



Cahier de recherche 2020-02

Audit de performance et administration publique

Marie Sheila Maignan Joseph, M. Sc.

Diplômée de la Maîtrise en Comptabilité, contrôle, audit

Département des sciences comptables

École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal (ESG-UQAM)

Montréal, Québec, Canada

(438) 622-7775

maignan_joseph.marie_sheila@uqam.ca

Sylvie Héroux, Ph. D., M. Sc, CPA auditrice, CA

Professeure

Département des sciences comptables

École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal (ESG-UQAM)

Montréal, Québec, Canada

(514) 987-3000, poste 0274

heroux.sylvie@uqam.ca

Avril 2020

Audit de performance et administration publique

Résumé :

Les résultats du nombre limité d'études ayant examiné l'impact de l'audit de performance sont mitigés. Cette étude repose sur l'analyse de contenu de rapports d'audit de performance du Vérificateur général du Québec (VGQ), de journaux des débats de la Commission de l'administration publique (CAP), de rapports de suivi du VGQ et de rapports annuels de gestion de deux administrations publiques québécoises auditées par le VGQ, entre 2007 et 2017. Les résultats témoignent d'un effet lent et modéré de l'audit de performance sur ces administrations. Les changements observés découlent principalement de pressions normatives exercées par le VGQ.

Abstract:

Results from the limited number of studies examining the impact of performance audits are mixed. This study is based on the content analysis of performance audit reports of the Auditor General of Quebec (AGQ), Hansards of the Committee of Public Administration, AGQ follow-up reports and reports annual management of two Québec public administrations audited by the AGQ, between 2007 and 2017. Our results show a slow and moderate effect of the performance audit on these administrations. Changes that were observed stem mainly from normative pressures exerted by the AGQ.

1. Introduction

Apparue entre les années 1970 et 1980, la nouvelle gestion publique a introduit les approches de gestion du secteur privé au secteur public (Choffel et Aldrin, 2015). Les responsables de l'administration publique sont astreints à une gestion axée sur les résultats basée sur l'amélioration des services publics, l'optimisation des ressources et la reddition de comptes (Facal et Mazouz, 2013). Les gestionnaires doivent mesurer la performance en termes de résultats de prestation de services, de gestion opérationnelle, d'orientation stratégique et d'amélioration globale (Mazouz et Leclerc, 2008). Les instruments de reddition de comptes tels les rapports annuels de gestion occupent une place essentielle (Mazouz et al., 2015). Un auditeur est désigné pour s'assurer de la qualité de la reddition de comptes, contribuant à la transparence dans la gestion des fonds publics (Beauregard et Dumas, 2004). L'audit de performance a comme objectif ultime de contribuer à l'amélioration de la gouvernance publique (Dees, 2012), en conduisant notamment à des actions concrètes en vue de perfectionner les pratiques de gestion (Vacca, 2014).

Or, les recherches n'ont pu confirmer que le secteur public est devenu plus efficace par la mise en place d'une gestion axée sur les résultats. En effet, des problèmes importants demeurent et les progrès souhaités ne se sont pas encore concrétisés (Fryer et al., 2009). De plus, les chercheurs qui se sont penchés sur l'impact de l'audit de performance ne sont pas unanimes. Si, pour certains, l'audit de performance exerce une influence sur la gestion de l'administration publique (Morin, 2000, 2008, 2012; Ouellet, 2012), pour d'autres, ce n'est pas le cas (Malsch et al., 2012; Tremblay et Malsch, 2012). Malgré l'audit de performance, l'administration publique québécoise a par exemple fait l'objet de scandales (Malsch et al., 2012). Plus encore, peu d'études questionnent l'impact réel de l'audit de performance (Morin, 2012; Reichborn-Kjennerud et Johnsen, 2018). Leurs résultats suggèrent notamment que peu de changements ont été observés (Raudla et al., 2015), que les changements apportés n'ont pas nécessairement conduit à une amélioration (Skærbæk, 2009), et que les auditeurs ont adopté un comportement stratégique en se contentant de faire des recommandations de nature administrative (ex. : coupures budgétaires), alors que les problèmes étaient politiques et sociaux (Radcliffe, 2008).

Notre objectif est d'enrichir le champ de connaissances sur le sujet en examinant l'impact de l'audit de performance réalisé par le VGQ au sein de deux administrations publiques québécoises, à partir de l'analyse de rapports d'audit de performance et d'autres documents publics. Plus spécifiquement, nous identifions des catégories d'impact et dégageons des pressions à l'origine des changements observés.

2. Mesure de l'impact de l'audit de performance

Des chercheurs tels que Morin (2001, 2008, 2014) et Reichborn-Kjennerud (2013) se sont basés sur les perceptions de gestionnaires d'entités auditées pour mesurer l'impact de l'audit de performance. En s'appuyant sur des sondages auprès de cadres et professionnels d'organisations auditées, Morin (2004, 2008, 2014) a ainsi mesuré l'impact des VG sur des administrations

publiques au Canada sur différents aspects dont les pratiques de gestion des audités et les actions concrètes qu'ils entreprennent à la suite de l'audit de performance. Les résultats de Morin (2008) suggèrent un impact global modéré de l'audit de performance réalisé de 1995 à 2002 sur la gestion des organisations gouvernementales québécoises. Les rapports du VGQ peuvent servir comme outil de changement. Ses recommandations ont porté les audités à agir. Ceux-ci semblent garder à l'esprit qu'ils peuvent faire l'objet d'un audit, ce qui les porterait à corriger les déficiences, à faire une gestion prudente, à effectuer le suivi des recommandations. L'étude de Morin (2014) porte sur six administrations canadiennes auditées sur la période de 2001 à 2011. Ses résultats suggèrent que les VG exercent globalement une influence modérée sur les administrations et que leurs tentatives d'influence ne réussissent pas toujours. Mesurer l'impact de l'audit de performance basé sur des sondages comporte cependant des limites car les témoignages des auditeurs ou des audités peuvent manquer d'objectivité (Morin, 2012). Ils peuvent embellir (Morin, 2012), réduire ou exagérer l'influence exercée par l'audit de performance sur l'administration publique (Morin, 2008). Dans cet esprit, Reichborn-Kjennerud et Johnsen (2018) appellent à l'utilisation d'autres sources.

