

Les auditeurs législatifs : héros intouchables ?

Danielle Morin

Volume 18, numéro 3, automne 2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1013778ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1013778ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

L'Observatoire de l'administration publique

ISSN

1203-3294 (imprimé)

1929-3348 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Morin, D. (2012). Les auditeurs législatifs : héros intouchables ? *Télescope*, 18(3), 110–130. <https://doi.org/10.7202/1013778ar>

Résumé de l'article

Les auditeurs législatifs seraient-ils devenus les derniers héros de la saine gestion des Administrations ? Alors que la disgrâce frappe sans délai les élus et les Administrations, que leurs décisions soient légitimes ou non, les auditeurs législatifs échappent davantage au tribunal de l'opinion publique. La fonction d'auditeur législatif semble dorénavant entourée d'une aura de crédibilité acquise pour avoir dénoncé des dérives de la gestion des affaires publiques. Mais au-delà de cette aura, la fonction et la portée du travail des auditeurs législatifs sont encore très méconnues de la population, des élus et de la presse. L'analyse de deux événements survenus récemment, alors que des vérificateurs généraux se sont retrouvés eux-mêmes dans la controverse, a fait ressortir cette méconnaissance des principaux enjeux liés à la fonction d'auditeur législatif.

LES AUDITEURS LÉGISLATIFS : HÉROS INTOUCHABLES?

Par **Danielle Morin**¹, Professeure titulaire à HEC Montréal et détentrice du professorship d'audit Roland-Chagnon • danielle.morin@hec.ca

RÉSUMÉ Les auditeurs législatifs seraient-ils devenus les derniers héros de la saine gestion des Administrations? Alors que la disgrâce frappe sans délai les élus et les Administrations, que leurs décisions soient légitimes ou non, les auditeurs législatifs échappent davantage au tribunal de l'opinion publique. La fonction d'auditeur législatif semble dorénavant entourée d'une aura de crédibilité acquise pour avoir dénoncé des dérives de la gestion des affaires publiques. Mais au-delà de cette aura, la fonction et la portée du travail des auditeurs législatifs sont encore très méconnues de la population, des élus et de la presse. L'analyse de deux événements survenus récemment, alors que des vérificateurs généraux se sont retrouvés eux-mêmes dans la controverse, a fait ressortir cette méconnaissance des principaux enjeux liés à la fonction d'auditeur législatif.

ABSTRACT Are legislative auditors the last watchdogs of sound management within administrations? Whereas elected officials and administrations are open to being immediately castigated, legislative auditors seem, in the court of opinion, to be able to do no wrong, regardless of whether their decisions are legitimate or not. The function of legislative auditor apparently has an aura of credibility stemming from his or her denunciations of maladministration. When stripped of this halo, however, the function and scope of the legislative auditor's work continues to be poorly understood by the public, elected officials and the media. The analysis of two recent controversial events in which auditors general figured prominently underscores the generalized lack of awareness of the main challenges related to the legislative auditor function.

Pour citer cet article : Morin, D. (2012). « Les auditeurs législatifs : héros intouchables ? », *Télescope*, vol. 18, n° 3, p. 110-130.

Au cours des treize dernières années, j'ai eu l'occasion d'interviewer des auditeurs législatifs, au Canada et en France, qui avaient dans le passé dirigé, ou dirigeaient encore, une Institution supérieure de contrôle. J'ai aussi eu l'occasion d'interviewer un grand nombre d'auditeurs œuvrant au sein de ces institutions. Ce qui m'a frappée notamment c'est cette espèce de certitude qui habite les auditeurs qu'ils sont les personnes toutes désignées pour faire ce qu'ils font et, aussi, qu'ils font la « bonne » chose. Les auditeurs, en toute légitimité, pensent qu'ils font la « bonne » chose et qu'ils servent inlassablement la « reddition de comptes » des Administrations. Ce désir des auditeurs d'être perçus comme compétents, indépendants, rigoureux ne peut faire autrement que transcender la vision qu'ils ont de leur rôle, de leurs actions et de leur incidence sur les Administrations. Les auditeurs législatifs sont-ils à ce point « parfaits » qu'ils peuvent échapper à tout

¹ Je voudrais remercier Sarah Megas, étudiante à Sciences Po (Paris) au sein de l'École de droit – Carrières judiciaires et juridiques, qui a effectué la recension des faits entourant la nomination de M. Michael Ferguson au titre de vérificateur général du Canada.

questionnement concernant leur efficacité à assumer le contrôle et la reddition de comptes des Administrations? Cette « absoluton », cette « immunité » et cette « omnipotence » qui leur sont données d'emblée par la population sont-elles invariablement méritées par les auditeurs législatifs?

Michael Power (1997), l'auteur du célèbre ouvrage *The Audit Society: Rituals of Verification*, a dénoncé ce qu'il appelle l'« essentielle obscurité » (*essential obscurity*) qui entoure la véritable contribution des auditeurs au mieux-être de nos sociétés, de même que leur capacité à satisfaire les attentes élevées qu'ont les autorités à leur endroit. Il a contesté vertement les bénéfices engendrés par l'instauration de telles formes de contrôle dans nos sociétés. Il évoque une sorte de « conspiration » entre les Administrations et les politiciens, les auditeurs étant dès lors susceptibles de devenir des « faire-valoir » plutôt que de véritables « contrôleurs » des Administrations. Tous les éléments sont en place pour que cette « essentielle obscurité » quant à l'impact de l'audit et ce « flou » quant à la nature de l'assurance fournie par les auditeurs non seulement existent, mais soient entretenus par les différents intervenants dans le cadre de missions d'audit de performance² effectuées par les Institutions supérieures de contrôle (ISC). Les auditeurs veulent penser que leur travail est utile et qu'il soit ainsi perçu par le public. Les Administrations veulent montrer qu'elles se plient volontiers à une reddition de comptes, ce qui est incontournable dans toute démocratie bien articulée. Les parlementaires souhaitent montrer qu'ils assument convenablement leur rôle de contrôle de l'Exécutif; ils s'appuient par ailleurs en bonne partie sur le travail des auditeurs pour ce faire. Il y a donc ici une communion d'intérêts qui peut aboutir à une profession de foi (du moins en public) en l'efficacité de l'audit, et cela, que l'on soit auditeur, représentant de l'Administration ou parlementaire. Par conséquent, il peut arriver que pour des raisons politiques ni l'Administration ni le Parlement n'aient intérêt à dénoncer les ratés des auditeurs législatifs lorsqu'ils surviennent (Morin, 2012).

Bien des qualités et des habiletés sont reconnues d'emblée aux auditeurs législatifs et en font des contrôleurs crédibles des Administrations : ils sont indépendants; ils sont compétents; ils sont apolitiques; ils ont une influence sur les administrations; ils ont raison; ils servent invariablement le Parlement. C'est à travers des événements récents survenus au Canada, alors que des auditeurs législatifs se sont eux-mêmes trouvés au centre de la controverse, que j'ai pu noter l'absence de remises en question de la valeur des auditeurs législatifs eux-mêmes et de la valeur de leur travail, et cela, même si les circonstances en présence auraient pu justifier des questionnements à leur égard. Alors que tous les acteurs de la scène

² L'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI, 2006a) définit ainsi l'audit de performance : « [...] 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. » Dans le présent article, nous utilisons « audit de performance » en guise d'appellation pour ce type de mandat, « vérification de l'optimisation des ressources » (*value-for-money audit*) est une autre appellation utilisée.

politique sont, un jour ou l'autre, interpellés derechef pour leurs actions ou leurs décisions impopulaires, légitimes ou non, les auditeurs législatifs semblent échapper non seulement au discrédit, mais aussi au débat public même lorsque les circonstances les mettent en cause directement. Les événements récents examinés portent sur la nomination de Michael Ferguson au titre de vérificateur général du Canada en novembre 2011 et sur le cas d'espionnage du vérificateur général de la Ville de Montréal, Jacques Bergeron, dénoncé en janvier 2011.

