréquence des examens	Annuel	Rappel après un, deux ou trois ans selon le statut d'agrément octroyé	Continu	Pas de fréquence spécifique	Continu	Habituellement mensuel	Examens sur demande, souvent associés à une étape d'essai	Études de rôles ou programme de maîtrise: à l'occasion, souvent associé à la planification du redéveloppement Études opérationnelles: à l'occasion, habituellement lorsqu'un problème d'ordre organisationnel est soulevé par la haute direction
Critères et processus d'examen documentés dans	Manuel de l'ICCA donne les normes s'appliquant aux processus. Manuel de comptabilité des hôpitaux du Canada fournit les critères.	Manuels sur les normes s'appliquant aux différents types d'hôpitaux. Formulaires remplis par l'hôpital avant la visite. Questionnaire de visite à l'intention du visiteur.	Hôpital élabore un manuel d'appréciation de la qualité, comportant des normes fixées par chaque chef de département sous la direction du Comité sur l'appréciation de la qualité	Aucun manuel public sur les critères ou processus	Manuel élaboré au sein de chaque hôpital afin de répondre à ses besoins Industrie de l'assurance élabore des manuels externes	Aucun manuel externe sur les critères ou processus; cependant, certaines associations hospitalières et médicales ont élaboré des lignes directrices	Méthodologie de recherche établie dans le but de mesurer les résultats et vérifier les liens de causalité	Divers manuels sur les critères et processus élaborés par différents cabinets de conseillers

Processus d'examen des collèges et des instituts									
Examen des programmes d'enseignement									
	Examen du plan stratégique	Processus d'évaluation de l'établissement	Examen interne de programmes	Agrément	Définition du contenu des cours	Suivi auprès des étudiants	Dossier sur le cheminement de la population étudiante	Examens des services de soutien	Vérification des états financiers et vérification des inscriptions
Description	Mise à jour et modification des objectifs de l'établissement pour tenir compte de l'évolution dans les besoins	Évaluation des objectifs, des activités et des processus de contrôle de la qualité de l'établissement. Effectuée habituellement en deux étapes : 1. auto-évaluation interne 2. validation externe de l'auto-évaluation	Examen du contenu des programmes, des compétences des enseignants, des méthodes d'enseignement, des installations, des processus pour la mise à jour des programmes d'études et des résultats obtenus.	Examen et approbation des différents programmes d'enseignement afin d'assurer le respect des exigences de l'organisme accrédité	Examen du contenu des cours afin d'assurer l'harmonisation de la matière et des attentes face aux étudiants pour les transferts de crédit entre établissements d'enseignement postsecondaire	Sondage des résultats et de la satisfaction des étudiants par le biais des sondages provinciaux.	Contrôle du cheminement de la population étudiante dans le système d'enseignement postsecondaire. Contrôle des données sur les extraits du système d'éducation, et non des données sur l'emploi.	Examen des services de soutien de l'établissement, p. ex., la bibliothèque, l'admission, les finances	Opinion formulée sur 1. les états financiers 2. les statistiques sur les inscriptions
Destinataire du rapport	Conseil d'administration, ministère et le public	Conseil d'administration, ministère, établissement	Conseil d'administration, administration, enseignants, comités consultatifs	Administration et l'organisme accrédité (p. ex., association des infirmières et infirmiers, association des technologistes en ingénierie, etc.)	Enseignants, chefs de département, doyens	Administration, ministère, conseils, étudiants, comités consultatifs, enseignants	Administration, ministère, comités de définition du contenu des cours, enseignants	Conseil, administration, personnel	Conseil d'administration, ministère, public, bailleurs de fonds, haute direction
Travail effectué par	Administration et l'équipe de la faculté ou du personnel	1. équipe interne chargée de l'ensemble de l'établissement 2. équipe de vérification externe nommée par le comité de direction de la province	Équipes spéciales d'examen des programmes, comportant habituellement une composante externe	Varie, habituellement une équipe est nommée par l'organisme accrédité	Comités chargés de définir le contenu des cours pour les différentes matières (p. ex. mathématiques, français, ingénierie, métiers) auxquels siègent des enseignants de l'établissement	Chaque établissement effectue son propre sondage	Registres fournissent des données au comité de direction de la province	Comité d'examen ad hoc, comportant une composante externe	Vérificateurs externes

Processus d'examen des collèges et des instituts									
Examen des programmes d'enseignement									
	Examen du plan stratégique	Processus d'évaluation de l'établissement	Examen interne de programmes	Agrément	Définition du contenu des cours	Suivi auprès des étudiants	Dossier sur le cheminement de la population étudiante	Examens des services de soutien	Vérification des états financiers et vérification des inscriptions
Utilisation des résultats	Aident l'établissement à établir les priorités et à affecter les ressources	Contribuent à renouveler et à améliorer l'établissement Servent de base et permettent de vérifier la planification stratégique	Contribuent à renouveler et à améliorer le programme d'études Partie intégrante du processus d'évaluation de l'établissement	Valident l'utilisation de l'enseignement et de la formation de l'établissement comme base pour lui accorder l'agrément et les privilèges de l'organisme accrédité	Servent aux transferts de crédits pour les étudiants qui changent d'établissement.	Évaluation continue des programmes par l'étude officielle des programmes, l'évaluation globale de la qualité de l'établissement, et l'identification des employeurs des étudiants diplômés.	Aident à mieux comprendre les tendances et les réalisations en matière d'éducation et de formation de la population étudiante.	Contribuent à renouveler et à améliorer les services de soutien; partie intégrante du processus d'évaluation de l'établissement	Permettent de contrôler les besoins financiers, les processus et les ressources
Fréquence	Examen annuel, mise à jour tous les trois ans	Tous les six ans	Chaque programme est examiné selon un cycle de 5-8 ans	Déterminée par l'organisme accrédité	Contrôle continu afin d'apporter les changements nécessaires (p. ex., changements plus fréquents en sciences informatiques qu'en français)	Tous les ans, neuf mois après que l'étudiant a terminé ses études	Tous les ans.	Chaque service est examiné selon un cycle de 5-8 ans	Tous les ans
Critères et processus documentés par	Ministère des études supérieures	Comité de direction de la province Les établissements peuvent adapter le processus à leurs propres besoins. Le Conseil des études supérieures de la Colombie-Britannique (CESCB) par le biais du Comité de direction provincial sur l'évaluation des établissements	Le CESCB par le biais du Comité de direction provincial sur l'évaluation des établissements	Organisme accrédité	Convenus entre établissements participants.	Groupe de travail sur le suivi des diplômés	Comité consultatif chargé du dossier sur le cheminement de la population étudiante	Établis par le comité de direction provincial sur l'évaluation des établissements	1. Le ministère définit la formule en consultant les établissements, le Manuel de l'ICCA 2. Guide du ministère sur la vérification des inscriptions

Ce ne sont pas toutes les organisations qui font l'objet d'une gamme aussi vaste d'examens. Cependant, lorsque ces examens sont effectués, la possibilité d'utiliser ce travail devrait être considérée par le vérificateur. Par ce travail on entend les examens effectués à l'interne, ceux menés par des associations professionnelles ainsi que ceux effectués à contrat par des consultants externes.

TOUTE ÉTUDE PERTINENTE EFFECTUÉE PAR UN EXAMINATEUR EXTERNE DEVRAIT ÊTRE CONSIDÉRÉE PAR LE VÉRIFICATEUR EXTERNE EN VUE D'ÉVALUER LA POSSIBILITÉ D'UTILISER CE TRAVAIL.

C H A P I T R E 23

NORMES ET ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Aucune discipline professionnelle ne peut survivre longtemps sans que soient établis des critères pour ses praticiens. Les clients éventuels doivent pouvoir obtenir la confiance que les services qu'ils achètent à contrat correspondent à des normes de performance et ils doivent être rassurés sur la compétence des personnes qui effectueront le travail.

Dès le début, les praticiens de la vérification intégrée se sont penchés sur la question de l'assurance de la qualité. Malgré la nouveauté de cette pratique, les praticiens ont reconnu l'importance de la caractériser par un réel professionnalisme et une compétence professionnelle et ce, pour favoriser sa crédibilité envers les parties intéressées, son acceptation par les corps législatifs ou administratifs et les gestionnaires, et son utilité dans le secteur public. Les praticiens se sont donc empressés à la fois d'établir des normes professionnelles et d'élaborer des techniques pour garantir la qualité de chaque mission de vérification entreprise. Le présent chapitre porte sur ces deux questions : les normes de vérification de l'optimisation des ressources et l'assurance de la qualité.

LES NORMES DE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 14, en 1987 les praticiens de la vérification intégrée ont demandé au Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés de prendre position en matière de normes. L'ICCA a terminé son travail en 1988, et en mars de cette même année a publié l'ouvrage *Normes de vérification de l'optimisation des ressources*. Ces normes constituent le principal point de référence pour les praticiens de la vérification intégrée et nous les reproduisons intégralement ci-après :

NORMES DE VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

.01 La vérification de l'optimisation des ressources est l'un des trois principaux éléments de la vérification intégrée, les autres étant la vérification des états financiers et la vérification de la conformité aux autorisations législatives et autorisations connexes.

.02 De manière générale, la vérification intégrée est liée à l'obligation de rendre compte des responsabilités que l'on s'est vu confier. Le chapitre SP 5000, Vérification des organismes du secteur public, traite de la vérification intégrée et de l'obligation de rendre compte, et comporte une description des rôles qui reviennent aux instances supérieures, aux dirigeants et aux vérificateurs dans le processus de reddition des comptes. Les deux autres principaux éléments de la vérification intégrée sont traités au chapitre SP 5200, Vérification des états financiers des organismes du secteur public, et au chapitre SP 5300, Vérification de la conformité aux autorisations législatives et autorisations connexes.

.03 Le présent chapitre a pour but de recommander, à l'intention des vérificateurs qui exécutent des missions de vérification de l'optimisation des ressources, des normes ayant trait aux qualités professionnelles requises de ces vérificateurs, à l'exécution de leur travail de vérification et au contenu de leurs rapports de vérification.

.04 Les présentes normes visent les vérifications qui sont effectuées dans le but de vérifier des éléments se rapportant à l'un ou l'autre ou à l'ensemble des points suivants, et de rédiger un rapport sur lesdits éléments :

- a) la mesure dans laquelle les systèmes, contrôles et pratiques de gestion, y compris ceux qui visent le contrôle et la préservation du patrimoine, permettent d'assurer que toute l'importance voulue est accordée à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé;
- b) la mesure dans laquelle toute l'importance voulue a été accordée à l'économie et à l'efficacité dans la gestion des ressources;
- c) la mesure dans laquelle les programmes ou les activités d'une entité ont été efficaces.

.05 Les vérifications de l'optimisation des ressources peuvent porter sur l'ensemble ou sur une partie d'une entité, par exemple un programme, un système de contrôle de gestion ou une unité organisationnelle. Le mandat du vérificateur, qu'il soit de nature législative ou contractuelle, définit les exigences relatives à la vérification et au rapport du vérificateur. Le vérificateur peut être appelé à vérifier l'ensemble ou une partie des éléments susmentionnés. À titre d'exemple, en ce qui concerne l'efficacité, certains mandats législatifs exigent du vérificateur qu'il procède à une vérification et à une appréciation de l'existence et du niveau d'adéquation des procédures servant tant à mesurer l'efficacité des programmes qu'à en rendre compte, et qu'il rédige un rapport à ce sujet, sans toutefois l'obliger à se prononcer sur le degré d'efficacité des programmes ou des activités.

.06 Les exigences des mandats de vérification de l'optimisation des ressources varient également en ce qui concerne le rapport du vérificateur. Aux termes de nombreux mandats, par exemple ceux qui visent les ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, le vérificateur est

tenu de signaler les déficiences qu'il a relevées. Toutefois, d'autres mandats de vérification obligent le vérificateur à exprimer une opinion, par exemple à indiquer s'il est raisonnablement certain, compte tenu de certains critères déterminés, que les systèmes et pratiques ayant fait l'objet de la vérification ne présentent aucune déficience importante.

.07 Le vérificateur peut également être appelé à se prononcer sur des déclarations écrites que les dirigeants ont établies en vue de démontrer qu'ils ont accordé toute l'importance voulue à l'économie, à l'efficacité et/ou à l'efficacité dans l'exercice de leurs responsabilités. Avec l'évolution de la pratique, il deviendra peut-être nécessaire de formuler des directives additionnelles en vue de clarifier l'interprétation et l'application de ces normes de base.

.08 Dans le présent chapitre, on entend par :

- a) « économie », l'acquisition de ressources financières, humaines et matérielles appropriées, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité, aux moments opportuns et au moindre coût;
- b) « efficacité », l'utilisation des ressources financières, humaines et matérielles de façon à obtenir la maximisation des extrants pour un niveau donné de ressources, ou la minimisation des intrants pour une certaine quantité et qualité d'extrants;
- c) « efficacité », l'atteinte des objectifs ou l'obtention des autres effets voulus des programmes ou des activités.

N O R M E S G É N É R A L E S

.09 Toute vérification est fondée sur les connaissances, la compétence et l'indépendance d'esprit de l'équipe de vérification, ainsi que sur la prudence et la diligence dont l'équipe fait preuve dans son travail de vérification. Ce sont donc ces qualités professionnelles que visent les normes générales présentées ci-après.

.10 *La ou les personnes qui effectuent le travail de vérification doivent posséder, individuellement ou collectivement, les connaissances et la compétence requises pour satisfaire aux exigences de la mission de vérification.* [mars 1988]

.11 Le vérificateur chargé d'une mission de vérification a la responsabilité globale de celle-ci, y compris la responsabilité de décider du contenu du rapport. Toutefois, dans le cadre de l'exécution de la mission de vérification, le vérificateur peut déléguer à d'autres membres de l'équipe de vérification certaines parties du travail de planification, d'exécution et de supervision de la mission. La capacité de porter les jugements et de faire les appréciations qui sont nécessaires pour satisfaire aux exigences de la mission de vérification dépend de la mesure dans laquelle les membres de l'équipe possèdent les connaissances et la compétence permettant d'exécuter les travaux requis. Collectivement, il leur faut des connaissances appropriées tant sur les techniques de vérification de l'optimisation des ressources que sur les éléments faisant l'objet de la vérification, ainsi que l'aptitude à appliquer ces connaissances. En outre, il importe que les membres de l'équipe de vérification aient une compréhension globale de la nature des activités en cause pour pouvoir apprécier le contexte dans lequel s'inscrivent les éléments faisant l'objet de la vérification.

.12 Les connaissances et la compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources s'acquièrent par la formation et l'expérience. La nature et l'ampleur de la formation et de l'expérience requises des personnes qui composent l'équipe varient selon les objectifs et l'étendue de la vérification d'une part, et les responsabilités et les fonctions qui sont attribuées à chacune de ces personnes d'autre part. Néanmoins, tous les membres de l'équipe doivent connaître suffisamment les objectifs fondamentaux de la vérification et du processus de vérification pour être en mesure de comprendre et d'appliquer les présentes normes de vérification de l'optimisation des ressources.

