

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

IMPACT DE L'AUDIT DE PERFORMANCE SUR L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN COMPTABILITÉ, CONTRÔLE, AUDIT

PAR  
MARIE SHEILA MAIGNAN JOSEPH

OCTOBRE 2019

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.07-2011). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»



## REMERCIEMENTS

Je remercie avant tout mon Dieu Tout-Puissant qui m'a donné sa grâce et ses bienfaits pour terminer cette maîtrise en Comptabilité, contrôle, audit. Mes remerciements les plus sincères vont à la professeure Sylvie Héroux, ma directrice de recherche pour son encadrement assidu. Je remercie aussi mon mari, David Maignan pour son support et ses conseils. Je remercie mon père Anthony Joseph et ma mère Ydamante Dorsema de leurs prières et leur soutien moral. Je remercie également mon frère Jean Claude Joseph, ma nièce Schersly Charles et mon amie Roodelyne Fleurose Jocelyn pour leur support moral.

Je remercie tous les professeurs qui m'ont enseignée tout au long de cette maîtrise. Plus précisément, je remercie les professeurs Paulina Pardo Arroyo, Hanen Khemakkem et Richard Fontaine qui m'ont aidée à travers leurs encouragements et conseils. Je remercie Mme Lucie Comeau pour son soutien.

Mes remerciements vont également aux conseillers de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSC/CA), à Monsieur Serge Nkuindja, à Monsieur Gétho Oxéus, Madame Laurence Bien-Aimé, Monsieur Glaude Pierre, pour leurs contributions à cette maîtrise. Je remercie aussi la Directrice de l'Apurement des comptes Madame Martine Destin Lindor pour son support. Je remercie mes collègues de l'Apurement des comptes de leur soutien, en particulier : Dieuzitha Bergel, Pierre Motler Saint-Jacques, Joseph Emmanuel Cherubin. Enfin, je termine ces mots en remerciant tous ceux et celles qui m'ont soutenue par leurs prières et leurs conseils.



## DÉDICACE

À mon Dieu Tout-Puissant.



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                          |      |
|--------------------------------------------------------------------------|------|
| LISTE DES FIGURES.....                                                   | ix   |
| LISTE DES TABLEAUX.....                                                  | xi   |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES .....                | xiii |
| RÉSUMÉ .....                                                             | xv   |
| INTRODUCTION .....                                                       | 1    |
| CHAPITRE I CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET PROBLÉMATIQUE.....                     | 5    |
| 1.1 Nouvelle gestion publique (NGP).....                                 | 5    |
| 1.2 Administration publique et performance .....                         | 7    |
| 1.3 Gestion axée sur les résultats .....                                 | 9    |
| 1.4 Reddition de comptes.....                                            | 12   |
| 1.5 Vérificateur général et administration publique québécoise .....     | 14   |
| 1.6 Problématique et objectif de l'étude .....                           | 16   |
| CHAPITRE II REVUE DE LITTÉRATURE.....                                    | 19   |
| 2.1 Mesure et gestion de la performance .....                            | 20   |
| 2.2 Impact de l'audit de performance sur les parties prenantes .....     | 22   |
| 2.3 Impact de l'audit de performance sur l'administration publique ..... | 24   |
| CHAPITRE III CADRES MÉTHODOLOGIQUE ET THÉORIQUE.....                     | 31   |
| 3.1 Approche méthodologique retenue .....                                | 31   |
| 3.2 Caractéristiques des administrations publiques étudiées .....        | 32   |
| 3.3 Sélection et collecte du matériel narratif.....                      | 34   |
| 3.4 Analyse et codage des données .....                                  | 38   |



|                                                            |                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----|
| 3.4.1                                                      | Élaboration des catégories .....                                   | 40 |
| 3.4.2                                                      | Description des catégories .....                                   | 41 |
| 3.4.2.1                                                    | Contrôle de la performance .....                                   | 41 |
| 3.4.2.2                                                    | Amélioration de la performance .....                               | 42 |
| 3.4.2.3                                                    | Qualité des services .....                                         | 43 |
| 3.4.2.4                                                    | Reddition de comptes .....                                         | 43 |
| 3.4.3                                                      | Exemples associés aux catégories .....                             | 44 |
| 3.4.4                                                      | Liens entre les catégories .....                                   | 44 |
| 3.4.5                                                      | Inscription des catégories dans un cadre théorique .....           | 45 |
| 3.5                                                        | La théorie néo-institutionnelle .....                              | 46 |
| CHAPITRE IV PRÉSENTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS ..... |                                                                    | 53 |
| 4.1                                                        | SHQ .....                                                          | 57 |
| 4.1.1                                                      | Impact sur le contrôle de la performance .....                     | 57 |
| 4.1.2                                                      | Impact sur la qualité des services .....                           | 59 |
| 4.1.3                                                      | Impact sur l'amélioration de la performance .....                  | 60 |
| 4.1.4                                                      | Impact sur la reddition de comptes .....                           | 61 |
| 4.2                                                        | CSPQ .....                                                         | 62 |
| 4.2.1                                                      | Impact sur le contrôle de la performance .....                     | 62 |
| 4.2.2                                                      | Impact sur la qualité des services aux clients .....               | 64 |
| 4.2.3                                                      | Impact sur l'amélioration de la performance .....                  | 65 |
| 4.2.4                                                      | Impact de l'audit de performance sur la reddition de comptes ..... | 69 |
| 4.3                                                        | Discussion des résultats .....                                     | 70 |
| CHAPITRE V CONCLUSION .....                                |                                                                    | 79 |
| 5.1                                                        | Apports de l'étude .....                                           | 80 |
| 5.2                                                        | Limites et voies de recherche .....                                | 82 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                        |                                                                    | 85 |

## LISTE DES FIGURES

| Figure                         | Page |
|--------------------------------|------|
| 3.1    Modèle conceptuel ..... | 45   |



## LISTE DES TABLEAUX

| Tableau                                                                           | Page |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3.1 Profil des administrations publiques sélectionnées .....                      | 33   |
| 3.2 Liste des documents analysés : SHQ et CSPQ .....                              | 37   |
| 3.3 Instrument de codage.....                                                     | 39   |
| 4.1 SHQ : Concepts néo-institutionnels dégagés dans les documents analysés: ..... | 54   |
| 4.2 CSPQ : Concepts néo-institutionnels dégagés dans les documents analysés.....  | 55   |



## LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

|         |                                                                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAP     | Commission de l'administration publique                                                     |
| CSPQ    | Centre de services partagés du Québec                                                       |
| HLM     | Habitation à loyer modique                                                                  |
| INTOSAI | Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques |
| ISC     | Institution supérieure de contrôle                                                          |
| JD      | Journal des débats de la Commission d'administration publique (CAP)                         |
| NGP     | Nouvelle gestion publique                                                                   |
| OCDE    | Organisation de coopération et de développement économiques                                 |
| RAG     | Rapport annuel de gestion des administrations auditées                                      |
| RAP     | Rapport d'audit de performance du VGQ                                                       |
| RS      | Rapport de suivi du VGQ                                                                     |
| SHQ     | Société d'habitation du Québec                                                              |
| VGQ     | Vérificateur général du Québec                                                              |
| SCHL    | Société canadienne d'hypothèques et de logement                                             |



## RÉSUMÉ

L'impact de l'audit de performance sur les administrations publiques fait l'objet d'un nombre limité d'études (Morin, 2012). Cette étude explore l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Le contenu des documents suivants a été analysé : des rapports d'audit de performance du Vérificateur général du Québec (VGQ), des journaux des débats de la Commission de l'administration publique (CAP), des rapports de suivi du VGQ et des rapports annuels de gestion de deux administrations publiques québécoises auditées par le VGQ, entre 2007 et 2017. Des concepts propres à la théorie néo-institutionnelle (les pressions coercitives, normatives et mimétiques) ont été mis à contribution pour analyser et discuter les résultats.

Les résultats suggèrent un effet lent et modéré de l'audit de performance sur ces deux administrations. Les changements découlent principalement de pressions normatives exercées par le VGQ, qui reflètent les attentes du VGQ en matière de saines pratiques. Ils suggèrent également que l'audit de performance pourrait impacter davantage l'administration publique par le renforcement de l'implication du VGQ, de la CAP et des administrations publiques auditées. Autrement dit, si le VGQ et la CAP renforcent leurs actions par des pressions coercitives, cela pourrait porter les administrations publiques auditées à appliquer plus rapidement et intégralement les recommandations qui émanent de l'audit de performance. Cela pourrait montrer aux gestionnaires l'intérêt de donner leur pleine collaboration, étant donnée l'importance de démontrer qu'ils gèrent de manière économique, efficiente et efficace l'argent des citoyens. En fin de compte, cela pourrait contribuer à une gestion plus performante de l'administration publique québécoise.

Mots clés : audit de performance, administration publique, Nouvelle gestion publique, théorie néo-institutionnelle.





## INTRODUCTION

Qu'elle soit privée ou publique, l'entreprise est au centre de la société moderne. Elle interagit avec son environnement qui est composé d'un ensemble de parties prenantes. Ces dernières exercent des pressions sur l'entreprise en fonction de leur pouvoir d'influence (Mitchell et al., 1997). Ainsi, dans le secteur public, à travers leurs représentants (les élus), les citoyens cherchent constamment à influencer la gouvernance de l'administration publique. En fait, la légitimité même de l'administration publique relève du pouvoir accordé par les citoyens à ses représentants à partir de leur vote et du paiement de leurs taxes et impôts en échange de fourniture de services publics (Dees, 2012). Ainsi, la construction ou le maintien de la confiance entre les acteurs (élus et citoyens) requiert des mécanismes tels des processus d'enquête, d'évaluation ou d'audit (Ouellet, 2012).

En effet, « La fonction d'audit est utile à la gouvernance, car elle soutient l'autorité dans la délégation de responsabilités en venant certifier la qualité de la reddition de comptes » (Ouellet, 2012, p. 159).

La reddition de comptes est considérée comme l'attache essentielle entre la gouvernance et l'audit externe légal (Carassus et Gregorio, 2003). Dans le secteur public, les Vérificateurs généraux pratiquent différents types d'audit dont l'audit de performance<sup>1</sup>. Ce type d'audit s'est développé avec la Nouvelle gestion publique (NGP).

<sup>1</sup> Auparavant connu sous le nom de « vérification de l'optimisation des ressources ».