Cet article est organisé comme suit : je reviens d'abord sur l'éclosion de l'audit de performance dans les administrations publiques et sur les définitions de compétence et d'indépendance qui ont été établies par les auditeurs législatifs eux-mêmes. Je me penche ensuite sur les fondements de cette reconnaissance que les auditeurs législatifs ont acquise au fil des ans particulièrement à travers leurs missions d'audit de performance et qui leur a mérité cette « aura » qui semble dorénavant entourer la fonction d'auditeur législatif. Après avoir présenté les faits entourant chacun des deux événements récents examinés, j'expose comment le débat a bifurqué vers d'autres enjeux que ceux impliquant les vérificateurs généraux eux-mêmes. En guise d'explication à cette sorte de confiance aveugle dont semblent jouir les auditeurs législatifs, j'avance que les Bureaux de vérificateur général font partie de ces rarissimes institutions publiques qui échappent (encore) à la désapprobation publique, et cela, peut-être en raison de l'aura entourant la fonction, mais aussi en raison d'une méconnaissance de leur véritable rôle et de la portée de leurs actions. Cette méconnaissance, qui n'est pas le seul fait de la population, mais aussi celui des élus et de la presse, mène à une surenchère des bienfaits associés aux interventions des auditeurs dans les Administrations, particulièrement après qu'ils eurent dénoncé des scandales.

■ L'AVÈNEMENT DE LA SOCIÉTÉ DE L'AUDIT³

Depuis trois décennies, les mandats d'un très grand nombre d'ISC ont été aménagés de telle sorte qu'elles peuvent dorénavant effectuer des audits de performance dans les Administrations auxquelles elles sont rattachées. Au Canada, en 1976, James J. Macdonnell, alors vérificateur général du Canada, servait un sérieux avertissement au gouvernement Trudeau selon lequel le Parlement et le gouvernement avaient perdu ou étaient sur le point de perdre le contrôle des dépenses publiques (Glynn, 1985, p. 9). En 1977, en réaction à la polémique causée par M. Macdonnell, le mandat du vérificateur général était élargi pour inclure la vérification de l'économie, de l'efficience et, dans une moindre mesure, de l'efficacité de la gestion des affaires publiques (Gray, Jenkins et Segsworth, 1993, p. 95). Dorénavant, le vérificateur général aurait une législation qui lui serait propre, et ses

³ L'expression « société de l'audit » est empruntée à Michael Power qui, en 1997, a dénoncé l'obsession du contrôle qui habite cette société de l'audit. Il avance que cette omniprésence de l'audit a entraîné une culture basée sur les indicateurs, là où l'audit est considéré comme une fin en soi, là où les intérêts de ceux au nom de qui l'audit est effectué ont été largement ignorés, là où la confiance a de moins en moins de place et là où l'observation devient plus généreusement récompensée que l'action.

devoirs et responsabilités seraient inscrits dans la Loi sur le vérificateur général⁴ (Banks, 1994). Les vérificateurs généraux des provinces ont vu élargir leur mandat subséquemment au cours des années 1970 et 1980.

L'avènement de l'audit de performance a constitué une véritable « migration » pour les auditeurs législatifs habitués qu'ils étaient à se concentrer exclusivement sur la légalité et la régularité des transactions des Administrations (Morin, 2011). En effet, l'audit de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacités des Administrations requiert de nouvelles expertises et des talents précis que les auditeurs n'avaient pas nécessairement acquis ou développés. Ce sont donc des ISC, quelquefois plus que centaines, qui ont entrepris cette odyssée avec la bénédiction des pouvoirs exécutif et législatif.

L'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), regroupant dorénavant près de cent quatre-vingt-dix pays (dont le Canada), sert de forum où sont discutées les tâches traditionnelles dévolues aux ISC et celles plus contemporaines relatives à l'audit de performance. Les normes internationales régissant le fonctionnement des ISC sont établies par l'INTOSAI (2006a), plus précisément par ce que les membres ont appelé la Déclaration de Lima qu'ils ont adoptée en 1977. Les sections 5 et 6 de cette déclaration portent respectivement sur la nécessaire indépendance de l'institution et sur celle de ses membres :

Section 5. Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures.
- [...]

Section 6. Indépendance des membres et des cadres des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

1. L'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques est indissolublement liée à celle de ses membres. Les membres sont les personnes qui ont à prendre les décisions au nom de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et qui doivent, de par leur propre responsabilité, rendre compte de ces décisions à des tiers, c'est-à-dire que les membres d'un organisme collectif ayant droit de décision ou le chef d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques lorsque la direction de cette dernière est confiée à une seule personne.
2. L'indépendance des membres doit être garantie par la Constitution. En particulier, les procédures de révocation doivent être inscrites dans la Constitution et ne doivent pas compromettre l'indépendance des membres. La méthode de nomination et de révocation des membres est fonction de la structure constitutionnelle du pays en cause.

⁴ L.R.C., 1985, chapitre A-17.

3. En ce qui concerne leur carrière professionnelle, les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent être libres de toutes pressions que pourraient exercer les services contrôlés et ne doivent pas être subordonnés à ces services.

Les normes internationales insistent sur l'indispensable distance que les auditeurs législatifs doivent garder envers l'Administration afin de se soustraire aux éventuelles pressions politiques qui les empêcheraient de faire leur travail en toute objectivité. Les modes de nomination et de révocation des auditeurs législatifs sont aussi une barrière empêchant les possibles tentatives d'intimidation de l'Administration envers les auditeurs législatifs. Selon la Déclaration de Mexico (INTOSAI, 2006b) : « Leur nomination est pour une période suffisamment longue et déterminée afin qu'ils puissent remplir leur mandat sans crainte de représailles. » La nomination de l'auditeur législatif pour un mandat de dix ans non renouvelable est une protection additionnelle pour l'objectivité de la fonction et le protège des sautes d'humeur des politiciens au pouvoir à l'endroit d'auditeurs législatifs qui auraient produit des rapports dénonçant des lacunes dans la gestion des affaires publiques, au grand déplaisir du gouvernement en place.

Au regard des compétences du personnel des ISC, c'est la section 14 de la Déclaration de Lima (INTOSAI, 2006a) qui établit les critères de base :

Section 14. Personnel de contrôle

1. Les membres et les agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent posséder la compétence et la probité requises pour réaliser pleinement les tâches qui leur sont confiées.
2. Lors du recrutement du personnel des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, il faut d'abord chercher à embaucher des candidats possédant des connaissances et des capacités au-dessus de la moyenne et une expérience professionnelle satisfaisante.
3. Il faut accorder une attention particulière au perfectionnement théorique et pratique de tous les membres et agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques par le biais de programmes internes, universitaires et internationaux; ce perfectionnement doit être appuyé par tous les moyens possibles tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Le perfectionnement professionnel doit déborder le cadre traditionnel des connaissances en droit, en économie et en comptabilité et doit comporter la connaissance d'autres techniques de gestion d'entreprise y compris l'informatique.

[...]

Ces normes internationales, qui n'ont bien sûr pas force de loi, sont destinées à inspirer les législations propres aux ISC dans chaque pays. Par exemple, la Loi sur le vérificateur général du Canada⁵ prévoit notamment que la nomination et la révocation du titulaire de la fonction soient approuvées par le Sénat et la Chambre des communes :

⁵ L.R.C., 1985, chapitre A-17.

3. (1) Le gouverneur en conseil nomme un vérificateur général du Canada par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

(1.1) Le vérificateur général occupe sa charge à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

[...]