.13 L'exécution de certaines missions de vérification de l'optimisation des ressources nécessite des connaissances dans de nombreux domaines. La vérification peut être axée sur l'un ou l'autre des systèmes, contrôles et pratiques de gestion de l'entité, ou encore sur les résultats atteints ou l'efficacité des programmes. Selon les éléments sur lesquels porte la vérification, des connaissances et une compétence dans des domaines tels que le génie, l'analyse statistique, la gestion des ressources humaines et l'économie, entre autres, peuvent être essentielles à des analyses appropriées et à des appréciations sûres. L'on ne peut s'attendre à ce que le vérificateur ait la compétence technique des spécialistes qui font partie de l'équipe de vérification, mais il doit posséder un niveau de connaissances suffisant pour être à même de définir les objectifs et le mandat régissant le travail qui leur est confié. Lorsque le vérificateur invite des spécialistes à se joindre à l'équipe de vérification, il doit acquérir un degré raisonnable de certitude que ces spécialistes sont compétents dans leurs domaines respectifs.

.14 *Le travail de vérification et la rédaction du rapport doivent être effectués avec prudence et diligence par une ou des personnes faisant preuve d'une totale indépendance d'esprit.* [mars 1988]

.15 La prudence et la diligence ainsi que l'indépendance sont des qualités professionnelles requises de tous les vérificateurs, y compris de ceux qui exécutent des missions de vérification de l'optimisation des ressources. En raison de leur obligation de prudence et de diligence, les membres de l'équipe de vérification sont tenus d'effectuer leur travail avec soin, célérité et conscience. Il importe que les membres de l'équipe de vérification conservent leur indépendance d'esprit pour pouvoir tirer leurs conclusions avec objectivité. Ils doivent également être libres de tout lien qui pourrait influencer sur leur jugement professionnel, et être perçus comme tels par les tiers.

.16 Les rapports de vérification de l'optimisation des ressources contiennent souvent des recommandations relatives aux déficiences qui ont été relevées. Le vérificateur devrait apprécier l'incidence que pourrait avoir sur son indépendance, dans le cadre de vérifications ultérieures portant sur les mêmes entités, le fait d'avoir prodigué des conseils de cette nature. Les recommandations du vérificateur peuvent indiquer dans quel sens il est possible d'apporter des améliorations, mais la responsabilité d'élaborer des plans détaillés et de mettre en oeuvre des changements incombe aux dirigeants.

N O R M E S C O N C E R N A N T L E T R A V A I L D E V É R I F I C A T I O N

.17 *Le travail doit être planifié et exécuté avec soin. Les membres de l'équipe de vérification doivent être convenablement encadrés.* [mars 1988]

.18 Pour planifier et effectuer le travail de vérification, tous les membres de l'équipe de vérification doivent posséder ou acquérir une connaissance de l'entité ou de la partie d'entité faisant l'objet de la vérification, et de son environnement, qui soit suffisante compte tenu des responsabilités qui leur sont confiées. Cette connaissance comporte la compréhension des objectifs, des ressources et des mécanismes de gestion de l'entité, des contraintes auxquelles elle est assujettie, ainsi que des obligations de rendre compte, dans la mesure où ces éléments sont pertinents.

.19 La planification du travail consiste à élaborer une stratégie générale et un plan d'application détaillé prévoyant la nature, l'étendue et le calendrier de la vérification. Dans le contexte de la vérification de l'optimisation des ressources, la planification comporte les éléments suivants : établissement des objectifs, délimitation de l'étendue de la vérification, appréciation de la validité des critères d'évaluation et sélection des procédés particuliers requis pour les objectifs fixés. Il se peut que l'on doive modifier les décisions prises à l'étape de la planification à la lumière des informations obtenues en cours de vérification.

.20 L'encadrement est destiné à assurer que les procédés prévus soient convenablement mis en oeuvre.

.21 Lorsqu'il est fait appel à une équipe de vérification multidisciplinaire, la planification et l'encadrement sont particulièrement importants dans la mesure où ils permettent un recours approprié, dans le cadre de la vérification, aux divers schèmes de référence, expériences et spécialités des membres de l'équipe. Il importe que tous les membres de l'équipe comprennent bien les objectifs de la mission de vérification ainsi que le mandat qui leur est confié. Un encadrement adéquat est important afin que le travail de tous les membres de l'équipe soit exécuté convenablement et qu'il soit conforme aux présentes normes de vérification. Le vérificateur doit savoir apprécier les méthodes, hypothèses et données de départ auxquelles ont recours tous les membres de l'équipe, particulièrement les spécialistes, pour être en mesure de juger du caractère raisonnable et significatif de leurs conclusions.

.22 La planification des éléments à vérifier et des travaux à effectuer nécessite, de la part du vérificateur, une bonne compréhension de la notion d'importance relative. Cette notion repose sur des considérations d'ordre tant qualitatif que quantitatif.

.23 Pour déterminer l'importance relative d'un élément, il faut se demander dans quelle mesure il est raisonnable de penser que cet élément puisse influencer sur les jugements ou décisions d'un utilisateur du rapport du vérificateur. Parmi les facteurs qui sont susceptibles d'influencer le vérificateur dans sa détermination des éléments importants dans des circonstances données, on peut citer les incidences éventuelles sur le public, et les répercussions sur les plans législatif, économique ou environnemental.

.24 *Des critères destinés à l'évaluation des éléments faisant l'objet de la vérification doivent être déterminés, et le vérificateur doit apprécier leur validité dans les circonstances.* [mars 1988]

.25 Le vérificateur a besoin de critères pour évaluer les éléments qui font l'objet de la vérification. Les critères d'évaluation sont des normes de rendement et de contrôle raisonnables et réalistes au regard desquelles il est possible d'apprécier le niveau d'adéquation des systèmes et des pratiques ainsi que le degré d'économie, d'efficacité et d'efficacité des activités.

.26 Il n'existe aucun ensemble de critères d'évaluation généralement reconnus pouvant s'appliquer à tous les aspects de la vérification de l'optimisation des ressources. Les critères d'évaluation peuvent être élaborés à partir de diverses sources, notamment :

- a) la législation ou les énoncés de politique;
- b) les normes de bon exercice élaborées par des professions ou associations;
- c) les statistiques ou pratiques mises au point au sein de l'entité ou dans des entités analogues;
- d) les critères déterminés dans le cadre de vérifications analogues.

Il peut être nécessaire d'interpréter et de modifier les critères d'évaluation provenant de telles sources pour les adapter à l'entité visée par la vérification.

.27 Le vérificateur a la responsabilité d'apprécier la validité des critères d'évaluation qui ont été déterminés. Ces critères sont valables dans la mesure où ils sont pertinents aux éléments faisant l'objet de la vérification et appropriés dans les circonstances.

.28 Dans les cas où les dirigeants ont mis au point des critères pour l'appréciation des systèmes, des pratiques et des activités, le vérificateur a recours à ces critères s'il est d'avis qu'ils sont valables. Si le vérificateur estime que les critères proposés par les dirigeants ne sont pas valables dans les circonstances, il cherche à résoudre les divergences de vues. S'il ne parvient pas à le faire, il examine les solutions de rechange envisageables. Certains vérificateurs, notamment les vérificateurs législatifs fédéraux et provinciaux, sont tenus, aux termes de leur mandat, d'effectuer une vérification et de produire un rapport. Par conséquent, dans le cas où ils ne peuvent résoudre les divergences de vues, ils sélectionnent des critères d'évaluation valables et poursuivent leur travail. D'autres vérificateurs peuvent limiter l'étendue de la vérification aux seuls éléments à l'égard desquels il est possible de s'entendre sur des critères d'évaluation ou, suivant l'ampleur et l'importance du différend, envisager de se retirer de la mission.

.29 Le vérificateur ne doit jamais fonder son travail de vérification et son rapport sur des critères d'évaluation qu'il estime n'être pas valables.

.30 Lorsque ni les dirigeants ni le vérificateur ne parviennent à déterminer des critères d'évaluation valables pour certains des éléments faisant l'objet de la vérification, l'étendue de la vérification est réduite en conséquence et il est fait état de cette limitation de l'étendue de la vérification dans le rapport.

.31 *Le vérificateur doit réunir des éléments probants suffisants et adéquats pour pouvoir étayer convenablement son rapport.* [mars 1988]

.32 Lorsqu'il détermine si les éléments probants sont suffisants et adéquats, le vérificateur est guidé par le besoin de minimiser le risque que son rapport contienne des constatations erronées ou des conclusions inappropriées.

.33 Les notions que recouvrent les termes « suffisant » et « adéquat » sont intimement liées et ont trait l'une à la quantité et l'autre à la qualité des éléments probants. En effet, quand le vérificateur cherche à déterminer si la quantité d'éléments probants obtenus est suffisante, il tient compte de la qualité de ces derniers.

.34 Généralement, les éléments probants recueillis directement par le vérificateur (par exemple, par l'observation ou l'analyse) sont plus fiables que les éléments probants obtenus indirectement, et les éléments probants documentaires sont plus fiables que les éléments probants oraux.

.35 Il peut arriver que le vérificateur doive se contenter d'éléments probants qui sont convaincants plutôt que concluants. Le vérificateur recherche donc normalement, à des fins de corroboration, des éléments probants de natures diverses et de sources multiples lorsqu'il fait des appréciations et lorsqu'il tire ses conclusions.

NORME CONCERNANT LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

.36 Il n'existe pas, dans l'état actuel de la pratique en matière de vérification de l'optimisation des ressources, de rapport type analogue au rapport type du vérificateur sur les états financiers. Les rapports de vérification de l'optimisation des ressources varient selon les entités et les vérifications, compte tenu des modalités particulières du mandat de vérification, de l'étendue et de la complexité de chaque mission, et des constatations faites au cours de la vérification. Même s'il n'existe pas de rapport type, certains éléments fondamentaux devraient être présents dans tout rapport de vérification de l'optimisation des ressources. Ces éléments sont exposés dans la norme générale concernant le rapport du vérificateur qui est énoncée ci-après.

.37 *Le vérificateur doit, dans son rapport :*

- a) préciser les objectifs et l'étendue de la vérification, y compris toutes les limitations y afférentes;*
- b) déclarer que la vérification a été effectuée conformément aux normes recommandées dans le présent chapitre, et qu'elle a comporté par conséquent les sondages et autres procédés qu'il a jugés nécessaires dans les circonstances;*
- c) présenter les critères d'évaluation et décrire les constatations sur lesquels il a fondé ses conclusions;*
- d) formuler ses conclusions.* [mars 1988]

.38 Il est important que le vérificateur précise, dans son rapport, quels étaient les objectifs du travail de vérification et sur quoi il a porté, de telle sorte que le lecteur puisse comprendre et interpréter correctement les résultats. Les objectifs de la vérification sont fondés sur le mandat de vérification et devraient énoncer clairement les fins de la vérification en cause. Pour préciser l'étendue de la vérification, il convient de nommer l'entité ou la partie de celle-ci qui fait l'objet de la vérification (par exemple, la société, le ministère et/ou le programme), de décrire les éléments qui ont été soumis à des contrôles ou de renvoyer le lecteur à une description existante de ces éléments, et de spécifier la période visée par la vérification.

.39 Le vérificateur doit, dans son rapport de vérification, décrire toute limitation de l'étendue de la vérification et en expliquer les raisons. À titre d'exemple, il y a limitation de l'étendue de la vérification chaque fois que le vérificateur se trouve dans l'impossibilité de vérifier des unités organisationnelles clés ou des systèmes essentiels ou d'appliquer les procédés de vérification nécessaires en raison de facteurs indépendants de sa volonté. L'étendue de la vérification peut également être limitée par l'impossibilité de déterminer des critères d'évaluation valables, ou de s'entendre sur de tels critères,

comme il est exposé aux paragraphes SP 5400.28 et SP 5400.30. Le vérificateur devrait se demander s'il convient de commenter, dans son rapport, les répercussions possibles de l'absence de critères d'évaluation applicables à l'entité faisant l'objet de la vérification.

.40 Les normes générales et les normes concernant le travail de vérification indiquent quelles qualités professionnelles sont requises des vérificateurs qui exécutent des missions de vérification de l'optimisation des ressources, et énoncent les normes de base qui régissent le travail de vérification de l'optimisation des ressources. Dans son rapport, le vérificateur doit informer le lecteur que sa vérification a été exécutée conformément à ces normes, et qu'il a fait appel à son jugement pour déterminer quels sondages et autres procédés étaient nécessaires dans les circonstances pour se conformer à ces normes.

.41 Le rapport doit contenir un énoncé des critères d'évaluation et une description des constatations qui soient suffisants pour permettre au lecteur de comprendre le fondement des conclusions du vérificateur. Les constatations de la vérification se dégagent de l'examen des faits sous-jacents, des comparaisons établies avec des critères d'évaluation valables, et des analyses du vérificateur. Les critères d'évaluation sur lesquels le vérificateur a fondé ses appréciations et ses conclusions peuvent être présentés dans la description des constatations ou être énumérés séparément dans le rapport. Ou encore, le vérificateur peut renvoyer le lecteur à une source accessible. Dans tous les cas, cependant, les critères d'évaluation doivent être clairement identifiables.

.42 Le vérificateur doit exposer clairement ses conclusions dans son rapport. Les conclusions devraient être reliées aux objectifs et à l'étendue de la vérification et découler logiquement de la description des critères d'évaluation et des constatations du vérificateur.

.43 Le rapport de vérification de l'optimisation des ressources peut comporter des recommandations formulées par le vérificateur ainsi que la réaction des dirigeants relativement aux éléments dont traite le rapport.

APPLICATION DE LA NORME CONCERNANT LE RAPPORT DU VÉRIFICATEUR DANS DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES

.44 Les exigences relatives au rapport varient selon les mandats de vérification de l'optimisation des ressources, que ces mandats soient prévus dans un texte de loi ou définis par contrat. Les directives générales qui suivent s'adressent aux vérificateurs législatifs ou autres qui sont tenus, aux termes de la législation, d'exposer leurs conclusions : a) sous la forme d'une opinion relativement à l'entité ou à une partie de celle-ci, ou b) sous la forme d'un énoncé des déficiences relevées.

a) Lorsque le vérificateur est tenu, aux termes du mandat de vérification, d'exprimer une opinion relativement à l'ensemble ou à une partie d'une entité, il doit le faire clairement ou déclarer qu'il ne peut exprimer d'opinion et expliquer les raisons de cette récusation. Le vérificateur doit fournir des explications suffisantes en ce qui a trait à toute restriction que pourrait comporter son opinion.

Le libellé précis de l'opinion du vérificateur dépend des objectifs et de l'étendue du mandat de vérification. L'opinion du vérificateur devrait être rattachée aux critères d'évaluation sur lesquels

elle est fondée. En outre, l'expression « à tous égards importants » y est souvent incluse pour faire prendre conscience au lecteur de la place du jugement dans l'appréciation de l'importance relative.