L'arrivée de la NGP entre 1970 et 1980 (Choffel et Aldrin, 2015) a des causes variées (Amar et Berthier, 2007). Ainsi, selon Amar et Berthier (2007), le fondement de la NGP repose sur la supériorité des façons de gérer du secteur privé par rapport au secteur public ainsi qu'une possible transposition de ces façons de faire au secteur public. Ce faisant, cela a accordé une plus grande autonomie aux responsables publics qui sont considérés comme des gestionnaires (Amar et Berthier, 2007). En contrepartie, une plus grande responsabilisation est cependant réclamée de la part des gestionnaires : « La frontière autour de l'obligation de rendre des comptes s'est élargie » (Choffel et Aldrin, 2015, p. 47) ainsi qu'une performance accrue de l'administration publique. La NGP a transposé dans le secteur public des avantages tels qu'une amélioration de l'action, un étalonnage et une compétition via des indicateurs de performance et concurrence dans les appels d'offre (Amar et Berthier, 2007).

La performance de l'administration publique n'est pas uniquement financière. Elle prend en compte d'autres dimensions telles que l'efficacité organisationnelle et environnementale (Bouckaert et Pollitt, 2004, cités dans Choffel et Aldrin, 2015). Ainsi, la performance prend en compte les trois E : économie, efficacité et efficacie (Demeestere, 2005, cité dans Choffel et Aldrin, 2015). Elle requiert donc un outil de contrôle qui intègre à la fois les notions d'économie, d'efficacité et d'efficacie, d'où l'apparition de l'audit de performance. Cet audit est pratiqué depuis plusieurs décennies par des Vérificateurs généraux (Morin, 2012). Les chercheurs se sont intéressés à différents aspects de l'audit de performance tels que la résistance au contrôle en termes de réaction des entités auditées par rapport à l'audit de performance (Reichborn-Kjennerud, 2015), la responsabilité politique et l'audit de performance (Reichborn-Kjennerud, 2013) ainsi qu'à l'impact de ce type d'audit sur l'administration publique (Morin, 2008, 2014; Raudla et al., 2015; Reichborn-Kjennerud et Johnsen, 2018). Soulignons cependant que l'impact de l'audit de performance n'est pas très étudié dans la littérature (Morin, 2012). De plus, les

résultats de l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique sont mitigés (Morin, 2012).

Au sein de l'administration publique québécoise, la Loi sur le Vérificateur général est entrée en vigueur en 1985 en conférant des pouvoirs au VGQ<sup>2</sup>. Ce dernier a pour mission de favoriser le contrôle parlementaire. Le VGQ pratique différents types d'audit, notamment l'audit de performance<sup>3</sup>. Ce type d'audit sert à évaluer si les ressources utilisées par les gestionnaires sont gérées de manière économique, efficiente et efficace.

L'objectif de cette étude est d'explorer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Le chapitre I présente le contexte de l'étude et la problématique de l'administration publique québécoise. Le chapitre II recense les écrits pertinents sur l'audit de performance, plus précisément sur la mesure et la gestion de la performance, son impact sur les parties prenantes et l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique. Le chapitre III présente les cadres méthodologique et théorique. Le chapitre IV porte sur l'analyse et la discussion des résultats. Il est suivi du chapitre V qui propose la conclusion, les contributions, les limites de l'étude ainsi que les voies de recherches futures.

<sup>2</sup>Vérificateur général du Québec (VGQ). (s.d.). *Organisation du VGQ*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_index.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_index.aspx)

<sup>3</sup>Vérificateur général du Québec (VGQ). (s.d.). *Audit législatif*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_audit-legislatif.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_audit-legislatif.aspx)



## CHAPITRE I

### CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET PROBLÉMATIQUE

Dans ce chapitre, les sections sont ainsi présentées : la Nouvelle gestion publique (NGP) (sect. 1.1), l'administration publique et la performance, (sect. 1.2), et la gestion axée sur les résultats (sect. 1.3), la reddition des comptes (sect. 1.4), le Vérificateur général (VG) et l'administration publique québécoise (sect. 1.5). La problématique et l'objectif de l'étude sont finalement présentés (sect. 1.6).

#### 1.1 Nouvelle gestion publique (NGP)

La NGP est apparue entre les années 1970 et 1980 (Choffel et Aldrin, 2015). Selon Amar et Berthier (2007), cette nouvelle forme de gestion s'est d'abord manifestée au Royaume-Uni, ensuite en Nouvelle-Zélande, pour après gagner tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (y compris le Canada). Ainsi, dépendamment du pays, la venue de la NGP a des causes variées, mais les difficultés financières semblent souvent les éléments provocateurs (Amar et Berthier, 2007). La NGP met l'accent sur « la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions » (Pesqueux, 2006, p. 2). En d'autres termes, dans la pratique, la NGP :

[...] se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur), celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits ou l'activité obtenus des ressources consommées). (Pesqueux, 2006, p. 3)

Ainsi, la NGP a introduit les approches de gestion du secteur privé au secteur public (Choffel et Aldrin, 2015). Les responsables de l'administration publique sont considérés comme des gestionnaires (Amar et Berthier, 2007).

De plus, ces gestionnaires, au nombre des principaux acteurs agissant dans le secteur public, sont astreints aux résultats, plus particulièrement au sujet : « 1) d'amélioration constante des services publics sous contraintes, 2) d'optimisation des ressources et moyens disponibles et 3) de reddition de comptes » (Facal et Mazouz, 2013, p. 121). La NGP a apporté des avantages tels qu'une amélioration de l'action dans le secteur public, un étalonnage et une compétition via des indicateurs de performance et concurrence dans les appels d'offre (Amar et Berthier, 2007). Toutefois, Amar et Berthier (2007) reconnaissent aussi que la NGP a des contraintes comme la rémunération et la stabilité de l'emploi pour les fonctionnaires. De plus, ces chercheurs admettent également que, dépendamment du niveau de développement d'un pays, la NGP peut aussi faire face à un manque de ressources financières, une carence de formation des agents de la fonction publique, des manifestations de corruption. Ainsi, selon Ouellet (2018), cette forme de gestion a conduit à des résultats mitigés. Pour Merrien (1999), dans la logique de la NGP, les pouvoirs politiques laissent plus de latitude aux institutions et aux gestionnaires en se limitant à fixer les grands objectifs à atteindre. Cela implique une nouvelle orientation des tâches pour les autorités gouvernementales qui doivent évaluer et faire un suivi

concret qu'une planification à l'avance détaillée (Merrien, 1999). Toutefois, Waintrop (2011) souligne que la NGP, dans son application, n'a pas amélioré la performance des systèmes nationaux.

## 1.2 Administration publique et performance

En ce qui a trait à la définition de l'administration publique, il existe différentes définitions. Celle proposée par Mercier (2002) apparaît pertinente pour cette étude. Ainsi :

L'administration publique englobe l'ensemble des administrations relevant de l'État. L'essence du travail administratif, dans la réalité concrète, peut se résumer dans ses principales interventions : l'information, la prévision, la planification, la programmation, l'exécution et le contrôle des activités de l'État. (Mercier, 2002, p. 15)

Ainsi, « L'administration doit être jugée dans sa capacité à fournir des services performants et ainsi répondre aux besoins de la société » (Dupuis, 1996, cité dans Choffel et Aldrin, 2015, p. 49). Dans ce contexte, la performance constitue pour les organisations (administrations) une manière fondamentale de montrer leur pertinence: « Une organisation est légitime parce qu'elle est performante, c'est-à-dire atteint ses objectifs avec une consommation de moyens relativement restreinte » (Gibert, 2008, p. 18).

En ce qui a trait à la performance, la définir et la mesurer - surtout dans le secteur public - a toujours été très difficile, tant pour les professionnels de la gestion, les auditeurs que les chercheurs (Mazouz et Tardif, 2010). En dépit de cette difficulté, l'apparition de la NGP a amené une quête de performance dans l'administration publique dans l'optique de « faire plus avec moins » (Facal et Mazouz, 2013, p. 121)

Selon Van Dooren et Lonti (2010), il existe une définition consensuelle de la performance. Il s'agit de la conversion de ressources financières et humaines en



produits, notamment au moyen des structures de l'administration, y compris de modalités institutionnelles et de gestion. Ces derniers constituent les biens et services de l'organisation publique en termes de réponse à une demande. La consommation de ces biens et services forme les résultats intermédiaires qui se traduisent en effets sur la société. Cependant, Van Dooren et Lonti (2010) reconnaissent qu'il est plus difficile pour les entreprises publiques d'estimer leur résultat, faute de produit monétaire. Ainsi, selon ces chercheurs, la proposition d'une approche essentialiste de la performance semblait nécessaire. Cette approche a été mise en exergue par Hood (1991, cité dans Van Dooren et Lonti, 2010). Elle est basée sur des valeurs de bien public. Ces valeurs sont divisées en trois groupes : performance de productivité, performance procédurale et performance structurelle. Ainsi :

La « performance de productivité » consiste à attribuer les bonnes ressources pour des fins spécifiques. L'administration doit travailler de manière économique, productive et efficace. Deuxièmement, la « performance procédurale » a pour objectif une administration juste et honnête. Une administration doit rechercher l'honnêteté, la justice et la solidarité en luttant contre l'opacité, l'iniquité, le parti-pris et l'abus de pouvoir. Troisièmement, la « performance structurelle » consiste à maintenir le secteur public solide et résistant. Une administration doit maintenir ses activités, même face aux « pires des scénarios », et s'adapter rapidement à une situation de crise. (Hood, 1991, cité dans Van Dooren et Lonti, 2010, p. 521)

La performance est un mécanisme qui associe dans un même lieu et à un même moment les aptitudes propres d'individus et des possibilités des organisations dans le but d'obtenir des « résultats institutionnels » (Mazouz et Tardif, 2010, p. 39).

Dans ce contexte, Mazouz et Tardif (2010) ont proposé un modèle pour recentrer le processus d'évaluation de la performance des organisations publiques. Ce modèle est basé sur la gestion axée sur les résultats (ou gestion par résultats). Il intègre des concepts et des méthodes élargis en termes de gestion globale. Ce modèle porte sur des champs politique, économique, social, technique et environnemental. Ainsi, pour

évaluer la performance de l'administration publique, la NGP se sert de certains instruments, notamment :

« la comptabilité financière et de gestion, le plan stratégique, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences, la qualité totale [...] la direction par objectifs, la participation. (...). Dans cette logique de performance, les instruments de gestion doivent permettre d'améliorer l'efficacité (atteinte des objectifs) et l'efficience (la minimisation [des] ressources pour atteindre les objectifs » (Mazouz et al., 2015, p. 98).