En bref, bien que l'audit de performance puisse contribuer à une amélioration de la gouvernance publique en conduisant à des actions concrètes, peu d'études ont tenté de mesurer l'impact réel de l'audit de performance et ces études sont basées sur les perceptions des auditeurs ou des audités. L'objectif de notre étude est d'examiner l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise à partir d'autres sources que les témoignages des auditeurs ou des audités, plus spécifiquement à travers l'analyse de contenu de documents publics.

3. Méthodologie

Cette étude repose sur l'analyse de contenu de rapports du VGQ, de rapports annuels de gestion et de journaux des débats de la CAP publiés entre 2007 et 2017, pour deux administrations publiques québécoises.

Caractéristiques des administrations publiques étudiées

Nous avons sélectionné par convenance deux administrations: la Société d'habitation du Québec (SHQ) et le Centre de services partagés (CSPQ). La mission de la SHQ consiste à « répondre aux besoins en habitation des citoyens du Québec par une approche intégrée et durable ».¹ Celle du CSPQ est de « fournir ou rendre accessibles aux organismes publics les biens et les services dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en matière de ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles et communicationnelles »².

Sources, codage et analyse des données

Les rapports d'audit de performance du VGQ contiennent des recommandations qui constituent les lignes directrices pour corriger les déficiences relevées lors de l'audit de performance. Les rapports de suivi du VGQ mettent en évidence si les recommandations ont été appliquées ou non de manière satisfaisante, et souligne celles qui n'ont pas été appliquées. Les journaux des débats de la CAP font ressortir les pressions exercées par les parlementaires sur les administrations auditées, notamment les questions posées aux gestionnaires quant aux recommandations du VGQ et la réaction des gestionnaires à cet effet. Les rapports annuels de gestion produits par les administrations contiennent une section réservée aux recommandations du VGQ dans laquelle sont indiqués les changements effectués à la suite de l'audit de performance. Plus de 1200 pages de documents accessibles sur le web ont été analysées. Des documents précédant et suivant l'audit de performance ont été analysés afin de mieux apprécier l'impact de l'audit de performance. L'analyse des rapports annuels de gestion sur une certaine période permet de suivre l'évolution de la situation dans les administrations quant aux thèmes qui ont émergé des rapports du VGQ et des débats de la CAP.

¹ Récupéré le 11 février 2020 de http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/mission_vision_valeurs.html

² Récupéré le 11 février 2020 de <https://www.cspq.gouv.qc.ca/a-propos-du-cspq/lorganisation/>

Une approche qualitative a été adoptée (Blais et Martineau, 2006). Un premier codage a été fait manuellement. Le logiciel *NVivo* a ensuite été utilisé pour refaire le codage, à plusieurs reprises. Tout écart relevé entre les codages a été corrigé. Des catégories (et sous-catégories) d'impact de l'audit de performance ont été identifiées au terme de cet exercice. L'analyse des données a permis de dégager des concepts de la théorie institutionnelle qui ont été mis à contribution pour interpréter les résultats, plus spécifiquement des pressions pouvant être à l'origine des changements opérés à la suite de l'audit de performance.

Les organisations évoluent au moyen de trois types de pressions (DiMaggio et Powell, 1983). La pression coercitive renvoie aux lois et règlements auxquelles l'organisation est soumise (Choffel et Aldrin, 2015; Fernández-Alles et Sánchez, 2008). La pression normative réfère aux normes professionnelles (Choffel et Aldrin, 2015), aux exigences institutionnelles (Colwell et Joshi, 2013), à ce qui est considéré comme la norme minimale attendue de l'organisation (Munir et Baird, 2016). Elle est notamment imposée par les associations professionnelles (Fernández-Alles et Sánchez, 2008) et les médias (Zhang et al., 2018). La pression mimétique conduit les organisations à imiter les modèles de gestion les plus performants (Choffel et Aldrin, 2015), les politiques, pratiques ou structures (Fernández-Alles et Sánchez, 2008). Copier la technologie de firmes performantes pour contrôler la pollution (Colwell et Joshi, 2013) ou adopter les mécanismes de rivaux pour l'économie d'énergie (Zhang et al., 2018) en sont des exemples.

Dans le cadre de notre étude, la pression coercitive renvoie aux lois et règlements auxquels l'administration publique est astreinte. La pression normative fait référence aux principes reconnus de saine gestion dont l'application est attendue par le VGQ lors de l'audit de performance. Comparer la performance de l'administration publique auditée à celle d'organismes similaires dans une optique d'étalonnage est une saine pratique (une pression normative) alors que prendre action pour les imiter réfère à la pression mimétique.

4. Présentation des résultats

Dns cette section, nous présentons des extraits des documents analysés pour illustrer les catégories (et sous-catégories) d'impact de l'audit de performance identifiées et dégageons des pressions qui conduisent à des changements dans les administrations à l'étude. Les missions d'audit de performance en cause portent sur les interventions de la SHQ en matière d'habitation et sur les achats de biens et services du CSPQ.

Impact et pressions sur le contrôle de la performance

Tel qu'illustré dans les extraits retenus, l'audit de performance peut avoir un certain impact sur le contrôle de la performance en termes de *respect des exigences réglementaires*. Le VGQ et les parlementaires utilisent en effet des pressions coercitives (la réglementation) pour tenter de « forcer » les audités à apporter des changements. La SHQ devait définir l'expression « revenu modeste » et les progrès à cet égard sont jugés satisfaisants par le VGQ quelques années plus tard. La pression coercitive ne conduit cependant pas aux améliorations souhaitées à l'égard du nombre de vérifications des organismes gérant les HLM (habitations à loyer modique), l'impact de l'audit sur le contrôle de la performance effectué par la SHQ se faisant attendre après quelques années.