Le vérificateur exprime une opinion avec réserve dans le cas d'une limitation de l'étendue de la vérification, à moins que cette limitation soit si généralisée qu'il ne lui soit pas possible d'exprimer une opinion fondée. Dans ce dernier cas, le vérificateur se récuse. De la même façon, il est possible que certains éléments, par exemple les déficiences relevées, nécessitent l'expression d'une réserve, sans toutefois être importants au point d'amener le vérificateur à exprimer une opinion défavorable. Lorsque l'opinion du vérificateur est nuancée par une réserve, celle-ci doit être clairement exposée dans le rapport.

b) Les vérificateurs, notamment ceux des gouvernements fédéral et provinciaux, peuvent être tenus, aux termes de leur mandat, de signaler les déficiences qu'ils ont relevées dans les systèmes, contrôles et pratiques de gestion, ou les autres cas dans lesquels on n'a pas accordé toute l'importance voulue à l'économie, à l'efficacité ou à l'efficacités, ou dans lesquels les objectifs d'économie, d'efficacité et d'efficacités n'ont pas été atteints. Les conclusions du vérificateur portent alors sur les déficiences relevées; dans son rapport, le vérificateur mentionne chaque déficience, en précisant les critères et en décrivant les constatations qui s'y rattachent, compte tenu de l'étendue et des objectifs de la vérification. En outre, le vérificateur se demande si, pour plus de clarté, il convient de préciser, dans sa description de l'étendue de la vérification, l'approche qu'il a adoptée pour la sélection des éléments à vérifier.

L'ASSURANCE DE LA QUALITÉ

La publication de normes professionnelles ne peut seule donner l'assurance au client que les vérificateurs s'y conforment. Les praticiens doivent disposer d'une méthode leur permettant d'assurer au client que leur travail respecte les normes. À cet effet, les divers bureaux pratiquant la vérification intégrée ont établi des régimes pour l'assurance de la qualité. Ces régimes comportent plusieurs éléments et documentent les mesures qui doivent être observées à chaque étape de la vérification.

LES MANUELS DE VÉRIFICATION

Un des éléments des régimes d'assurance de la qualité consiste à préparer et à utiliser un manuel de vérification qui décrit de façon détaillée comment la pratique s'exerce dans un bureau. En général, ces manuels sont fondés sur les divers documents publiés par l'ICCA sur la vérification, mais offrent plus de détails et sont conçus en tenant compte de la nature des activités du bureau en question, de son mandat et des circonstances qui lui sont propres.

Quoiqu'ils diffèrent, les manuels de vérification portent habituellement, entre autres, sur les sujets suivants :

- la loi habilitante et le mandat du bureau;
- les normes d'éthique des vérificateurs (à titre d'exemple, le code de déontologie des vérificateurs internes de l'Administration fédérale²⁷⁹ qui est lui-même tiré du code de déontologie de l'Institut des vérificateurs internes);
- l'organisation du bureau, décrivant en détail les responsabilités de chaque section et de chaque échelon;
- un aperçu des étapes et des procédés de vérification;
- les mesures devant être prises à chacune des étapes pour assurer la qualité, y compris la surveillance et l'examen de la qualité nécessaires;

- les méthodes et techniques de vérification à adopter selon les circonstances;
- des conseils sur des questions fréquemment soulevées par les vérificateurs, comme la détermination de critères appropriés, la collecte et l'évaluation des éléments probants, et la préparation et présentation du rapport;
- les exigences quant à la consignation du travail de vérification;
- les procédés quant aux communications avec les clients et autres organisations;
- la politique et les procédés quant aux questions comme le maintien du secret des informations de l'entité vérifiée et du bureau, l'utilisation du travail de la vérification interne, et la communication avec le public.

À mesure que les bureaux acquièrent de l'expérience en vérification intégrée, ils ont tendance à modifier et élargir leurs manuels de vérification.

Cependant, le respect des politiques et des procédés du manuel le plus détaillé ne peut garantir l'exécution d'une vérification compétente. La vérification intégrée fait appel au jugement professionnel. Il est concevable qu'une vérification impeccable sur le plan technique puisse comporter des erreurs de jugement qui donneraient lieu à un rapport non valide et gênant pour le bureau.

Voilà pourquoi les bureaux ont incorporé des examens de la qualité dans leurs procédés; ainsi chacune des vérifications fait l'objet d'un examen par les pairs ou autre examen en cours de route.

LES TYPES D'EXAMENS

Surveillance

Les bureaux s'assurent que leurs vérifications sont menées et surveillées par des vérificateurs chevronnés. Les exigences quant à la surveillance sont exposées en détail au chapitre 24. Cette surveillance vise à garantir que toutes les décisions impor-

tantes et les jugements proposés par les membres de l'équipe de la vérification sont examinés rigoureusement. Les chefs d'équipe eux-mêmes sont surveillés par leurs supérieurs, dont la responsabilité est de s'assurer que les vérifications menées sous leur section sont bien effectuées.

Examen par les pairs

Dans la plupart des bureaux, les vérificateurs supérieurs examinent les plans, l'information probante recueillie et les conclusions de leurs collègues. Ainsi, les chefs d'équipe ont l'occasion de faire vérifier les jugements qu'ils ont portés par l'expérience et la sagesse collectives du bureau. Ce genre d'examen offre aussi l'avantage de garder ceux qui effectuent les examens au courant de ce qui se passe ailleurs au bureau et contribue ainsi à l'uniformité et à l'amélioration de la pratique, grâce au partage de méthodes novatrices et d'expériences réussies.

Un autre type d'examen par les pairs consiste à faire réviser le travail d'une mission particulière ou de la fonction même par des vérificateurs d'un autre bureau. Cette pratique pourrait aussi être considérée comme un examen externe.

Examens externes

Certains bureaux mettent sur pied des comités consultatifs pour chacune des vérifications effectuées. En général, certains des membres qui siègent à ces comités proviennent de l'intérieur, d'autres de l'extérieur du bureau. Les personnes de l'extérieur possèdent habituellement une expertise quelconque qui est nécessaire à un aspect de la vérification. Selon le *Manuel* du Bureau du vérificateur général du Canada, les comités consultatifs, qu'il met sur pied pour toutes ses vérifications, sauf les missions d'attestation et les vérifications de suivi, remplissent les trois fonctions suivantes :

- Les comités consultatifs aident le Bureau à assurer l'uniformité et la qualité de ses travaux en donnant des avis, des indications et des

conseils au directeur principal responsable de la vérification et au vérificateur général adjoint responsable.

- Les comités servant de tribune où le vérificateur peut présenter ses plans, ses constatations, ses conclusions et ses recommandations et discuter des questions épineuses, ambiguës ou litigieuses et de différentes stratégies pour la présentation du rapport.
- Les membres d'un comité consultatif qui ont des connaissances spécialisées dans un domaine particulier peuvent aussi servir de conseillers spéciaux du directeur principal responsable de la vérification et du VGA sur des questions qui relèvent de leurs champs de compétence respectifs.²⁸⁰

Un peu plus loin dans cette même section du *Manuel*, on indique quand il est important de demander conseil à ces comités :

Le vérificateur général adjoint doit demander conseil aux membres du comité :

- avant la mise à exécution du plan de l'étude préparatoire;
- à la fin de l'étude préparatoire, pour qu'il revoie le rapport de l'étude préparatoire et le plan d'examen proposé, y compris l'étendue, la méthode et les critères de la vérification;
- à la fin de la phase d'examen, pour qu'il revoie les observations, les constatations et la stratégie de présentation proposées;
- à la phase du rapport, pour qu'il revoie l'ébauche du rapport en portant une attention particulière aux conclusions et aux recommandations.

Le *Manuel* précise qu'on doit demander conseil au comité ou aux membres de celui-ci chaque fois qu'il importe de le faire.

Bien entendu, tous les bureaux n'utilisent pas autant les comités consultatifs que le fait le BVG du Canada. Cependant, lorsque de tels comités sont établis, ils sont extrêmement utiles pour assurer l'efficacité et la qualité élevée des vérifications.

Examens de la pratique

Les examens de la pratique interne au sein des bureaux de praticiens constituent une des méthodes utilisées pour effectuer des examens de certaines vérifications après que celles-ci ont été effectuées.

Au Bureau du vérificateur général du Canada, ces examens visent à assurer le vérificateur général et son comité de direction de l'efficacité avec laquelle le bureau s'acquitte de ses responsabilités. À titre d'exemple, ces examens servent à évaluer la qualité des vérifications, l'information sur la réalisation des objectifs de vérification et l'à-propos des coûts du travail de vérification, et la conformité aux normes professionnelles et à celles adoptées par le Bureau.

De plus, les équipes chargées des examens de la pratique offrent aux équipes de vérification des suggestions utiles pour améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacité de leur travail.

LA SÉLECTION ET L'AFFECTATION DU PERSONNEL

Tous les bureaux qui pratiquent la vérification intégrée s'entendent sur un point : la nécessité d'avoir des vérificateurs compétents pour diriger et effectuer les vérifications. Au chapitre 24, nous abordons la question des compétences requises.

La vérification intégrée ne peut être maîtrisée en possédant seulement des connaissances théoriques. Les praticiens actuels et éventuels possèdent généralement des diplômes d'études supérieures; ce dont ils ont besoin, toutefois, c'est de l'expérience pratique et une formation adaptée à la vérification intégrée. Les bureaux qui pratiquent la vérification intégrée ont tous ceci en commun : ils mettent l'accent sur le perfectionnement professionnel. La participation à des cours de formation est très élevée.

Tous les bureaux qui pratiquent la vérification intégrée se soucient de leur organisation interne. Ils reconnaissent qu'une bonne connaissance de l'entité à vérifier est essentielle au succès de toute vérification, et la plupart des bureaux sont organisés pour que les vérificateurs se spécialisent dans certains secteurs d'activité (comme un groupe axé sur les ministères) afin de réduire le temps nécessaire pour se familiariser avec l'entité à vérifier et d'améliorer leur compréhension des problèmes et contraintes qui peuvent survenir. De telles dispositions organisationnelles contribuent à donner une assurance sur la qualité élevée des vérifications.

Voilà qui termine notre propos sur les principales méthodes qu'utilisent les praticiens de la vérification intégrée et leurs bureaux pour assurer que la qualité de leur travail respecte les normes qui satisfont leurs clients et donnent du crédit à la profession. On peut s'attendre à ce que d'autres progrès soient réalisés à cet égard à mesure que les praticiens de la vérification intégrée s'efforceront d'offrir une plus grande qualité à leurs clients.

C H A P I T R E 2 4

PROFIL DU PRATICIEN DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE

Une vérification ne peut être meilleure que les personnes qui l'effectuent. Dans une discipline comme la vérification intégrée, où les attentes sont très élevées, il est essentiel que les praticiens possèdent les compétences nécessaires pour accomplir un travail satisfaisant. Le travail mal fait jette l'opprobre non seulement sur les personnes directement concernées, mais également sur l'ensemble de la profession de vérificateur. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, la pratique de la vérification intégrée est relativement récente, surtout comparée à la vérification des états financiers; il importe donc que ses praticiens favorisent son acceptation par les clients. Pour ce faire, ils doivent effectuer des vérifications compétentes. La compétence professionnelle est donc primordiale.

La nécessité de cette compétence est clairement confirmée par la profession. Selon les *Normes de l'ICCA* :

La ou les personnes qui effectuent le travail de vérification doivent posséder, individuellement ou collectivement, les connaissances et la compétence requises pour satisfaire aux exigences de la mission de vérification.²⁸¹

Le Bureau du vérificateur général du Canada a adopté une politique semblable :

Le directeur principal responsable de la vérification, en consultation avec le vérifica-

teur général adjoint, doit s'assurer que l'équipe chargée d'une vérification possède les connaissances appropriées, les compétences et l'expérience nécessaires, compte tenu de la mission.²⁸²

Quant à l'Institut des vérificateurs internes, sa politique se lit comme suit :

Les [vérificateurs] internes doivent posséder les connaissances, aptitudes et connaissances techniques nécessaires à la bonne exécution des travaux de [vérification] interne.²⁸³

Puisque la vérification intégrée porte sur toute une foule d'entités variées qui exercent leurs activités dans une vaste gamme d'environnements, il serait impossible pour une seule personne d'acquérir toutes les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir tous les types de missions de vérification intégrée qui existent. En effet, la question des compétences intéresse les praticiens depuis l'exécution de la toute première vérification intégrée. En 1983, dans le cadre de son programme de perfectionnement, la FCVI a demandé à un groupe de praticiens de la vérification intégrée de se pencher sur la question des compétences nécessaires pour pratiquer ce genre de travail. En 1984, la Fondation a publié les résultats des travaux de ce groupe dans la brochure *Guide sur ce que le praticien doit savoir pour effectuer des vérifications intégrées*. Il s'agissait d'un ouvrage préliminaire appelé à être modifié à mesure qu'une expérience plus importante serait acquise en vérification intégrée. Au moment de rédiger le présent ouvrage, la Fondation entreprend une étude importante sur cette question. Notre propos étant en partie fondé sur la brochure de 1984, nous tenons à signaler au lecteur que nous visons à lui donner un aperçu des compétences requises, plutôt que des lignes directrices.

Pour pratiquer la vérification intégrée, quelles compétences doit-on posséder ? D'abord, il est utile d'établir certaines distinctions, dont celle entre les personnes qui effectuent régulièrement des missions de vérification intégrée et celles qui participent occasionnellement à ce type de travail. Dans le premier cas, il s'agit de vérificateurs; quant au second groupe, ce sont habituellement des experts techniques auxquels on fait appel pour effectuer certaines missions particulières pour lesquelles leur expertise est nécessaire afin de mener une vérification intégrée qui soit compétente et exhaustive. Une deuxième distinction doit être établie entre ceux qui dirigent les missions et ceux qui effectuent le travail sous la surveillance du responsable de la mission. La troisième distinction à établir concerne les compétences que doivent posséder chacun des vérificateurs et les compétences collectives de l'équipe de vérification intégrée.

Quelles sont les compétences que doit posséder la personne qui dirige la mission de vérification intégrée ?

LE CHEF D'ÉQUIPE

Les personnes qui dirigent les équipes de vérification intégrée sont responsables de la qualité du travail et de son coût. Pour s'acquitter de ces responsabilités, les chefs doivent posséder plusieurs qualités. Ils doivent connaître toute une gamme de pratiques de gestion et savoir les appliquer aux diverses circonstances. De plus, ils doivent être capables de tirer profit des compétences techniques et spécialisées que possèdent les membres de leur équipe sans en subir l'ascendant, et pouvoir obtenir la compréhension et la collaboration de la direction tout au long du processus.