- (3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

L'inamovibilité et la durée du mandat de dix ans permettent au vérificateur général d'avoir les coudées franches dans l'exercice de ses fonctions, que ce soit pour le choix des organisations et des programmes audités, de la portée et du nombre de missions d'audit effectuées, de la teneur des rapports produits ou de la possibilité d'effectuer les suivis sur les travaux antérieurs. La durée fixe de dix ans permet aussi au vérificateur général de continuer d'exercer ses fonctions indépendamment des changements de gouvernement susceptibles de se produire sur une aussi longue période. Enfin, le fait que le mandat soit non renouvelable fait en sorte que le titulaire de la fonction ne soit pas tenté de faire des « concessions » à l'Administration en cours ou en fin de mandat afin d'être renouvelé dans la fonction.

Être vérificateur général, c'est assumer une fonction d'État. Les notions d'indépendance et de compétence prennent dès lors une tout autre dimension que celle inhérente à la pratique de l'audit de sociétés du secteur privé. Au-delà des compétences techniques en audit – au Canada, généralement reconnues aux comptables agréés et aux comptables généraux licenciés étant donné leur cursus dans la profession comptable –, le titulaire de cette fonction d'État ne peut se contenter d'assumer ses tâches en professionnel compétent. Il est dorénavant un fonctionnaire d'État, au service des élus, qui habitera une « maison de verre » pendant les dix années de son mandat. Conséquemment, des obligations – bien au-delà de celles que l'expert-comptable a pu assumer dans sa pratique de l'audit dans le passé – viennent avec l'acceptation de ce poste.

Dans la « société de l'audit », les auditeurs législatifs occupent désormais une position de premier plan au regard du contrôle et de la reddition de comptes des Administrations. En effet, les auditeurs législatifs pouvant dorénavant se prononcer publiquement sur l'économie, l'efficacité et l'efficience de la gestion des gouvernements, leurs révélations sont craintes par les élus au pouvoir et elles permettent d'alimenter l'opposition dans ses critiques du gouvernement élu. La population, sachant le contrôleur à l'œuvre, a confiance que les dérives de l'Administration, le cas échéant, seront mises au grand jour.

Le retentissement des auditeurs législatifs, lorsqu'ils révèlent des scandales, est indéniable. Ainsi, que les auditeurs législatifs le veuillent ou non, ils se retrouvent bien souvent au centre de luttes politiques durant leur mandat de dix ans. Il s'agit là d'une autre raison prêchant en faveur du maintien de l'indispensable distance envers l'Administration et de l'inscription de leur indépendance (celle de l'institution et celle de ses membres) dans les textes de loi. Sinon, les auditeurs

législatifs risquent fort d'être complètement instrumentalisés par le pouvoir politique, que ce soit par l'opposition ou par le gouvernement.

Lorsque les auditeurs accomplissent leur rôle dans la controverse, dans le scandale et dans l'émoi médiatique, leurs interventions ont un impact retentissant dans l'opinion publique faisant d'eux des « héros » aux yeux de citoyens excédés par les dérives et la mauvaise gestion des Administrations. Néanmoins, est-ce que ces « héros » dénonciateurs sont pour autant des « héros » porteurs de véritables changements dans les Administrations? Cette question demeure entière.

■ DEPUIS PLUS DE TRENTE ANS QUE LES AUDITEURS LÉGISLATIFS S'ATTAQUENT À L'ÉCONOMIE, À L'EFFICIENCE ET À L'EFFICACITÉ DES ADMINISTRATIONS : QUELLES TRACES ONT-ILS LAISSÉES ?

Bien qu'encore peu nombreuses, les études sont révélatrices des limites et de la faillibilité des auditeurs législatifs qui effectuent des missions d'audit de performance.

La mesure de l'impact de l'audit de performance sur les Administrations par les auditeurs eux-mêmes ne semble pas faire l'objet d'amples questionnements. En effet, que ce soit en Europe, en Grande-Bretagne, en Amérique du Nord, en Australie ou en Nouvelle-Zélande, les ISC produisent encore très peu d'information sur leur incidence sur les Administrations. Les auditeurs continuent de s'appuyer sur une mesure pour le moins imparfaite de leur impact, soit le nombre de recommandations mises en œuvre par les audités. Seul le National Audit Office britannique a innové en présentant un ratio mettant en relation les économies réalisées et les coûts de l'audit (Lonsdale, Wilkins et Ling, 2011 ; Sterck, 2007 ; Talbot et Wiggan, 2010).

En ce qui concerne l'effet sur la gouvernance des organisations publiques, plusieurs chercheurs ont pressenti la « paralysie » qui peut en quelque sorte affecter les managers dont les décisions sont sujettes à un audit ou à une évaluation et la baisse potentielle de la performance globale due à une inflation des coûts liés à la présence de systèmes de contrôle (Bromiley et Cummings, 1995 ; Deming, 1986 ; Gordon, 1998 ; Hammel, 1977 ; Light, 1993 ; Merchant, 1990 ; Power, 1994 ; Ridgway, 1956 ; Smith, 1993 et 1995).

Sur un plan plus macroéconomique, une étude comprenant quarante pays et portant sur l'impact de la présence d'ISC sur les politiques fiscales de ces pays, leur productivité et l'efficacité des gouvernements n'a fait ressortir aucune relation significative entre la présence de ces ISC et les trois variables étudiées, ce qui amène les auteurs de cette étude à conclure que les ISC peuvent devenir des organisations « superflues » dans un contexte de rareté des ressources financières publiques (Blume et Voigt, 2007). Une étude sur les auditeurs de performance de cinquante-six institutions d'audit d'États américaines (U.S. State Audit Agencies) en arrive à la conclusion que les milliards de dollars dépensés durant les dix dernières années pour la création de ces institutions d'audit n'ont pas constitué un bon investissement pour les contribuables. L'étude remet en doute l'efficacité de l'audit en tant qu'instrument de contrôle des Administrations de même que la capacité des auditeurs à suivre les grands courants de changements dans la gestion des

affaires publiques et à adapter en conséquence leur pratique de l'audit (Friedberg et Lutrin, 2005).

Radcliffe (2008) s'est penché sur une mission d'audit de performance effectuée en 1996 par l'auditeur législatif de l'Ohio portant sur le Cleveland City School District. Les problèmes connus dans ces écoles étaient de notoriété publique, et ce, depuis de nombreuses années : les questions de race, de pauvreté et d'inégalités sociales étaient au cœur du chaos vécu dans les écoles de ce district. Les auditeurs se sont bornés à formuler des solutions de type administratif (par exemple, changer le système de rémunération, couper les budgets et les salaires, renouveler les systèmes informatiques, etc.) : ce faisant, ils ont apporté des solutions exclusivement administratives à des problèmes essentiellement sociaux et politiques. L'auteur de cette étude se dit concerné par l'impact sur les rapports de ces comportements des auditeurs qu'il qualifie de « stratégiques ». Il se désole du fait que les auditeurs se transforment parfois en maîtres de l'illusion contribuant par leurs interventions à apaiser les consciences plus qu'à les éveiller (Radcliffe, 2008).

Sur une note plus positive, une étude sur l'influence exercée par le vérificateur général du Québec sur la gestion des organisations gouvernementales québécoises telle qu'elle est perçue par les audités montre que les auditeurs ne peuvent certes pas prétendre avoir une influence décisive sur le cours de vie organisationnelle des entités qu'ils vérifient, mais que leurs rapports sont utiles à titre d'instruments de changement ou de référence, leurs recommandations sont généralement jugées pertinentes et ils ont incité les audités à l'action. Cette étude révèle également que les audités utilisaient parfois les auditeurs comme « avertisseurs » (*whistle blowers*) auprès des autorités (Morin, 2008). L'effet de prévention exercé par les auditeurs sur les représentants des Administrations, susceptibles qu'elles sont de faire l'objet d'une mission d'audit de performance, serait effectivement présent chez les audités des organisations gouvernementales du Canada et du Québec. Le fait de savoir que tôt ou tard les auditeurs les visiteront de nouveau aurait l'heur de motiver les audités à corriger des déficiences, à être plus prudents dans leur gestion, à adopter de meilleures pratiques de gestion, à donner suite aux recommandations et à éviter des pratiques de gestion abusives. Cet effet de prévention se voudrait davantage éducatif que coercitif aux yeux des audités (Morin, 2000 et 2008).

