

À propos de la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation

La Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation se consacre à la recherche et à l'éducation. Notre mission consiste à renforcer l'audit de performance, la surveillance et la reddition de comptes dans le secteur public, tant au Canada qu'à l'étranger. Nous contribuons au développement des capacités des bureaux d'audit législatif, des organes de surveillance, des ministères et des sociétés d'État en élaborant et en mettant en œuvre ce qui suit :

- des ateliers de formation et des possibilités d'apprentissage;
- des méthodes, des guides et des trousses à outils;
- des recherches appliquées et avancées;
- des rencontres pour la diffusion de l'information et des initiatives de développement communautaire.

Rendez-vous sur <u>www.caaf-fcar.ca</u> pour en savoir plus sur nos produits et services.

Comment donner plus d'impact aux audits de la performance environnementale – Document de travail

Publié par :

Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation 291, rue Olmstead Ottawa (Ontario) CANADA K1L 7J9

Tél: 613-241-6713 **Téléc.**: 613-241-6900 http://www.caaf-fcar.ca

Cette publication est aussi disponible en anglais sous le titre : How to Increase the Impact of Environmental Performance Audits – A Discussion Paper



Table des matières

lr	ntroduction	. 1
	Pourquoi les audits de la performance environnementale sont-ils importants?	. 1
	Produire un impact positif	. 2
	À propos du présent document	. 3
Le	es fondements d'un audit de performance réussi	. 4
	Une méthodologie sans faille	. 4
	Un personnel qualifié	. 5
	Une solide connaissance du sujet	. 5
É	tape de la planification	. 6
	Choisir des sujets qui interpellent les gens	. 6
	Établir des objectifs d'audit qui visent les résultats, non seulement les systèmes	. 7
	Retenir des critères qui ne cantonnent pas l'auditeur dans une vérification de la conformité	. 7
	Savoir choisir le moment ou profiter des « moments charnières » du cycle de vie d'une question épineuse	
	Définir l'étendue en tenant compte des liens	. 8
	Se focaliser sur les facteurs clés de la dégradation	. 9
	Réaliser des audits en collaboration et apprendre des autres	11
É	tape de l'exécution et de l'examen	12
	Prévoir et évaluer constamment les besoins en données	12
	Formuler des observations qui font ressortir les causes primaires	12

Faire rapport sur les observations14		
Synthèse des observations en fonction de leur importance pour l'environnement, la santé ou la sûreté	14	
Autre utilité des rapports d'audit : éduquer	.14	
Formuler des recommandations à effet domino	.16	
Viser des publics autres que les acteurs habituels	.17	
Le suivi	18	
Le moment et la fréquence : faire preuve de ténacité au regard des questions importantes	18	
Conclusion	19	
Remerciements	20	

Introduction

Les auditeurs de performance souhaitent produire un impact positif sur les programmes et les entités qu'ils auditent. De la même manière, les auditeurs qui s'intéressent aux questions d'environnement, de santé et de sécurité veulent voir leurs recommandations mises en œuvre et, par conséquent, les programmes et les entités s'améliorer. Au final, ils souhaitent que leurs audits contribuent à améliorer la qualité de l'environnement et à préserver la santé et la sécurité de tous les citoyens.

Pourquoi les audits de la performance environnementale sont-ils importants?

La dégradation de l'environnement et les pressions qu'il subit restent un sujet préoccupant. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) affirmait récemment dans son cinquième rapport Global Environment Outlook (GEO) que :

[trad.] « Les changements imposés aujourd'hui à la Terre sont sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Les efforts déployés pour en ralentir le rythme ou en diminuer l'impact – notamment la prise de mesures d'atténuation plus efficaces et l'utilisation plus efficiente des ressources – ont produit des résultats modérés sans parvenir à renverser les changements néfastes dans l'environnement. Ni l'étendue ni la vitesse de ces changements n'ont connu de baisse au cours des cinq dernières années. Plus les pressions d'origine humaine exercées sur la Terre se font insistantes, plus les limites critiques risquent d'être dépassées si elles ne le sont pas déjà à l'échelle mondiale, régionale et locale. Au-delà de ces limites, il y a lieu de craindre des transformations radicales, et peut-être irréversibles, des fonctions essentielles au maintien de la vie de la planète, transformations qui ne peuvent qu'avoir des effets néfastes sur le bien-être des êtres humains. »

Dans le document de l'Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE) intitulé Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030, l'OCDE fait état d'enjeux de taille auxquels le monde est confronté, notamment en ce qui concerne :

- le changement climatique (par exemple, l'augmentation de la fréquence de phénomènes météorologiques exceptionnels, tels que les sécheresses et les inondations);
- la biodiversité et les ressources naturelles renouvelables (par exemple, la qualité des écosystèmes, la disparition des espèces, les forêts tropicales et la fragmentation des écosystèmes);
- l'eau (par exemple, la rareté grandissante de l'eau et la qualité de la nappe phréatique);
- la qualité de l'air (par exemple, l'air en milieu urbain);
- les déchets chimiques et les produits chimiques dangereux (par exemple, la gestion et le transport des déchets dangereux et les produits chimiques dans l'environnement et dans les produits de consommation).

Au Canada, d'importantes préoccupations en matière d'environnement ont été soulevées. D'un océan à l'autre, les collectivités et les écosystèmes sont aux prises avec des problèmes sur lesquels on ne peut fermer les yeux, qu'il s'agisse de l'effondrement des stocks de poissons ou de la contamination de l'eau potable, des

effets du changement climatique ou du smog urbain, des nappes aquifères menacées ou des espèces envahissantes.