Entre autres, le chef d'équipe doit être en mesure de porter un jugement sur :

- l'importance des éléments à vérifier au cours de la mission — s'il ne saisit pas bien les concepts liés à chacun des éléments, le prati-

cienn pourra ne pas consacrer suffisamment de ressources à certains d'entre eux. Par exemple, sans une bonne connaissance de la gestion des ressources humaines, des impérialités dans l'utilisation que fait l'organisation de ses effectifs pourraient ne pas être relevées comme un élément à examiner;

- la nécessité de faire appel à du personnel de soutien spécialisé et la façon d'obtenir les différentes ressources nécessaires — le praticien doit aussi posséder une connaissance suffisante dans un domaine particulier pour reconnaître quand il n'a pas les qualités requises pour traiter efficacement des éléments à examiner. Le praticien doit savoir où obtenir l'expertise nécessaire;
- la nécessité de diriger les spécialistes ou le personnel de soutien et d'évaluer la qualité de leur contribution à la mission de vérification; le praticien doit avoir le contrôle du travail effectué par un spécialiste. Pour ce faire, il doit avoir un niveau suffisant de connaissances pour pouvoir interpréter le travail du spécialiste dans le contexte de la mission globale, et être capable de communiquer les constatations du spécialiste à la direction.

Pour porter ces jugements, le chef d'équipe doit bien saisir les six domaines suivants.

LES CONCEPTS ET LES PRATIQUES DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE

Une connaissance de l'origine de la vérification intégrée au Canada et ailleurs, de son concept, ses caractéristiques et ses limites, ainsi que du rôle et des services et publications de la FCVI, des normes concernant la vérification de l'optimisation des ressources de l'ICCA et des normes de vérification généralement reconnues, permet au praticien de bien comprendre comment appliquer le concept

pour répondre aux besoins particuliers du client et aussi d'expliquer le concept à ce dernier. De plus, il peut ainsi mieux saisir le lien entre le concept des autres vérifications et celui de la vérification intégrée, ainsi que les normes touchant à la compétence professionnelle, à l'indépendance, à l'objectivité et à la présentation fidèle des résultats.

LA STRUCTURE DE L'AUTORITÉ

Pour appliquer le concept de la vérification intégrée au contexte de leur mission, les praticiens doivent connaître les lois et les pratiques en vigueur dans le secteur où l'entité à vérifier exerce ses activités, la structure organisationnelle de l'entité, les biens ou services qu'elle offre, et ses besoins en matière d'information. Ainsi, il peut également évaluer si l'information que reçoit le corps législatif ou administratif est complète, pertinente, exacte et ponctuelle, et si elle lui permet de s'acquitter de son obligation de rendre compte. Une connaissance des lois et règlements touchant l'entité à vérifier assurera que le travail de vérification est axé sur les éléments qui sont réellement sous la compétence de cette entité.

L'EFFICACITÉ ORGANISATIONNELLE

Les chefs d'équipe doivent bien connaître les structures organisationnelles et redditionnelles, les programmes, les processus de gestion et les procédés. Ils doivent notamment s'être familiarisés avec la science du comportement en ce qui concerne le comportement organisationnel et l'impact de l'environnement de travail sur les gestionnaires, les employés et l'organisation dans l'ensemble. Ainsi, il peut choisir les façons les plus appropriées d'évaluer la structure de l'organisation ainsi que les relations hiérarchiques au sein de celle-ci. Au sujet de l'organisation, les chefs doivent comprendre :

- son lien avec d'autres organisations ou fonctions;
- ses liens en matière de reddition de comptes;

- ses procédés et processus de gestion;
- les sources et la nature de toute contrainte qui peuvent affecter « le degré d'importance accordé » à certaines questions;
- ses services, les extrants et les retombées.

LES FONCTIONS ET LES SYSTÈMES DE GESTION

Une connaissance de ce qui constitue une bonne pratique est essentielle au vérificateur pour qu'il puisse évaluer les systèmes et les procédés utilisés par le client et juger si ceux-ci contribuent à une bonne reddition de comptes et à une gestion économique, efficiente et efficace des ressources. Voici certaines des pratiques qui influent sur la gestion de l'information et la gestion des ressources humaines, matérielles et financières :

- les prévisions — notamment les prévisions économiques, les prévisions démographiques et les prévisions du marché;
- la planification — notamment les conventions généralement reconnues de la planification stratégique, la planification budgétaire, la planification des programmes et les diverses techniques d'affectation des ressources;
- le contrôle des opérations — notamment les contrôles de processus et les contrôles de projets d'investissement, de projets de recherche et de projets administratifs;
- la gestion des ressources humaines — notamment les rôles que jouent respectivement les cadres hiérarchiques et la fonction personnel dans la reddition de comptes et la prise de décision à l'égard de la planification des effectifs, la sélection et l'affectation du personnel, la planification de carrière, la formation et le perfectionnement, l'évaluation du rendement, l'orientation du personnel, sa motivation et les sanctions qui lui sont imposées, l'évaluation des tâches, la classification, la rémunération et les relations interpersonnelles;

- le rôle de la fonction finances dans la reddition de comptes et la prise de décision;
- le fond et la forme des documents budgétaires;
- le contrôle budgétaire et la présentation de l'information financière;
- la comptabilisation et le contrôle des recettes, des dépenses et des transactions au sujet des éléments d'actif;
- la gestion des éléments d'actif, de l'encaisse, des biens, du matériel, des fournitures et de l'information;
- la gestion des ressources informatiques;
- les sources d'information — notamment les sciences sociales, physiques, politiques et les sciences de l'administration;
- les mécanismes pour rassembler, stocker, analyser et obtenir l'information;
- les techniques analytiques — notamment les analyses financières, statistiques et quantitatives.

LES CONTRÔLES ET LE PROCESSUS D'ÉVALUATION

Le praticien doit savoir comment fonctionnent les programmes d'examen par les pairs, les programmes de vérification interne et les autres évaluations et analyses systématiques du rendement organisationnel et de la performance des programmes. Ainsi, il peut mieux juger quand il convient d'utiliser chacune de ces méthodes et comprendre le degré d'effort requis pour les appliquer.

LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION

Les chefs d'équipe doivent connaître à fond le processus de vérification. Ils doivent savoir effectuer, ainsi que surveiller, la planification, l'examen détaillé et la communication des résultats des travaux de la vérification qui satisfont aux normes professionnelles pertinentes. Voici les diverses étapes du processus de vérification :

- planifier la mission;
- se familiariser avec l'organisation;
- comprendre et évaluer les systèmes, les résultats et l'optimisation des ressources;
- déterminer les sources et établir les critères;
- recueillir les éléments probants, à l'aide de toute une gamme de techniques de collecte et d'analyse;
- présenter le rapport de la mission.

Le chef d'équipe devrait savoir comment choisir et utiliser efficacement tous les outils et toutes les techniques à sa disposition pour assembler et analyser l'information dans un rapport logique, complet et constructif qui porte sur la reddition de comptes et le souci accordé à l'optimisation des ressources.

L'ÉTHIQUE

Le chef d'équipe doit respecter le code d'éthique des praticiens de la vérification intégrée. En plus d'être honnête, juste, objectif, indépendant d'esprit et respectueux des lois, le chef d'équipe doit également comprendre la nécessité de garder certaines informations secrètes. Parce que les membres de l'équipe de vérification intégrée proviennent souvent de disciplines diverses, le chef d'équipe doit se conduire avec le professionnalisme requis et donner le bon exemple aux membres de son équipe.

LA GESTION DE LA DYNAMIQUE DE GROUPE

En vérification intégrée beaucoup plus qu'en vérification des états financiers, le chef d'équipe doit posséder des compétences élevées en relations humaines. Ces compétences sont nécessaires pour d'une part entretenir de bonnes relations avec les clients et, d'autre part, mettre sur pied une équipe de vérification et bien la gérer.

Relations avec les clients

Dans certains cas, les membres de corps législatifs ou administratifs et leurs gestionnaires n'auront qu'une mince idée, voire aucune, de ce en quoi consiste la vérification intégrée. Que son mandat soit régi par une loi ou non, le praticien devrait expliquer au corps législatif ou administratif et à la direction le concept global de la vérification intégrée, les stratégies et les processus utilisés, et les avantages qui en découlent. Les praticiens doivent s'assurer que les attentes demeurent réalistes. De plus, ils devraient expliquer le concept des déclarations de la direction en matière d'efficacité et, lorsque le corps législatif ou administratif décide d'adopter cette formule, les praticiens devraient participer à la conception et à l'exécution des stratégies de mise en oeuvre.

Surtout dans les cas où on n'a pas légiféré en matière de vérification intégrée, les praticiens devraient assumer le rôle de promoteurs, de conseillers ou de formateurs, le cas échéant. L'idéal serait qu'ils participent à toute décision prise par le corps législatif ou administratif et la direction au sujet de l'objet de la vérification, et (comme nous l'avons mentionné au chapitre 18) qu'ils expliquent les conséquences qu'aura — tant sur les coûts que sur le rapport final produit — chacun des choix possibles quant à l'étendue, l'importance relative et le degré de certitude à offrir.

Les vérificateurs devraient encourager les clients à participer aux prises de décision sur ces questions. Plus ils participent activement, plus les chances sont élevées que la vérification répondra à leurs besoins, et moins les risques sont élevés qu'ils soient déçus parce qu'ils s'étaient créés des attentes irréalistes.

Les dirigeants d'une organisation qui n'a peu ou aucune expérience en vérification intégrée seront souvent sceptiques, nerveux ou hostiles envers le processus. Cependant, l'expérience nous démontre que les missions produisent les meilleurs

résultats lorsque les vérificateurs obtiennent la pleine collaboration des personnes qui dirigent l'activité ou la fonction à vérifier. Il importe donc que les vérificateurs possèdent des compétences élevées en relations humaines pour obtenir la collaboration nécessaire et pour surmonter toute réticence initiale qui peut être manifestée dans une organisation.

Gestion de l'équipe de vérification

Les chefs des équipes de vérification doivent faire preuve de leadership. Leur première responsabilité consiste à s'assurer que toute l'expertise nécessaire, pour que soit menée à bien la mission de vérification, est présente au sein de l'équipe ou que celle-ci y a accès. Certains bureaux de vérification législative affectent des professionnels d'autres disciplines à leur équipe de vérification. Quant aux cabinets privés, certains obtiennent l'expertise nécessaire soit en faisant appel à leur propre unité de consultation ou à l'unité à laquelle ils sont affiliés. Dans certains cas, il est nécessaire d'avoir recours à la sous-traitance pour obtenir l'expertise nécessaire. Les chefs des équipes de vérification doivent être convaincus que les membres de l'équipe provenant d'autres disciplines possèdent réellement l'expertise voulue. Le coût que représente le recrutement de cette expertise doit, bien entendu, être pris en considération.

La supervision d'une équipe qui est le plus souvent multidisciplinaire soulève certains défis pour son chef. Parfois les experts provenant d'autres disciplines occupent un échelon plus élevé que celui du chef dans la hiérarchie de l'organisation, situation délicate avec laquelle le chef doit savoir composer. De plus, le chef doit savoir encadrer les membres de l'équipe qui possèdent peu d'expérience. Voici ce que précise le *Manuel* du Bureau du vérificateur général du Canada au sujet de la supervision :

Selon la politique, les membres des équipes doivent être convenablement encadrés. Le directeur principal responsable de la vérification est chargé de l'orientation, de la coordination et du contrôle général de tous les travaux de vérification. Le chef de projet doit suivre toutes les tâches accomplies et apporter son concours à tous les membres de l'équipe lorsqu'ils en ont besoin.

La supervision des travaux de vérification est essentielle et doit être continue. Elle consiste à planifier et à donner aux membres de l'équipe des instructions claires sur leur travail, à veiller à ce que le travail soit accompli et à évaluer l'importance des problèmes. La supervision a pour but de garantir que :

- les travaux de vérification sont menés conformément à la politique;
- la méthode et les procédés de vérification adoptés sont efficaces et utilisés correctement;
- seuls les travaux essentiels sont effectués;
- l'information probante recueillie est suffisante et appropriée pour appuyer et corroborer les conclusions du vérificateur;
- les travaux de vérification sont bien consignés dans le dossier de vérification;
- les budgets, horaires et calendriers sont respectés;
- les personnes qui ont les compétences requises sont affectées aux projets de vérification qui leur conviennent;
- les faits et constatations sont examinés avec des cadres de niveau approprié des entités vérifiées;
- les questions dont traitent les chapitres de vérification sont importantes, factuelles, présentés avec justesse et étayées par une information probante suffisante et pertinente.²⁸⁴

Il est donc évident que les chefs d'équipe doivent posséder des compétences élevées pour mener à bien toutes les tâches de supervision ci-dessus.

En plus de ce qui précède, les chefs des équipes de vérification doivent veiller à ce que leurs missions soient convenablement coordonnées avec tout autre travail de vérification qu'effectue leur bureau. Tout dédoublement dans le travail de vérification n'est pas seulement coûteux pour le bureau, mais peut inutilement déranger ou interrompre le travail des vérifiés.

L'ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

L'équipe de vérification que le chef supervise devrait avoir toutes les compétences requises pour mener à bien une mission de vérification intégrée. Lorsque l'objet de l'examen comporte des questions techniques qui dépassent les secteurs d'expertise habituelle des vérificateurs des états financiers, l'aide professionnelle d'autres disciplines est requise. En vérification intégrée, l'utilisation d'une équipe multidisciplinaire constitue bien plus la règle que l'exception.

Souvent, les vérificateurs ont individuellement acquis une expertise dans divers secteurs d'activité comme l'informatique ou la gestion des ressources humaines, expertise souvent nécessaire aux missions de vérification. Lorsque cette expertise existe au sein du bureau, celui-ci ne sera pas obligé d'avoir recours à la sous-traitance. Par contre, lorsque le bureau ne possède pas cette expertise, l'équipe peut devoir compter un ou deux membres externes.

À l'une ou l'autre des étapes de la vérification, on peut avoir recours à des experts techniques dans des domaines autres que la vérification. À l'étape de la planification de la mission, ces experts peuvent aider l'équipe à relever les secteurs où peuvent exister des problèmes et aux autres étapes, ils peuvent l'aider à établir les critères de vérification, à concevoir les programmes de vérification pour recueillir les élé-

ments probants nécessaires, à analyser l'information probante et à tirer les conclusions, puis à formuler les recommandations qui en découlent.

Tout comme leur chef, chacun des membres de l'équipe de vérification doit comprendre l'organisation qui fait l'objet d'examen et bien saisir le concept de la vérification intégrée et sa portée. Ils doivent posséder une solide connaissance :

- des techniques de vérification intégrée;
- des normes concernant sa pratique;
- des principes comptables pour comprendre l'établissement des coûts;
- des méthodes utilisées pour recueillir et analyser l'information probante.

De plus, tous les membres de l'équipe de vérification doivent faire preuve de professionnalisme, ils doivent adopter les attitudes, les valeurs et le code d'éthique des vérificateurs.