### 1.3 Gestion axée sur les résultats

C'est dans le contexte de la NGP que les pays de l'OCDE ont entrepris des réformes pour passer à la gestion axée sur les résultats (Mazouz et Leclerc, 2008, cités dans Mazouz, 2017). Cela a provoqué des changements au niveau des contrôles. Le contrôle ne se fait plus à l'avance, c'est-à-dire par une planification détaillée, mais plutôt par une évaluation et une véritable surveillance (Merrien, 1999) de l'administration publique. Ce faisant, l'adoption de la gestion axée sur les résultats a conduit à la remise en question des idées et des valeurs partagées dans le secteur public.

En fait, la gestion axée sur les résultats est mise en place dans le but de rendre le secteur public plus efficace (Mazouz et Leclerc, 2008). Ceci signifie responsabiliser les gestionnaires, motiver les employés du secteur public et rendre les gestionnaires autonomes à tous les paliers organisationnels. Ceci est fait dans le but de valoriser les services fournis aux citoyens (Mazouz et al., 2008). Par conséquent, dans le contexte de la NGP, la gestion axée sur les résultats est basée sur trois dimensions de la performance publique : « 1) d'amélioration constante des services publics sous contraintes, 2) d'optimisation des ressources et moyens disponibles et 3) de reddition de comptes » (Facal et Mazouz, 2013, p.121). Ce faisant, l'imputabilité des dirigeants d'organisations publiques est engagée envers les citoyens et leurs représentants (Facal et Mazouz, 2013).

Les recherches antérieures ne permettent pas de confirmer que le secteur public est devenu plus efficace par la mise en place de la gestion axée sur les résultats. Selon Mazouz et Leclerc (2008), dans le but de mesurer la performance, les gestionnaires doivent tenir compte des quatre catégories de résultats suivants : les résultats de prestation de services, les résultats de gestion opérationnelle, les résultats d'orientation et les résultats d'amélioration globale. En ce qui concerne les résultats de prestation de services, ils doivent être mesurés et évalués annuellement en tenant compte de la qualité des services et de la perception de la population des services fournis y compris leur amélioration. Des indicateurs sont nécessaires pour mesurer ces résultats. Ceux-ci réfèrent à l'accessibilité, l'accueil, la durée, la sécurité et la confidentialité. Ces indicateurs doivent être l'objet de standards publiés afin d'évaluer la qualité des services. En ce qui a trait aux résultats de gestion opérationnelle, ils doivent être mesurés et évalués annuellement. Ces résultats concernent les opérations effectuées à l'intérieur de l'organisation publique, notamment rendre les conditions de travail meilleures pour les employés, optimiser des processus d'affaires administratives, et organiser le travail. La mesure des résultats de gestion opérationnelle pourrait être effectuée en termes de réponses aux changements réclamés de parties prenantes externes, ce qui servirait d'indicateurs d'efficience et d'efficacité externe de l'organisation. Les résultats d'orientation doivent être mesurés et évalués plusieurs fois par année. Ils concernent les décisions stratégiques à l'échelon le plus élevé de l'organisation, tout en tenant notamment compte de facteurs politique, économique, et budgétaire. Les résultats d'amélioration globale doivent également être mesurés et évalués plusieurs fois par année. Ils doivent intégrer les trois premiers groupes de résultats précédemment mentionnés. Selon Mazouz et al. (2008), la mesure de ces quatre catégories de résultats permettra d'effectuer une évaluation globale de la performance de l'administration publique.

Dans l'esprit de la NGP, les organisations publiques sont gérées de manière à produire des résultats. Cette obligation d'atteinte de résultats (Facal et Mazouz, 2013)

implique qu'il faut pouvoir chiffrer la performance pour pouvoir la contrôler. Selon Gibert (2000), pour mesurer la performance, il faut une attente réelle de résultats des actions des organisations publiques. Dans cette optique, Mazouz et al. (2015) constatent que les instruments de gestion occupent une place essentielle dans la transformation opérée dans le secteur public. L'introduction d'instruments de gestion provenant du secteur privé a notamment pour objectif de divulguer des informations de gestion. Or :

L'information de gestion se définit comme un ensemble d'éléments qui informent le lecteur (agent, contrôleur ou responsable) au sujet des dimensions (qualitative autant que quantitative) d'un phénomène et qui en permettent l'avènement ou la gestion ; elle porte sur les ressources, les activités, les produits, les résultats et les impacts. Grâce aux indicateurs et aux cibles, l'information de gestion permet de vérifier l'atteinte des engagements publiés dans la déclaration de services aux citoyens, le plan stratégique et le plan annuel d'action et d'en suivre la réalisation (Bourgault, 2004, p. 122).

Ainsi, dans le but de contrôler la performance, il est apparu un grand nombre d'instruments de gestion dans le secteur public, notamment les tableaux de bord, les indicateurs de performance, les rapports annuels de gestion. La gestion axée sur les résultats a conséquemment participé à contrôler la performance par des indicateurs chiffrés.

Plusieurs pays ont adopté un cadre officiel de gestion axée sur les résultats, en relation avec la gestion de la performance. On trouve notamment la France, les États-Unis et le Canada dont le Québec (Mazouz et Rochet, 2005). Au Québec, le gouvernement a entrepris en 1994 une démarche pour responsabiliser les gestionnaires en mettant en place un cadre de gestion axée sur les résultats. Ce cadre a été formalisé par l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique en 2000. Avec cette loi, l'accent est mis sur la qualité des services. Cette loi indique les éléments à inclure dans les nouveaux rapports de performance (Bourgault, 2004). Cela réfère à « un état de situation des ministères et organismes publics en fonction

des activités mises en œuvre, des objectifs poursuivis et des résultats obtenus. » (Bourgault, 2004, p. 112). Parmi les éléments prescrits par la loi sur l'administration publique, l'accent est notamment mis sur les éléments suivants:

- 1°) La Déclaration de service aux citoyens (DSC), un des fondements de la performance;
- 2°) Le plan stratégique ministériel arrime les orientations gouvernementales;
- 3°) Le rapport annuel de gestion rend compte de la performance et de la conformité;
- 4°) Une imputabilité parlementaire accrue par la comparution des dirigeants (Bourgault, 2004, p. 114)

Par ailleurs, il s'avère que la gestion axée sur les résultats a eu un grand impact sur la notion de reddition de comptes dans les organisations publiques (Choffel et Aldrin, 2015). Les gestionnaires doivent ainsi rendre des comptes, notamment en soumettant leurs organismes à des audits. Par conséquent, tout refus de se soumettre à un audit ou de coopérer est perçu comme une tentative grave de « dissimuler un secret ou des activités frauduleuses » (Power, 1994, cité dans Tremblay et Malsch, 2012, p. 2).

#### 1.4 Reddition de comptes

Les élus ont le pouvoir légal de demander la reddition de comptes aux gestionnaires de l'administration publique. Ils demandent ainsi des explications sur les décisions prises par les gestionnaires (Beauregard et Dumas, 2004). Cela sous-tend le concept d'imputabilité :

Le concept d'imputabilité renvoie à l'obligation pour un élu, un fonctionnaire ou un gestionnaire d'une société d'État de rendre compte de la manière dont il s'est acquitté des responsabilités qui lui ont été confiées. Le premier acteur tendra à rendre compte à ses pairs et à l'ensemble de la population, et les deux autres acteurs à leurs supérieurs

hiérarchiques et, plus indirectement, au reste de la société. (Thomas, 2007, cité dans Facal et Mazouz, 2013, p. 118)

« Historiquement, l'obligation de rendre des comptes dans les organisations publiques s'inscrit dans un cadre juridique et administratif » (Choffel et Aldrin, 2015, p. 46). Selon Ouellet (2012), la délégation de pouvoir des élus aux gestionnaires implique que ces gestionnaires rendent des comptes. Ceci permet de renforcer les rapports de confiance à chaque niveau de délégation, soit :

- entre les citoyens et le Parlement (les députés) (*niveau 1*) ;
- entre le Parlement (les députés – pouvoir législatif) et le gouvernement (le cabinet ministériel – pouvoir exécutif) (*niveau 2*) ;
- entre le gouvernement et les administrateurs publics (*niveau 3*) ;
- entre les administrateurs publics et les gestionnaires publics (*niveau 4*) (Ouellet, 2012, p. 160)

La culture de résultats a eu un impact considérable sur la reddition de comptes. En effet, tel que mentionné précédemment, la NGP a non seulement accordé plus de latitude aux gestionnaires, mais a aussi entraîné une plus grande responsabilisation de leur part. Ceci se traduit par une reddition de comptes accrue. Ainsi, un auditeur est désigné pour s'assurer de la qualité de la reddition de comptes. Ceci contribue à la transparence dans la gestion des fonds publics (Beauregard et Dumas, 2004).

Dans la NGP, la quête de la performance a servi d'assise à l'audit de performance dans le secteur public. L'audit de performance répond à un besoin d'information (Troupin, 2012). Ainsi, dans la NGP, la reddition de comptes devient une obligation voire même un sous-ensemble de la gouvernance (Ouellet, 2012).

Au Canada, l'élargissement du mandat du Vérificateur général (VG) a commencé en 1976, quand le VG du Canada de l'époque, James J. Macdonnell, sonnait l'alarme au gouvernement de Trudeau, concernant la perte de contrôle des dépenses publiques par le gouvernement et le Parlement (Glynn, 1985, cité dans Morin, 2012). En 1977, le mandat du VG du Canada est élargi pour apaiser la controverse provoquée par

Macdonnell. Cet élargissement du mandat a inclus « la vérification de l'économie, de l'efficience et, dans une moindre mesure, de l'efficacité de la gestion des affaires publiques » (Gray et al., 1993, cités dans Morin, 2012, p. 112). L'élargissement des mandats des VG des provinces s'est fait ultérieurement entre 1970 et 1980 (Morin, 2012).

### 1.5 Vérificateur général et administration publique québécoise

Au Québec, la mission de la fonction de VG est définie comme suit :

Le [VG] du Québec a pour mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Pour ce faire, il produit des rapports dans lesquels il communique aux intéressés ses constatations, ses commentaires et ses recommandations. Son apport consiste à promouvoir, en ce qui a trait à l'information financière et à celle sur la performance, une reddition de comptes à la fois rigoureuse et transparente.<sup>4</sup>

Entrée en vigueur en 1985, la Loi sur le Vérificateur généraux règle le fonctionnement de la fonction de VG. L'article 25 identifie les différents types d'audit effectué par le VG, dont l'audit de performance.