La bonne nouvelle c'est qu'il y a lieu de se montrer optimiste. Le programme des Nations Unies pour l'environnement reconnaît que les audits environnementaux, comme ceux réalisés par les bureaux d'audit nationaux, jouent dans les faits un rôle crucial dans la réalisation d'objectifs en matière d'environnement, notamment ceux qui sont fixés dans le cadre d'ententes multilatérales. Chez nous, les bureaux d'audit législatif effectuent des audits environnementaux et recommandent des mesures d'amélioration depuis des décennies.

Le présent document de travail montre qu'il est possible d'accroître l'incidence des audits de la performance environnementale et d'améliorer la qualité de l'environnement en faisant preuve de discernement dans le choix de sujets à auditer, la planification et l'exécution de l'audit, l'établissement de rapports et la communication des résultats.

Produire un impact positif

L'audit de performance est, à certains égards, relativement simple. La difficulté est d'arriver à provoquer un changement, d'avoir un impact et d'apporter une valeur supplémentaire. C'est un défi, mais c'est tout de même possible.

En audit de performance, qu'entend-on par « impact » ? La réponse n'est pas simple. Les différents acteurs et parties intéressées y répondront selon leurs façons de voir les choses. On peut penser aux législateurs, aux représentants des ministères, aux médias, aux organisations non gouvernementales, aux lobbyistes et à la population en général. Certains insisteront sur des problèmes à court terme, d'autres sur les effets à long terme; certains s'arrêteront aux conséquences locales tandis que d'autres défendront les questions de portée nationale. On le voit, les perspectives sont multiples. Les auditeurs environnementaux, quant à eux, envisagent généralement l'impact de leurs travaux sous l'angle d'une meilleure gestion de programmes, qui se manifeste souvent au bout d'un an ou deux, et sous l'angle d'une amélioration de la qualité de l'environnement, qui s'étend habituellement sur plusieurs années. Le **tableau 1** donne une liste d'exemples possibles de ces deux types d'impact.

Tableau 1 – Exemples de types d'impact pouvant résulter d'un audit de la performance environnementale

Amélioration de la gestion de programme (extrant)	Amélioration de la qualité de l'environnement (résultat)
Réduction des risques et meilleures mesures d'atténuation	Réduction des niveaux d'émissions, dépollution des effluents, diminution de la production de déchets

Amélioration de la gestion de programme (extrant)	Amélioration de la qualité de l'environnement (résultat)
Surveillance accrue, meilleure gouvernance, rôles et responsabilités mieux définis	Utilisation plus durable des ressources naturelles (par exemple, eau, sources d'énergie et stocks de poissons)
Conformité améliorée aux lois et aux règlements	Amélioration de l'état des écosystèmes, enrichissement de la biodiversité, meilleur contrôle des espèces envahissantes
Économies et programmes plus efficients	Rétablissement des espèces en voie de disparition

En plus d'améliorer la gestion des programmes et la qualité de l'environnement, les audits environnementaux peuvent produire un impact positif en faisant mieux connaître les questions environnementales. Les auditeurs y arrivent en communiquant de l'information objective, en suscitant un débat public et en invitant les législateurs, les médias et les autres parties intéressées à se pencher plus sérieusement sur une question environnementale donnée.

Produire un impact positif ne va pas de soi. Il faut une planification soignée et faire preuve de jugement professionnel et d'innovation; il faut aussi tenir compte des priorités gouvernementales et assurer de bonnes communications. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte. Les bureaux d'audit peuvent contrôler certains de ces facteurs, tels que le choix des sujets à auditer, les dates de publication et la nature des recommandations. Par contre, d'autres facteurs restent incontrôlables, comme l'intérêt suscité à l'égard d'un sujet donné auprès des médias et des parlementaires, la volonté des entités auditées d'apporter des changements, et la concurrence des sujets de l'heure auprès des médias aux dates de publication prévues.

À propos du présent document

Le présent document traite des moyens d'accroître l'impact des audits de la performance environnementale. Il s'appuie sur les idées communes à tous les audits de performance tout en faisant valoir des idées qui misent sur les caractéristiques du domaine de l'environnement et créent des occasions uniques d'accroître l'impact des audits de la performance environnementale. Le document propose des pratiques exemplaires à appliquer à chaque étape d'un audit.

Le document est basé sur une conférence donnée par John Reed¹ (Vice-président, Audit de performance, FCAR) et Jean Cinq-Mars (commissaire au développement durable, Vérificateur général du Québec, VGQ) à la

¹ Les titres et organisations des individus mentionnés dans cette publication sont ceux qui étaient en vigueur au moment de la publication originale de ce document. La Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation était alors connue sous l'appellation CCAF-FCVI Inc.

réunion du Groupe de travail sur la vérification environnementale de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), qui a eu lieu à Tallinn, en Estonie, du 3 au 7 juin 2013. Il est le résultat d'une collaboration tripartite entre la FCAR, le VGQ et le Bureau du vérificateur général du Canada.