281 *NORMES DE L'ICCA, §.10.*

282 *MANUEL DU BVG, §2601.01.*

283 *NORMES DE L'INSTITUT DES VÉRIFICATEURS INTERNES, p. 200-2.*

284 *MANUEL DU BVG, §1507.12-.13.*

CONCLUSION

Bien qu'il s'agisse d'un concept relativement nouveau, la vérification intégrée est généralement reconnue par le secteur public canadien comme un bon moyen d'améliorer la reddition de comptes, l'administration et la gouverne. D'abord introduite dans la législation fédérale dans les années 1970, cette pratique de vérification est maintenant adoptée par pratiquement toutes les administrations provinciales, de nombreuses administrations municipales de taille moyenne et grande, et de bon nombre d'établissements de santé, d'éducation et de services sociaux. Même si elle a été élaborée dans le secteur public, aujourd'hui cette pratique s'exerce de plus en plus dans l'entreprise privée.

Le Canada n'est pas le seul pays à se pencher sur l'amélioration de la reddition de comptes et de la performance; d'autres pays manifestent également un grand intérêt à cet égard. À titre d'exemple, aux États-Unis, le General Accounting Office vient de mettre au point la *vérification de la performance*, expression américaine qui traduit le concept de la vérification intégrée. En Grande-Bretagne, ce processus est inclus dans les mandats de vérification portant sur les administrations locales sous l'expression *vérification de l'optimisation des ressources*. La plupart des pays développés, et bon nombre des pays en développement, lancent des initiatives semblables.

Si l'on remonte dans l'histoire, il est facile de trouver des précédents à la présentation de l'information sur la performance. Depuis des décennies, les vérificateurs signalent dans leurs rapports des cas où ils ont constaté des erreurs, du gaspillage de fonds et ainsi de suite. Ce n'était en fait que des cas particuliers qu'avaient relevés les vérificateurs durant leurs missions de vérification des états financiers. La vérification intégrée va une étape

plus loin : il s'agit d'une méthode systématique visant à déterminer si la direction accorde toute l'attention voulue aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé dans sa gestion des ressources qui lui ont été confiées.

La vérification intégrée n'est point un concept statique. Au fait, on compte trois modèles distincts pour l'exercer, chacun abordant d'une manière différente la question de la reddition de comptes et du souci accordé aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

Le premier modèle porte sur la qualité des systèmes et des pratiques de gestion pour déterminer le souci qu'accorde l'organisation aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé. Le deuxième modèle consiste à produire une déclaration de fiabilité au sujet des rapports que prépare la direction (par exemple, à l'aide du cadre de travail, expliqué à la Partie II, définissant les douze dimensions de l'efficacé) à l'intention du corps législatif ou administratif sur la performance ou l'efficacé générale de l'organisation. Selon le troisième modèle, c'est le vérificateur lui-même qui évalue la performance et en fait état.

Les premières missions de vérification intégrée ont été effectuées suivant le modèle axé sur les systèmes et les pratiques de gestion, qui est encore aujourd'hui le modèle le plus courant. Le travail des vérificateurs est guidé par des critères bien précis qui leur permettent de déterminer, aussi objectivement que possible, le degré avec lequel ces indicateurs de bonne performance sont respectés. Les rapports dans lesquels on fait état de la bonne performance tout en signalant les lacunes relevées ont grandement contribué à apaiser les inquiétudes de la direction. Aucun groupe de dirigeants n'aime recevoir un rapport de vérification qui porte uniquement sur les problèmes et les lacunes. Qui plus est, le fait qu'un ensemble de critères rigoureux soit utilisé pour effectuer la vérification rassure la direction, de même que le corps législatif ou administratif qui commande la vérification.

Néanmoins, ce modèle comporte des limites. À titre d'exemple, cette forme de vérification n'est qu'une procuration pour évaluer la performance d'une organisation puisqu'elle est axée sur les systèmes et les pratiques de gestion, et ne porte pas directement sur la performance de l'organisation. C'est une chose pour le rapport de vérification de préciser que la direction a ou n'a pas respecté certains critères au sujet des systèmes de gestion, mais il est beaucoup plus difficile de savoir ce qu'une telle constatation signifie en fin de compte à l'égard de la performance réelle de l'organisation.

Voilà qui nous amène au deuxième modèle : l'attestation des rapports que prépare la direction sur la performance ou l'efficacité. L'absence presque totale jusqu'à récemment de ce genre de communication par la direction explique pourquoi ce modèle n'a pas été beaucoup utilisé. Et, comme nous l'avons mentionné précédemment, une des raisons pour lesquelles la direction ne préparait pas ce genre de rapport, c'est qu'aucun cadre de travail n'existait à cet égard. Depuis la mise au point d'un tel cadre de travail, la direction a commencé à présenter l'information sur l'efficacité et les vérificateurs ont commencé à émettre des déclarations de fiabilité sur ces rapports. Cette forme de vérification intégrée est encore au stade d'expérimentation dans divers organismes.

Le modèle axé sur les déclarations de la direction, ou le modèle d'attestation, soulève plusieurs défis pour les vérificateurs. Les praticiens doivent conserver un équilibre entre l'indépendance professionnelle et le danger de s'isoler complètement du processus. Ils doivent évaluer de l'information qui comporte divers degrés d'incertitude et d'inexactitude. De plus, ce modèle soulève un défi sur le plan du perfectionnement professionnel des praticiens. Ceux-ci doivent élargir leurs connaissances et leur expertise pour tenir compte de l'éventail plus vaste de concepts qu'ils doivent traiter et des méthodes nécessaires en matière de mesures et d'analyses.

Cela implique que les vérificateurs doivent travailler étroitement avec le corps législatif ou administratif et la direction pour définir une stratégie de vérification qui est rigoureuse, tout en permettant une certaine souplesse pour prendre en compte la période d'apprentissage que doivent vivre les vérificateurs, le corps législatif ou administratif et la direction.

Selon le troisième modèle, les vérificateurs obtiennent du corps législatif ou administratif le mandat d'examiner eux-mêmes la performance de l'organisation, probablement à l'aide du cadre de travail définissant les douze dimensions de l'efficacité.

Ce modèle s'utilise lorsque, pour une raison ou une autre, la direction ne produit pas de façon suffisamment rigoureuse l'information sur la performance, et que les membres du corps législatif ou administratif estiment que le modèle axé sur les systèmes et les pratiques ne leur permettrait pas de s'acquitter de leur obligation de diligence. Quoiqu'il soit prévu dans certaines lois, ce modèle n'a pas été généralement très utilisé au Canada. Cependant, certains bureaux de vérification législative s'orientent depuis peu vers ce qu'on appelle la « vérification axée sur les résultats ».

Une stratégie selon laquelle le vérificateur examine lui-même la performance de l'organisation compenserait partiellement pour l'absence de déclarations préparées par la direction et, bien entendu, dépasserait les limites du modèle axé sur les systèmes et les pratiques. Toutefois, cette stratégie comporterait ses propres faiblesses — les vérificateurs pourraient participer trop étroitement aux questions touchant l'élaboration des politiques.

Néanmoins, si la direction ne s'acquitte pas de sa responsabilité de rendre des comptes sur sa performance, on ne peut pas s'attendre à ce que le corps législatif ou administratif se passe de cette information. Celle-ci lui est nécessaire pour exercer son rôle de surveillance, évaluer les solutions de rechange et prendre les décisions qui s'imposent, et ensuite pou-

voir justifier ces décisions aux parties intéressées. Dans ce cas, les corps législatifs ou administratifs pourraient très bien s'adresser à d'autres pour obtenir cette information, et leurs vérificateurs deviennent des candidats de premier choix.

Pour choisir le modèle qui convient le mieux à l'organisation, il faut considérer plusieurs facteurs. La qualité des systèmes et des pratiques de l'organisation, l'engagement de la direction à rendre des comptes et l'historique de l'organisation doivent être pris en compte. Le principal facteur, toutefois, réside dans la qualité du lien de responsabilité qui existe entre la haute direction et le corps législatif ou administratif — c'est-à-dire la mesure dans laquelle le corps législatif ou administratif est tenu au courant des principaux aspects de l'efficacité de l'organisation, les méthodes utilisées pour ce faire et l'utilisation qu'il fait de cette information.

Le choix du modèle à adopter devrait dépendre des circonstances et des besoins de chaque organisation. Il doit s'agir d'une décision éclairée, prise à la suite de discussions tenues entre le corps législatif ou administratif et la direction, et auxquelles les vérificateurs ont assisté pour que les deux parties concernées disposent de toute l'information nécessaire sur les choix offerts.

Peu importe le modèle qu'ils utilisent, les praticiens doivent se conduire avec professionnalisme et respecter les normes de leur profession. Les exigences imposées aux praticiens de la vérification intégrée sont énormes, et les véritables avantages à tirer de ce travail ne peuvent être réalisés que si les praticiens respectent les normes les plus élevées en matière de principes et de pratiques professionnels.

Il est maintenant reconnu que la vérification intégrée fait partie de l'administration publique au Canada. Elle a déjà prouvé que son fondement conceptuel est suffisamment solide et souple pour relever les défis soulevés et s'adapter aux diverses circonstances. On peut s'attendre à ce que cette pratique continue à contribuer encore longtemps à

l'amélioration de la reddition de comptes, de la gestion et de la gouverne.

INDEX

A

À-propos (dimension), 153, 198
 Abella, Rosalie, 40
 Accord de Charlottetown, 27
 Accord du lac Meech, 27
 Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. *Voir* APRM
 Acte de l'Amérique du Nord britannique, 16
 Affaire Westland, 73-74
 Afrique du Sud, 122
 Alberta, 122-123
 Allemagne, 43
 Anderson, R.J., 240-241
 Animateur. *Voir* Conseiller
 APRM
 Conseil du Trésor du Canada (et le), 91, 96
 contrôle(s), 97-98
 liste des points à traiter, 92
 mesure de la performance, 91, 93-94
 rapports de gestion annuels, 91
 reddition de comptes, 92, 93, 96
 responsabilité du gouvernement (et la), 94
 vérifications cycliques, 91
 Arrêt Bhatnager, 73
 Assemblée(s) législative(s), 58
 Comité des comptes publics, 113
 Hansard, 278
 information sur la performance (et l'), 244
 obligation de rendre compte des élus, 28
 reddition de comptes (et la), 27
 tribune pour les débats politiques, 110
 Association des comptables généraux agréés du Canada, 245
 Association du Barreau canadien, 40
 Assurance de la qualité
 ICCA, *Normes de vérification de l'optimisation*

des ressources, 363-371
 régimes, 371-374
 Atelier de mise en oeuvre (document de travail de l'), 221-226
 Atelier organisationnel, 214-217
 Atkinson, Michael, 10
 Attentes des actionnaires (reddition de comptes), 31, 96, 240
 Attestation. *Voir* Vérification intégrée, attestation
 Austin, Nancy, 137
 Australie, 122
 Autonomie, 42, 61
 obligation de rendre compte, 61
 organismes de réglementation, 42
 reddition de comptes, 61
 subsidiarité, 42
 Axworthy, Lloyd, 26

B

Baldrige. *Voir* Prix Baldrige
 Banque mondiale, 9
 Bhatnager. *Voir* Arrêt Bhatnager
 Bilan de responsabilisation, 180-181
 Bourse de Toronto, 33, 34
British Chartered Institute of Public Finance and Accounting. *Voir* CIPFA
 Bruxelles, 43
 Budget, 112, 113, 156
Budget des dépenses et la Partie III du Budget des dépenses, 112-113, 162
 Bureau du vérificateur général (BVG)
 Manuel, 379-380
 Bureaucratie, 19
 bureaucratisation, 37
 gouvernement canadien, 20
 indépendance, 38, 39, 41
 modèle axé sur l'habilitation, 83
 neutralité politique, 41
 Parlement britannique, 38
 premier niveau, 83-84

formulation des politiques, 84
 secteur privé, 38
 technocratie, 38
 volet administratif de l'État, 38
 Burke, Edmund, 23

C

Cadre de travail en matière d'efficacité du *National Institute of Standards & Technology*, 138

Campbell, J.P., 136

Canada (gouvernement du)

administration(s)

fédérale et provinciales, 20, 21-23, 90

bureaucratie, 20, 37-38, 90

cabinet et ses comités, 19

Chambre des communes, 17, 18, 20, 66, 69, 113, 122

commissaire(s) à la protection des renseignements personnels, 20

Commonwealth, 42

Confédération, 68, 71

Conseil du Trésor, 90, 92, 95, 96, 328

normes de l'Institut des vérificateurs internes, 328

Conseil privé, 17, 69, 71-72

greffier, 92

rapport Osbaldeston, 68-69

contrôle de gestion, 44, 90, 91

contrôles, 5, 39-40

organismes de réglementation, 39

cour fédérale, 21

cour suprême, 19, 22, 73

culture de gestion, 90

droit d'accès aux registres d'une entreprise, 241

État (l'), 66

fédéralisme, 27

fonctionnaires, 20, 21

anonymat, 42, 53, 67, 68, 70, 72, 73, 74-75,

reddition de comptes, 21

gouverne, 16-17

lignes directrices sur les conflits d'intérêts, 19

lobbyistes, 24-25

ministères, 20

normes de vérification interne, 39

nouveau système de gestion des dépenses, 98

perspectives ministérielles, 98

plans d'activités, 98

organigramme, 19

premier ministre, 17, 18

programme de gestion partagée, 96-97

protecteur(s) du citoyen, 20

rapport annuel, 175

rapport sur la performance, 111

information, 244

reddition de comptes et gouverne, 4, 9, 17, 18, 19, 21, 26, 39, 91, 122

Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, 91-98

droits des citoyens, 81

droits des employés, 81

magistrature, 21

organismes, 19, 20

Parlement, 48, 66, 71-73, 122

sociétés d'État, 21

Sa Majesté, 17

Sénat, 17-18

syndicat(s), 20

vérificateur(s), 20

Capacité d'adaptation (dimension), 155-156, 200-201

Centraide, 114

Charte(s), 11-12

citoyen (du), 12

officiuse, 12

Voir aussi Constitution(s)