- Parlementaire: (...) on était sur la question des revenus modestes, et j'avais aussi posé une question sur toute la question règlementaire, comment on fait pour s'assurer que les critères d'admissibilité dans les logements sont respectés?
Gestionnaire SHQ: (...) Le règlement [sur l'attribution des logements] (...), et les listes d'attente, je pense qu'il y a peu de gens aussi bien placés que ceux qui l'administrent pour répondre à ce genre de question-là, (...), dans les faits, ce règlement-là, ça s'applique de quelle façon ? (...) clarifions la façon d'attribuer un logement. Je pense que c'est important de le faire. (CAP, 2009, p. 18)
- À l'époque, la SHQ n'avait pas défini ce qu'elle entendait par « revenu modeste ». Une telle définition était pourtant nécessaire, car la réglementation spécifiait qu'une partie des locataires choisis pour habiter les logements abordables devait avoir des revenus modestes. Les progrès sont satisfaisants, (...). (VGQ, 2012-2013, p. 11, Nos 24 à 26)
- Des lacunes relevées à l'époque, l'une concernait une exigence de la SCHL [Société canadienne d'hypothèques et de logement], soit que tous les organismes gérant des HLM ou des logements associés au programme Supplément au loyer doivent être vérifiés sur un cycle de 5 ans. Or, cette exigence n'était pas respectée. Nous jugeons que les progrès accomplis à l'égard du nombre de vérifications auprès des organismes qui gèrent des logements sont insatisfaisants. (VGQ, 2012-2013, p. 10, Nos 15 et 16)

Dans le cas du CSPQ, les recommandations du VGQ, la question d'un parlementaire et la réponse d'un gestionnaire étaient motivées par la réglementation en matière d'appel d'offres, plus spécifiquement en matière de traitement équitable des fournisseurs. Dans son rapport de suivi, le VGQ relève des améliorations concrètes et estime que le CSPQ a répondu de façon satisfaisante aux lacunes soulevées à cet égard deux ans plus tôt. Les pressions coercitives semblent ici avoir porté fruit.

- Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires (VGQ, 2014-2015, p. 4, No 3, Recommandation)
- Parlementaire: (...) le VG, dans son rapport, nous dit (...) que ça a toujours été le même fournisseur qui a toujours eu le même contrat, et il était unique. J'aimerais savoir, dans les années à venir (...), [si] une telle situation se produit, ça va être quoi, votre attitude ? (CAP, 2015, p. 21)
- Gestionnaire CSPQ: (...) on avait le catalogue des achats regroupés. Est-ce que ça existe encore ? Oui. (...) Parce qu'avec la réglementation on est obligés d'afficher un volume qu'on va acheter sur lequel on s'engage pour que les soumissionnaires puissent soumissionner sur quelque chose de réel. Alors, voilà comment que la mécanique fonctionne. (CAP, 2015, p. 21)
- Le CSPQ a mis en place des procédures favorisant le libre jeu de la concurrence pour les achats regroupés. En ce qui a trait aux achats mandatés, des améliorations sont observées, mais des efforts restent à faire. (VGQ, 2016-2017, p. 11, No 18)
- Le CSPQ a mis en place des procédures pour s'assurer que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs. (VGQ, 2016-2017, p. 14, No 28)
- Lors de l'examen de dossiers, nous avons remarqué des améliorations concrètes : des justificatifs suffisants étaient présents (...). Compte tenu de ces résultats, nous considérons que l'ensemble des actions réalisées a répondu, dans un degré satisfaisant, aux lacunes soulevées, bien que le processus soit encore perfectible. (VGQ, 2016-2017, p. 14, No 30)

Le VGQ mobilise des pressions normatives (des saines pratiques de gestion) pour amener les administrations à *mesurer/évaluer la performance*. Dans les extraits qui suivent, il souligne en ce sens à la SHQ la comparaison de la performance à des organismes similaires, la préservation des actifs, le souci d'économie, l'élaboration d'une stratégie de contrôle dont le respect des budgets, échéances, et normes de qualité. Il reste encore à faire à cet égard.

- Concernant l'évaluation de la performance par rapport à d'autres organismes comparables, précisons que la comparaison de la réalité québécoise en habitation au regard de celles d'autres pays ou provinces est complexe en raison des mesures et des programmes propres à chacun. (VGQ, 2008-2009, p. 5-35)
- Notre vérification visait à nous assurer que la SHQ (...) gère le parc d'habitations à loyer modique de manière à préserver ces actifs, et ce, avec un souci d'économie (...) (VGQ, 2008-2009, p. 5-3)
- Gestionnaire SHQ: En ce qui concerne l'évaluation de programmes, on a (...) un plan triennal et, (...) le principal programme, c'est les HLM. HLM, c'est plus de 60 % du budget de la société (...). On fait HLM et on fait supplément au revenu aussi. (...). Ça, c'est plus de 100 000 ménages qui sont concernés par ça. (CAP, 2009, p. 17)
- Nous lui avons alors recommandé d'établir une stratégie de contrôle afférente au suivi des travaux réalisés à l'égard du respect des budgets, des échéances prévues et des normes de qualité qu'elle a reconnues. (...). Les progrès réalisés sont insatisfaisants. La SHQ a élaboré une stratégie qui comprend des interventions pour la vérification et le contrôle de la qualité des travaux effectués, mais elle n'y traite pas du suivi des travaux. (VGQ, 2012-2013, p. 14)

Dans le cas du CSPQ, le VGQ utilise les notions de potentiel d'économies, d'économies d'échelle tout en soulignant l'insuffisance et le manque de fiabilité de l'information de gestion pour comparer la performance à d'autres organismes, et l'absence de définition d'objectifs de qualité des services. Un gestionnaire du CSPQ reconnaît le travail restant à faire pour évaluer la performance. Le CSPQ réagit dans les deux ans qui suivent le rapport d'audit en produisant un rapport sur la rentabilité et les coûts de revient et en bonifiant un document d'analyse. Ces changements sont jugés insuffisants par le VGQ. Les pressions normatives n'ont dans ce contexte pas suffi.