Ce type d'audit a ainsi vu le jour en vue de mettre des balises pour contrôler et d'améliorer la performance de l'administration publique (Morin, 2000). Il fait ressortir :

[...] les moyens que les gestionnaires mettent en place pour administrer, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources qui leur sont confiées. L'audit de l'utilisation des subventions accordées par les organismes publics et les organismes du gouvernement de même que l'audit de la mise en application de la *Loi sur le développement*

<sup>4</sup>Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Organisation du Vérificateur général du Québec*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_index.aspx](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_index.aspx)

<sup>5</sup>Vérificateur général du Québec (VGQ). (2019). *Loi sur le Vérificateur général du Québec*. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/V-5.01?&digest>

*durable font également partie de ce type d'audit. Ces missions d'audit ne mettent toutefois pas en cause le bien-fondé des énoncés de politique et des objectifs des différents programmes.<sup>6</sup>*

L'article 21 de la section III de la Loi sur le VG définit les notions d'efficacité, d'efficience et d'économie (les trois E) propres aux missions d'audit d'optimisation des ressources (audit de performance):

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

Actuellement, la fonction de VG est occupée par une Vérificatrice qui est appuyée par un sous-vérificateur général et par des vérificateurs généraux adjoints. La structure organisationnelle de la fonction est ainsi déclinée. Il y a une équipe de direction qui coordonne<sup>7</sup> les travaux de sept directions principales d'audit, de 23 directions d'audit et de six directions de services administratifs ou de services-conseils. Les équipes de travail se concentrent soit sur les travaux d'audit financier, soit sur l'audit de performance.

Telle que pratiquée par les [VG] dans les organisations gouvernementales, la vérification de l'optimisation des ressources [audit de performance] est au final destinée à améliorer la gestion des affaires publiques. (Morin, 2008, p. 697, Traduction libre)

Malgré l'audit de performance, l'administration publique québécoise a connu divers scandales, « d'allusions de collusion et la corruption » (Malsch et al., 2012, p. 173). Au point que certains chercheurs se questionnent « sur la capacité des [VG] à

<sup>6</sup>Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Définition de l'audit de performance*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_audit-legislatif.aspx#Audit\\_performance](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_audit-legislatif.aspx#Audit_performance)  
<sup>7</sup> Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Structure organisationnelle*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_structure-organisationnelle.aspx](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_structure-organisationnelle.aspx)



contribuer à la prévention, à la détection et, ultimement, à la correction de la fraude et de la corruption dans les administrations publiques » (Malsch et al., 2012, p. 174). Donc, l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise est remis en cause.

### 1.6 Problématique et objectif de l'étude

L'impact de l'audit de performance a été peu étudié (Beauregard et Dumas, 2004; Morin, 2000, 2008, 2014). De plus, les chercheurs qui se sont penchés sur le sujet ne sont pas unanimes. Différentes études contestent cet impact. Si, pour certains chercheurs, 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). Néanmoins, l'audit de performance sert d'outil de contrôle de la performance. Il vise aussi à améliorer la gestion de l'administration publique (Morin, 2000).

Avec leurs audits de performance, les auditeurs généraux ont sans aucun doute joué leur rôle en dénonçant des pratiques totalement inacceptables dans la gestion des fonds publics. [...] Toutefois, si l'audit de performance s'est révélé efficace pour faire connaître de tels abus, il n'a pas encore démontré sa capacité à améliorer la gestion des affaires publiques. Cela signifie donc que, selon la trilogie qui règne dans la tête des auditeurs — prévention, détection, correction — l'audit de performance a fait ses preuves dans la détection plus que dans la prévention et la correction (Morin, 2008, p. 700, Traduction libre).

Dans ce contexte, l'impact de l'audit de performance dans l'administration publique québécoise est un sujet d'étude qui mérite de l'attention. Ajoutons que certaines études antérieures se sont basées sur des questionnaires aux auditeurs ou aux audités pour analyser l'impact de l'audit de performance.

À notre connaissance, l'impact de l'audit de performance n'a pas encore été examiné dans le contexte québécois à partir de l'analyse de rapports d'audit de performance et

autres documents. C'est ce que nous faisons dans cette étude qui vise à enrichir le champ de connaissances sur le sujet en explorant l'impact de l'audit de performance réalisé par le VGQ dans deux administrations publiques québécoises. Dans l'optique selon laquelle le VGQ utilise son pouvoir délégué par la loi, il pourrait contribuer à apporter plus de changements dans l'administration publique québécoise, à travers l'audit de performance.



## CHAPITRE II

### REVUE DE LITTÉRATURE

L'objectif de cette revue de littérature est de présenter les écrits pertinents en lien avec l'objectif de la recherche et la problématique soulevée. Ainsi, afin de situer cette étude par rapport à l'étendue des connaissances quant à l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique, les notions de mesure et gestion de la performance sont abordées (sect. 2.1), suivies de l'impact de l'audit de performance sur les parties prenantes (sect. 2.2) et de l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique, qui constitue l'objet d'intérêt de cette étude (sect. 2.3).

Les études recensées ont été effectuées pour la plupart en Norvège, aux Pays-Bas, en France, au Canada y compris au Québec. Les thèmes abordés portent sur différents sujets tels que la mesure de la performance des services dans le secteur public (Moriarty et Kennedy, 2002), la gestion de la performance dans le secteur public (Radnor et McGuire, 2004), l'impact des VG sur les administrations via l'audit de performance (Morin, 2008, 2014) et la Réforme de la redevabilité, le contrôle parlementaire et le rôle de l'audit de performance (Hoque et Pearson, 2018). Avant la décennie 2000, peu d'études avaient abordé le sujet de l'audit de performance, notamment de l'impact de l'audit de performance (Morin, 2008). On constate qu'après cette période, différentes études ont abordé le sujet traitant de l'audit de performance (ex. : Morin, 2000, 2008, 2014; Raudla et al., 2015; Reichborn-Kjennerud, 2015).

## 2.1 Mesure et gestion de la performance

L'audit de performance permet d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience des moyens dont disposent les gestionnaires publics pour atteindre des résultats. Dans cet esprit, l'audit de performance peut avoir un impact sur la performance d'une administration publique. Toutefois, cet impact peut s'exercer tant sur la mesure de la performance que sur la gestion de la performance. Dans la littérature, ces deux termes sont souvent utilisés de manière interchangeable (Radnor et McGuire, 2004). Il existe cependant une différence entre les deux.

En effet, la mesure de la performance consiste à évaluer la performance tandis que la gestion de la performance porte sur la réaction au résultat de cette mesure et à son utilisation pour gérer la performance en question (Radnor et McGuire, 2004). Ainsi, selon Lebas (1995), la mesure de la performance repose sur différentes mesures. Certaines d'entre elles relèvent des facteurs clés de succès, des mesures qui permettent de détecter les écarts. D'autres relèvent des mesures qui servent à surveiller les accomplissements passés ou concernent les extrants, les intrants, etc.

La gestion de la performance implique pour sa part les éléments suivants: « formation, travail d'équipe, dialogue, style de gestion, attitudes, vision partagée, implication des employés, compétences multiples, incitatifs et récompenses, etc. » (Lebas, 1995, p. 34, Traduction, libre).

Donc, la mesure de la performance examine le passé alors que la gestion de la performance utilise les données pour servir de référence à l'avenir (Lebas, 1995). En conséquence, mesurer la performance revient à apprécier la performance selon le degré d'action accompli en ce qui concerne un fait ou un développement progressif (Radnor et Barnes, 2007).

De plus, Radnor et Barnes (2007) intègrent une troisième dimension à la performance: le rapport de performance. Ce rapport inclut l'enregistrement des performances en comparaison à une cible ou une analyse.

Selon Moriarty et Kennedy (2002), la mesure de la performance est essentielle pour aider les organisations publiques à atteindre leurs objectifs. En fait, ces chercheurs constatent que si elles définissent leurs objectifs de manière cohérente en tenant compte des parties prenantes, ainsi que la notion de clients de manière claire y compris leurs préférences, la mesure de la performance devrait apporter des améliorations semblables à celles d'autres organisations. Radnor et McGuire (2004, p. 259, Traduction libre) suggèrent pour leur part que la « compréhension de la relation entre la stratégie, la structure organisationnelle, le personnel et les systèmes de performance sont essentiels à la gestion de la performance dans le secteur public. »

Balaboniene et Vecerskiene (2015) ont analysé la possibilité de combiner des systèmes de mesure de performance utilisés par des entreprises privées et appliqués dans le secteur public pour mesurer la performance des organisations du secteur public. Ils suggèrent qu'une telle combinaison pourrait notamment contribuer à la prise de décisions stratégiques et au développement des processus, et être utilisée pour cerner le progrès de l'organisation publique.

Ainsi, la mesure de la performance vise à apprécier les effets des interventions de l'État, mais aussi d'allouer les ressources administratives de manière optimale (Knoepfel et Varone, 1999). Dans ce contexte, mesurer la performance publique devient une condition nécessaire à la légitimité de l'État (Knoepfel et Varone, 1999). Dans cette même vue, Bureau et al. (2010) constatent l'existence des indicateurs macroéconomiques et ceux microéconomiques. Selon eux, les indicateurs macroéconomiques permettent aux décideurs de définir annuellement la part de la richesse nationale qui est nécessaire à chaque objectif de l'action publique. Alors

qu'au niveau micro, les leviers de la performance de la gestion publique, les instruments d'action y compris leurs indicateurs sont essentiels. Ils ajoutent que « La clé de la performance publique se trouve certainement dans l'articulation entre ces deux gammes d'indicateurs. » (Bureau et al., 2010, p. 103).

Somme toute, « quoique la gestion de la performance date de plusieurs années dans le secteur public, des problèmes importants demeurent et les progrès en termes d'amélioration de la performance, de responsabilité, de transparence, de qualité du service y compris l'utilisation des ressources de manière optimale ne se sont pas encore matérialisés » (Fryer et al., 2009, p. 491, Traduction libre). De plus, la mesure de la performance est difficile à cause des objectifs et acteurs multiples (Amar et Berthier, 2007).

Or l'audit de performance permet d'évaluer la performance d'une administration publique. Il a un impact sur les acteurs impliqués, soit les parties prenantes (sect. 2.2), et l'administration publique auditée (sect. 2.3).