Chartered Institute of Public Finance and Accounting

Voir CIPFA

Chef(s) de la direction, 30-31

administrateurs, 30-31

bilan de responsabilisation, 180-181

cadre de travail en matière d'efficacité (et le), 169-170, 179

- compte rendu au corps législatif ou administratif, 204
 exemple d'une note préparatoire, 228-230
 comités spéciaux, 204
 déclarations, 160-161, 208
 discussions avant dépôt du rapport, 209
 manquement aux devoirs, 31
 mode de sélection, 31
 questions à trancher, 31, 111
 parrainage des ateliers organisationnels, 188-192
 président du conseil (rôle du), 31
 responsabilités, 31-32
 retravailler les rapports, 178, 209
 risque de poursuites, 31
 séances d'information à l'intention des cadres supérieurs, 182
 contexte, 182-184
 mise en oeuvre, 189
 ordre du jour, 189
 vérification interne (et la), 326
- CIPFA, 128
- Civil Service Pay & Conditions of Service Code* (Royaume-Uni), 41
- Clinton, Bill, 44
- Colombie-Britannique, 58, 360-361
- Comité des comptes publics et examen du vérificateur, 113
- Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada. *Voir* Comité Wilson
- Comité indépendant sur la présentation et la vérification de l'information sur l'efficacité, 148-158
 douze dimensions de l'efficacité, 106, 151-158, 208, 257, 300, 383
- Comité McGrath, 69
- Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. *Voir* Comité McGrath
- Comité sur la gouverne des sociétés au Canada, 33-34
- Comité Wilson
 définition de l'obligation de rendre compte, 51-52, 125
 efficacité, 132
 droit du VG d'exprimer une opinion, 249
 rapport, 51-52, 132, 244, 249
- Commentaires et analyse de la direction sur la performance financière, 116
- Commission de vérification, 119
- Commission des relations de travail de l'Ontario. *Voir* Ontario
- Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. *Voir* Ontario
- Commission des valeurs mobilières du Québec. *Voir* Québec
- Commission Glassco, 127
- Commission Lambert, 69
- Commission Macdonald, 116
- Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Voir* Commission Lambert
- Commission sur le financement des élections de l'Ontario. *Voir* Ontario
- Commission sur les attentes du public face à la vérification. *Voir* Commission Macdonald
- Comptes publics* et la *Partie III du Plan de dépenses des ministères*, 175
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. *Voir* CRTC
- Conseil de presse. *Voir* Médias
- Conseil(s) d'administration
 intendance, 33
 objectifs de gestion, 10
 responsabilités, 10, 33-34
- Conseil du Trésor du Canada, 90, 91, 92, 95, 96, 97
- Conseiller
 atelier de mise en oeuvre (et l'), 192, 202-204
 document de travail, 221-226
 ordre du jour (exemple), 227
 atelier organisationnel (et l'), 188
 déclarations de la direction, 182-210
 discussions tenues avant le dépôt du rapport, 209

- document de travail, 203, 221-226
- efficacité, 172, 188-189
- idées et suggestions, 193, 202
- rédaction du rapport, 173, 194-196
- rôle, 172-173, 182-183
- tendances et mesures, 193
- Voir aussi* Efficacité, principaux participants
 - Constitution(s), 10-14
- bureaucratie, 37
- canadienne, 16, 22
- Communauté européenne, 43
- écrite(s) et non écrite(s), 13
- États-Unis, 11, 38
- Grande-Bretagne, 13
- modèle Westminster, 16
- partage des pouvoirs, 27
- responsabilité ministérielle, 71
- Voir aussi* Charte(s)
- Contrat social, 9, 10, 11, 14
 - obligation de rendre compte, 12
 - pacte social, 11
- Contrôle(s)
 - application, 4
 - approches diamétralement opposées, 4
 - APRM, 97
 - but(s) et objectifs, 81
 - droits des citoyens et des employés, 81
 - efficace(s), 86
 - élaboration, 81
 - exercice du pouvoir et de l'autorité, 81
 - formulation des politiques, 85
 - gestion
 - gouvernement du Canada, 5
 - hors contrôle, 83
 - bureaucrates de premier niveau, 83-85
 - ICCA, 81
 - lettres de recommandations, 291-292
 - mécanismes, 81
 - nature de l'organisation, 81
 - normes, 81
 - objectifs de performance, 81
 - responsabilités du corps législatif ou administratif, 269
 - systèmes, 269
 - vérificateur, 258, 378
 - coût de la vérification, 828
 - coût pour la direction, 282
- Contrôle et communication des résultats (dimension), 157-158, 202
- Coordination
 - accroissement de l'efficacité et réduction des coûts, 340-341
 - confiance (établissement d'une relation de), 340-341
 - entente sur les critères, 350
 - facteurs à considérer quant à la période à examiner, 351
 - facteurs influant sur le degré de confiance, 341, 344, 346-348, 351, 353-354
 - partage des ressources, 341
 - problèmes, 341
 - questions touchant le groupe de vérification interne, 344
 - vérificateurs externes et internes, 340
- Corps législatif ou administratif, 105, 152-158, 159-162, 245
 - attentes, 167, 176, 193, 254
 - calendrier de prise de décision, 176, 178-179
 - comités (et les),
 - spéciaux, 204, 209
 - vérification (de), 336-338, 350
 - comptes rendus (et les), 250
 - consultation, 173
 - contrôle, 269
 - déclarations de la direction, 209-210, 256-257
 - diligence, 261
 - questions pour le chef de la direction, 209-210
 - participation à la présentation de l'information, 170, 173-175
 - rapports de vérification, 159-163, 255, 257, 288, 304, 307, 325
 - relation avec la direction, 384

rôle du chef de la direction (et le), 169
 rôle du vérificateur (et le), 171-172
 Cour fédérale du Canada, 21
 Cour suprême du Canada, 19, 22, 73
 Coûts et productivité (dimension), 155, 199-200
 Critères. *Voir* Vérification intégrée, critères
 CRTC, 40, 63
 Culture de l'entreprise, 81-85, 87

D

Déclarations

attitude saine, 144
 chef de la direction, 160-161
 compte rendu fidèle, 142-145
 description, 142, 150, 168
 direction (de la)
 atelier de mise en oeuvre, 192
 collecte de l'information, 161, 202
 corps législatif ou administratif (et le),
 204-207
 coût et avantage, 161
 degrés de certitude, 257-261
 Éléments d'une déclaration de la direction
 (document), 194-196
 préparation, 106-107, 154, 157, 161-163,
 192, 193-194, 202-203, 256-257
 rédaction, 106, 173, 203, 206-207, 208
 séance d'information à l'intention des cadres
 supérieurs (questions), 184-185
 stratégie, 161-162, 175, 278
 vérification, 210, 256-261, 296-297
 efficacité (et l'), 256
 exactitude, 142-145
 exagérée, 144
 examen indépendant, 162
 manque d'information, 143
 pièges, 143-145, 161
 stratégie, 161-162
Voir aussi Corps législatif ou administratif,
 déclarations de la direction

Démocratie

canadienne, 24
 caractéristiques, 12
 contrat social, 11, 14
 directe, 12
 liberté de la presse, 26
 obligation de rendre compte, 49, 53, 63, 77
 parlementaire, 23
 participation, 11, 23, 26
 représentative, 12
 sondages et leur influence sur les choix
 politiques, 25

Degré de certitude offert

association (notion d'), 294, 297
 Manuel de l'ICCA, 294
 définition, 265
 divers degrés de certitude, 294, 295-296, 298
 étendue de la vérification, 293, 297-298
 vérification interne, 339

Degré de satisfaction (dimension), 154-155, 199

Direction

acceptation des rapports de vérification, 254, 289
 atelier organisationnel, 188-192, 203
 attitude, 270, 284, 289
 comité directeur, 204-207, 207-209
 déclarations, 204-207
 efficacité, 105-107, 125-128, 129-139, 148-
 150, 151-152, 169-176
 examen des dimensions de l'efficacité, 151
 examen du rapport de vérification, 289-291,
 304-305
 haute, 237
 intendance, 106
 lien avec le corps législatif ou administratif, 255
 objectifs, 130-133, 159, 197
 partenariat
 corps législatif ou administratif, 105, 152-
 153, 156-157, 165, 169, 176, 255, 383
 équipe de vérification, 282, 289
 praticiens de la vérification, 165, 169
 PCGR, 250

processus de planification et évaluation des risques, 281
 rapport, 164-167, 179, 182, 188-192, 249-251, 256-257
 rapports sur la performance, 107, 110, 114, 153-154, 157-158, 165-167, 169-170, 174-176, 211-212
 modèle de la communication de l'information financière, 244
 vérifications internes et évaluations, 281
 reddition de comptes, 106-107, 110, 150, 165, 169, 172, 237, 241, 250, 255, 296, 384
 secteur privé, 105, 148
 secteur public, 44, 105, 148
 souci des 3 E, 382
 vérification des sociétés d'État, 336
 vérification interne, 326-329, 333-335, 336-338, 344-348

Discrétion

bureaucratization, 37, 83
 conduite du gouvernement, 35
 décisions erronées, 37
 prise de décision, 36, 84
 ministérielle, 36
 mise en oeuvre des règles et politiques, 35
 politiques, 35
 pouvoir discrétionnaire, 37
 règles préétablies, 35
Voir aussi Règles

Douze dimensions de l'efficacité, 149, 151, 383

E

Économie, 127, 128, 129, 211, 255, 262, 300, 308, 382
 Écosse, 119
 Effets secondaires (dimension), 155, 199
 Efficacité, 104-107, 125-128, 129-138
 calendrier, 173
 chef de la direction (décisions du), 179
 bilan de responsabilisation, 180-181
 Comité Wilson, 132

conseiller externe (et le), 172-173
 coût, 130
 définition, 129, 130-131, 135, 149
 direction (de la), 106, 125, 135-136, 137-139, 150
 dimensions/attributs, 135-137, 151-158, 164, 174
 douze, 106, 208, 257
 évaluation, 197-202
 évaluation, 129, 134-135, 137-139
 FCVI (comité de la), 148
 gestion (de), 134
 innovations, 137-138
 mise en oeuvre du cadre de travail, 165-169
 lignes directrices, 186-188, 189-192, 208-209
 modèle McKinsey des 7 clés de l'organisation, 137
 opérationnelle / fonctionnelle, 126, 130, 134
 organisationnelle, 106, 126, 130, 134
 performance (synonyme de), 104, 125
 présentation de l'information, 158-162, 164-169
 cadre de travail, 135-136, 138-139, 148, 151, 178-210, 261
 phases et étapes, 178-179
 rapport final, 208-210, 231-233
 rôle du rédacteur, 173
 suggestions et processus proposé, 178
 principaux participants, 169-173
 problèmes conceptuels, 139-140, 148
 programme (de), 106, 126, 130, 134
 reddition de comptes, 140, 150
 regroupements au sujet du concept, 134
 séance d'information à l'intention des cadres supérieurs, 182
 trousse de la FCVI, 184-185, 185-188
 stratégie de mise en oeuvre d'un projet, 173-174
 systèmes d'information, 165-167
 valeur ajoutée, 170
 vérificateur (rôle du), 171-172, 377
 Vérificateur général (rapport du), 137-138
Voir aussi Direction, efficacité; Performance, efficacité
 Efficience, 116, 121, 127-129, 130, 255
 souci, 262, 269, 308, 382

systèmes de contrôle, 269
 Efforts déployés et réalisations, 120-121
 Élus
 dilemme, 23
 groupes d'intérêts (et les), 24
 questions à régler et principes directeurs, 23-25
 Environnement de travail (dimension), 156-157, 201
 Espagne, 11
 État(s) financier(s)
 présentation de l'information (et la), 116-117, 140
 vérification, 238, 242, 257, 266, 298
 États-Unis
 bureaucratie, 83-85
 constitution, 11, 28
 contrôleur général, 155
 General Accounting Office, 139, 262, 305-306, 382
 gouverne axée sur les résultats, 122
 gouvernement, 45, 58
 organigramme, 28
 Government Accounting Standards Board, 120-121
 Government Performance & Results Act, 58, 120-121
 mesure de la performance et de la reddition de
 comptes, 29, 58, 79, 122
 organismes à but non lucratif, 115
 privatisation, 79
 responsabilités de l'administrateur d'entreprise, 31
 séparation des pouvoirs, 18
 Étendue
 aspects clés à vérifier, 272
 coût et avantage de la vérification, 303
 définition, 265, 293
 degré de certitude offert (et le), 296-298
 examens spéciaux de sociétés d'État, 300-301
 lois, 266
 précisée dans le rapport de vérification, 293
 respect des critères de performance, 300
 vérification interne, 329, 349
 Voir aussi Vérification intégrée
 Éthique professionnelle
 critères de vérification (et les), 314
 médias, 26

professionnalisme du vérificateur, 378, 381
 reddition de comptes, 50, 59, 86-89

Europe
 Marché commun, 42
 technocratie, 38

F

FCVI, 70
 organismes du secteur public, 245
 présentation de l'information sur l'efficacité,
 148, 174
 présentation et vérification de l'information,
 148-158, 250
 programme de perfectionnement, 375
 programme de recherche appliquée, 174, 178
 publications, 178, 194, 375
 séance d'information à l'intention des cadres
 supérieurs
 réponses à des questions fréquemment
 posées, 184-185, 186-188
 trousse, 182
 secteur privé, 245
 trousse à l'intention des animateurs, 189
 vérification intégrée, 245
 Fédéralisme
 Canada, 27
 Europe, 43
 Flaherty, David, 25
Fonction publique 2000, 49-50, 71
 Fondation canadienne pour la vérification intégrée.
 Voir FCVI
 France, 11
 Franks, C.E.S., 53

G

GASB
 normes, 120
General Accounting Office (É.-U.), 139
 information sur les 3 E, 262

normes de comptabilité, 305-306
 vérification de la performance, 382

Gestion

administration (et), 44-45, 61, 82
 climat, 273-274
 contrôles, 81, 85, 157
 efficacité, 125-128, 129-139, 148-150
 environnement de travail et attitude des
 employés, 82, 156-157, 212, 255, 378-379
 information et systèmes, 86, 165-166, 168,
 211-212
 leadership (et), 45
 intendance, 45
 modèles, 82-83, 85
 pratiques bonnes et acceptables, 311, 384
 secteur public, 44, 148
 structure hiérarchique, 98
 systèmes, 254, 281, 377-378
 vérification des sociétés d'État, 114
 vérification interne, 326-329
Voir aussi Direction; Reddition de comptes,
 gestion

Giametti, Bartlett A., 45

Gouverne. *Voir* Reddition de comptes, gouverne

Gouverne des sociétés

actionnaires, 31
 Bourse de Toronto, 33-34
 chef de la direction, 31
 conseil d'administration, 30-31
 décisions, 29
 enjeux, 29-30
 responsabilités, 28-30, 30-31
 secteur privé, 4, 9, 14, 29-30

Gouvernement(s)

affaires intergouvernementales, 27
 démocratie, 11, 24, 26, 29
 dictature, 29
 études spéciales, 113
 pays occidentaux, 41
 privatisation, 78-79
 rapport écrit, 111-114

rapport verbal, 110-111

régime totalitaire, 29

règles et discrétion, 35

saine gouverne et reddition de comptes, 29, 33,
 50, 150, 152-153, 155

vérification intégrée, 113

Gouverneur général du Canada, 17

Government Performance and Results Act (É.-U.)

Voir GPRA

Government Accounting Standards Board.