- Déterminer les biens et les services ayant le meilleur potentiel d'économies et ajuster son offre de services en conséquence. (VGQ, 2014-2015, p. 4, No 9, Recommandation)
- Gestionnaire CSPQ: Au titre de la mesure et du suivi de la performance des activités d'acquisition, des travaux restent à faire qui ne sont pas sans lien avec la mesure de la performance de l'ensemble de l'organisation. (CAP, 2015, p. 3)
- Le peu d'information de gestion disponible et le manque de fiabilité de celle existante font en sorte qu'il est difficile de produire l'information nécessaire à la mesure de la performance et de comparer cette dernière à celle d'autres organismes qui ont, en tout ou en partie, des mandats semblables au sien. (VGQ, 2014-2015 p. 30)
- Un rapport sur la rentabilité et les coûts de revient a été réalisé pour le secteur des acquisitions. De plus, les économies d'échelle sont évaluées régulièrement. Les documents d'analyse préliminaire des achats regroupés ont été bonifiés pour inclure une évaluation des rapports de consommation. (CSPQ, 2016-2017, p. 122)
- Nous avons noté [que le CSPQ] n'avait pas défini les objectifs liés à la qualité des services qu'il souhaite offrir ni les cibles et les indicateurs afférents. Il ne pouvait donc démontrer les progrès réalisés ni se comparer à d'autres organismes qui ont, en tout ou en partie, des mandats semblables au sien (VGQ, 2016-2017, p. 28)
- Le CSPQ a prévu des mesures visant l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients et pour laquelle il existe un potentiel d'économies. Cependant, elles ne sont pas encore réellement mises en œuvre. (VGQ, 2016-2017, p. 25, No 67)

Tel que suggérés par les extraits qui suivent, le VGQ exerce des pressions normatives en fondant ses recommandations à la SHQ sur des saines pratiques de gestion en vue de *la détection et la correction* de faiblesses (ex.: la mise en place de contrôles incluant la sélection des locataires et le suivi financier des projets). Quatre ans après l'émission de recommandations par le VGQ à la SHQ, certains progrès sont jugés acceptables par le VGQ, d'autres non.

- À l'égard des programmes afférents à la catégorie *Aide au logement abordable*, nous avons recommandé à la Société : [...] d'améliorer le suivi financier des projets, ce qui permettrait de détecter les organismes qui ont une situation financière précaire et ainsi d'apporter des correctifs avant que celle-ci se détériore davantage. (VGQ, 2008-2009, p. 5-5, 5.73)
- La SHQ a enregistré des progrès satisfaisants pour la recommandation concernant la détermination des raisons liées à la difficulté à louer les logements et la mise en place des correctifs nécessaires (...). Cependant, les progrès réalisés à ce jour sont insatisfaisants pour les deux autres recommandations, soit celle relative à l'amélioration des contrôles lors de la sélection des locataires et celle afférente au suivi financier des projets. (VGQ, 2012-2013, p. 12, No 30)

Impact et pressions sur l'amélioration de la performance

Les extraits suivants montrent que l'audit de performance encourage l'amélioration de la performance, notamment par la *prévention*. L'élaboration de scénarios pour prévenir l'effet d'une diminution éventuelle de contrats avec le Gouvernement fédéral est par exemple une saine pratique de gestion recommandée à la SHQ par le VGQ, une pression normative supportée par un parlementaire. Notre analyse révèle toutefois que cette recommandation n'a été appliquée de manière satisfaisante que lors du second suivi du VGQ en 2014-2015 (extraits non présentés), soit près de six ans après la mission d'audit de performance, ce qui suggère que l'impact a été très lent sur cet aspect à la SHQ.

- Nous avons recommandé à la Société d'élaborer des scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral au programme Habitations à loyer modique. (VGQ, 2008-2009, p. 5-16, No 53)
- Parlementaire: (...) Dans son rapport, (...), le Vérificateur général indique (...) que le gouvernement fédéral contribue de façon importante au programme des HLM, et qu'il y a plusieurs conventions qui ont été signées avec le gouvernement fédéral, et qu'un certain nombre de ces conventions vont venir à échéance au cours des prochaines années. La question que pose le Vérificateur général (...) c'est: Est-ce que la société a établi des scénarios devant cette possibilité que des ententes avec le gouvernement fédéral ne puissent être renouvelées? (...) Gestionnaire SHQ : (...) ce que la société a fait (...) c'est d'identifier d'abord les bâtiments (...) dont les ententes vont arriver à échéance les premières, (...) s'assurer que, lorsqu'une entente arrivera à échéance, (...) que ce bâtiment ait été revisité et modernisé (...). (CAP, 2009, p. 10-11)

Le CSPQ a pour sa part fait l'objet d'une recommandation par le VGQ relative à la mise en place d'un système permettant la planification et le suivi des dossiers d'acquisition notamment pour éviter les ruptures de services. Deux ans plus tard, le VGQ estime que le CSPQ a mis en place des mesures quant au suivi, mais a peu changé ses mécanismes de planification.

