

Cap sur la vérification de gestion

Par François Boisclair

Cette méthode, qui s'applique aux organismes du secteur public, fournit davantage d'informations sur leur gestion

La vérification de l'optimisation des ressources (VOR), nommée aussi vérification de gestion, a trait à la capacité des organismes publics d'accomplir leur mission (efficacité) et de contrôler leurs coûts en pratiquant une gestion économe des ressources mobilisées (économie) et en organisant leurs activités de façon productive (efficacité). Elle se rapporte aussi à la reddition de comptes en ces matières. Pour comprendre la nécessité de la VOR dans le secteur public, examinons en parallèle le rôle de la vérification financière dans le secteur privé.

La certification de l'information financière des entreprises qui recherchent du capital externe contribue de manière essentielle au fonctionnement de notre système économique. Les investissements consentis par le secteur privé pour renforcer ce type de certification après les récents scandales financiers témoignent de ce fait. Les agents du système économique ont besoin de cette certification pour maintenir le climat de confiance nécessaire aux opérations financières propres à l'économie de marché. La disponibilité d'informations financières dont la qualité est formellement attestée favorise l'affectation des ressources aux entreprises les plus performantes, de sorte que les sociétés privées doivent améliorer leur productivité et leur rentabilité pour éviter d'être évincées du marché.

Dans le secteur public, l'affectation des ressources relève d'un corps élu représentant la population. Même lorsque leur financement est largement assuré par les usagers, les organismes publics sont souvent en position de monopole et le «client» doit accepter le service fourni, quels qu'en soient la qualité et le prix. Même lorsque les états financiers vérifiés d'un organisme public démontrent une situation équilibrée ou présentent un solde positif, cela ne signifie pas que cet organisme offre, au meilleur coût, des services qui répondent de manière satisfaisante aux besoins de la population.

Dans ce contexte, il importe que les élus allouant les ressources et veillant à leur saine utilisation disposent de plus d'informations pour juger de la performance réelle des entités publiques; l'information financière est insuffisante, tout en restant essentielle. C'est pour répondre à ce besoin d'information supplémentaire que la VOR a été développée depuis les années 1970. Notons qu'il y a trente ans, soit en octobre 1977, l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques [*International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*] adoptait une déclaration de principes sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques qui plaçait la vérification de l'optimisation des ressources au même rang que la vérification financière ou celle de la conformité aux lois. Le premier chapitre de cette déclaration traite de ce que l'on appelle aujourd'hui la VOR :

Section 4. Contrôle de conformité aux lois, contrôle de la régularité et contrôle du rendement

«1. Traditionnellement, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont pour tâche de contrôler la conformité aux lois, la régularité de la gestion financière et la comptabilité.

2. En plus de ce genre de contrôle, dont la signification demeure intacte, il existe un autre genre de contrôle d'égale importance visant à mesurer la performance, l'efficacité, le souci d'économie, l'efficience et l'efficacité de l'administration publique. Le contrôle du rendement porte non seulement sur des opérations financières spécifiques, mais également sur l'ensemble des activités du secteur public, y compris les systèmes d'organisation et d'administration.

3. Les objectifs de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques — conformité aux lois, régularité, souci d'économie, efficience et efficacité dans la gestion financière — ont tous, fondamentalement, la même importance. Cependant, il appartient à l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques d'établir l'importance relative à chacun.»

Aujourd'hui, la VOR occupe une place significative parmi les missions de vérification conduites dans le secteur public. Le Vérificateur général du Québec consacre environ 30 % de son effort de vérification à ce type de mission.

Aspect marquant du développement de la VOR, depuis 1988, le *Manuel de l'ICCA – Certification (le Manuel)* comporte, dans la section s'adressant au secteur public, des normes professionnelles s'appliquant spécifiquement aux missions de VOR (SP 5400, SP 6410 et SP 6420). D'autres normes de certification s'appliquent également. Par exemple, les normes générales et les normes de travail énoncées dans le chapitre 5025, «Normes relatives aux missions de certification», s'appliquent toujours en VOR, comme le prescrit le chapitre SP 5400, «Vérification de l'optimisation des ressources dans le secteur public». De même, les normes générales de contrôle de la qualité pour les cabinets exécutant des missions de certification (NGC-CQ) s'appliquent aux travaux de VOR.

Cet aperçu des normes applicables à la VOR indique que les normes professionnelles les plus exigeantes s'appliquent également à ce domaine de certification. Il ne saurait en être autrement, étant donné la visibilité et l'impact des rapports de VOR. L'examen plus détaillé de quelques-unes des normes applicables permet de comprendre certaines pratiques caractéristiques de la VOR.

D'abord, en ce qui a trait aux normes générales énoncées dans le chapitre 5025 du Manuel, le vérificateur doit veiller à ce que son équipe possède collectivement l'expertise nécessaire. C'est pourquoi, dans le cadre de la VOR, on fait appel à des spécialistes d'autres domaines que la comptabilité, ayant reçu une formation supérieure dans une discipline pertinente à l'analyse des organisations vérifiées, et qui ont cumulé plusieurs années de pratique avant de joindre une équipe de VOR. La même norme entraîne également la consultation d'experts indépendants, issus du domaine faisant l'objet de la vérification. Souvent les experts associés à une mission forment un comité consultatif qui contribue à orienter les travaux, interpréter les constatations et apprécier les conclusions.