Voir GASB

GPRA, 58

questions de comptabilité et de présentation de
 l'information, 120

Grande-Bretagne

administrateurs, 44

affaire Westland, 73-74

bureaucratie et reddition de comptes, 38, 73-74

Chambre des communes, 73-74

Charte du citoyen, 12

Civil Service Commission, 41

Civil Service Pay and Conditions of Service Code
 du Royaume-Uni, 41

commission de vérification, 119

gouvernement travailliste, 11

pacte social, 11

parlement, 23, 27, 38

vérification de l'optimisation des ressources, 382

Groupes d'intérêts, 24

H

Hansard, 278

Hiérarchies, 80-81

Hobbes, Thomas, 11

Hôpital(aux), 168, 174

bureaucratie et reddition de comptes, 38

processus d'examen, 358-359

responsabilité, 44

rapports sur la pe, 114, 168

sondage d'agrément, 357

Hôpital Queen Elizabeth (Toronto), 168, 174
 Hydro Ontario. *Voir* Ontario

I

ICCA, 81, 243, 245, 251, 254, 363, 372, 375
 Comité sur la comptabilité et la vérification des
 organismes du secteur public, 251, 363
 étude sur la présentation de l'information, 116
Manuel, 294
*Normes de vérification de l'optimisation des
 ressources*, 251, 254, 288, 290, 293, 316,
 363, 364-371
 étendue et critères de vérification, 296
 notes d'orientation, 311
 NVGR, 243

Importance relative
 constatations de la vérification (et les), 285, 299
 contenu du rapport (et le), 304-305
 critères, 304-305
 définition, 265, 293, 350-351
 facteurs à considérer, 300, 301-302
 importance des dépenses ou des revenus (et l'), 303
 indicateurs comparatifs, 303
 jugement du vérificateur, 304-305
 présentation des résultats, 304-305
 questions de comportement, 304
 risques éventuels (et les), 304
 seuils, 300, 351
 tendances en matière de performance (et les), 303
 vérification interne, 339, 350
Voir aussi Vérification intégrée, principes

Indépendance
 agences/organismes, 39-41
 magistrature, 40
 neutralité, 41-42
 professionnelle, 258
 vérificateur, 37, 243, 289, 302

Industrie Canada, 139
 Institut Canadien des Comptables Agréés.
Voir ICCA

Institut des vérificateurs internes, 324, 327-328
 profil du vérificateur interne, 375
 Institut national de la qualité. *Voir* Prix Canada
 pour l'excellence en affaires
 Instituts de recherche, 8
 Intendance
 administration, 45
 Cour suprême du Canada, 22
 arrêt Bhatnager, 73
 préparation du vérificateur, 88-89
 reddition de comptes (questions touchant la),
 49, 160-161
 Vérificateur général du Canada, 43

Iraq, 71
 Israël, 28

J

Japon, 30
 Jefferson, Thomas, 23
 Journalisme. *Voir* Médias

K

Kernaghan, Kenneth, 66

L

Législation
 budget, 112
 étendue de la vérification, 266
 reddition de comptes, 56-58, 104, 114, 296
 structure de gouverne (et la), 10
Voir aussi le nom de la loi

Lettres de recommandations, 291-292
 Light, Paul C., 50
 Lobbyiste(s), 24-25
 Locke, John, 11
 Loi modifiant la Loi sur l'administration financière.
Voir Projet de loi C-24
 Loi sur la gestion des finances publiques, 339

Loi sur le vérificateur général, 244

Loi sur les crédits, 112

M

Macauley, Robert, 40

MacDonald, Donald C., 40

MacDonald, Flora, 40

Macdonell, James J., 245

Major, John, 12

Malcolm Baldrige Quality Improvement Act.

Voir Prix Baldrige

Manuel de vérification intégrée, 128, 285, 342

Médias

communiqués, 117

éthique, 24

groupes d'intérêts, 24

journalistes et conseil de presse, 26

questions touchant la présentation de

l'information, 139-142

reddition de comptes, 74-75

responsabilité ministérielle, 26, 75

sondages et résultats, 25-26

télévision, 110

Mitchell, Jim, 67

Modèle McKinsey des 7 clés de l'organisation, 137

N

National Institute of Standards & Technology

cadre de travail en matière d'efficacité, 138

Nations Unies, 246

Neutralité

fonction publique, 41-42, 67

indépendance et reddition de comptes, 39

politique, 41-42

Non-acès à l'information, 241

Normes de vérification de l'optimisation des ressources,

254, 288, 290, 293, 296, 363, 364-371, 376

Normes de vérification généralement reconnues.

Voir NVGR

Notice annuelle, 116

NVGR, 243

notes d'orientation, 311

O

Office of Management and Budget (É.-U.), 58

Ontario

Commission des relations de travail, 40

Commission des valeurs mobilières, 116

Commission sur le financement des élections, 40

entreprises de services publics, 22

gouverne, 9, 23

Hydro, 21

obligation de rendre compte du gouvernement,
39-40

organismes et tribunaux, 40

rapport du vérificateur provincial (1988), 295

Optimisation des ressources

clarté de la communication de l'opinion, 296

Comité permanent des Finances nationales, 129

évaluation et rapport, 149

lien découlant de l'obligation de rendre compte, 252

normes de vérification, 363, 364-371

pratique de la vérification interne (et la), 324

publications (ICCA), 254, 288, 290, 293, 296,
363, 364-371, 376

rapports de vérification (et les), 253

services autres que la vérification, 251

3 E (et les), 127-128

Oregon

programme de balises, 121

Organismes non gouvernementaux

efficacité, 114-116

gouverne, 22-23

information sur la performance, 114-116

responsabilités, 22-23

Orientation de la gestion (dimension), 151-152, 197

Osbaldeston, Gordon, 68-69

P

Parlement

- budget, 112
- députés / parlementaires, 26, 148
- rapports écrits, 111-116
- reddition de comptes, 48, 61, 68-69, 122
 - obligation de rendre compte, 50, 71-72
- tribunal ou organisme indépendant, 40
- Voir aussi* le nom du pays

Pays de Galles, 119

PCGR, 117, 241, 250, 257

- critères de vérification, 310-312

Performance

- caractéristiques des organisations performantes, 137-139
- caractéristiques d'une bonne présentation de l'information, 140-142
- critère de vérification, 313
- déclarations, 142-145
- efficacité (synonyme de), 104, 125
- normes de gestion, 313-315
- programme, 152-153
- souci des 3 E, 127-129, 139-140, 165, 311, 382
- systèmes de gestion, 211-213
- vérification, 382

Pertinence (dimension), 152-153, 198

Peters, Thomas, 137

Praticien de la vérification intégrée (Profil du), 375-381

- compétences
 - vérification, 375
 - leadership, 376
 - supervision, 380
 - Manuel* du BVG, 380
 - travail d'équipe, 375, 380
- compétences en relations humaines
 - gestion de l'équipe de vérification, 379
 - relations avec les clients, 379
- concepts et pratiques de la vérification intégrée, 376-377
- contrôles et processus d'évaluation, 378

- efficacité organisationnelle, 377
- fonctions et systèmes de gestion, 377
- perfectionnement professionnel, 375
- processus de vérification, 378
- structures de l'autorité, 377

Présentation de l'information

- administrations publiques, 110-114
- annuelle, 175
- bonne, 140
- cas particuliers, 297-298
- chef de la direction, 160-161, 209
- Comité Wilson, 51-52, 132, 244, 249
- constatations, 285-287, 299
- corps législatif ou administratif, 170-171, 173-174
- déclarations, 142-143, 158-162
- direction, 104-105, 110, 150, 313-314
- efficacité, 158-163, 164-169, 171-172, 178, 208-209, 231-233, 237, 262
- étendue, 293
- FCVI, 148-158
- financière, 104-105, 246
- GASB*, 120
- importance relative, 304-305
- information, 295
- information probante, 318, 322
- législative, 249-250
- Manuel de vérification intégrée*, 128, 285, 342
- médias, 26, 75, 110, 139-140
- obligation de rendre compte, 103-104, 251
- optimisation des ressources, 253
- publication de l'information (et la), 117
- questions, 293-309
- rapport axé sur les lacunes, 295
- rapport juste et équilibré, 308-309
- rapport sur la performance, 86, 103, 106-107, 110-111, 114, 137-138, 140-142, 156, 165-167, 169-170, 173-176, 211, 310
- rédacteur du rapport, 173
- secteur privé, 104, 110, 116-118,
- secteur public, 110, 174
- théorie et pratique, 103

- 3 E, 237, 262
 vérification, 133, 158-163, 171-172, 213,
 249,256, 261, 290, 295, 304, 325
 vérification élargie, 246
 vérification intégrée, 296, 297-298
 utilisation du travail d'un autre vérificateur, 355
- Principes comptables généralement reconnus.
Voir PCGR
- Prix Baldrige, 138
- Prix Canada pour l'excellence en affaires, 139
- Programme
 plan d'une description, 218-220
 schéma de la hiérarchie des objectifs, 278-279
 schéma de la mise en oeuvre, 278-279
- Programme d'aide du Canada, 112
- Programme de gestion partagée, 96-97
- Projet de loi C-24, 114, 296
- Protection de l'actif (dimension), 157, 201-202
-
- Q**
- Québec
 Commission des valeurs mobilières du Québec, 116
- Quinn, Robert, 136
-
- R**
- Rapport du Comité indépendant de révision sur les
 fonctions du vérificateur général du Canada.*
Voir Comité Wilson
- Rapport (de vérification) juste et équilibré
 définition, 308-309
 objectivité, 309
- Rapports annuels, 122, 175
- Rapports sur la performance
 amélioration de la performance, 118
 budget, 112, 156
 *Budget des dépenses et la Partie III du Budget
 des dépenses*, 112-113, 162
 caractéristiques, 140-142, 211
 contenu et fréquence, 104
 direction, 104, 110, 150, 313-314
 évaluation de l'efficacité, 104, 137-138
 facteurs déterminants, 274
 facteurs environnementaux, 274
 fédéral (au), 110-111
 hôpitaux, 115
 indicateurs de rendement et ligne directrice, 123
 information, 140-142, 158-163, 310
 mécanismes, 106, 110
 ministères, 111
 organismes sans but lucratif, 114, 123
 points de référence, 107, 310
 provinces, 111
 questions conceptuelles, 104, 125-145
 secteurs public et privé, 105, 110
 sondages, 25-26
- Ratushny, Edward, 40
- Reagan, Ronald, 138
- Réalisation des résultats escomptés (dimension), 153-
 154, 198-199
- Reddition de comptes
 attitude, 52-58, 59-60
 incompatibilité, 60
 autonomie, 61
 du vérificateur, 378
 buts et objectifs, 51, 86-87
 citoyen, 26
 concepts, 3, 48-53
 concrétisation, 27
 contexte, 3, 4
 contrat social, 12
 contrôle, 4, 21
 corrélative, 63
 déclarations, 142-145, 158-162
 définition, 48-52
 dilemmes, 5
 direction, 296
 efficacité, 4, 49, 51, 62, 64, 67, 87, 129, 148,
 171-172, 211
 conditions, 59-60
 facteurs, 211

- secteur privé, 77, 211
- secteur public, 77, 211
- externe, 62, 68, 79
 - incitatifs, 55-56
- gestion, 3, 9, 51, 58, 62, 64, 86-87, 96-98, 113
 - commerciale, 62
 - contrôle(s), 81-85
 - professionnelle, 63
 - ressources (des), 62
- gestion et administration, 62
 - comptable (le fait d'être), 52, 53, 69
- gouverne, 3, 4, 8-11, 14, 16-27, 29, 39, 60, 64, 80, 86-89, 148, 384
 - structure de l'autorité, 377
- gouverne des sociétés, 30
- gouvernement canadien. *Voir* Canada (gouvernement du)
- institution(s), 49
- interne, 62, 68, 79
- juridique, 63
 - arrêt Bhatnager, 73
 - affaire Westland, 73-74
- langage, 35
- législative (par voie), 56-58
- lobbyistes, 24-25
- manque de continuité du temps, 36
- mécanismes, 49
- médias, 26
- nature de la responsabilité, 49
- objective, 53
- organismes à but non lucratif, 79-80
- performance, 51, 53, 86
 - monopole, 79
 - secteur privé, 77
 - 3 E, 127-128
- point de vue traditionnel, 67
- politique (d'ordre), 62
- politique(s), 62, 67
- présentation de l'information, 103-104
 - information, 296
 - performance financière, 104
 - rôle du vérificateur, 171-172, 296
 - théorie et pratique, 104
- preuve, 53
- procédurale, 63
- récompenses et sanctions, 48, 55-56
- responsabilité, 49, 52-53, 86-87
 - contrôle(s), 81
- secteur privé, 77-80, 86-89, 103
- secteur public, 77-79, 86-89, 103
- subjective, 53
- techniques de mesure, 49
- théorie, 4, 48-53
- travail d'équipe, 60
- utilisation des fonds (sur l'), 67
- valeur démocratique positive, 48
- vérificateur, 43, 86-89, 107, 128, 242, 295, 375-379
- Règles, 35-37, 82, 101
 - Voir aussi* Discrétion
- Responsabilité du fait d'autrui, 44
- Responsabilité ministérielle
 - affaire Westland, 73-74
 - arrêt Bhatnager, 73
 - Comité des comptes publics, 70
 - Comité McGrath, 69
 - Commission Lambert, 69
 - concept, 4
 - doctrine, 70, 72
 - ministre(s), 39
 - premier ministre et le cabinet, 16, 17, 18, 19
 - principe, 18
 - principe constitutionnel, 71
 - rapport de la FCVI, 70
 - rapport sur Fonction publique 2000, 71
 - rapport sur la performance, 110-111
 - reddition de comptes, 67-69, 71-73, 110, 250
 - médias, 75, 110
 - Voir aussi* Canada (gouvernement du), reddition de comptes et gouverne
- Responsabilité réciproque, 44
- Résultats financiers (dimension), 156, 200

Rohrbaugh, John, 136
 Rousseau, Jean-Jacques, 11
 Royaume-Uni. *Voir* Grande-Bretagne