La mesure de l'impact des auditeurs sur les Administrations demeure un défi que peu de chercheurs ont relevé. La disponibilité de données objectives quant à l'impact de ces missions et la difficulté d'isoler les interventions des auditeurs en tant que facteur de changement des Administrations sont les principaux obstacles rencontrés. Les témoignages des auditeurs ou les données fournies par eux sont de peu d'utilité. Certaines recherches sont basées sur les témoignages de représentants des Administrations : il s'agit là d'une source de données plus objectives, mais elle demeure néanmoins imparfaite. Les audités peuvent enjoliver les choses en maximisant les retombées liées aux passages des auditeurs. Les conséquences sur eux ou sur l'Administration qu'ils évoquent sont souvent difficilement vérifiables, que ce soit l'effet de prévention exercé par les visites périodiques des auditeurs ou les pratiques de gestion qui ont supposément changé à la suite des interventions des auditeurs dans leur organisation.

Plusieurs études confirment que les parlementaires sont des alliés sûrs des auditeurs législatifs pour améliorer la qualité de la reddition de comptes par les Administrations et aussi pour accroître les chances d'impact des auditeurs sur les Administrations au moyen des missions d'audit de performance (Brown, 2007; Malloy, 2004; Morin, 2008; Pollitt et autres, 1999; Roberts et Pollitt, 1994; Vanlandingham, 2006). Les études reconnaissent aussi la nécessité d'une véritable indépendance de fait et d'esprit des auditeurs législatifs à l'égard du pouvoir exécutif (Funnell, 1994; Morin, 2010; Norton et Smith, 2008; Wheat, 1991).

Il appert toutefois que le contrôle et la reddition de comptes des Administrations ne s'accomplissent pas toujours aussi allègrement que le prétendent les ISC et les élus. En effet, quelques études révèlent que les auditeurs législatifs se transforment parfois en « légitimistes » des actions des gouvernements. C'est en se faisant les complices (sans doute involontaires) des Administrations, par exemple en ne révélant pas leurs « secrets publics » ou encore en adoptant le discours dominant au regard de ce qu'est la « bonne » gestion, qu'il leur arrive de transgresser leurs propres frontières d'intervention (Radcliffe, 2008). Ce peut être aussi en ne demandant pas les comptes aux Administrations sur des pratiques de gestion issues du discours dominant (dont ils se sont parfois faits eux-mêmes les promoteurs) qu'on peut penser que l'équilibre que les auditeurs doivent maintenir pour assumer leurs fonctions en toute indépendance n'a pas été assuré (English, 2007; Gendron, Cooper et Townley, 2001).

Une étude portant sur les relations entretenues par la Cour française des comptes avec le Parlement et l'Administration a permis de mettre en lumière des failles importantes au regard de la qualité de la reddition de comptes effectuée dans le cadre de missions d'audit de performance (Morin, 2012). La communion d'intérêts entre les parties impliquées et les opinions « toutes faites » sur la qualité de la reddition de comptes effectuée dans le cadre de ces missions contribuent à miner la qualité de ce processus démocratique. Par exemple, le Parlement crie haut et fort l'indispensable appui que la Cour lui apporte dans son devoir de contrôle de l'Exécutif : pourtant, depuis 2005, la loi a été modifiée pour permettre de débattre les rapports annuels de la Cour devant le Parlement et jusqu'en 2011 l'Assemblée nationale ne s'était toujours pas prévalu de cette prérogative (Morin, 2012).

Après plus de trente ans d'interventions dans les Administrations au moyen de missions d'audit de performance, on demeure toujours dans l'obscurité quant à l'influence réelle des auditeurs législatifs sur les Administrations. Cela laisse place à la pensée magique véhiculée par les ISC elles-mêmes et les Parlements au regard des bienfaits sur la gestion des affaires publiques découlant du passage des auditeurs dans les Administrations. Les scandales que les auditeurs législatifs dénoncent périodiquement et qui reçoivent un grand écho dans la presse entretiennent cette « croyance » en leur inébranlable efficacité. Les auditeurs législatifs seraient-ils devenus des héros à l'abri de toute remise en question de leur légitimité, de leur compétence et de leur pertinence ?

■ L'AURA ENTOURANT LES AUDITEURS LÉGISLATIFS AU CANADA

Le mandat de Sheila Fraser en tant que vérificatrice générale du Canada (2001-2011) aura été marqué par le scandale du Programme de commandites qu'elle a mis au jour en février 2004. La vérificatrice générale aura trouvé des lacunes majeures dans la gestion de ce programme et elle utilisera des mots forts pour décrire ces lacunes : « Les personnes ayant la responsabilité de gérer le Programme ont violé les propres règles du gouvernement dans la façon dont elles ont sélectionné les agences de communications et leur ont attribué des contrats », écrira-t-elle dans son rapport⁶. Des centaines de milliers de téléspectateurs (Radio-Canada, 2005) suivront assidûment les audiences de la Commission d'enquête Gomery créée à la suite du dévoilement de ce scandale par la vérificatrice générale. Les audiences dureront neuf mois pour se terminer le 17 juin 2005, et cette commission s'avérera la plus coûteuse de l'histoire du Canada. Les témoignages de cent quatre-vingt-quatre témoins seront entendus : députés et ministres du Parti libéral du Canada, fonctionnaires et dirigeants d'agences de communication et de publicité proches du Parti libéral. En août 2005, avant la rédaction de son rapport final, le juge Gomery demandera à la population de lui faire part de son point de vue sur ce scandale. Des milliers de citoyens répondront à cet appel (Radio-Canada, 2005).

En 2004, ce n'était pas une première pour Mme Fraser de mettre le pouvoir politique sur la sellette. En effet, en décembre 2002 elle dévoilait une véritable dérive du gouvernement libéral de Jean Chrétien au regard des coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu. Les coûts de mise en place de ce programme devaient s'élever initialement à 2 millions de dollars nets des revenus générés : la vérificatrice générale découvrit en 2002 que les coûts réels étaient 500 fois plus élevés que prévu, soit 1 milliard de dollars. En 2004, il était prévu que le programme des armes à feu coûterait 2 milliards de dollars avant d'être véritablement fonctionnel (Radio-Canada, Zone libre, 2004).

Il n'en fallait pas plus pour asseoir définitivement la crédibilité de Mme Fraser en tant que contrôleur indépendant, compétent et apolitique de l'Administration fédérale. Elle aura contribué à créer une sorte d'aura, non seulement autour de sa personne, mais aussi autour de sa fonction d'auditeur législatif. Jamais un rapport d'un vérificateur général n'avait eu autant de visibilité auprès de l'opinion publique canadienne pendant une période aussi longue. Les échos de son rapport sur le Programme de commandites se répercuteront pendant près de deux ans après sa publication en février 2004. Difficile de croire que les auditeurs législatifs ailleurs au Canada n'aient pas bénéficié de cette « aura » de crédibilité méritée par Mme Fraser. C'est du moins ce que certains événements récents peuvent laisser penser.

La plupart des élus connaissent à un moment ou à un autre de leur mandat l'opprobre public en raison de décisions qu'ils ont prises ou d'actes qui leur sont reprochés. En examinant quelques événements récents impliquant des auditeurs législatifs, on pourra constater que lorsqu'ils sont eux-mêmes l'objet de la controverse, à la différence des gouvernements, il tarde avant que le discrédit ne les

⁶ Extrait du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2003.

frappe. En effet, les débats bifurquent en remettant plutôt en cause les intervenants gravitant autour des auditeurs législatifs et non les auditeurs eux-mêmes qui jouissent d'une sorte d'amnistie quand il s'agit de remettre en doute la légitimité de leurs actions. Il semble que l'aura qui entoure les auditeurs législatifs les rende moins vulnérables à la désapprobation publique immédiate que ce n'est le cas d'autres acteurs de la scène publique.