Les fondements d'un audit de performance réussi

Les audits de performance sont variés et portent sur un large éventail de sujets. Un audit peut avoir pour objet une seule question à l'intérieur d'un seul programme ministériel tandis qu'un autre s'intéressera à plusieurs questions complexes touchant plus d'un programme géré par plusieurs ministères. Certains audits portent sur l'économie ou l'efficacité, d'autres sur l'efficience. Bon nombre d'audits visent la conformité aux politiques, aux lois et aux règlements tandis que d'autres servent à examiner les systèmes de gestion et les contrôles assurant la conformité. La plupart s'intéressent aux résultats. Bien que les audits de la performance environnementale traitent d'un sujet spécialisé, ils se classent aussi parmi les catégories énumérées plus haut, selon le secteur d'examen et l'étendue des travaux

Quels que soient la forme, l'étendue ou le secteur d'examen, le succès de tous les audits de performance repose sur les mêmes éléments incontournables, c'est-à-dire :

- une méthodologie sans faille;
- un personnel qualifié;
- une solide connaissance du sujet.

Une méthodologie sans faille

Les bureaux d'audit connaissent l'importance d'appliquer une méthodologie sans faille, c'est-à-dire qui respecte les normes professionnelles, qui se conforme aux pratiques exemplaires et qui s'appuie sur les principes de l'assurance et du contrôle de la qualité. C'est ce qui permet aux auditeurs d'accroître leur capacité d'apporter une valeur supplémentaire et de provoquer des changements grâce à leurs audits. La méthodologie utilisée par les bureaux des vérificateurs législatifs au Canada est fondée sur les normes d'audit de Comptables professionnels agréés Canada (autrefois l'Institut Canadien des Comptables Agréés).

Un personnel qualifié

Pour appliquer la méthode d'audit de la manière prévue et réaliser les travaux dans les délais, il faut pouvoir compter sur de solides équipes d'audit, réunissant des personnes qui possèdent les compétences voulues pour chaque projet à entreprendre. Les auditeurs de performance les plus efficaces possèdent en général une combinaison d'habiletés qu'ils mettent à contribution à chaque étape d'un audit, notamment :

- le jugement professionnel;
- la pensée critique;
- la créativité et l'innovation;
- la capacité de diriger et de superviser;
- la capacité de gérer les relations et les communications, à l'interne et à l'externe (avec les ministères et organismes).

Une solide connaissance du sujet

Enfin, pour avoir du succès et produire un impact, les auditeurs doivent choisir les bonnes questions à auditer, rédiger des rapports qui traitent des points importants avec conviction et communiquer leurs conclusions de manière efficace — autant de conditions qui nécessitent une solide connaissance du sujet. Cela signifie que les auditeurs environnementaux doivent bien connaître les questions environnementales de l'heure de même que les lois, les règlements, les normes et les accords internationaux (tels que ceux sur le changement climatique, la couche d'ozone, la protection des espèces en voie de disparition, la gestion des pêches, les produits chimiques et la gestion des déchets). Au besoin, ils peuvent aussi faire appel à des conseillers et à des spécialistes qui possèdent l'expertise et l'expérience requise en rapport avec le sujet de l'audit.

Étape de la planification

Un audit choisi avec soin et bien planifié est plus susceptible de provoquer un changement significatif et d'ajouter de la valeur. C'est pour cette raison que les bureaux d'audit consacrent souvent entre 30 et 40 % du temps d'audit à l'étape de la planification. Le temps passé au début à comprendre le sujet et à préparer un plan d'audit solide permettra d'éviter des complications imprévues en cours d'audit alors que la marge de manœuvre pour apporter des correctifs pourrait s'être réduite. Certains bureaux d'audit préparent des plans stratégiques à long terme dans le cadre desquels ils définissent d'éventuels sujets d'audit pour une période donnée. L'ampleur et l'étendue de ces sujets d'audit sont établies lors de l'étape de la planification. Cette section présente les pratiques exemplaires à retenir à l'étape de la planification.

Plusieurs bureaux d'audit utilisent un outil appelé « grille logique d'audit » (GLA) comme méthodologie de travail : ils définissent sur papier la structure logique de leur plan d'audit, y compris les objectifs, les critères, les méthodes, les éléments probants à recueillir, les limitations attendues et les messages possibles. Utiliser une telle grille est un moyen efficace de s'assurer que l'équipe d'audit a réfléchi à tous les aspects de l'audit et qu'elle a vérifié que son plan d'audit allait produire les éléments probants qui lui permettront de conclure sur les objectifs de l'audit, condition essentielle pour tout audit visant à produire un impact considérable.

Choisir des sujets qui interpellent les gens

Tout audit de performance commence par le choix d'un sujet. C'est la décision la plus importante de tout le processus et souvent la tâche la plus difficile. Arriver à choisir les bons sujets déterminera à coup sûr l'impact des rapports d'un bureau d'audit. Faire le bon choix exige généralement une solide connaissance des sujets, une analyse exhaustive des risques, une série d'échanges entre les membres de l'équipe et les experts en la matière, et une dose appréciable de jugement professionnel.

Au-delà de ces éléments de base, les auditeurs augmenteront leurs chances de produire des audits environnementaux à impact élevé en choisissant des sujets dont les législateurs et la population se préoccupent. Les personnes doivent être interpellées facilement par le sujet. Le choix de sujets peut aussi se faire en fonction d'autres facteurs tels que leur importance sur les plans économique et social, et leur impact sur le pays ou sur des collectivités en particulier.