## 2.2 Impact de l'audit de performance sur les parties prenantes

Selon la norme professionnelle *ISSAI 300*<sup>8</sup> de l'INTOSAI<sup>9</sup>, l'audit de performance exerce un impact sur diverses parties prenantes. En effet, l'information fournie par l'audit de performance peut être utilisée par ces parties en fonction de leurs besoins d'information. Les parlementaires, les citoyens et les médias peuvent ainsi utiliser la mine de renseignements fournis par l'audit de performance. À titre d'exemple, l'audit de performance apporte des informations pour aider le Parlement dans la reddition de comptes des gestionnaires. Il lui permet aussi d'analyser si les décisions prises par le pouvoir législatif ou exécutif l'ont été en conformité avec les critères d'économie,

<sup>8</sup> INTOSAI. (2013). *ISSAI 300 - Principes fondamentaux de l'audit de performance*. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://www.issai.org/fr/issai-framework/3-principes-fondamentaux-de-controle.htm>

<sup>9</sup> INTOSAI. (s. d.). *Sur INTOSAI*. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai.html>

d'efficience et d'efficacité. Dans ce contexte, l'audit de performance participe également au principe de la démocratie en informant le citoyen contribuable (Ouellet, 2012) contribue du même coup à la transparence de l'administration publique. En effet, les informations fournies sont pertinentes car elles portent sur la gestion et les effets des différentes activités de l'administration publique. Ces informations sont publiques et accessibles tant au parlement, aux contribuables, aux bailleurs de fonds, qu'aux personnes visées par les politiques publiques, ainsi qu'aux médias. Dans ce contexte, l'audit de performance contribue à informer les citoyens (INTOSAI, 2013, *ISSAI 300*).

Certains chercheurs se questionnent sur la capacité de l'audit de performance à détecter les menaces de fraude (Malsch et al., 2012). Pour d'autres, l'audit de performance sert à évaluer le fonctionnement des collectivités, leurs performances et leurs résultats (Carassus et Gregorio, 2003).

Les rapports d'audit de performance [...] peuvent être utilisés par le Parlement et son comité de contrôle pour obliger les ministères à rendre compte de résultats insatisfaisants, de pratiques de gestion ou de manque de conformité [...] (Lægreid 2013, cité dans Reichborn-Kjennerud, 2015, p. 20, Traduction libre)

En effet, selon Morin (2012), différentes études (Brown, 2007; Malloy, 2004; Morin, 2008; Pollitt et al., 1999; Roberts et Pollitt, 1994; Vanlandingham, 2006) affirment que les parlementaires sont des partenaires des auditeurs en vue de rendre meilleure la qualité de la reddition de comptes des Administrations et d'augmenter la probabilité d'impact des missions d'audit de performance sur celles-ci.

Pour Malsch et Morin (2017), les rapports des auditeurs peuvent être utilisés par les politiciens qui en profitent pour montrer qu'ils sont transparents quant aux manquements constatés dans la gestion par les auditeurs. Selon ces chercheurs, cela empêche les électeurs de se poser les questions morales relatives aux constats des auditeurs et à leurs conséquences politiques.



Par contre, l'audit de performance aide les citoyens à rester informés de la performance de l'administration publique. Ils ont en effet le droit de demander des comptes à l'administration publique, les ressources mises à la disposition des gestionnaires provenant de leurs taxes et impôts (Ouellet, 2012). Ainsi, les préoccupations ont changé en termes d'évaluation : « passant de pourquoi évaluer? (...) à comment évaluer ? », ceci en vue d'aider les gestionnaires à prendre des décisions éclairées. (Amar et Berthier, 2007, p. 9).

### 2.3 Impact de l'audit de performance sur l'administration publique

Le postulat à la base des contrôles tels qu'un audit de performance, est celui de l'amélioration de la performance (Morin, 2008). À travers l'audit de performance, les VG ont pour but de contrôler les administrations publiques. Ainsi, l'audit de performance prend en compte l'aspect de conformité aux exigences réglementaires. Il signale aussi les lacunes et propose des rectifications, d'où l'attente d'impact de l'audit de performance sur les administrations publiques. Dans ce contexte, Sterck (2007, cité dans Morin, 2008) a réalisé une étude sur les ISC en Europe et dans les pays anglo-saxons. Il remarque que les informations sont peu nombreuses sur l'impact des audits de performance réalisés par les ISC. Sterck (2007) constate la nécessité de réaliser d'autres recherches sur le sujet. De plus, selon ce chercheur, l'audit de performance doit notamment conduire à des actions concrètes en vue d'améliorer les pratiques de gestion, notamment par la détection des fraudes, gaspillages et abus. (Vacca, 2014).

Des chercheurs se sont penchés sur l'effet de l'audit de performance sur la gouvernance des organisations publiques (Bromiley et Cummings, 1995; Deming, 1986; Gordon, 1998; Hammel, 1977; Light, 1993; Merchant, 1990; Power, 1994; Ridgway, 1956 ; Smith, 1993 et 1995; cités dans Morin, 2012). Ils ont identifié une sorte de « paralysie » qui peut freiner les gestionnaires parce qu'ils savent que leurs

décisions peuvent être soumises à un audit ou une évaluation. Reichborn-Kjennerud (2015) a notamment constaté que les fonctionnaires qui interagissent dans l'audit de performance étaient en général moins favorables à l'audit. Ainsi, la chercheuse se demande si leur réaction négative est due à une surcharge de contrôle ou en raison du fait que les gestionnaires sont embarrassés si l'audit révèle une mauvaise gestion.

Friedberg et Lutrin (2005, cités dans Morin, 2012) ont effectué une étude sur les auditeurs de performance sur 56 ISC aux États-Unis. Les chercheurs ont conclu que les milliards de dollars déboursés ne représentaient pas un placement rentable pour les contribuables. De plus, ces chercheurs sont sceptiques quant à l'atteinte de l'objectif de l'audit, comme mécanisme de contrôle des Administrations. Pareillement, ces chercheurs doutent que les auditeurs puissent ajuster leurs méthodes en fonction des réformes majeures survenues dans la gestion de l'administration publique. Dans le même esprit, Radcliffe (2008) s'est intéressé à un audit de performance d'écoles réalisé en 1996 par l'auditeur législatif de l'Ohio. Ces écoles avaient des problèmes qui portaient sur les questions de race, de pauvreté et d'inégalités sociales. Selon Radcliffe (2008), les auditeurs se sont contentés de faire des recommandations de nature administrative (comme changement de système de rémunération, coupe budgétaire, etc.), alors que les problèmes étaient politiques et sociaux. De ce fait, le chercheur avance que les auditeurs ont un comportement stratégique. Par conséquent, le chercheur soutient que les auditeurs se transforment parfois en maîtres de l'illusion, participant au soulagement des consciences au lieu de les ranimer. Selon Raudla et al. (2015, cités dans Reichborn-Kjennerud et Johnsen, 2018, p. 1425, Traduction libre), « les audits de performance réalisés en Estonie n'ont engendré que peu de changement ».

Reichborn-Kjennerud et Johnsen (2018, p. 1425, Traduction libre) ont constaté que « Peu d'études ont été menées pour déterminer si les audits de performance entraînent de réels changements dans l'administration publique ». À titre d'exemple :

Skærbæk (2009) a mené une enquête qualitative basée sur un cas. Il a examiné la manière dont les mécanismes de responsabilité contribuaient à l'impact des auditeurs au Danemark et a suggéré que ces mécanismes étaient puissants pour amener les organisations à mettre en œuvre des changements. Il se demande néanmoins si les changements apportés ont nécessairement amélioré la situation. (Cité dans Reichborn-Kjennerud et Johnsen (2018, p. 1425, Traduction libre)

Selon l'INTOSAI (2013 - *ISSAI, 100*), les ISC jouent un rôle dans le renforcement de l'administration publique. Ce rôle est exercé notamment dans l'audit de performance à travers les recommandations. « Les recommandations doivent être bien fondées et apporter une valeur ajoutée. Elles doivent traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses » (Intosai, 2013 - *ISSAI, 300*, p. 19).

Dees (2012) constate que l'objectif essentiel de l'audit de performance est sa contribution à une amélioration de la gouvernance publique. Ceci passe en premier lieu par la défense et la promotion de la reddition des comptes. Dans cet esprit, Ouellet (2012) constate que l'audit gouvernemental participe dans le renforcement des systèmes de confiance. Van Dooren et Lonti (2010) ont pour leur part constaté que les mesures des résultats de ce type d'audit sont parfois utiles, mais difficiles à expliquer.

De son côté, Morin (2008 et 2014) a mesuré l'impact des VG sur les administrations publiques au Canada à partir des dix éléments suivants:

- Contribution des audits de performance ;
- Pertinence des recommandations des auditeurs ;
- Effet préventif exercé par les audits de performance sur les audités ;
- Influence exercée par l'audit de performance sur les pratiques de gestion des audités ;
- Influence de l'audit de performance sur les relations de l'organisation auditée avec les parties prenantes ;
- Utilité des rapports des auditeurs ;
- Actions concrètes entreprises par les audités à la suite de l'audit de performance ;
- Conséquences organisationnelles des audits ;

- Conséquences personnelles des audits ;
- Impact global sur l'organisation auditée.

L'étude de Morin (2014) a porté sur la période de 2001 à 2011. Elle a administré un questionnaire à 125 répondants des administrations auditées. Le nombre de questionnaires utilisables était de 87. Les répondants étaient de différentes catégories professionnelles : cadres supérieurs, cadres intermédiaires, professionnels et fonctionnaires. Selon les résultats de cette étude, les VG exercent une influence modérée sur les administrations canadiennes. Ses résultats suggèrent que les tentatives d'influence des VG ne réussissent pas toujours.

Morin (2008) a étudié l'influence exercée par le VG du Québec sur la gestion des organisations gouvernementales québécoises telle qu'elle est perçue par les audités, en utilisant un questionnaire. Ce dernier a été envoyé à 188 représentants d'organisations auditées, constitués de cadres supérieurs, de cadres moyens et de professionnels. L'étude suggère que les auditeurs n'ont pas une influence décisive sur les organisations auditées. Leurs rapports peuvent cependant servir comme outil de changement ou de référence. De même, leurs recommandations sont reconnues comme pertinentes et ont porté les audités à agir. De plus, cette étude montre que les audités utilisaient les auditeurs comme moyen pour avertir les autorités. Morin (2000, 2008) a constaté, au Canada et au Québec, un effet préventif exercé par les auditeurs sur les audités. En d'autres mots, même en l'absence des auditeurs, les audités ont à l'esprit qu'ils peuvent faire l'objet d'un audit. Ceci les porterait à corriger les déficiences, à faire une gestion prudente, à effectuer le suivi des recommandations y compris le fait d'empêcher une gestion abusive. Toutefois, selon les audités, cet effet de prévention est plus éducatif que coercitif (Morin, 2000, 2008).