■ LA NOMINATION DE MICHAEL FERGUSON AU TITRE DE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Le remplacement de Sheila Fraser, qui a terminé son mandat à la tête du Bureau du vérificateur général du Canada le 31 mai 2011, s'est effectué dans une controverse qui a pris par surprise les élus et, sans doute, le candidat lui-même Michael Ferguson. Alors qu'il se présentait devant le Comité permanent des comptes publics peu avant sa nomination officielle au titre de vérificateur général du Canada, M. Ferguson répondra aux critiques fusant de toute part concernant son unilinguisme anglais. Il dira (en français)⁷ :

Je veux maintenant aborder un des défis que je devrai relever si ma candidature est retenue. Je ne suis pas encore bilingue. Je viens d'une province bilingue où l'égalité des deux langues officielles est toujours une des premières considérations dans l'élaboration des politiques. Toutefois, je n'ai pas encore atteint un niveau de compétence suffisant en français. Je suis conscient qu'afin de bien respecter le Parlement et les citoyens du Canada, je devrai améliorer mes capacités linguistiques en français, ce que je m'engage à faire. Mes compétences ont déjà été évaluées et j'ai pris des mesures pour m'améliorer. (Témoignages, Paragraphe 1545, p. 15)

À la question du député Andrew Saxton (North Vancouver, PCC) lui demandant pour quelles raisons M. Ferguson pensait avoir été nommé à ce poste important, le futur vérificateur général répondra :

Fondamentalement, je pense apporter une gamme complète d'expériences. Il y a dans le monde des ressources humaines le concept qu'on appelle « rétroaction à 360° ». Si vous examinez mes antécédents dans la province du Nouveau-Brunswick, vous verrez que je suis passé du poste de contrôleur – qui reçoit les recommandations du Bureau du vérificateur général et doit les mettre en œuvre – à celui de vérificateur général, que j'ai occupé pendant cinq ans. À ce titre, j'étais appelé à faire des recommandations qui à mon avis pouvaient être mises en œuvre. J'ai enfin occupé le poste de sous-ministre des Finances qui m'amenait à mettre en œuvre certaines des recommandations que j'avais moi-même faites. J'ai donc une vaste expérience. J'ai été pendant cinq ans vérificateur général du Nouveau-Brunswick, et comme je l'ai dit dans mon exposé préliminaire, mon rendement dans ce poste est de notoriété publique. (Témoignages, Paragraphe 1550, p. 16)

⁷ Extrait de : 41^e législature, 1^{re} session, Comité permanent des comptes publics, Témoignages, lundi 31 octobre 2011.

L'avis de poste vacant pour le vérificateur général du Canada publié dans la *Gazette du Canada*⁸ mentionnait notamment les exigences ci-dessous à l'égard du futur titulaire du poste de vérificateur général :

La capacité de travailler de manière constructive et concertée avec divers intervenants tels les parlementaires et la fonction publique ainsi que la capacité de communiquer de façon efficace, par écrit et de vive voix (avec la confiance en soi et la présence d'esprit qui s'imposent) sont exigées. [...] La maîtrise des deux langues officielles est essentielle.

À la question du député Yvon Godin (Acadie-Bathurst, NPD) : « Vous avez pris connaissance de cela ? » (faisant ici allusion à l'avis de poste vacant), M. Ferguson de répondre :

Non ; en fait, je n'en ai pas pris connaissance. Une agence de recrutement avait pris contact avec moi et m'avait demandé si j'étais prêt à communiquer mon curriculum vitae. Elle avait à plusieurs reprises entendu citer mon nom à titre de candidat éventuel à ce poste. (Témoignages, Paragraphe 1555, p. 18) (Question posée en français par le député et répondue en anglais par M. Ferguson.)

Les propos de M. Ferguson trahissent plusieurs *a priori* qu'il entretenait à l'égard de la fonction de vérificateur général du Canada. D'abord, lorsqu'il avoue candidement ne pas avoir pris connaissance de l'avis de poste vacant pour le poste de vérificateur général du Canada avant de poser sa candidature, il laisse supposer qu'il connaissait déjà parfaitement les exigences que devait remplir le futur titulaire de la fonction. Là où il a erré en premier à cet égard, c'est d'oublier que la maîtrise des deux langues officielles au Canada serait essentielle dans l'exercice de ses futures fonctions. Pourtant, le bilinguisme n'était pas une nouveauté pour lui, l'égalité des deux langues officielles, disait-il, étant une considération d'importance dans l'élaboration des politiques au Nouveau-Brunswick où il a alterné entre les fonctions de contrôleur, de vérificateur général et de sous-ministre des Finances. Il semble que M. Ferguson ait fait le pari que sa maîtrise imparfaite du français ne poserait pas plus de problème dans sa fonction de vérificateur général du Canada que dans ses fonctions antérieures au Nouveau-Brunswick.

Par ailleurs, ses aller-retour entre l'Administration et le Bureau du vérificateur général, qu'il présente aux parlementaires comme étant un atout de compétence dans ses futures fonctions de vérificateur général du Canada, révèlent une incompréhension d'une dimension fondamentale de la fonction, soit celle de l'indépendance de l'institution et de ses membres face à l'Administration. Vraisemblablement, cette indispensable distance que le titulaire de la fonction de vérificateur général doit garder à l'égard de l'Administration ne faisait pas partie des priorités de M. Ferguson alors qu'il était en fonction au Nouveau-Brunswick. Il s'agit d'une réalité tout autre dans laquelle il évoluera dans ses nouvelles fonctions. En effet, les titulaires de la fonction durant les trente dernières années, que ce soit Kenneth Dye, Denis Desautels ou Sheila Fraser, ont été exemplaires quant à

⁸ *Gazette du Canada*, vol. 144, n° 40, p. 2538, 2 octobre 2010.

la distance gardée à l'égard de l'Administration, et cela, que ce soit avant, pendant ou après leur mandat respectif.

Le débat autour de la nomination d'un vérificateur général du Canada unilingue anglais a vite bifurqué vers la cause du bilinguisme au sein de l'Administration fédérale, un projet mis de l'avant par Pierre Elliott Trudeau alors qu'il était premier ministre du Canada. Cette nomination a été interprétée comme un jalon de l'opération de déboulonnage du bilinguisme dans l'Administration fédérale. Le journal *Le Devoir* rapportait le peu de cas que, dès la formation de son premier Cabinet en février 2006, le premier ministre Harper faisait de cette supposée « valeur » canadienne imposée par les libéraux en multipliant les nominations d'unilingues anglophones à des postes de responsabilités dans son Cabinet ou au sein de l'Administration et même de la Cour suprême (David, 2011).

Pour ramener le débat autour du vérificateur général, toute cette affaire témoigne de la méconnaissance des grands enjeux de cette fonction d'État dont font preuve les élus, la presse et même, dans le cas présent, M. Ferguson lui-même en acceptant un poste dont il n'avait pas une pleine connaissance des exigences requises. Bien que rien ne permette de douter que M. Ferguson arbore bien des connaissances et des expériences qui l'aideront à remplir adéquatement ses fonctions, il demeure que cette absence de questionnement au préalable quant à l'obligation de maîtriser les deux langues officielles du pays, dont il sera le gardien de l'Administration pour dix ans, est préoccupante. Il y a là de quoi s'interroger sur sa sensibilité à la spécificité des institutions fédérales canadiennes. Le bilinguisme est l'une de ces spécificités et la distance à maintenir entre l'Administration et le Bureau du vérificateur général en est une autre d'importance. Ce n'est pas de devenir bilingue dans l'année suivant sa nomination (comme il s'est engagé à le faire) qui est le plus gros défi pour M. Ferguson, mais bien de saisir l'immensité du défi devant lequel il sera placé au cours de la prochaine décennie et de faire taire les *a priori* qui semblaient l'habiter au moment de sa nomination. Notamment, la transférabilité sans ambages de ses expériences antérieures acquises dans le contexte de la province du Nouveau-Brunswick, qui lui ont valu, dit-il, d'acquérir une notoriété publique, devrait être évitée.