Ce qui caractérise en particulier le domaine de l'environnement est le fait que sa dégradation (par exemple, le smog, la pollution de l'eau, la nourriture contaminée et le réchauffement climatique) touche un grand nombre de personnes tous les jours, partout dans le monde. Les questions environnementales sont tout sauf des concepts abstraits. Ce sont des faits on ne peut plus réels qui ont une incidence directe sur les gens et l'économie, qui peuvent s'étendre sur plusieurs générations et qui vont souvent au-delà des frontières. Si personne ne s'en préoccupe, il y a de fortes chances que les médias et les parlementaires n'y prêteront aucune attention non plus. Par conséquent, il vaut mieux choisir des sujets et des études de cas qui susciteront l'intérêt des gens : leur santé et celle de leurs enfants, l'économie et l'emploi, leur milieu de vie et leur collectivité. Il est peu probable que les sujets qui ne soulèvent pas la question « et après? », c.-à-d. la raison pour laquelle le lecteur devrait s'y intéresser, ne produisent un audit ayant de fortes répercussions.

Établir des objectifs d'audit qui visent les résultats, non seulement les systèmes

Dans le domaine de l'environnement, les processus décisionnels, les systèmes de gestion et les contrôles internes du gouvernement sont importants, à long terme, pour produire des résultats. Pourtant, ce n'est pas en général ce dont les gens se soucient et ce qui les interpelle. Les audits environnementaux qui portent (en partie ou exclusivement) sur les effets tangibles et les résultats obtenus sont plus susceptibles d'attirer l'attention que les audits axés uniquement sur les systèmes et les procédures. On peut penser par exemple à la mesure dans laquelle les gouvernements ont réglé des questions environnementales. En ajoutant une ou plusieurs sections portant sur les résultats concrets, les équipes d'audit peuvent plus facilement associer leurs travaux à la qualité de l'environnement et aux préoccupations de la population canadienne. La communication des résultats d'audit aux parlementaires, aux médias et au public n'en sera que plus facile.

Retenir des critères qui ne cantonnent pas l'auditeur dans une vérification de la conformité

En plus de déterminer les objectifs d'un audit, les auditeurs de performance doivent relever le défi que représente la sélection de critères leur permettant d'évaluer la performance d'une entité au regard des objectifs de l'audit. Les bureaux d'audit ont mis au point des outils et des lignes directrices à l'intention des auditeurs pour les aider à prendre les bonnes décisions dans le choix des objectifs et des critères.

Les règlements du gouvernement en matière environnementale sont souvent fondés sur des exigences minimales (ce qui est parfois décrit comme étant l'approche du plus petit dénominateur commun). En retenant les exigences minimales comme critères d'audit, les auditeurs appuient en quelque sorte l'adoption de mesures minimales et, ce faisant, ne se donnent pas les moyens de provoquer des changements positifs. Par contre, les audits à fort impact sont ceux qui :

- s'appuient sur les pratiques exemplaires pour établir les attentes par rapport auxquelles les programmes et les ministères seront évalués;
- comparent la performance des entités auditées à celle d'organisations semblables présentes dans d'autres administrations;
- ont pour attente d'observer des changements constants au fil du temps.

À l'étape de la planification d'un audit, les auditeurs de performance peuvent améliorer leurs plans en consultant des experts en la matière, tant à l'interne qu'à l'externe, au sujet des objectifs et des critères. Avec l'aide d'experts, les équipes d'audit peuvent établir des critères plus pertinents ou simplement confirmer le bien-fondé de leur choix d'objectifs et de critères d'audit. Les experts apportent également un baggage d'expériences sur lequel les auditeurs peuvent s'appuyer pour compenser leur manqué d'expertise en matière environnementale.

Savoir choisir le moment ou profiter des « moments charnières » du cycle de vie

d'une question épineuse

Les auditeurs de la performance environnementale peuvent aussi tirer avantage du fait que beaucoup de questions environnementales suivent un cycle à long terme parsemé de « moments charnières », c'est-à-dire des moments de prise de décisions qui auront une influence sur les actions et les événements à venir. En connaissant le cycle de vie d'une question environnementale, les auditeurs seront à même de définir les moments charnières et tenter de synchroniser l'exécution et le compte rendu de leurs audits de manière à influencer la prise de décisions. Par exemple, sur les questions internationales comme le changement climatique, la protection de la couche d'ozone, la pêche, ou les espèces migratrices, les « conférences des parties » officielles sont des événements clés — des moments charnières — où les participants se réunissent pour prendre des décisions. La revue périodique de lois environnementales et la révision ou l'élaboration de politiques sont aussi à leur manière des moments charnières.

Ces moments clés existent aussi pour certains programmes ministériels. Effectuer un audit, par exemple, à la fin de la première phase d'un programme et avant le début de la suivante permet aux auditeurs de signaler les déficiences en matière de gestion ou des éléments manquants d'un programme et de faire des recommandations pour en améliorer l'exécution générale.

Auditer un secteur comportant un risque avant que se produise un désastre majeur est aussi une façon de tenir compte des moments charnières. Par exemple, il est préférable d'évaluer la gestion générale d'une nouvelle pêche tant qu'elle est viable plutôt qu'après son effondrement. Il vaut mieux évaluer l'état de préparation à un éventuel déversement de pétrole dans la mer plutôt que de poser un diagnostic sur l'état de préparation à une situation d'urgence après qu'un déversement important s'est produit.