S

Sa Majesté, 27-28
 fidélité des fonctionnaires, 41
 instance suprême, 17
 monarchie, 66
 SCMC, 123, 245
 Séance d'information à l'intention des cadres supérieurs
 ordre du jour, 183
 rôle de l'animateur / conseiller, 182
 rôle du chef de la direction, 182-184
 trousse de la FCVI, 182, 184-185
 Voir aussi Présentation de l'information, chef de la direction
 Secteur des organismes à but non lucratif
 mandats de vérification intégrée (et la), 113-114
 Secteur privé
 comités de vérification, 39
 direction, 105
 lois touchant la reddition de comptes (et les), 117
 prospectus, 117
 publication de l'information, 116-118
 rapports sur la performance, 116-118
 rôle de la FCVI, 245
 secteur public (et le), 314
 vérification intégrée (et la), 382
 Secteur public
 anonymat (et l'), 72-73
 comités de vérification, 39
 culture de l'organisation, 99
 délégation de pouvoirs, 94
 direction, 105, 148, 244
 efficacité, 104-105, 148
 gestion, 44-45
 habilitation, 95
 prolongement de l'APRM (et le), 104-105
 rapport de la Commission Glassco, 127

rapport sur la performance, 110-111, 114, 175
 rapports annuels, 175
 reddition de comptes, 94-97, 127, 244
 règles et interprétation, 97-98
 responsabilité ministérielle, 71-73
 rôle de la FCVI, 245, 250
 secteur privé (et le), 314
 vérification intégrée, 256, 314, 382
 Sinclair, Duncan, 8
 Société des comptables en management du Canada.
 Voir SCMC
 Sociétés d'État, 62, 114, 148, 246
 examen spécial, 300
 exigences statutaires, 337
 Loi sur l'administration financière, 296
 projet de recherche sur la vérification interne, 335
 vérification à objectif étendu, 335-336
 vérification intégrée, 246, 261
 vérification interne, 356
 Société pour l'expansion des exportations, 21
 Sondages, 25-26
 Sopinka, John, 73
 Souci nécessaire
 Loi sur le vérificateur général, 244
 planification de la vérification intégrée, 247
 utilisation des critères de vérification, 312
 3 E, 253, 255-256, 276, 300, 308, 382
 Voir aussi 3 E, souci; Vérification intégrée, critères
 Subsidiarité, 42-43

T

Technocratie, 38
 Télévision. *Voir* Médias
 3 E
 cas particuliers (rapport sur les), 297-298
 définition, 127, 128
 douze dimensions de l'efficacité, 106, 257, 300
 planification de la vérification intégrée, 247
 souci, 253-254, 255, 257, 262, 276, 300, 308, 382
 vérification de la performance, 237, 311
 vérification interne, 331, 334

U

Utilisation du travail d'un autre vérificateur

- concept de l'importance relative, 350-351
- conséquences, 333-334, 335, 336
- coordination, 340-341
- degré de confiance, 346-348, 357
- éléments probants, 319, 352-354
- optimisation du potentiel, 349-351
- rapport sur le degré de confiance accordé, 355
- stratégies, 348-349
- vérificateurs internes, 341-342

V

Vérificateur(s)

- attestation des déclarations de la direction, 256
- degrés de certitude, 259-261, 266-267, 271-276
- externe(s), 103, 238, 328, 340-342
 - évaluation de la vérification interne, 342-355
 - rapport sur l'utilisation du travail d'un autre vérificateur, 355

FCVI

- douze dimensions de l'efficacité, 151
- mandat de l'entité à vérifier, 272-273
- indépendance, 39, 243, 289, 302
- interne(s), 39, 246, 326-339, 342, 355
- jugement professionnel, 259, 352-354
- législatif(s), 113, 128, 150, 246-247, 249
 - présentation de l'information, 249
 - information sur les 3 E, 262
 - mission d'appréciation, 256
 - vérification intégrée, 245, 256
 - souci des 3 E, 257

préparation, 86-89

PCGR, 241

Rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada. Voir Comité Wilson

rapport sur la performance, 107, 244

recommandations, 254

cas particuliers, 297-298

Comptes publics, 113

destinées au corps législatif ou administratif, 255-256

reddition de comptes, 86-89, 107

degré de certitude offert, 265

rôle, 171-172

présentation de l'information sur l'efficacité, 171-172

volet vérification, 172

souci des 3 E, 253, 255, 297

système de valeurs, 87

Vérificateur général adjoint de la Colombie-Britannique, 58

Vérificateur général du Canada, 72, 113, 126, 128, 148

Comité permanent sur les Finances nationales, 129

élaboration de la vérification intégrée, 244-245

étude sur les organisations performantes, 137-138

Manuel de vérification intégrée, 128, 285, 342

profil du vérificateur, 275

Rapport du Comité Wilson, 244, 249

rapport(s), 43, 133

comptabilisation du coût complet, 155

Vérification, 171, 238, 242

attestation (mission d'), 241, 250, 256

caractéristiques, 243

chef, 39

comité, 39, 350

comptabilité, 240-242

constatations, 285-287

déclarations, calendrier, période, 161, 178

déclarations de la direction (des), 103, 179

efficacité (de l'information sur l'), 86, 148, 162-163

rapports, 210

élargie, 246

financière, 237, 248, 257, 266

comptabilité, 240

critères, 312

états financiers, 257, 266

interne, 37, 103, 107, 237, 324-339, 342-354

législative, 113, 128, 150, 246-247, 249, 251,

- 262, 292, 303
- mécanisme de validation, 213
- NVGR, 243
- nouvelles techniques, 269
- plan, 89, 178, 349
- préparation, 86-89
- présentation de l'information sur la
 - performance, 86, 103, 157, 178
 - rôle du vérificateur, 171-172, 211
 - 3 E, 237
- processus, 86-87, 378
- qualité de la performance du vérifié (assurance sur la), 237
- rapport destiné au corps législatif ou administratif, 237
- recommandations, 39, 288
- risques, 86
- rôle, 241
- services autres, 251-252
- véritable processus, 249-251
- Voir aussi* Vérification intégrée
- Vérification axée sur les résultats, 262, 383
- Vérification intégrée
 - assurance de la qualité, 363
 - ICCA, *Normes de vérification de l'optimisation des ressources*, 364-371
 - régimes, 372-374
 - attestation, 250
 - critères, 295
 - principaux éléments à vérifier, 274-275
 - états financiers, 260
 - rapport succinct ou détaillé, 261
 - modèle, 383
 - opinion du vérificateur sur les déclarations, 261
 - rapports, 296-297
 - collaboration avec la direction à l'élaboration des déclarations, 257-258
 - collecte de l'information, 276
 - observations sur place et inspections, 277
 - rencontres et entrevues, 276-277
 - revue et analyse des documents, 277
 - schémas, 278-280
 - vérificateurs internes, 246, 324-339
 - collège communautaire, 357
 - tableau, 360-361
 - communication des résultats, 249
 - calendrier, 289
 - communication avec la direction, 289
 - discussion sur la structure du rapport, 288
 - avec le corps législatif ou administratif, 305
 - ébauche finale, 290-291
 - juste et équilibrée, 308-309
 - lettre de recommandations, 291-292, 308
 - préparation et présentation, 249, 261
 - présentation abrégée, 290
 - rédaction, 290-291
 - seuil d'importance relative, 305
 - conformité, 245-246
 - Normes de vérification de l'optimisation des ressources*, 251
 - constatations, 285-287
 - cause et effet, 287
 - évaluation
 - importance relative, 286
 - présentation, 286
 - négatives, 287
 - contribution à l'amélioration de la reddition de comptes, de la gestion, de la gouverne, 238, 251
 - coordination
 - vérifications interne et externe, 349
 - coût, 248, 268
 - contrôle, 282
 - rentabilité, 282
 - questions à vérifier, 280
 - critères, 310
 - acceptables pour la direction, 284
 - adaptés aux circonstances, 310-311, 350
 - à-propos, 311-312
 - consultation des experts, 315
 - développement, 314, 350
 - directives et lignes directrices, 314

- écart relevé, 287
- examen, 253, 258, 261, 267-268, 283, 295-296, 304
- experts de l'extérieur, 276
- généraux, 312
- Hansard*, 278
- information probante (et l'), 321-322
- manuels des politiques et procédés, 278
- souci des 3 E, 254, 276, 300, 310
- sources, 313-315
- sous-critères, 312-313
- utilité, 312-313
- vérification interne, 313
 - centre hospitalier, 313
 - pratique de gestion, 311
 - société des alcools, 313
- cycle, 270
- déclarations de la direction, 256
 - normes de performance, 314
- définition, 246, 251, 310
- degré de certitude
 - attestation, 296-297
 - cas particuliers, 297-298
 - clarté de la communication, 298-299
 - déclaration de fiabilité, 259
 - degré de certitude offert, 265-267, 294-298
 - degrés, 259-261
 - portée, 295
 - rapport axé sur les lacunes, 297-298
 - variable, 267
- dernière rencontre, 292
- dossiers, 285
- élaboration, 244-245
- environnement, 274
 - facteurs environnementaux influant sur la performance, 274
- équipe de vérification, 276-277
 - multidisciplinaire, 375-376
- états financiers, 238
 - attestation, 296
 - comptabilité, 240
 - degré de certitude, 266
 - rapport, 246
 - registres, 245
- étude de faisabilité, 269
- étude préliminaire, 275, 349
 - rapport et plan de vérification, 282
- évaluation de l'information, 269
 - facteurs, 280-282
 - pratiques de saine gouverne, 281
 - risque, 281
- évaluation des risques, 269, 281, 322
 - abus, 269
 - contrôles par les dirigeants, 281
 - erreurs financières, 269
 - fraude, 269
 - recommandations, 306-307
- examens, 259
 - liste des principaux éléments à vérifier, 274-275
 - objectifs, 259
 - spéciaux, 296
- exécution, 264
 - processus continu, 265
 - stade, 276
- exemples, 268
- facteurs déterminants, 300-322, 352-354
- fonctions portant sur l'ensemble de l'organisme, 268
 - attitude de la direction, 270
 - performance, 255
 - stabilité, 270, 383
 - systèmes de contrôles, 269
- gestion économique, efficiente et efficace, 246
- hôpital, 357, 358-359
- importance relative, 281, 350-351
 - définition, 350-351
 - normes, 350-351
- information probante, 259
 - adéquate, 318, 322
 - collecte, 276, 285
 - concepts, 316, 353
 - critères (et les), 321-322
 - définition, 316

- facteurs à considérer au stade de la
 - planification, 318
 - coût, 319, 322
 - exigences quant au rapport, 319, 322
 - stratégie de vérification, 318
 - utilisation du travail d'un autre
 - vérificateur, 318-319
- fiabilité, 317, 322
- normes, 316
- performance médiocre de la vérification
 - interne, 354
- schémas, 278-280
- suffisante, 318
- utilisation du travail d'un autre vérificateur,
 - 319-320
- loi, 253
- mandats, 113, 256
- mission, 249, 251
- modèles, 255
 - axé sur la performance, 261-262, 383
 - axé sur les déclarations de la direction, 256-261, 383
 - axé sur les systèmes et les pratiques, 255, 382
- normes, 238
- objectifs du vérifié, 273
 - revue complète, 281
 - stratégies, 273
- objet de la vérification (décision sur l'), 272
- organisation de l'entité à vérifier, 273
 - climat de gestion, 273-274
 - ressources, 273
- PCGR, 250, 257
- perfectionnement et formation, 374
- performance non financière, 245
- politique et lignes directrices, 285
- poursuite judiciaire (criminelle ou civile), 302
- praticiens et indépendance, 238
 - indépendance (et), 258
 - professionnalisme, 299
- principes, 244
 - degré de certitude offert, 265
 - étendue, 265
 - importance relative, 265
- problèmes et questions, 260
 - contrôle des coûts, 282
 - domaines où il pourrait y avoir inefficience, 281
 - indicateurs, 281
 - négociations de conventions collectives, 282
 - publicité, 282, 302
- procédés, 283-284
 - questions pertinentes, 284
 - respect des critères, 284
- processus, 247, 265
 - communication des résultats, 264
 - examen et analyse détaillés, 264
 - tableaux, 286, 321
- profil du praticien, 375
 - compétences nécessaires, 375-376, 380-381
 - contrôles et processus d'évaluation, 378
 - efficacité organisationnelle, 377
 - fonctions et systèmes de gestion, 377-378
 - Manuel* du BVG, 379-380
 - processus de vérification, 378
 - publication de la FCVI, 375-376
 - rôle, 238
 - externe, 238, 246
 - indépendance et objectivité, 302
- programmes, 283
 - acceptation par la direction, 284
 - collecte de l'information, 283
 - critères de vérification, 283
 - preuves à l'appui des observations, 283
- projets, 283
 - plans détaillés, 283
- rapport, 293-309
 - attentes réalistes, 307
 - cas particuliers, 297-298
 - clarté, 294
 - degré de certitude offert, 294, 298
 - étendue, 293, 300
 - importance relative, 293
 - lacunes, 297-298

- rapport axé sur les lacunes, 295
- rapport du survol de l'entité et plan de l'étude
 - préliminaire, 275, 349
- recommandations, 254, 268, 288, 305
 - à-propos, 308
 - bien-fondé, 307-308
 - lettres, 308
 - normes du *GAO*, 305-306
 - pourquoi (le), 306
 - questions, 288, 306-308
 - vérificateurs internes, 333-334
- restrictions, 246
- sauvegarde des biens, 245
- schémas, 278-280
- stade d'exécution, 249, 283
- stade de la planification, 247-249
 - bien comprendre l'organisation, 248
 - collecte des éléments probants, 248
 - comité consultatif, 272
 - critère d'évaluation de la performance, 248
 - degré de certitude offert, 248, 251
 - étendue, 248
 - étude préliminaire, 272
 - importance relative, 248
 - objectifs, 272
 - plan de vérification, 282, 283
 - qualité des systèmes et des pratiques de gestion, 247
 - questions administratives, 249
 - services autres que la vérification, 251-252
- systèmes et pratiques de gestion, 255
- unités ou programmes spécifiques, 268
 - attitude de la direction, 270
 - importance relative, 268-269
 - systèmes de contrôle, 269
- utilisation du travail de la vérification interne, 333
 - facteurs, 333, 340, 342, 344, 356
- utilisation du travail d'un autre vérificateur,
 - 333, 340-362
 - rapport, 355
- vérification axée sur les systèmes et les pratiques
 - de gestion, 255
 - évaluation, 281
 - limites, 255
- Vérification interne
 - appui de la haute direction, 326-328
 - budget, 331
 - charte, 345-346
 - compétences du vérificateur (et les), 328-329
 - conformité aux règles et règlements, 329-331
 - contrôle de la qualité, 346
 - coûts et avantages, 330, 331, 332-333
 - crédibilité, 332-334
 - cycles et mises à jour, 345
 - définition, 324-325
 - degré d'assurance fournie, 339
 - dispositions organisationnelles, 329-338
 - équipe et leadership, 328-331, 337
 - étendue, 330
 - évaluation de programmes, 340, 355
 - indépendance et objectivité, 326-328, 335
 - modèle à objectif étendu, 331-334
 - non-acquittement du rôle, 347
 - normes de l'Institut des vérificateurs internes, 324
 - normes et saine pratique, 327-328, 346
 - objectif, 330
 - policiers en matière de limites d'autorité et de procédés d'enregistrement, 329
 - produits, 325
 - questions touchant la performance, 334-335
 - questions touchant le groupe, 344
 - recommandations et rapports, 330, 332, 338-339
 - recours aux cabinets privés, 335-336
 - responsabilités, 324
 - rôle du comité, 336-338
 - sociétés d'État (et les), 337, 356
 - structure, 326
 - utilisation par le vérificateur externe, 330-331, 333-334, 335
 - valeur, 329-331
 - vérification intégrée, 324, 331

W

Waterman, Robert, 137
Wilberforce, William, 24
Wilson, J.R.M., 86