■ L'ESPIONNAGE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE MONTRÉAL, JACQUES BERGERON

Au début de l'année 2011, des doutes ont été publiquement soulevés sur la gestion administrative du vérificateur général de la Ville de Montréal, dont le rôle est proche de celui des vérificateurs généraux des gouvernements supérieurs⁹. De mars 2010 à la fin de janvier 2011, le contrôleur général de la Ville, Pierre Reid, a admis avoir fait enquête sur le vérificateur général de la Ville, Jacques Bergeron.

⁹ L'article 107.2 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) établit les modalités de nomination des vérificateurs généraux des villes : « Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé. »

Pour ce faire, des centaines de courriels du vérificateur général ont été ouverts et lus durant cette période. Lorsque le vérificateur s'en est aperçu, il a alerté le maire et demandé que cesse cet espionnage.

Le 17 février 2011, le journal *La Presse* (Béland, 2011b) rapportait les faits reprochés au vérificateur général. Le contrôleur général de la Ville justifiait son opération d'espionnage en affirmant notamment qu'il avait des preuves selon lesquelles le vérificateur général aurait scindé des contrats pour éviter de recourir à des appels d'offres, et ce, en violation de la Loi sur les cités et villes. Il indiquait aussi que le vérificateur général aurait accordé à répétition des contrats de traduction pour une somme totale de 10 000 \$ à une firme appartenant à sa belle-sœur, et ce, en dépit de la mise en garde qui lui avait été faite après l'octroi du premier contrat compte tenu du lien de parenté. Il était aussi reproché au vérificateur d'avoir rémunéré un consultant externe à même son budget, aux fins d'un mandat personnel et d'avoir utilisé les équipements de la Ville à d'autres fins que celles liées à son emploi. Enfin, il était reproché au vérificateur d'avoir envoyé un courriel à un journaliste pour l'inciter « à écrire un article en réaction à une décision de son employeur » (Béland, 2011b).

Le 18 mars 2011, Jacques Bergeron déposait un recours à la Cour supérieure afin de faire déclarer illégale l'enquête dont il avait fait l'objet par l'équipe du contrôleur général¹⁰. Du même coup, il demandait que Québec reste en dehors du dossier (Desjardins, 2011). En juillet 2012, l'affaire n'avait toujours pas été entendue.

La poursuite intentée par le vérificateur général en mars 2011 n'a pas été le seul recours intenté par lui pour faire valoir ses droits face à la Ville. Quelques mois après la mise au grand jour de l'opération d'espionnage, soit en septembre 2011, le vérificateur général a présenté une requête en trois volets à la Cour supérieure. Le vérificateur requerrait :

- a) le paiement des honoraires de ses avocats; b) le maintien, jusqu'à jugement final, de la confidentialité des documents consultés et copiés par la Ville; c) la radiation de certaines allégations contenues aux défenses et demandes reconventionnelles. En outre, il demande l'exécution provisoire du présent jugement¹¹.

Le 5 mars 2012, la Cour supérieure rendait jugement et donnait raison au vérificateur général pour deux requêtes sur trois, soit le paiement par la Ville de Montréal de ses honoraires d'avocats et la radiation de certaines allégations. Néanmoins, le 4 avril 2012, la Ville de Montréal interjetait appel de la décision rendue en alléguant que la juge avait erré en droit en forçant la Ville à payer les honoraires des avocats du vérificateur (Benessaïeh, 2012). Dans une décision rendue le 30 mai 2012, la juge Marie St-Pierre a accordé à la Ville la permission d'interjeter appel du

¹⁰ Outre la Ville de Montréal, ce recours visait André Harel (président du comité de vérification de la Ville), Pierre Reid (directeur principal du service du capital humain), Yves Grimard (chef de la division administration et responsable des enquêtes au capital humain), John Broderick (adjoint au chef de division) et Michel Nantel (conseiller en sécurité informatique) (Desjardins, 2011).

¹¹ Extrait (paragraphe 6, p. 3) de : *Bergeron c. Ville de Montréal* - 2012 QCCS 768 - Cour supérieure (Chambre civile), Canada, province de Québec, district de Montréal, N° : 500-17-064308-110, 5 mars 2012, sous la présidence de l'honorable Guylène Beaugé, J.C.S.

jugement rendu le 5 mars 2012, mais elle a rejeté sa demande de surseoir à l'exécution provisoire du jugement de la Cour supérieure. Ce faisant, la Ville n'aura d'autre choix que d'assumer les frais d'avocats du vérificateur (Corriveau, 2012).

Le 26 septembre 2011, à la demande du vérificateur général, la Cour a prononcé une ordonnance provisoire de confidentialité, de mise sous scellés et de non-publication des documents et des procédures résultant des intrusions de la Ville, et le vérificateur général en avait demandé le renouvellement jusqu'à jugement final¹². Cette ordonnance a été levée par la Cour dans son jugement du 5 mars 2012. La Société Radio-Canada, La Presse ltée, Le Groupe TVA inc. et la Corporation Sun Média avaient obtenu le statut d'intervenants dans cette instance : « Souhaitant informer le public sur le débat qui a cours, ils avaient alerté le Tribunal sur l'effet de censure d'une ordonnance de non-publication trop vaste ou imprécise¹³. » Ainsi, la requête du vérificateur général relative au maintien de la confidentialité des documents à l'appui des reproches qui lui étaient formulés était rejetée :

[37] [...] Le Tribunal ne peut donc, sur la base de la revendication de principe du vérificateur général, ériger un bouclier pour parer à la production éventuelle de documents confidentiels, ou à la publication de leur teneur. Accepter cette proposition du vérificateur général équivaudrait à une ordonnance de huis clos, voire constituerait de la censure face aux questions sérieuses et d'intérêt public que soulève son recours¹⁴.

Ce revers était toutefois une première pour le vérificateur général qui, dès le départ, a bénéficié de l'appui des partis d'opposition. Le tollé soulevé par cet événement s'est complètement retourné contre les protagonistes à la Ville de Montréal et le maire Gérald Tremblay soupçonnés de vouloir ainsi entraver le travail du vérificateur général et d'user de représailles à son endroit. Le 21 février 2011, à la veille du dépôt au Conseil municipal du rapport de deux pages, rapport préparé par Pierre Reid (le contrôleur de la Ville) et contenant les actes reprochés au vérificateur, *La Presse* (Béland, 2011a) rapportait la position des partis d'opposition au regard de l'affaire d'espionnage du vérificateur général :

Si les partis de l'opposition ne souhaitent pas que le rapport de la Ville soit déposé au conseil, ils espèrent néanmoins que le rapport de Jacques Bergeron le soit. Le cœur du débat, selon eux, réside dans les méthodes employées par la Ville dans ce dossier. Des méthodes illégales qui visent « à détruire Jacques Bergeron et à détruire l'institution que représente le vérificateur général ».

Selon eux, le maire de Montréal, Gérald Tremblay, est en guerre larvée depuis des mois avec le vérificateur. Le piratage de sa boîte courriel et les accusations d'irrégularités qui ont suivi sont selon eux le dernier chapitre de ce conflit.

¹² Page 7 du jugement (cité dans la note 11), paragraphe 32.

¹³ Page 8 du jugement (cité dans la note 11), paragraphe 36.

¹⁴ Page 8 du jugement (cité dans la note 11), paragraphe 37.