Définir l'étendue en tenant compte des liens

Les questions environnementales sont souvent liées. Les auditeurs devraient envisager de réaliser plusieurs audits sur un sujet dans la même année ou sur une période de quelques années. Comme les questions environnementales comportent plus d'un aspect, il pourrait être judicieux d'exécuter plusieurs audits couvrant un large sujet, tel que le changement climatique ou la biodiversité, pour donner davantage de visibilité à une question épineuse et la présenter sous tous les angles possibles.

Que la question soit abordée dans un seul audit ou dans plusieurs, les auditeurs peuvent adopter une approche globale. Ainsi un audit environnemental qui traite une question de manière exhaustive est plus susceptible de susciter les débats et de conduire à des solutions globales qu'un audit au secteur d'intérêt circonscrit.

Il est conseillé d'adopter une perspective plus large en tenant compte des liens avec le développement durable et ses trois volets (c.-à-d. l'économie, l'environnement et la société). Les priorités sont différentes selon les publics visésb la croissance de l'économie, la création et le maintien d'emplois, la protection de la santé et de la sécurité des citoyens. Lorsqu'un audit environnemental réussit à faire ressortir les liens tangibles avec ces volets, le rapport qui en résultera intéressera un plus large public et ne sera pas mis de côté sous le prétexte qu'il présente une vision limitée et non réaliste.

Se focaliser sur les facteurs clés de la dégradation

Le cadre analytique connu sous l'appellation « facteurs clés-pressions-état-impacts-réponses » (FPÉIR) peut être utile pour accroître l'impact des audits environnementaux en s'attaquant aux forces sous-jacentes de la dégradation de l'environnement et aux effets sur les personnes.

Le FPÉIR (voir la **figure 1**) est un cadre bien connu qui est utilisé en environnement depuis des décennies pour analyser les causes et les effets des désordres environnementaux. Chaque élément du cadre est décrit cidessous.

Facteurs clés : Selon le FPÉIR, les réponses du gouvernement aux questions environnementales font en fait partie d'un large continuum qui commence avec des facteurs clés. Ce sont les grandes forces socio-économiques qui exercent des pressions sur l'environnement : augmentation de la population, mondialisation, croissance économique, transports et consommation d'énergie. Ces forces sont considérées comme étant à l'origine des changements environnementaux.

Pressions : Les facteurs clés produisent des pressions sur l'environnement, des formes de stress provoquées par l'activité des humains. On peut penser au changement d'usage des terres, à l'extraction des ressources, à l'utilisation de produits industriels, tels que les fertilisants chimiques, à l'émission de polluants et de déchets et au déplacement des espèces vivantes.

État : Les pressions ont habituellement pour effet de nuire à la condition ou à l'« état » de l'environnement. Par exemple, les pressions pourraient conduire à l'appauvrissement de la couche d'ozone, au changement climatique, à la pollution et à la perte de biodiversité.

Impacts: L'état de l'environnement a des impacts sur le bien-être des humains et les écosystèmes. Les « impacts » sont à l'origine des interventions et des réponses des gouvernements.

Réponses : En audit environnemental, les auditeurs doivent comprendre comment le gouvernement réagit à une question environnementale donnée. Ils pourraient à cette fin rechercher les traités internationaux qui ont été signés, les politiques, les lois et les règlements qui sont entrés en vigueur, et les contrôles et les processus qui ont été mis en place. Les auditeurs utilisent généralement ces réponses comme points de référence pour établir leurs objectifs et critères d'audit et pour auditer l'étendue de la mise en œuvre et les résultats obtenus.

Figure 1 – Modèle FPÉIR (Facteurs clés – Pressions – État – Impacts – Réponses)

Modèle FPÉIR « Facteurs Clés - Pressions - État - Impacts - Réponses »



Les forces socioéconomiques et socioculturelles dictant les activitiés pour répondre aux besoins humains

- La démographie
- La consommation
 - La production
- La technologie

PRESSIONS

Les pressions exercées sur l'environnement par les activités humaines - L'utilisation des sols

- L'extraction des ressources - L'utilisation / le déversement de
 - substances
- La modification des organismes - Le transport



RÉPONSES

La façon dont la société répond à la situation environnementale - Les politiques économique et

commerciale - Les lois et règlements

- Les activités

communautaires

IMPACTS

Les effets de l'appauvrissement de l'environnement

- les changements dans la santé publique
- les changements dans les écoservices

ÉTAT

L'état de l'environnement

- La santé de l'écosystème
- Les changements dans la biodiversité
 - La pollution
 - Les changements climatiques

Ce cadre est en partie un outil de formation; son utilisation peut aider les auditeurs environnementaux à comprendre et à diagnostiquer ce qui arrive à l'environnement, les causes et les effets, et les mesures prises par le gouvernement. Fait plus important, ce cadre peut amener les auditeurs à se concentrer sur les mesures prises par le gouvernement pour contrôler les facteurs clés et les pressions qui sont la cause première de la dégradation, et non seulement sur les mesures prises pour contrer la dégradation. Si un audit, par exemple, examinait la qualité de l'eau potable, le centre d'intérêt pourrait porter sur les mesures en place pour traiter et distribuer une eau potable sûre; l'auditeur pourrait aussi se concentrer sur les mesures en place pour prévenir la contamination des réserves d'eau.