D'autres normes générales précisent que le vérificateur doit, dans la mesure du possible, s'entendre avec la direction de l'entité sur l'objectif de la mission et obtenir de cette dernière qu'elle reconnaisse sa responsabilité à l'égard des éléments considérés liés à cet objectif. Le vérificateur doit aussi s'assurer de l'existence de critères valables. Toutes ces prescriptions sont

remplies dans le cadre de la première étape d'une mission, soit l'étude préliminaire. Cette première étape prévoit que le vérificateur analyse les activités recensées dans le but d'apprécier leur incidence sur le plan financier ou sur tout autre plan (appréciation de la significativité) et qu'il détermine les risques auxquels l'organisation est exposée. Elle se conclut par la production d'un rapport d'étude préliminaire.

Ce rapport donne une vue d'ensemble du sujet vérifié, précise les responsabilités à l'égard des aspects de la mission et présente les objectifs de vérification ainsi que les critères d'évaluation sur lesquels reposeront les conclusions. Il est l'assise des travaux subséquents. Il est validé par le comité consultatif, et le vérificateur discute de son contenu avec la direction de l'entité en vue d'obtenir son accord.

Les normes de travail, quant à elles, fixent les attentes concernant la planification et l'exécution de la mission. L'ampleur des procédés de vérification à mettre en œuvre dépend de la significativité de chaque aspect vérifié, de l'évaluation des risques y afférents, ainsi que du niveau élevé d'assurance visé lors d'une mission de VOR. Les procédés retenus sont aussi variés que nombreux afin de réunir les éléments probants suffisants et adéquats. Ils sont habituellement prévus dans un programme de vérification conçu sur mesure pour chaque objectif de vérification et chaque critère d'évaluation. Sans négliger l'information financière, ces procédés mettent l'accent sur l'analyse des pratiques de gestion et des données opérationnelles, ainsi que sur l'étalonnage avec des entités similaires. Quant aux normes de rapport, le chapitre SP 5400 du *Manuel* laisse le vérificateur choisir la forme de ses conclusions. Il peut, soit appliquer les normes de ce chapitre et formuler ses conclusions sous la forme d'un énoncé des déficiences relevées au cours de la vérification, soit appliquer les normes de rapport du chapitre 5025 et exprimer ses conclusions sous la forme d'une opinion sur les éléments visés par l'objectif de la vérification. Le vérificateur doit faire mention, dans son rapport, des normes aux termes desquelles le rapport a été préparé.

Le Vérificateur général du Québec a choisi d'appliquer les normes du chapitre 5025, celles qui prévoient la formulation de conclusions sous la forme d'une opinion. Ces rapports signalent également les déficiences observées, ces dernières appuyant sa conclusion au regard de l'objectif de vérification. Outre la conclusion, qui est le produit essentiel d'une vérification, le rapport présente généralement des recommandations pour corriger les lacunes mises en lumière. Il mentionne les objectifs de vérification ainsi que les critères d'évaluation utilisés et leur source. Enfin, avant de publier son rapport, le Vérificateur général invite les gestionnaires concernés à lui communiquer leurs commentaires, qui y sont incorporés.

Au Québec, la Commission de l'administration publique, une commission permanente de l'Assemblée nationale demande depuis deux ans aux entités de produire un plan de mise en œuvre des recommandations formulées par le Vérificateur général à leur intention. Les gestionnaires discutent généralement avec lui des actions envisagées avant de soumettre leur plan à la commission. Par ailleurs, cette même commission parlementaire examine publiquement bon nombre des rapports de VOR déposés par le Vérificateur général, en présence des dirigeants concernés. Ceux-ci font état des moyens de leur plan d'action ou indiquent les mesures correctives déjà prises. De plus, les entités visées par les recommandations du Vérificateur général doivent rendre compte des progrès réalisés dans leur rapport de gestion, déposé à l'Assemblée nationale.

Notons que, trois ans après la publication d'un rapport de VOR, il est fréquent que le Vérificateur général effectue le suivi de ses recommandations afin d'informer les parlementaires de leur niveau d'application. Les dirigeants de certaines entités peuvent être de nouveau convoqués en commission parlementaire pour faire le point. Toutes ces activités illustrent la volonté des

parlementaires de s'assurer que les recommandations de VOR du Vérificateur général soient mises en œuvre dans les meilleurs délais. Il y a trente ans, les promoteurs de la VOR avaient vu juste. Leur clairvoyance et l'engagement de ceux et celles qui ont développé ce nouveau type de certification ont porté fruit. L'idée que la VOR favorise véritablement l'exercice du contrôle par des élus sur l'administration publique et qu'elle contribue à l'amélioration des services publics fait aujourd'hui consensus.

François Boisclair, MAP, est directeur des services-conseils en optimisation des ressources pour le Vérificateur général du Québec.

Yves Nadeau, associé au bureau montréalais de RSM Richter, dirige cette rubrique.