Par ailleurs, dans une lettre adressée au Conseil municipal en date du 15 février 2011, Jacques Bergeron expliquait en ces termes les raisons justifiant son refus de réfuter les allégations reprochées¹⁵ :

- dans l'exercice et l'accomplissement de mon mandat, j'ai toujours agi de bonne foi, dans le respect des règles, normes, lois ou règlements applicables, avec comme seuls motifs de préserver l'importance de la fonction que j'occupe dans le cadre de la démocratie municipale et de servir les intérêts des citoyennes et citoyens de Montréal;
- conformément à la loi, le vérificateur général n'a de compte à rendre qu'au Conseil municipal duquel il relève directement, ce qui exclut d'emblée le Comité de vérification;
- les allégations m'ont été soumises verbalement, séance tenante, et n'étaient aucunement appuyées de faits précis ou documents me permettant valablement de faire valoir ma version des faits;
- je n'ai reçu depuis aucune confirmation écrite de la teneur de ces reproches qui en confirme le caractère exhaustif;
- plus important encore, ces reproches reposent directement ou indirectement sur des informations issues d'une intrusion illégale, injustifiable et inadmissible.

Tant l'opposition que le vérificateur général ont insisté sur le caractère illégal et illégitime des moyens pris par le contrôleur de la Ville pour effectuer sa collecte d'information concernant les agissements du vérificateur. C'est ce qui a habité le débat public qui n'a jamais véritablement bifurqué vers les actes reprochés au vérificateur général. Pourtant, le non-respect de la loi (au regard du fractionnement présumé de contrats), l'utilisation de fonds publics à des fins privées (aux fins présumées d'un mandat personnel), des actes de népotisme¹⁶ (au regard des contrats présumés attribués à un membre de la famille) et la communication d'information à la presse (constituant un manquement présumé au devoir de réserve) sont des accusations graves portées contre le vérificateur général. Ainsi, contrairement à ce que l'opposition avançait, ce n'est pas tant l'espionnage qui risquait de détruire l'institution, mais bien plutôt si les faits reprochés au vérificateur général s'avéraient fondés. Or ces faits, on le sait, n'ont jamais été véritablement débattus.

Au-delà de l'approche légaliste qui a maintenant pris toute la place dans cette affaire, les intrusions, illégales ou pas, ont déjà discrédité la Ville de Montréal, mais, par ailleurs, renforcé l'aura entourant la fonction de vérificateur général. Cette sympathie populaire envers le vérificateur général et cette rogne contre la Ville ont

¹⁵ Extrait du *Rapport spécial au Conseil municipal de Montréal : intrusion dans les communications électroniques du Vérificateur général de la Ville de Montréal* produit par le vérificateur général Jacques Bergeron et daté du 18 février 2011. Ce rapport a été adressé au maire de la Ville de Montréal. La citation est extraite de la page 3 de la lettre adressée aux membres du conseil municipal, datée du 15 février 2011 placée en annexe dudit rapport.

¹⁶ Le népotisme est défini ainsi dans le *Petit Robert* : « Abus qu'un homme en place fait de son crédit, de son influence pour procurer des avantages, des emplois aux membres de sa famille, à ses amis. »

eu l'heur d'empêcher de faire la lumière sur le bien-fondé des actes reprochés au titulaire de la fonction. Il s'agit là d'une diversion du débat public qui a profité au vérificateur général en lui évitant jusqu'à présent de rendre des comptes à propos des actes reprochés. Si le discrédit ne devait jamais être gratuitement jeté sur les titulaires de fonctions publiques, il en est de même pour le crédit qui ne devrait pas être exclusivement fonction du capital de sympathie dont sont l'objet, le cas échéant, les titulaires de ces fonctions publiques. Les accusations de la Ville entachent la crédibilité de la fonction de vérificateur général. Au-delà de l'illégalité ou de l'illégitimité des méthodes utilisées pour colliger les faits et gestes du vérificateur, il est nécessaire que le vérificateur général réponde de ces accusations et qu'il rétablisse les faits le cas échéant, et cela, afin que le débat public puisse pleinement s'accomplir.

■ LES AUDITEURS LÉGISLATIFS SONT-ILS DEVENUS DES HÉROS INTOUCHABLES ?

Les deux événements examinés mettant en cause deux vérificateurs généraux permettent de constater qu'ils ont évité le désaveu qu'auraient probablement subi d'autres personnages publics placés dans des circonstances analogues. Les auditeurs législatifs semblent bénéficier d'un capital de confiance dans l'opinion publique que peu d'élus et de représentants des Administrations peuvent encore revendiquer. Leur réputation de contrôleur compétent et apolitique précède les interventions des auditeurs législatifs, ce qui transforme leurs prises de position publiques en vérités qui ne sont pas remises en question. À leur réputation, s'ajoutent les faits d'éclat, illustrant la mauvaise gestion de fonds publics, rapportés par eux-mêmes ou par d'autres auditeurs législatifs dans le passé, qui sont souvent abondamment diffusés par les médias. Pourtant, l'impact véritable qu'ils ont sur les Administrations est un secret encore bien gardé. En cas de doute, comme il s'agit du vérificateur général, on préfère penser qu'il est non seulement un héros dénonciateur, mais en plus un héros porteur de changements dans les Administrations. De plus, tant le Parlement, l'Administration que l'auditeur législatif lui-même ont intérêt à ce que le public croie en l'efficacité sans faille du processus. Enfin, le déficit de confiance de la population envers les personnages politiques joue aussi en faveur du vérificateur général qui est perçu comme le porteur indépendant et apolitique d'une « vérité » que nul n'osera remettre en doute.

Les deux événements analysés ont aussi autre chose en commun. C'est l'ignorance dont font preuve les élus et la presse au regard de la fonction de vérificateur général. Qu'il soit question du statut de la fonction, des exigences de compétence et d'indépendance requises ou des obligations du titulaire de ladite fonction, des considérations d'importance semblent échapper totalement aux élus et à la presse. Par exemple, le recrutement d'un fonctionnaire d'État à travers une obscure firme privée de recrutement apparaît assez incongru d'autant plus que le recrutement de hauts fonctionnaires de l'Administration fédérale a été bien souvent effectué dans le passé par l'intermédiaire du Bureau du Conseil privé. Pourquoi procéder sans une instance officielle (à l'image de celle du Bureau du Conseil privé) pour

la nomination du vérificateur général? L'absence de questionnements des élus à l'égard de M. Ferguson lorsqu'il mentionne ses aller-retour entre l'Administration et le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick témoigne que les parlementaires qui l'interrogeaient ignoraient que l'indispensable distance entre le vérificateur général et l'Administration est une condition *sine qua non* de la fonction.

Les actes reprochés au vérificateur général de la Ville de Montréal ont été rapportés par la presse, mais sans plus. Pourtant, les accusations portées prenaient une tout autre dimension parce qu'elles s'adressaient au vérificateur général qui joue un rôle de premier plan au regard de la reddition de comptes de l'Administration municipale. Dans ses rapports, le vérificateur général est appelé à examiner les pratiques de gestion de la Ville de même que le respect des lois auxquelles elle est soumise. Les accusations portaient justement sur ces deux aspects : il eut été de mise que les reproches formulés soient d'abord formellement étayés par la Ville et que le vérificateur général en réponde en toute connaissance de cause. C'est une maison de verre que le vérificateur général habite durant son mandat et non pas une tour d'ivoire lui permettant de s'isoler à son gré de l'opinion publique.