Réaliser des audits en collaboration et apprendre des autres

Les questions environnementales traversent souvent les frontières et ne se règlent pas par l'intervention d'une seule administration. En collaborant avec les bureaux d'audit des autres administrations et en publiant des rapports conjoints ou distincts à peu près en même temps, les auditeurs ont le pouvoir de multiplier l'impact de leurs comptes rendus, de donner de la visibilité à une question épineuse et de provoquer la mise sur pied de projets de collaboration entre les administrations concernées pour lutter contre des problèmes communs et partagés en matière d'environnement.

Le Groupe de travail sur la vérification environnementale (GTVE) de l'INTOSAI a produit des lignes directrices sur les audits conjoints et a publié plusieurs exemples de ce genre d'audits sur son site Web (http://www.environmental-auditing.org), notamment l'audit conjoint sur les changements climatiques réalisé par 14 bureaux d'audit nationaux et basé sur 33 audits. Le GTVE tient une vaste base de données d'audits réalisés par les bureaux d'audit nationaux de partout dans le monde. Entre 1993 et 2011, les bureaux d'audit nationaux de quelque 100 pays ont réalisé plus de 3 200 audits d'états financiers, de conformité et de performance liés à l'environnement.

Étape de l'exécution et de l'examen

Prévoir et évaluer constamment les besoins en données

La quantification de données est vue comme une bonne pratique dans les rapports d'audit pour qui veut en accroître l'impact. Cela dit, cette approche doit commencer dès l'étape de la planification et être appliquée jusqu'à la production du rapport. À l'étape de la planification, les types, les sources et les limites des éléments de preuve et des données sont établis. C'est aussi à cette étape que les auditeurs devraient essayer de déterminer les analyses de données qualitatives et quantitatives des éléments probants qu'ils effectueront et comment les résultats pourraient être présentés. À l'étape de l'examen, les auditeurs doivent constamment évaluer si les données et les éléments probants prévus sont en fait disponibles et toujours pertinents. Si ces données ne sont pas disponibles, le plan d'audit pourrait devoir être ajusté.

Formuler des observations qui font ressortir les causes primaires

Comme dans n'importe quel audit, les auditeurs de performance comparent une situation existante à ce qui devrait être, selon les critères retenus. Cela mène généralement à définir un écart, ce qui constitue, en langage d'audit, une « observation » ou une « constatation ». Comme exemples d'observations d'audit courants, mentionnons :

- absence de conformité aux règles ou aux politiques;
- résultats atteints ne correspondant pas aux résultats prévus;
- risques non évalués ni contrôlés;
- stratégies absentes ou non suivies;
- activités et actions des principaux joueurs mal coordonnées ou sans rôles clairement définis;
- manque de données ou de renseignements permettant de mesurer les résultats des programmes ou d'appuyer les décisions;
- surveillance insuffisante ou absente.

Suivra alors la question brûlante du pourquoi : « Pourquoi existe-il de telles déficiences? », « Pourquoi les entités ne se conforment-elles pas? », « Pourquoi les risques ne sont-ils pas contrôlés? », « Pourquoi les résultats attendus n'ont-ils pas été atteints? », « Pourquoi les organismes de surveillance ne font-ils pas leur travail? », autrement dit « Quelle est la cause? ».

L'analyse des causes primaires peut apporter les réponses. Cette information en soi est utile pour renforcer l'impact des rapports d'audit.

En plus, et ce qui est peut-être plus important encore, l'analyse des causes primaires peut faire jaillir des idées à la base de la formulation de recommandations efficaces. En ce sens, les recommandations dites « efficacies » sont celles qui conduiront à des solutions durables capables de prévenir la récurrence du problème, et non celles qui demanderont simplement à la direction de « régler le problem ».

Les auditeurs disposent de plusieurs outils pour recueillir et analyser de manière structurée l'information liée aux causes primaires des observations d'audit. Il y a le diagramme en arête de poisson (ou d'Ishikawa), les cinq pourquoi et la « carte des causes ». Ces techniques sont décrites sur Internet. Attention toutefois : il peut être difficile pour les auditeurs législatifs de s'attaquer aux causes primaires qui sont liées aux mérites d'une politique, à la disponibilité des ressources ou à des questions de partisannerie.

Faire rapport sur les observations

À la fin de l'étape de l'examen, les auditeurs jonglent avec les éléments probants qu'ils ont généralement recueillis auprès de différentes sources. Ils doivent tous être pris en compte, analysés, retenus ou rejetés. C'est de ces éléments probants que jaillira l'histoire que l'audit mettra au jour. La difficulté est de décider quels seront les principaux messages et comment ils seront présentés. Comme les auditeurs ont habituellement une seule chance de communiquer leurs observations, ils doivent le faire de manière claire et convaincante.

Bien que le format et le style des rapports d'audit varient d'un bureau à l'autre, quelques règles de base s'appliquent à tous les auditeurs de performance à l'étape de la communication de leurs observations. Par exemple, les auditeurs ne devraient jamais perdre de vue que les rapports les plus efficaces sont ceux qui donnent une réponse aux questions suivantes :

- « Quoi? » Décrire les problèmes qui ont été découverts par l'audit.
- « Et alors? » Expliquer pourquoi le lecteur devrait s'intéresser aux observations.
- « Et pourquoi? » Établir les causes primaires des problèmes ou des observations.
- « Et après? » Mettre en évidence les recommandations ou les solutions proposées.

En plus, les auditeurs devraient adopter le bon ton et communiquer des observations positives et négatives dans un souci d'équilibre en s'appuyant sur les éléments probants recueillis. Sans être forcé, l'équilibre vient accroître la crédibilité accordée à l'audit.