- Mettre en place les outils pour favoriser un traitement optimal des dossiers d'acquisitions, notamment par une planification des interventions [...] (VGQ, 2014-2015, p. 4, No 4, Recommandation)
- Lors de la vérification initiale, nous avons soulevé que le Centre ne disposait pas d'un processus systématique pour estimer les demandes d'acquisitions et suivre l'évolution des dossiers. Par conséquent, il n'y avait pas de vue d'ensemble des acquisitions en cours et à venir ni de planification annuelle. Nous faisons également état de ruptures dans l'offre de services. Le CSPQ s'est doté de systèmes d'information lui permettant de suivre plus facilement ses dossiers d'acquisitions. Cependant, il a peu modifié ses façons de faire à l'égard de la planification de ses interventions. (VGQ, 2016-2017, p. 15, Nos 31, 32)

L'audit de performance influence également la *gouvernance et gestion des risques*. En recommandant dans son rapport d'audit de performance 2014-2015 au CSPQ d'établir une stratégie de mise en œuvre de sa vision et de sa mission dans le secteur des acquisitions (extraits non

présentés), le VGQ s'appuie sur une saine pratique de *gouvernance*. Cette pression normative a contribué à amener le CSPQ à établir sa mission et à élaborer un plan incluant les actions à mettre en œuvre, tel que l'indique le VGQ dans son rapport de suivi 2016-2017. Les extraits suivants suggèrent que l'audit de performance exerce un impact sur la *gestion des risques*. À la suite d'une recommandation du VGQ à cet égard (reposant elle aussi sur de saines pratiques de gestion), le CSPQ a pris des actions pour évaluer les risques en matière d'acquisition de biens et de services (notamment en révisant sa cartographie des risques majeurs). Néanmoins, le VGQ estime lors de son suivi que la gestion des risques n'est pas complètement mise en place, les mesures de mitigation des risques n'étant pas complètes.

- Mettre en place une gestion intégrée des risques afin de s'assurer que ceux liés aux activités d'acquisition de biens et de services sont adéquatement gérés tout au long du processus d'acquisition. (VGQ, 2016-2017, p. 5, No 31, Recommandation)
- Le Centre a procédé à la révision de sa cartographie des risques majeurs au printemps 2016. Dans le cadre de ces travaux, les risques liés à la gestion contractuelle ont été évalués et ils font partie des risques majeurs du Centre pour lesquels des plans d'action seront établis et appliqués. (CSPQ, 2016-2017, p. 123)
- (...). La mise en place d'une gestion intégrée des risques n'est pas encore acquise: le CSPQ a recensé certains risques, mais les mesures de mitigation ne sont pas encore toutes déterminées. (VGQ, 2016-2017, p. 31, Nos 87, 88)

L'audit de performance a aussi un impact sur les pratiques en matière de *développement durable*, un principe de saine gestion reconnu. À la lumière des extraits ci-dessous, une lacune soulevée par le VGQ a conduit le CSPQ à mettre en œuvre des actions, notamment l'adoption d'un formulaire de demande d'acquisition contenant une section réservée au développement durable. Les actions en question sont cependant jugées insatisfaisantes lors du suivi du VGQ.

- Lors de la vérification initiale, nous avons noté que les interventions des conseillers dans l'évaluation du besoin n'intégraient pas la préoccupation constante de présenter et de promouvoir des biens et des services plus écoresponsables, particulièrement en ce qui concerne les dossiers d'achats mandatés. Par exemple, les conseillers n'avaient pas échangé avec les clients sur la possibilité d'ajouter des exigences relatives aux principes de développement durable ni consulté le spécialiste du CSPQ en la matière, dans presque tous les achats mandatés examinés. (...). (VGQ, 2016-2017, p. 12, No 21)
- Le formulaire de demande d'acquisition qui a été adopté en décembre 2016 contient une section concernant le développement durable. (CSPQ, 2016-2017, p. 121)
- Le CSPQ a mis en œuvre des actions concrètes afin de tenir compte des enjeux de développement durable dans la préparation de ses appels d'offres qui concernent les achats regroupés. Cependant, celles-ci sont insuffisantes pour les achats mandatés. (VGQ, 2016-2017, p. 12, No 22)

Impact et pressions sur la qualité des services

L'audit de performance peut avoir un impact sur la qualité des services, en soulignant l'importance d'améliorer la connaissance des *besoins* et le niveau de *satisfaction des clients*. Les extraits suivants montrent que, dans le cas de la SHQ, le VGQ, le parlementaire, et le gestionnaire reconnaissent l'importance de connaître les *besoins des clients*, pratique que l'on peut qualifier de reconnue (pression normative). Les efforts d'amélioration doivent cependant se poursuivre.

- Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses efforts afin de disposer d'une bonne connaissance des besoins actuels et futurs d'habitation de ses clientèles ainsi que d'en évaluer l'impact sur ses programmes. (VGQ, 2008-2009, p. 5-4, No 5.42)
- Parlementaire: (...), la SHQ a une connaissance incomplète de sa clientèle. Ça a été spécifié par le Vérificateur général. Des programmes, selon le Vérificateur, au point de vue financier, n'ont jamais fait l'objet d'évaluation, (...), bien qu'ils existent depuis 1986. Bon. Est-ce que ça, ça a été corrigé, est-ce que ça a été évalué? Et c'est quoi, les modèles d'amélioration que vous avez apportés à ça? (CAP, 2009, p. 14)
- Gestionnaire SHQ: (...) quand on commence à parler de la clientèle, on parle d'une très large enquête pour avoir un profil le plus complet et le plus précis de la clientèle, autant la clientèle qui profite actuellement des programmes ou celle qui est en attente. Parce qu'il faut avoir la préoccupation des 40 000 ménages qui sont sur une liste d'attente actuellement (...), si on les connaissait un petit peu mieux, peut-être qu'il y aurait une autre aide qui pourrait être mise de l'avant plutôt que de les laisser attendre pendant des années et des années l'accès à un HLM. (CAP, 2009, p. 15)

Ajoutons que, dans son rapport d'audit de performance du CSPQ 2014-2015, le VGQ recommande en ce sens de développer une approche clientèle où l'offre des services est basée sur les attentes des clients (extraits non présentés).

En termes de *satisfaction des clients*, la SHQ indique dans son rapport annuel de gestion 2012-2013 (extraits non présentés) qu'elle évalue ses programmes et effectue des sondages auprès des personnes ayant communiqué directement avec elle pour connaître, mesurer et suivre l'évolution de la satisfaction de la clientèle. De même, les extraits ci-dessous indiquent les actions du CSPQ entreprises après l'audit de performance pour accroître la satisfaction de la clientèle (ex. : vigie, formation, webinaires).

- Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, (...). (VGQ, 2014-2015, p. 4, No 8)
- Parlementaire: (...) Quand je parle maintenant de la satisfaction de la clientèle, il y a une clientèle qui pourrait utiliser vos services, O.K., qui...ils ne sont pas obligés, (...). Quel pourcentage de votre clientèle existante est composée de cette clientèle qui peut, mais n'est pas obligée de venir vous voir? Et « what's the repeat business »? Est-ce que vous la gardez? (CAP, 2015, p. 9)
- Un processus de vigie visant à développer l'offre de services en regroupement d'achats a été intégré au manuel des pratiques d'affaires. Quatorze séances de formation ont été offertes aux conseillers en acquisition depuis le

1er avril 2016. De plus, tous les employés en acquisition sont invités à assister aux webinaires offerts par le Sous-secrétariat aux marchés publics du SCT. Une communauté de praticiens pour les conseillers experts en acquisition a été constituée et ceux-ci se rencontrent régulièrement. (CSPQ, 2016-2017, p. 122)

Impact et pressions sur la reddition de comptes

L'audit de performance peut conduire à des changements dans la *reddition des comptes*. Les extraits suivants suggèrent que, bien qu'une amélioration de la reddition de comptes de la SHQ ait été relevée par la SHQ, le VGQ souligne une lacune au rapport annuel. Dans son rapport d'audit de performance de la SHQ 2008-2009 (extraits non présentés), le VGQ souligne notamment que certains résultats ne sont pas affichés par rapport aux objectifs établis dans le plan stratégique correspondant. La comparaison des cibles aux résultats (« norme à atteindre ») ne se fait que quelquefois. Les données présentées ne sont pas comparées sur une période de trois à cinq ans comme le prescrit le Guide sur le rapport annuel de gestion (Gouvernement du Québec, 2002). La conformité aux recommandations de la CAP ou aux directives du guide ne semble pas être une pression coercitive « formelle », mais elle est cependant attendue du VGQ (pression normative).

- Au cours des dernières années, la SHQ a constamment amélioré sa reddition de comptes en se conformant notamment aux recommandations de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale et de la Commission sur l'aménagement du territoire. (VGQ, 2008-2009, p. 5-34, Commentaire de la SHQ)
- (...), le rapport annuel ne présente pas d'information comparative relativement à des entités similaires à d'autres provinces. (...). (VGQ, 2008-2009, p. 5-31, No 5.116)
- Gestionnaire: (...) il y a beaucoup de mesures, des actions qui ont été faites, et il y en a beaucoup qui vont se faire au cours de l'année en cours et de la prochaine année. En fait, ce qu'on vise, c'est d'ici la fin de 2010, au-delà de tous nos autres chantiers, qu'on ait répondu de façon satisfaisante aux 22 recommandations du Vérificateur général. (CAP, 2009, p. 27)
- Au 31 mars 2015, l'état d'avancement, par rapport à l'accomplissement des actions prévues dans le plan d'action, était de 78 %. (...). De façon plus précise, 32 actions ont été réalisées dans les délais convenus, 12 étaient en cours et 5 ont été suspendues. (...). (SHQ, 2014-2015, p. 46)

Dans le cas du CSPQ, le rapport d'audit de performance 2014-2015 évalue la reddition des comptes (extraits non présentés). Le VGQ examine ainsi la quantité et la qualité d'indicateurs reportés et relate la difficulté à évaluer la performance et la progression du CSPQ durant les dernières années pour la période auditée. De plus, il examine si le CSPQ a comparé ses résultats à d'autres entités similaires. Dans son rapport de suivi 2016-2017 (extraits non présentés), il reconnaît le progrès

réalisé en référence à l'élaboration d'un tableau de bord mais souligne les retards engendrés à d'autres titres.

5. Discussion et conclusion

Dans l'ensemble, à l'instar d'études antérieures, nous n'avons pas relevé de changements radicaux dans la gestion des administrations auditées à la suite de l'audit de performance, des suivis du VGQ et de l'intervention des parlementaires à cet égard. Nos constats sont similaires pour les deux administrations en question. En effet, l'impact de l'audit de performance est plutôt lent et modéré sur les administrations en termes de contrôle et d'amélioration de la performance, de qualité des services et de reddition de comptes. Si appliquées, les recommandations du VGQ peuvent certes contribuer à renforcer les administrations publiques. Dans certains cas, même après plusieurs années, elles ne sont cependant toujours pas appliquées de manière satisfaisante.

Les changements survenus dans les administrations publiques à la suite de l'audit de performance sont interprétés à la lumière des pressions exercées sur celles-ci. L'impact de l'audit de performance se manifeste ainsi principalement par le biais d'attentes du VGQ en matière de saines pratiques de gestion, exprimées lors de l'audit de performance et de divers suivis. De telles pressions normatives dominent ainsi dans le rapport d'audit de performance du VGQ, mais aussi dans les journaux de débat de la CAP. Les pressions coercitives ont pour leur part été relevées dans une moindre mesure. Le respect des lois et règlements cause possiblement peu de problème au VGQ car les administrations tentent en général de les respecter pour ne pas être assurément prises en défaut. L'absence de pouvoir coercitif du VGQ pour contraindre les administrations à appliquer intégralement et rapidement ses recommandations pourrait contribuer à expliquer les limites de l'impact de l'audit de performance. En effet, l'absence de pénalités/sanctions est questionnée par les parlementaires avec le VGQ (extraits non présentés; CAP, 2018). Le VGQ reconnaît ainsi que l'application éventuelle des recommandations passe par une collaboration voire un travail d'équipe entre le VGQ et la CAP. L'impact de l'audit de performance passe en effet par le désir de changement des gestionnaires et le support de la CAP aux recommandations du VGQ (Morin, 2008). Notre analyse nous conduit à avancer qu'un pouvoir coercitif du VGQ pourrait contribuer

aux changements attendus de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise, en d'autres mots, à renforcer l'impact de l'audit de performance. D'autres études sont cependant nécessaires pour approfondir cet aspect. Quant aux pressions mimétiques représentant des actions concrètes pour imiter des organismes similaires, elles pourraient se faire rares en raison des difficultés d'imiter avec justesse leurs mécanismes de gestion, compte-tenu des objectifs et acteurs multiples (Amar et Berthier, 2007), des mesures et des programmes propres à chaque organisme (VGQ, 2008-2009, p. 5-35).