Le présent article se limite à deux événements où des vérificateurs généraux ont été au centre de la controverse. Pour répondre à la question : les auditeurs législatifs sont-ils devenus des héros intouchables?, il faudrait recenser d'autres controverses auxquelles ont été mêlés d'autres auditeurs législatifs et aussi sous d'autres juridictions. En attendant une réponse plus définitive à cette question, il importe de rappeler que les auditeurs législatifs étant souvent ceux par qui le scandale arrive dans les Administrations, ils ne pourront néanmoins à eux seuls redorer le blason des Administrations qu'ils vérifient. Tant qu'il y aura des scandales, les auditeurs continueront d'être vus comme des héros par les citoyens. Tant qu'il y aura des scandales, les citoyens continueront de payer pour une mauvaise gestion de leurs Administrations. Que veut-on : des héros dénonçant haut et fort des scandales ou que cessent ces scandales dans la gestion des fonds publics? C'est bien sûr la fin de la mal gestion qui est souhaitée par les citoyens et, pour ce faire, les héros devront absolument se trouver dans les rangs des Administrations et des élus, et non seulement dans ceux des auditeurs.

En étant des héros uniquement parce qu'ils sont porteurs de mauvaises nouvelles, les auditeurs participent (bien involontairement) à un leurre de la population. Ils deviennent (bien involontairement) des maîtres de l'illusion laissant croire à la population que la dénonciation d'abus mène inévitablement aux changements souhaitables dans les Administrations. Les auditeurs législatifs : héros porteurs de véritables changements dans les Administrations. Je souhaite que cette perspective sourie aux auditeurs au cours de la prochaine décennie.

BIBLIOGRAPHIE

- Banks, B. (1994). « On Guard for Thee », *CA Magazine*, vol. 127, n° 1, p. 24-30.
- Béland, G. (2011a). « Vérificateur : l'opposition conteste le dépôt du rapport de la Ville », *La Presse.ca*, lundi 21 février.
- Béland, G. (2011b). « Montréal : le vérificateur épié. Ce que la Ville reproche à Jacques Bergeron », *La Presse*, jeudi 17 février, p. A2.
- Benessaïeh, K. (2012). « Frais d'avocats du VG : Montréal en appelle », *La Presse*, samedi 7 avril, p. A17.
- Blume, L. et S. Voigt (2007). « Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment », *Working Paper*, n° 3, International Centre for Economic Research, Allemagne.
- Bromiley, P. et L. L. Cummings (1995). « Transaction Costs in Organizations with Trust », dans R. J. Bies, R. J. Lewicki et B. H. Sheppard (dir.), *Research on Negotiation in Organizations*, Hampton Hill, Jai Press, p. 219-247.
- Brown, T. A. (2007). « Value for Money Accountability in the UK Government: Is There a Gap? », *The Irish Accounting Review*, vol. 14, n° 1, p. 31-50.
- Corriveau, J. (2012). « Conflit avec le vérificateur général : Montréal peut aller en appel », *Le Devoir*, jeudi 31 mai, p. A4.
- David, M. (2011). « Free-for-all », *Le Devoir*, samedi 5 novembre, p. B3.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- Desjardins, C. (2011). « Le VG veut que l'espionnage de ses courriels soit jugé illégal », *La Presse.ca*, samedi 19 mars.
- English, L. M. (2007). « Performance Audit of Australian Public Private Partnerships: Legitimising Government Policies or Providing Independent Oversight? », *Financial Accountability & Management*, vol. 23, n° 3, p. 313-336.
- Friedberg, A. et C. Lutrín (2005). « State Audits in the United States, 1996-2000 », *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 17, n° 1, p. 1-32.
- Funnell, W. (1994). « Independence and the State Auditor in Britain: A Constitutional Keystone or a Case of Reified Imagery », *Abacus*, vol. 30, n° 2, p. 175-195.
- Gendron, Y., D. J. Cooper et B. Townley (2001). « In the Name of Accountability: State Auditing, Independence and New Public Management », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 14, n° 3, p. 278-310.
- Glynn, J. J. (1985). *Value for Money Auditing in the Public Sector*, Londres, Prentice Hall International.
- Gordon, H. (1998). « Effectiveness Audit in the Audit Offices », *Public Money & Management*, vol. 18, n° 4, p. 5-6.
- Gray, A., B. Jenkins et B. Segsworth (1993). *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Hammel, L. G. Jr. (1977). « Regulatory Directed Management Audits: Some Behavioral Implications », *Public Utilities Fortnightly*, juillet, p. 11-16.
- INTOSAI (2006a). *Déclaration de Lima*, adoptée par acclamation par les délégués au IX^e Congrès de l'INCOSAI de Lima (Pérou) en octobre 1977.

- INTOSAI (2006b). *Déclaration de Mexico sur l'indépendance*, adoptée au XIX^e Congrès de l'INTOSAI, réuni à Mexico (Mexique).
- Light, P. C. (1993). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*, Washington D.C., The Brookings Institution/The Governance Institute.
- Lonsdale, J., P. Wilkins et T. Ling (2011). *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Malloy, J. (2004). « An Auditor's Best Friend? Standing Committees on Public Accounts », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 2, p. 165-183.
- Merchant, K. A. (1990). « The Effects of Financial Controls on Data Manipulation and Management Myopia », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 15, n° 4, p. 297-313.
- Morin, D. (2012). « Democratic Accountability During Performance Audits: Chiaroscuro, Secrets... A Recipe for Institutional Hypocrisy? », *article soumis pour publication*.
- Morin, D. (2011). « Serving as Magistrate at the French Cour des comptes: Navigating between Tradition and Modernity », *Accounting, Auditing, & Accountability Journal*, vol. 24, n° 6, p. 718-750.
- Morin, D. (2010). « Welcome to the Court... », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, n° 1, p. 25-46.
- 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*, vol. 23, n° 7, p. 697-720.
- 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*, vol. 43, n° 4, p. 432-452.
- Norton, S. D. et L. M. Smith (2008). « Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K. National Audit Office », *Public Administration Review*, vol. 68, n° 5, p. 921-931.
- Pollitt, C. et autres (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, New York, Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*, 2^e éd., New York, Oxford University Press.
- Power, M. (1994). « Auditing: Is There Too Much of a Good Thing? », *Accountancy*, vol. 114, n° 1211, p. 75.
- Radcliffe, V. S. (2008). « Public Secrecy in Auditing: What Government Auditors cannot Know », *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 19, n° 1, p. 99-126.
- Radio-Canada (2005). *Le scandale des commandites*, www.radio-canada.ca/nouvelles/special/nouvelles/commandites/200504/14/004-commissionGomery.shtml (page consultée le 11 avril 2012).
- Radio-Canada. Zone libre (2004). *Le contrôle des armes à feu au Canada*, www.radio-canada.ca/actualite/zonelibre/04-02/registre_armes.asp (page consultée le 11 avril 2012).
- Ridgway, V. F. (1956). « Dysfunctional Consequences of Performance Measurements », *Administrative Science Quarterly*, vol. 1, n° 2, p. 240-247.
- Roberts, S. et C. Pollitt (1994). « Audit or Evaluation? A National Audit Office VFM Study », *Public Administration*, vol. 72, n° 4, p. 527-549.

- Smith, P. (1995). « On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector », *International Journal of Public Administration*, vol. 18, n° 2-3, p. 277-310.
- Smith, P. (1993). « Outcome-Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector », *British Journal of Management*, vol. 4, n° 3, p. 135-151.
- Sterck, M. (2007). « Impact of Performance Audit », dans V. Conings, M. Sterck et G. Bouckaert, *Budgeting, Accounting and Auditing for Results: Towards Integrated Financial Management*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, p. 95-123.
- Talbot, C. et J. Wiggan (2010). « The Public Value of the National Audit Office? », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 23, n° 1, p. 54-70.
- Vanlandingham, G. R. (2006). *A Voice Crying in the Wilderness: Legislative Oversight Agencies' Efforts to Achieve Utilization*, Dissertation submitted to the Askew School of Public Administration and Policy in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, The Florida State University, College of Social Sciences, United States of America.
- Wheat, E. M. (1991). « The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics », *Public Administration Review*, vol. 51, n° 5, p. 385-393.