Selon Morin (2012), mesurer l'impact de l'audit de performance renferme des difficultés car les témoignages des auditeurs peuvent manquer d'objectivité et ceux

des audités peuvent être embellis. D'où l'intérêt de la présente étude d'utiliser d'autres sources de données (tels des rapports d'audit, de suivi, de journaux de débats et rapports annuels de gestion) que les témoignages des auditeurs ou des audités.

Ainsi, selon Morin (2012), après plus de trois décennies depuis que les auditeurs législatifs effectuent des missions d'audit, leur impact concret sur les administrations n'apparaît pas encore à la lumière. Selon Morin (2012), ceci laisse libre court aux discours véhiculé par le Parlement et les auditeurs, d'un impact résultant du passage des auditeurs dans les administrations. Cette chercheuse estime que cette « croyance » en l'efficacité inébranlable des auditeurs est alimentée par la dénonciation des scandales des auditeurs que la presse résonne de manière très bruyante. Pourtant, l'impact de l'audit de performance dans la lutte contre la corruption, la prévention et la détection de la fraude n'est pas totalement clarifié (Malsch et al., 2012).

Ainsi, cette revue de littérature de l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique montre la pertinence d'étudier ce sujet encore peu exploité. Le débat reste notamment toujours ouvert quant à l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise.

Somme toute, l'objectif de cette revue de littérature était de recenser les écrits pertinents qui existent sur le sujet et faire ressortir la place à combler en termes de connaissance sur l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Cette revue montre que peu d'études ont constaté l'impact réel de l'audit de performance. En effet, Morin (2008) a constaté un impact modéré de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise et recommande la prudence en ce qui a trait à l'interprétation des résultats. Selon la chercheuse, il s'agit des perceptions des responsables des organismes audités qui peuvent réduire ou exagérer l'influence exercée par l'audit de performance sur l'administration publique. D'où l'intérêt d'étudier cet impact via d'autres sources de données que les entrevues basées sur la perception des audités ou des auditeurs. Ainsi, l'objectif de cette étude est

d'explorer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise à travers l'analyse de contenu de documents.

Le prochain chapitre décrit en détail les cadres méthodologique et théorique qui ont permis d'atteindre cet objectif. Soulignons que la démarche méthodologique de Thomas (2006) a été appliquée à cette étude. Pour refléter la démarche en question, le cadre théorique est intégré et développé à la dernière étape de la méthodologie.



## CHAPITRE III

### CADRES MÉTHODOLOGIQUE ET THÉORIQUE

Ce chapitre présente les cadres méthodologique et théorique de l'étude, soit l'approche méthodologique retenue (sect. 3.1), les caractéristiques des administrations publiques étudiées (sect. 3.2), la sélection et la collecte du matériel narratif (sect. 3.3), et la méthode d'analyse et de codage des données qui a conduit à dégager des concepts et à les inscrire dans une perspective théorique (sect. 3.4), soit la théorie néo-institutionnelle (sect. 3.5).

#### 3.1 Approche méthodologique retenue

Cette étude qualitative visant à explorer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise se range parmi les études inductives, exploratoires et descriptives (Blais et Martineau, 2006; Thomas, 2006). La présente étude adopte plus spécifiquement la démarche de Thomas (2006) pour coder et analyser les données (voir détails à la section 3.4).

Il est important de souligner que cette démarche conduit l'analyse des données brutes à l'identification des thèmes émergents (dominants ou importants) qui sont par la suite inscrits dans un modèle théorique ou un cadre de référence (Thomas, 2006).



Le modèle conceptuel s'est ainsi dessiné à mesure que se déroulait l'analyse des données. Au début, nous nous sommes plongée dans l'analyse des rapports et journaux pour laisser les données parler d'elles-mêmes. Puis, nous nous sommes intéressée à l'impact de l'audit de performance sur les administrations publiques à la lumière de la théorie néo-institutionnelle. Des concepts empruntés à cette théorie ont ainsi servi à la discussion des résultats (chap. IV).

### 3.2 Caractéristiques des administrations publiques étudiées

L'objectif de cette étude étant d'explorer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise, nous avons sélectionné pour des raisons pratiques (par convenance) deux de ces administrations. Il s'agit de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et du Centre de services partagés (CSPQ), dont les profils sont présentés dans le Tableau 3.1. Nous nous sommes ainsi assurée qu'elles avaient fait l'objet d'audit de performance, de rapports de suivi, de rapports annuels de gestion, de journaux des débats de la CAP, et que ces documents étaient accessibles. De plus, nous avons pris soin de les sélectionner dans deux domaines d'activités différents afin d'avoir une opportunité de dégager des différences.

Tableau 3.1 Profil des administrations publiques sélectionnées

| Administration publique | Mission                                                                                                                                                                                                                                                                   | Programme audité                      | Année du Rapport d'audit de performance / Année du Rapport de suivi |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| SHQ                     | « Répondre aux besoins en habitation des citoyens du Québec par une approche intégrée et durable ». <sup>10</sup>                                                                                                                                                         | Interventions en matière d'habitation | 2008-2009/<br>2012-2013                                             |
| CSPQ                    | « 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 ». <sup>11</sup> | Achats de biens et services           | 2014-2015/<br>2016-2017                                             |

L'audit de performance de la SHQ porte sur les interventions en matière d'habitation. Ce rapport à cet effet est publié dans le chapitre 5 du tome II du Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009. Le rapport de suivi est publié dans le Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013.

L'audit de performance du CSPQ concerne les achats de biens et services. Ce rapport est publié dans le chapitre 3 du Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale 2014-2015. Le rapport de suivi est publié au chapitre 9 du Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017.

<sup>10</sup> Récupéré le 11 juin 2019 de [http://www.habitation.gouv.qc.ca/la\\_shq/mission\\_vision\\_valeurs.html](http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/mission_vision_valeurs.html)

<sup>11</sup> Récupéré le 11 juin 2019 de <https://www.cspq.gouv.qc.ca/a-propos-du-cspq/lorganisation/>

### 3.3 Sélection et collecte du matériel narratif

Le choix d'étudier l'impact de l'audit de performance notamment à partir des rapports d'audit de performance s'explique par le souhait de contribuer à la discussion sur le sujet en utilisant une source différente d'écrits antérieurs. En effet, des chercheurs tels que Alwardat (2010), Morin (2001, 2008, 2014) et Reichborn-Kjennerud (2013), se sont basés sur les perceptions des gestionnaires des entités auditées (Morin, 2001, 2014).

Une fois les administrations publiques identifiées, l'étape suivante consistait donc à sélectionner puis rassembler les documents dont le contenu était destiné à être passé au peigne fin.

Le produit de l'audit de performance est un rapport d'audit. Or :

Les rapports d'audit de performance sont destinés à contribuer à l'amélioration des opérations dans les entités auditées. Ils peuvent être utilisés par le Parlement et son comité de contrôle pour obliger les ministères à rendre compte des résultats, des pratiques de gestion ou du manque de conformité peu satisfaisants [...]. (Lægreid 2013, cité dans Reichborn-Kjennerud, 2015, p. 20)

Ces rapports sont en général assortis de recommandations. Les recommandations constituent les lignes directrices qui servent à corriger les déficiences relevées lors de l'audit de performance. L'administration publique auditée commente le rapport, en exprimant ses points de vue sur les recommandations du VGQ. Les commentaires constituent les réactions de l'administration auditée.

Les recommandations incluses au rapport d'audit de performance font l'objet de suivis par le VGQ, qui veille à leur mise en œuvre. Ce rapport d'audit conduit également à l'audition des gestionnaires par les parlementaires. En d'autres mots, la CAP questionne les gestionnaires responsables de l'administration auditée quant à

leur gestion. Ainsi, la CAP utilise des pressions afin de porter l'administration auditée à appliquer les recommandations du VGQ. Ceci donne naissance au journal des débats de la CAP.

Après quelques années, le VGQ effectue des missions de suivi pour voir si ses recommandations et celles de la CAP ont été appliquées. Il produit un rapport de suivi qui met en évidence si les recommandations ont été appliquées de manière satisfaisante ou non, et celles qui ne sont pas appliquées. Le rapport de suivi insère également les commentaires de l'administration auditée.

Somme toute, analyser le contenu des rapports et journaux de débat revient à analyser ce que les parties impliquées dans - ou visées par - l'audit de performance véhiculent dans les écrits pour légitimer leurs décisions, en d'autres mots, les pressions qu'elles exercent - ou leurs réactions - à la suite de l'audit en question.

Ainsi, l'analyse des rapports d'audit de performance du VGQ (RAP) permet de voir les constats de ce dernier, y compris ce sur quoi portent ses recommandations. Comme le nom l'indique, les rapports de suivi du VGQ (RS) l'amènent à faire le suivi sur les recommandations qu'il a faites lors de l'audit de performance.

En ce qui a trait aux journaux des débats de la CAP (JD), ils offrent une autre dimension à l'analyse, en faisant ressortir des pressions exercées par les parlementaires sur les audités. À savoir, sur quoi portent les débats ? Est-ce que les parlementaires posent des questions pertinentes sur les recommandations du VGQ aux gestionnaires ? Est-ce que les gestionnaires sont toujours en accord avec les recommandations du VGQ ? Est-ce que les parlementaires demandent des réponses précises aux gestionnaires ?

En ce qui concerne les rapports annuels de gestion produits par les administrations (RAG), ils offrent la possibilité de voir s'il y a eu des changements à la suite de

l'audit de performance. En effet, il y a une section réservée aux recommandations du VGQ dans les rapports annuels de gestion. De plus, l'analyse des rapports annuels de gestion sur une certaine période permet de voir l'évolution de la situation dans les administrations publiques visées par la présente étude quant aux thèmes qui ont émergé des rapports d'audit de performance, des rapports de suivi et des journaux des débats de la CAP. Le contenu de ces rapports montre comment les gestionnaires légitiment leurs actions.