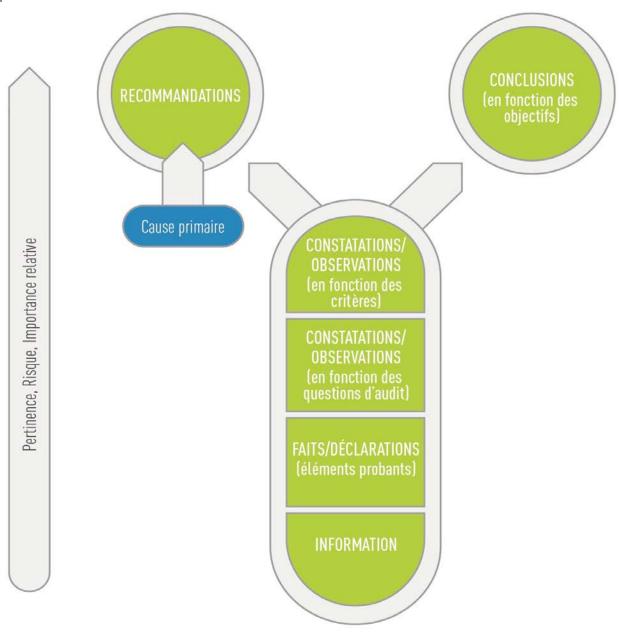
Synthèse des observations en fonction de leur importance pour l'environnement, la santé ou la sûreté

La **figure 2** illustre la technique de synthèse à suivre pour arriver à de bons rapports d'audit. Elle suppose divers éléments à considérer pour filtrer l'information et établir les messages prioritaires à inclure au rapport. Par exemple, en partant du bas, il faut examiner la grande quantité d'informations normalement recueillies au cours d'un audit afin de trouver les éléments probants qui seront utilisables. On n'inclura dans le rapport que les faits, les observations et les conclusions qui sont importantes, significatives ou qui représentent un risque élevé. En environnement, l'importance relative et le risque se rapportent nécessairement à la santé, aux écosystèmes et aux conséquences financières d'une dégradation de l'environnement.

Autre utilité des rapports d'audit : éduquer

Les questions environnementales abordées dans un rapport d'audit sont souvent complexes. Il pourrait donc s'avérer nécessaire d'expliquer des concepts importants en introduction pour que les lecteurs soient en mesure de bien comprendre les observations et leur signification. Pour cette raison, il est recommandé aux auditeurs environnementaux de commencer leurs rapports par des explications destinées aux lecteurs au sujet des questions environnementales pertinentes, de leur donner le contexte de base et des renseignements de référence. C'est l'endroit idéal pour indiquer les liens nécessaires avec les principaux aspects économiques et sociaux.

Figure 2 – Technique de synthèse pour l'établissement du rapport d'audit de performance



Les rapports devraient être rédigés dans un langage simple et ils ne devraient pas être trop techniques. Les rapports d'audit environnemental qui sont les plus susceptibles de produire un impact et d'apporter une valeur supplémentaire sont ceux qui arrivent à mettre des sujets complexes à la portée de tous et qui apportent aux lecteurs de l'information nouvelle. De même, les rapports qui permettent aux lecteurs de s'intéresser de près au sujet et de se préoccuper des observations de l'audit auront une plus grande portée. On y arrivera en se servant d'études de cas. Par exemple, les études de cas portant sur la qualité de l'environnement dans les zones urbaines se révéleront souvent très efficaces, surtout si elles fournissent des renseignements sur les effets potentiels sur la santé.

Formuler des recommandations à effet domino

Au bout du compte, l'impact d'un audit de la performance environnementale dépendra de la qualité des recommandations et de leur mise en œuvre. Il est facile de rédiger des recommandations superficielles ou qui vont de soi. Il est par contre plus exigeant de rédiger des recommandations qui auront un impact durable, car cela demande beaucoup de réflexion et de jugement professionnel.

Trop souvent les recommandations sont préparées à la fin de l'audit, comme après coup. Pour arriver à produire des recommandations significatives, la réflexion doit s'enclencher au début de l'audit, à l'étape de l'examen. Parfois, des recommandations opérationnelles, comme la préparation de plans d'action, seront inévitables dans une première réponse. Cependant, les auditeurs ajouteront plus de valeur avec des recommandations qui :

- sont de nature stratégique et non opérationnelle;
- s'attaquent à la cause primaire des problèmes, non aux symptômes;
- sont axées sur les résultats attendus et les réalisations, non sur les moyens pour y arriver.

Les auditeurs peuvent faire des recommandations stratégiques en tenant compte des moments charnières (dont il a été question plus haut) des processus décisionnels pertinents.

Ils peuvent aussi chercher à créer un effet domino, c'est-à-dire créer une situation où un changement apporté à un élément du système fait changer d'autres éléments dudit système; l'effet est plus grand si les éléments sont inter-reliés. Introduire, par exemple, une taxe sur le carbone aura un effet domino dans la société et dans l'économie étant donné qu'il y a des chances qu'elle ait pour effet de réduire la consommation des produits à haute teneur en carbone, de diminuer les émissions de gaz à effet de serre, d'augmenter l'utilisation des transports publics, d'assainir l'air, d'améliorer la santé des citoyens et d'abaisser les coûts du système de santé. Pour que cet effet domino soit optimal, les recommandations doivent viser un moment décisif, c'est-à-dire un point de déclenchement en cascade d'une série d'impacts sur plusieurs éléments du processus ou du système en cause.