L'impact global lent et modéré pourrait en partie s'expliquer par le fait que les pressions coercitives forcent des changements (dans certains cas, ils tardent même si forcés) alors que les pressions normatives (en plus grand nombre) ne les forcent pas. Les pressions mimétiques sont pour leur part peu présentes possiblement en raison des difficultés à comparer des organismes similaires. Il serait ainsi pertinent d'étendre notre étude à d'autres administrations afin d'approfondir le sujet en fonction de la nature des pressions. Examiner si une augmentation du pouvoir coercitif du VGQ permettrait une application plus rapide et intégrale des recommandations serait également pertinent. Ajoutons que l'impact de l'audit de performance en matière de développement durable résulte pour sa part sur des pressions normatives. Il serait pertinent d'examiner spécifiquement cet aspect, considérant le débat social dont fait l'objet l'environnement.

En reposant sur l'analyse de rapports d'audit de performance et de suivi du VGQ, de journaux des débats de la CAP et de rapports annuels de gestion des audités, notre étude répond à l'appel de Reichborn-Kjennerud et Johnsen (2018) d'utiliser d'autres sources de données que la perception des gestionnaires des organisations auditées. Par des concepts empruntés à la théorie néo-institutionnelle, elle contribue à expliquer ce qui pousse les administrations publiques aux changements à la suite de l'audit de performance, raffinant du coup la discussion sur l'impact de l'audit de performance. L'étude comporte certaines limites dont le fait qu'elle a porté par convenance sur seulement deux administrations publiques. Pour demeurer cohérent avec l'approche inductive qualitative utilisée, il ne saurait donc être question d'en généraliser les

résultats. De plus, l'étude ne prend pas en considération les facteurs de motivation des gestionnaires qui pourraient dépendre de facteurs tels que leur compétence, comportement éthique, formation et expérience professionnelle. La résistance des gestionnaires à ne pas appliquer certaines recommandations pourrait en effet s'expliquer par leur manque de volonté ou leur incapacité à le faire. Ces aspects pourraient faire l'objet de recherches futures.

Sur le plan pratique, les administrations à l'étude avaient entrepris des changements pour améliorer les services fournis avant l'arrivée du VGQ. Le VGQ a toutefois contribué aux changements déjà entamés en recommandant des corrections et des pratiques de gestion préventives. En abordant les actions/besoins des parties prenantes, l'étude alimente la réflexion sur l'impact de l'audit de performance. Le VGQ aurait ainsi besoin de pouvoir coercitif, comme des sanctions auxquelles l'administration auditée pourrait être assujettie si elle ne met pas en application dans le délai imparti toutes ses recommandations. La CAP devrait continuer à soutenir le VGQ, tant par ses questions posées aux gestionnaires lors des débats que par l'élaboration de lois qui lui donneraient plus de pouvoir. La CAP occupe en effet une place de choix pour faire entendre la voix du VGQ auprès des politiciens. Les gestionnaires de l'administration publique ont avantage à comprendre l'utilité des recommandations du VGQ. Une collaboration continue entre les auditeurs, les parlementaires et les gestionnaires est essentielle pour avoir l'impact attendu de l'audit de performance sur l'administration publique.

Bibliographie

- Amar, A. et Berthier, L. 2007. « Le nouveau management public : avantages et limites ». *Gestion et management publics*, 5 (décembre): 1-14.
- Beauregard, C. et Dumas, A. 2004. « Le Vérificateur général du Québec et la vérification d'optimisation des ressources : évolution et perspectives ». *Canadian Public Administration* 47: 207-224.
- Blais, M. et Martineau, S. 2006. « L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes ». *Recherches Qualitatives* 26 (2): 1-18.

- Centre de services partagés du Québec (CSPQ). 2010 à 2017. *Rapport annuel de gestion 2010-2011; 2011-2012; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015; 2015-2016; 2016-2017*. Les rapports sont disponibles en version PDF dans le site Web du CSPQ: www.cspq.gouv.qc.ca.
- Choffel, D. et Aldrin, J. 2015. « Réflexions autour de la notion « *d’accountability* » à travers l’application d’une grille d’analyse sur deux études de terrain en management public ». *Gestion et management public*, 4 (1): 45-58.
- Colwell, S. R. et Joshi, A. W. 2013. “Corporate ecological responsiveness: Antecedent effects of institutional pressure and top management commitment and their impact on organizational performance”. *Business Strategy and Environment* 22 (2): 73-91.
- Commission de l’administration publique (CAP). Québec. Assemblée nationale. 2009. 39^e législature, 1^{ere} session. *Journal des débats de la Commission permanente de l’administration publique. Le mardi 27 octobre 2009 – Vol. 41 N^o 10. Audition portant sur les interventions en matière d’habitation*. Disponible en version PDF dans le site Web de l’Assemblée nationale: www.assnat.qc.ca.
- _____. 2015. 41^e législature, 1^{ere} session. *Journal des débats de la Commission permanente de l’administration publique. Le mercredi 25 mars 2015 Vol. 44 N^o 11. Audition sur le chapitre 3 du rapport du Vérificateur général du printemps 2014 portant sur l’acquisition de biens et de services*. Disponible en version PDF dans le site Web de l’Assemblée nationale: www.assnat.qc.ca.
- _____. 2018. 41^e législature, 1^{ere} session. *Journal des débats de la Commission permanente de l’administration publique. Le mardi 13 février 2018 Vol. 44 N^o 55. Audition du Vérificateur général sur sa gestion administrative et sur ses engagements financiers*, p. 20 Disponible en version PDF dans le site Web de l’Assemblée nationale: www.assnat.qc.ca.
- Dees, M. 2012. « Le vérificateur dans le secteur public : le trait d’union de l’administration publique ». *Télescope* 18 (3): 8-32.
- DiMaggio, P. J. et Powell, W. W. 1983. “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality”. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.