Nous avons ainsi récupéré les rapports d'audit de performance du VGQ effectués sur les deux administrations (SHQ et CSPQ) à partir du site web du VGQ. Nous avons ensuite téléchargé les journaux des débats de la CAP sur la SHQ et le CSPQ, sur le site web du VGQ également. Après, nous sommes également allée sur les sites web respectifs de la SHQ et du CSPQ afin de télécharger les rapports annuels de gestion pertinents à l'étude.

Le Tableau 3.2 présente des caractéristiques des documents analysés pour chaque administration à l'étude. Précisons ainsi que, pour la SHQ, les rapports annuels de gestion analysés datent de 2007-2008 à 2016-2017, alors que ceux du CSPQ couvrent 2010-2011 à 2016-2017. Ces périodes s'expliquent par le fait que l'audit de performance de la SHQ a été effectué en 2008-2009 et son suivi en 2012-2013. Dans le cas du CSPQ, l'audit de performance a été effectué en 2014-2015 et le suivi en 2016-2017. Nous avons donc regardé des documents qui précédaient l'audit de performance, et d'autres qui le suivaient. Le choix de la période (2007-2017) a été fait dans le but d'analyser les documents sur une longue période. La période à analyser ne devait cependant pas être trop éloignée de la période d'étude pour ne pas être sans intérêt. De plus, cette période ne devait pas être trop courte pour examiner les actions concrètes entreprises par les administrations publiques auditées. Des rapports annuels de gestion précédant l'audit de performance ont notamment été

examinés afin de mieux apprécier l'impact de l'audit de performance aux cours des années qui l'ont suivi.

Tableau 3.2 Liste des documents analysés : SHQ et CSPQ

| Type de documents               | Auteur du document | Année                 | Pages pertinentes pour l'étude |
|---------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------------------|
| <b>SHQ</b>                      |                    |                       |                                |
| Rapport annuel de gestion (RAG) | SHQ                | 2007-2008             | 3-55                           |
| Rapport d'audit de performance  | VGQ                | 2008-2009             | 1-34                           |
| Journal des débats              | CAP                | 2009 (Vol. 41, No 10) | 1-27                           |
| RAG                             | SHQ                | 2008-2009             | 3-61                           |
| RAG                             | SHQ                | 2009-2010             | 6-57                           |
| RAG                             | SHQ                | 2010-2011             | 1-50                           |
| RAG                             | SHQ                | 2011-2012             | 1-58                           |
| Rapport de suivi                | VGQ                | 2012-2013             | 3-44                           |
| RAG                             | SHQ                | 2012-2013             | 2-64                           |
| RAG                             | SHQ                | 2013-2014             | 4-62                           |
| RAG                             | SHQ                | 2014-2015             | 3-68                           |
| RAG                             | SHQ                | 2015-2016             | 3-80                           |
| RAG                             | SHQ                | 2016-2017             | 1-68                           |
| <b>CSPQ</b>                     |                    |                       |                                |
| Rapport annuel de gestion (RAG) | CSPQ               | 2010-2011             | 1-76                           |
| RAG                             | CSPQ               | 2011-2012             | 1-48                           |
| RAG                             | CSPQ               | 2012-2013             | 1-53                           |
| RAG                             | CSPQ               | 2013-2014             | 1-57                           |
| Rapport d'audit performance     | VGQ                | 2014-2015             | 3-44                           |
| RAG                             | CSPQ               | 2014-2015             | 10-75                          |

|                       |      |                       |      |
|-----------------------|------|-----------------------|------|
| Journal des débats    | CAP  | 2015 (Vol. 44, No 11) | 1-29 |
| RAG                   | CSPQ | 2015-2016             | 6-60 |
| Rapport de suivi      | VGQ  | 2016-2017             | 2-44 |
| RAG                   | CSPQ | 2016-2017             | 7-74 |
| Nombre total de pages |      |                       | 1201 |

### 3.4 Analyse et codage des données

L'analyse des données a été effectuée en deux phases. En vue de nous approprier le sens de ce qui est véhiculé dans les différents documents, une première lecture des documents a été faite, sans l'aide de logiciel informatique d'analyse qualitative. Ceci a conduit à un premier codage. La deuxième phase s'est enclenchée après l'appropriation du sens des textes et le premier codage. À ce stade, le logiciel informatique *NVivo* a été mis à contribution pour refaire le codage pour voir si le même codage serait fait. Un tel outil logiciel fournit en effet une assistance pour structurer et organiser les idées (Roy et Garon, 2013) et ajoute une valeur à l'analyse qualitative (Lejeune, 2010).

En vue de donner plus de rigueur à l'analyse, le codage a été effectué à plusieurs reprises (Miles et Huberman, 2003). Tout écart relevé entre les codages a été corrigé. À l'instar de Basit (2003), la méthode manuelle et le codage à partir du logiciel *NVivo* ont conduit aux mêmes résultats.

Le Tableau 3.3, présente l'instrument de codage développé en appliquant la démarche de Thomas (2006). Cet instrument est au final le même pour tous les documents analysés, i.e. le rapport d'audit de la performance, le rapport de suivi, le rapport annuel de gestion et le journal des débats de la CAP. Nous en expliquons les étapes de développement dans les sections (3.4.1 à 3.4.5).

Tableau 3.3 Instrument de codage

| Catégorie                      | Sous-catégorie                     | Définition                                                                                       | Exemple                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contrôle de la performance     | Respect des exigences              | Ce code inclut n'importe quelle phrase ou expression qui parle d'exigences réglementaires        | Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires et d'admissibilité. (CSPQ)                                                                                               |
|                                | Mesure de la performance           | Ce code inclut n'importe quelle phrase ou expression de mesure ou d'évaluation de la performance | 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. (SHQ) |
|                                | Détection et correction            | Ce code inclut toute phrase ou expression où l'on parle de détection et/ou de correction         | Déterminer les raisons pour lesquelles des organismes ont de la difficulté à louer les logements et de mettre en place les correctifs nécessaires. (SHQ)                                                                                                                                 |
| Amélioration de la performance | Prévention                         | Ce code inclut toute phrase ou expression qui parle de prévention.                               | (...) effectuer un suivi à l'égard de l'entretien préventif. (SHQ)                                                                                                                                                                                                                       |
|                                | Gouvernance et gestion des risques | Ce code inclut toute phrase ou expression qui parle de gouvernance/gestion des risques           | La stratégie du CSPQ pour réaliser sa vision et sa mission en matière d'acquisitions n'est pas établie clairement.<br><br>Mettre en place une gestion intégrée des risques. (CSPQ)                                                                                                       |
|                                | Développement durable              | Ce code inclut tout code ou expression qui porte sur le développement durable                    | Tenir compte des enjeux de développement durable et de l'impact économique régional. (CSPQ)                                                                                                                                                                                              |



| Catégorie            | Sous-catégorie           | Définition                                                                                                           | Exemple                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Qualité des services | Besoins des clients      | Ce code inclut toute phrase ou expression qui parle d'attente des clients Ou de connaissance des besoins des clients | 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. (SHQ).                                  |
|                      | Satisfaction des clients | Ce code inclut toute phrase ou expression qui parle de satisfaction des clients                                      | Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment par : une meilleure compréhension des attentes des clients (CSPQ)                                                  |
| Reddition de comptes | ---                      | Ce code inclut toute phrase ou expression qui parle de reddition des comptes ou de cibles et indicateurs             | 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. |

### 3.4.1 Élaboration des catégories

Une catégorie émerge selon l'importance de la place qu'elle occupe dans les documents analysés. Une étiquette a été donnée à chaque catégorie dominante. Ainsi, l'immersion dans les données a permis de faire ressortir que l'impact de l'audit de performance est apparu sur quatre catégories soit: i) le contrôle de la performance; ii) la qualité des services; iii) l'amélioration de la performance; iv) la reddition de comptes.

Ces quatre catégories sont l'objet de recommandations et de suivi du VGQ, de débats au sein de la CAP et de réactions de la part des administrations auditées. Entre autres, une place est réservée spécifiquement dans les rapports annuels de gestion pour expliquer ce que fait l'administration publique pour appliquer les recommandations.

Deux à quatre années plus tard, le VGQ effectue à son tour un suivi, pour s'assurer de la mise en œuvre des recommandations.

### 3.4.2 Description des catégories

Une description a été donnée à chaque catégorie. C'est ce qui a permis par la suite de définir les catégories dans le cadre conceptuel. Dans cette étape, le sens est donné à chaque catégorie y compris la portée de la catégorie et ses limites.

#### 3.4.2.1 Contrôle de la performance

Cette catégorie fait référence à tout qui touche à l'atteinte des objectifs (efficacité), que ce soit à travers la mission de l'administration ou le respect des lois et règlements, la mesure de la performance et la détection et correction. D'où les sous-catégories suivantes : Respect des exigences, la mesure de la performance et la détection-correction.

- Sous-catégorie : Respect des exigences

Celle-ci comprend tout ce qui provient de la mission de l'administration y compris les lois et règlements auxquels l'administration est assujettie.

- Sous-catégorie : Mesure de la performance

Cette catégorie s'étend à tout ce qui porte sur la manière dont l'administration mesure sa performance.

- Sous-catégorie : Détection-correction

Cette sous-catégorie réfère à tout ce qui permet de détecter et de corriger des pratiques déficientes.

### 3.4.2.2 Amélioration de la performance

Cette catégorie comprend tout ce qui concerne le renforcement, la prévention, les bonnes pratiques tant à l'interne qu'à l'externe de l'administration, ceci dans le but de consolider la performance. Cela s'étend aussi aux mesures prises ou recommandées pour renforcer la gouvernance. Cela comprend également la manière dont les risques sont gérés et la prise en compte du développement durable. D'où les sous-catégories : Prévention, gouvernance et gestion des risques et développement durable

- Sous-catégorie : Prévention

Cette sous-catégorie comprend tout ce qui se rapporte aux pratiques pour prévenir d'éventuels problèmes au niveau de la gestion de l'administration ou pour protéger les intérêts des citoyens.

- Sous-catégorie : Gouvernance et gestion des risques

Cette sous-catégorie comprend les mécanismes mis en place pour gérer l'administration selon de saines pratiques de gestion y compris les bonnes pratiques d'autres administrations dans le but d'effectuer des comparaisons pour s'améliorer. Elle comprend aussi la gestion adéquate des risques par l'administration.