Il est peu probable que les recommandations superficielles (comme « L'entité n'ayant pas de stratégie, nous lui recommandons d'en élaborer une ») ou superflues (comme « L'entité devrait continuer de... ») se traduisent par des changements significatifs. Dans certains cas, elles peuvent être nécessaires dans un premier temps, mais pour être efficaces, elles devraient s'attaquer à la cause primaire des problèmes recensés et non aux symptômes.

Les recommandations qui sont axées sur les résultats ou les effets seront aussi plus efficaces. En évitant d'être directifs sur la manière d'arriver aux résultats recherchés, les auditeurs laissent aux entités la liberté et la marge de manœuvre nécessaires pour trouver une solution qui fasse appel à leur créativité et qui tienne compte de leurs limites opérationnelles.

Enfin, les auditeurs devraient essayer d'innover et de repousser les limites dans leurs recommandations. (Pour y parvenir, ils pourraient analyser et comparer les pratiques d'autres administrations.) En même temps, ils devraient toujours faire preuve de réalisme et tenir compte des vues et des capacités de l'entité auditée sur les recommandations proposées.

Viser des publics autres que les acteurs habituels

Les communications externes sont un élément crucial de tout audit de performance. Cependant, les bureaux d'audit ont tendance à se montrer prudents au moment de communiquer les résultats de leurs audits. Souvent, la stratégie de communication ne va pas plus loin que le communiqué de presse, la conférence de presse et les entretiens avec les médias habituels.

D'autres options sont possibles. En fait, l'environnement est un domaine caractérisé par la prépondérance de parties intéressées aptes à renforcer les messages et l'impact d'un audit. Pour pouvoir en profiter, il faut s'adresser à un public plus large que les acteurs habituels. Par exemple, on peut communiquer avec des médias spécialisés, des revues, des chercheurs et des citoyens. Les auditeurs peuvent aussi susciter l'implication des organisations populaires et de la jeunesse.

Le suivi

Le moment et la fréquence : faire preuve de ténacité au regard des questions importantes

Pour produire un impact, un audit c'est bien, mais deux c'est mieux! Pour que les travaux d'audit aient un impact durable, il est de bonne pratique de réaliser un audit environnemental ou une série d'audits environnementaux et de procéder plus tard à un audit de suivi afin de déterminer si des progrès ont été accomplis dans la correction des déficiences et la mise en œuvre des recommandations. En fait, lorsque les entités savent qu'un audit de suivi pourrait être (ou sera) effectué, elles sont plus disposées à prendre des mesures concrètes. Tout le monde a intérêt à ne pas laisser un audit s'empoussiérer.

Les audits de suivi sont généralement exécutés après quelques années, le temps que les entités mettent les recommandations en œuvre. Dans la plupart des cas, un seul suivi sera effectué. Parfois, il pourrait être bon d'en planifier plus d'un, en particulier dans le domaine de l'environnement où les problèmes sont réglés au terme de longs échéanciers. Il est donc de bonne pratique pour les auditeurs de la performance environnementale d'inclure dans leur plan à long terme une couverture à répétition de sujets choisis. Par exemple, pour un programme ou une entité en particulier, on pourra décider que deux audits de suivi sur cinq ans sont nécessaires pour vérifier si toutes les mesures requises ont été prises pour la mise en œuvre de recommandations exhaustives.

Conclusion

Les gouvernements ont la tâche de gérer et de traiter les principales questions environnementales, allant de la diminution des stocks de poissons à la contamination de l'eau potable, des effets du changement climatique au smog urbain, des nappes aquifères menacées aux espèces envahissantes. De leurs côtés, les bureaux d'audit ont le mandat d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité de la gestion de ces questions parmi d'autres.

Les audits environnementaux peuvent faire évoluer les choses dans ces secteurs d'intérêt. Il faut à cette fin porter une grande attention au choix des sujets d'audit, à la planification, à l'exécution, à l'établissement des rapports et à la communication des résultats.

En se concentrant sur ces éléments, il est possible pour les auditeurs d'accroître l'impact de leurs audits de la performance environnementale et ainsi améliorer la qualité de l'environnement grâce à de meilleurs programmes gérés avec plus d'efficacité. Même les auditeurs ont un mot à dire dans la promotion du dicton : « Nous n'héritons pas de la Terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants ».

Remerciements

La Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation aimerait remercier les personnes suivantes pour leur contribution² :

Jean Cinq-Mars

Commissaire au développement durable, Vérificateur général du Québec

Pierre Fréchette

Recherchiste, CCAF-FCVI

Kimberley Leach

Directrice principale, Bureau du vérificateur général du Canada

Neil Maxwell

Commissaire intérimaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada

John Reed³

Vice-président, audit de performance, CCAF-FCVI (auteur principal)

George Stuetz

Directeur, Bureau du vérificateur général du Canada

Scott Vaughan

Ancien commissaire à l'environnement et au développement durable, Bureau du vérificateur général du Canada

² Les titres et organisations des individus inclus dans cette liste sont ceux qui étaient en vigueur au moment de la publication originale de ce document. La Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation était alors connue sous l'appellation CCAF-FCVI Inc.

³ Vous pouvez transmettre vos commentaires, suggestions et idées à Monsieur John Reed, à la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation (<u>jreed@caaf-fcar.ca</u>).