- Facal, J. et Mazouz, B. 2013. « L'imputabilité des dirigeants publics : éléments de théorie et observations tirées de l'expérience québécoise ». *Revue française de gestion* 39 (237): 117-132.
- Fernández-Alles, M. D et Llamas-Sánchez, R. 2008. "The neoinstitutional analysis of change in public services". *Journal of Change Management* 8 (1): 3-20.
- Fryer K., Antony J. et Ogden S. 2009. "Performance management in the public sector". *International Journal of Public Sector Management* 22 (6): 478-498.
- Gouvernement du Québec. 2002. *Guide sur le rapport annuel de gestion*. Disponible en version PDF dans le site Web du Secrétariat du Conseil du trésor: www.tresor.gouv.qc.ca
- Malsch, B., Morin, D. et M.-S. Tremblay. 2012. « Collusion et corruption dans les administrations : les vérificateurs généraux seraient-ils condamnés à n'être que des tigres de papier ? » *Télescope* 18 (3): 173-180.
- Mazouz, B., Leclerc J. et Tardif M. J.-B. 2008. « *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique* ». Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Mazouz, B., Sponem, S. et Rousseau, A. 2015. « Le gestionnaire public en question : La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale ». *Revue française de gestion* 250 (5): 89-104.
- Morin, D. 2000. « La vie après une mission de vérification de l'optimisation des ressources : le point de vue des gestionnaires ». *Administration publique du Canada* 43 (4): 432-452.
- Morin, D. 2001. "Influence of value for money audit on public administrations: looking beyond appearances". *Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities* 17 (2): 99-117.
- Morin, D. 2008. "Auditors general's universe revisited: An exploratory study of the influence they exert on public administration through their value for money audits". *Managerial Auditing Journal* 23 (7): 697-720.
- Morin, D. 2012. « Les auditeurs législatifs : héros intouchables ? » *Télescope* 18 (3): 110-130.
- Morin, D. 2014. "Auditors general's impact on administrations: A pan-Canadian study (2001–2011)". *Managerial Auditing Journal* 29 (5): 395-426
- Munir, R. et Baird, K. 2016. "Influence of institutional pressures on performance measurement systems". *Journal of Accounting & Organizational Change* 12 (2): 106-128.

- Ouellet, N. 2012. « L’audit de la gouvernance : au service d’une plus grande transparence ». *Télescope* 18 (3): 157-171.
- Radcliffe, V. S. 2008. “Public secrecy in auditing: What government auditors cannot know”. *Critical Perspectives on Accounting* 19 (1): 99-126.
- Raudla, R., Taro, K., Agu, C. et Douglas, J. W. 2015. “The impact of performance audit on public sector organizations: The case of Estonia”. *Public Organization Review* 16 (2): 217-233.
- Reichborn-Kjennerud, K. 2013. “Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway”. *Public Administration* 91 (3): 680-695.
- Reichborn-Kjennerud, K., et Johnsen, Å. 2018. “Performance audits and supreme audit institutions’ impact on public administration: the case of the office of the auditor general in Norway”. *Administration & Society* 50 (10): 1422-1446.
- Skærbæk, P. 2009. “Public sector auditor identities in making efficiency auditable: The National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer”. *Accounting, Organizations and Society* 34: 971-987.
- Société d’habitation du Québec (SHQ). 2007 à 2017. *Rapport annuel de gestion 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015; 2015-2016; 2016-2017*. Les rapports sont disponibles en version PDF dans le site Web de la SHQ: www.habitation.gouv.qc.ca.
- Tremblay, M.-S. et Malsch, B. 2012. « L’explosion de l’audit dans le secteur public : le risque d’une illusion de contrôle ». *Télescope* 18 (3): 1-7.
- Vacca A. 2014. “Court of auditors’ performance auditing as a tool to enhance economy, efficiency, effectiveness and transparency in the public administration, an Italian perspective: strengths and weakness”. *International Journal of Public Law and Policy* 4 (2): 103-119.
- Vérificateur général du Québec (VGQ). 2008-2009. *Rapport du VGQ à l’Assemblée nationale pour l’année 2008-2009, Tome II, Chapitre 5. Interventions en matière d’habitation. Entité vérifiée: Société d’habitation du Québec*. Disponible en version PDF dans le site Web du VGQ: www.vgq.qc.ca.

_____. 2012-2013. *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013, Vérification de l'optimisation des ressources, Automne 2012, Chapitre 6. Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources. Interventions en matière d'habitation. Société d'habitation du Québec, Office municipal d'habitation de Montréal.* Disponible en version PDF dans le site Web du VGQ: www.vgq.qc.ca.

_____. 2014-2015. *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015, Vérification de l'optimisation des ressources, Printemps 2014, Chapitre 3. Acquisitions de biens et de services, Centre de services partagés du Québec.* Disponible en version PDF dans le site Web du VGQ: www.vgq.qc.ca.

_____. 2016-2017. *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017, Vérification de l'optimisation des ressources, Printemps 2016, Chapitre 9. Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources. Centre de services partagés du Québec: acquisitions de biens et de services.* Disponible en version PDF dans le site Web du VGQ: www.vgq.qc.ca.

Zhang, Y., Wei, Y. et Zhou, G. 2018. "Promoting firms' energy-saving behavior: the role of institutional pressures, top management support and financial slack". *Energy Policy* 115: 230-238.