- Sous-catégorie : Développement durable

Cette sous-catégorie fait référence à tout ce qui concerne la préservation des ressources naturelles. Elle concerne aussi la prise en compte par l'administration de l'écologie dans sa gestion et la promotion des pratiques écologiques tant à l'interne qu'à l'externe. Cette catégorie comprend également la prise en compte de l'économie régionale.

### 3.4.2.3 Qualité des services

Il existe différentes définitions de la *qualité de services* dans la littérature. Toutefois, dans le cadre de cette étude, la qualité de services réfère à la recherche de la connaissance des besoins des clients et de la satisfaction des clients. Dans cet esprit, l'utilisateur qui utilise le service public devient contrôleur de ce service. De plus, « Ce contrôle ne vise pas alors seulement l'adéquation à des préférences individuelles mais bien le respect des engagements globaux des pouvoirs publics ». (Jeannot, 1998, p. 51)

La pression des usagers correspond donc à l'exigence du maintien de la qualité du service public.

Cette catégorie réfère à tout ce qui concerne les services fournis à la clientèle en termes de niveau et de satisfaction. Cette catégorie regroupe la connaissance des besoins de la clientèle, les offres de services et la satisfaction de la clientèle.

- Sous-catégorie : Connaissance des besoins des clients

Cette sous-catégorie fait référence aux informations disponibles sur la clientèle y compris ses attentes. Cela s'étend aussi aux offres de services de l'administration. Ceci inclut également la déclaration de service aux citoyens.

- Sous-catégorie : Satisfaction des clients

Celle-ci signifie la mesure dans laquelle les clients sont satisfaits des services fournis, que ce soit à travers des sondages ou des études.

### 3.4.2.4 Reddition de comptes

Cette catégorie fait référence à la manière dont l'administration rend compte de sa performance, principalement dans ses rapports annuels de gestion. Elle signifie aussi examiner si les informations disponibles sont suffisantes et pertinentes pour permettre

aux citoyens et autres parties prenantes d'évaluer la performance de l'administration à travers des indicateurs et des cibles inclus dans les rapports annuels de gestion. Les données n'ont pas fait ressortir de sous-catégorie.

#### 3.4.3 Exemples associés aux catégories

La troisième étape de la méthodologie selon Thomas (2006) consiste à présenter des exemples (extraits de texte) associés aux catégories. À cette étape, l'utilisation du logiciel *NVivo* pour effectuer le codage a permis d'exporter des textes codés en format Microsoft Word. Ceci a permis de répertorier des exemples de textes pertinents dans le Tableau 3.3. Pour tester la rigueur du travail, la recherche textuelle a été effectuée pour des mots comme contrôle, performance, contrôle et performance, amélioration, amélioration et performance, détection, qualité et service, gouvernance, gestion des risques, prévention, détection et correction, etc. Dans le cas de détection et correction, très souvent, ils ont été associés ensemble dans les rapports d'audit de performance. Des nuages des mots ont été effectués pour voir quels sont les mots les plus dominants dans ces documents. Ce processus a été effectué plusieurs fois, en ajoutant des mots tels, des articles : le, la, les, dans la liste des mots ignorés. Ceci a permis de faire ressortir les catégories dominantes dans les documents.

#### 3.4.4 Liens entre les catégories

Selon Thomas (2006), la quatrième étape du codage et de l'analyse des données vise à établir les liens entre les catégories, ce qui est illustré par le modèle présenté à la Figure 3.1.

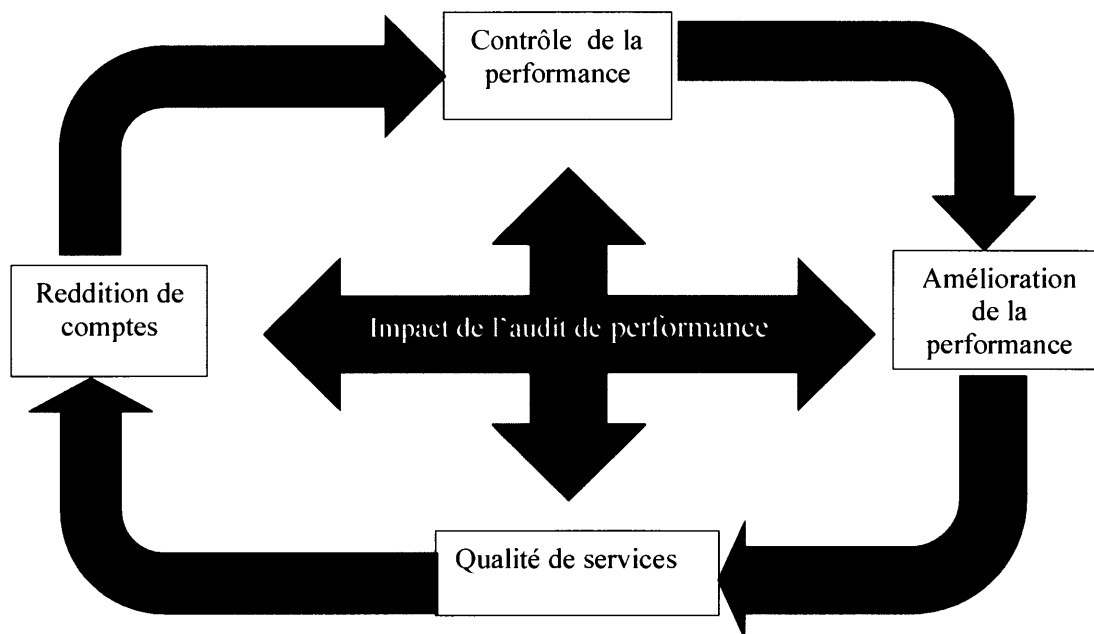


Figure 3.1 Modèle conceptuel

L'analyse des données a non seulement fait ressortir l'impact de l'audit de performance sur ces principales catégories mais également des liens entre ces catégories. Par exemple, le contrôle de la performance implique la détection de pratiques déficientes. Le contrôle conduit ainsi à des corrections (recommandations proposées), amenant éventuellement à une amélioration de la performance. Cette amélioration de la performance conduit à une qualité de services qui satisfait les clients. La reddition de comptes en matière d'amélioration de la performance et de la qualité des services démontre la transparence dans la gestion de l'administration publique.

#### 3.4.5 Inscription des catégories dans un cadre théorique

La dernière étape du codage vise à inscrire les catégories dans un modèle théorique ou un cadre de référence, tel que suggéré par Thomas (2006), et appliqué par Blais et Martineau (2006) :

Le système de catégories peut être ultérieurement intégré dans un modèle, une théorie ou un cadre [...]. Pour être cohérents avec le processus inductif, de tels modèles ou cadres représentent un point final de l'analyse inductive. Ils ne sont pas configurés avant l'analyse. (Thomas, 2006, p. 240, Traduction libre)

Cette étape constitue donc l'aboutissement de l'analyse des données brutes qui a permis de réduire les données en catégories principales et de dégager des concepts théoriques. La section 3.5 présente les concepts de la théorie institutionnelle qui ont été mis à contribution pour discuter des résultats.

### 3.5 La théorie néo-institutionnelle

La théorie néo-institutionnelle repose sur trois types de mécanismes/processus / pressions par lesquels les organisations apportent des changements :

1) l'isomorphisme coercitif qui découle de l'influence politique et du problème de la légitimité; 2) isomorphisme mimétique résultant de réponses standard à l'incertitude; et 3) l'isomorphisme normatif associé à la professionnalisation. Cette typologie est analytique : les types ne sont pas toujours distincts empiriquement. (DiMaggio et Powell, 1983, p. 150, Traduction libre).

La théorie néo-institutionnelle interroge la survie de l'organisation et la légitimité qu'elle se fabrique dans son environnement institutionnel (Scott et Meyer, 1991, cités dans Choffel et Aldrin, 2015). Elle est très utilisée dans différents domaines tels que la politique, la sociologie et la gestion (Choffel et Aldrin, 2015), ainsi que la responsabilité sociale (notamment Klarsfeld et Delpuech, 2008) et la comptabilité (notamment Munir et Baird, 2016). Elle offre l'avantage de contribuer à expliquer ce qui incite les institutions à effectuer des changements et dans quel but. Elle apparaît ainsi pertinente pour interpréter les changements survenus dans les administrations publiques à la suite de l'audit de performance.

Selon les travaux fondateurs de la théorie néo-institutionnelle (Meyer et Rowan, 1977; DiMaggio et Powell, 1983), les organisations évoluent au moyen de trois types de mécanismes/processus/pressions :

Les contraintes de nature coercitive concernent les lois et les réglementations auxquelles l'organisation est soumise. Les contraintes de nature [normative] font référence aux normes professionnelles alors que la contrainte mimétique fait écho à la tentation pour les organisations de reproduire le même modèle de gestion, considéré comme le plus performant. (Choffel et Aldrin, 2015, p. 50)

Ainsi, des chercheurs ont expliqué qu' : « Il est possible de prolonger le propos de DiMaggio et Powell en relevant, que les trois processus (...), quoique conceptuellement distincts, peuvent se renforcer mutuellement, et se produire simultanément » (Klarsfeld et Delpuech, 2008, p. 56). Ceci rejoint les propos de DiMaggio et Powell (1983) à l'effet que les types de mécanismes/processus/pressions ne sont pas toujours distincts empiriquement.

D'autres chercheurs ont élargi le sens original donné aux trois types de mécanismes/processus/pressions. Par exemple, Colwell et Joshi (2013) ont repris les trois concepts de la théorie néo-institutionnelle et les ont appliqués dans un contexte environnemental (soit la réactivité écologique des entreprises). Ils entendent ainsi par isomorphisme coercitif, la mise en exergue d'actions gouvernementale comme le fait d'établir des objectifs de contrôle/prévention en matière de pollution des organisations dans un même secteur. En ce qui a trait à l'isomorphisme mimétique, il se caractérise par le fait de choisir des technologies pour atteindre les objectifs de contrôle/prévention de la pollution en copiant la technologie utilisée par des organisations performantes. Quant à l'isomorphisme normatif, il renvoie au fait que l'organisation vise à se conformer aux exigences institutionnelles.

Dans la même veine, dans leur étude sur l'influence des pressions institutionnelles sur les systèmes de mesure sur la performance, Munir et Baird (2016, p. 113, Traduction



libre) ont précisé que : « Les pressions normatives découlent principalement de la professionnalisation et des normes communes entre les organisations ». En d'autres termes : « La notion de pressions normatives est fondée sur ce qui est considéré comme approprié ou attendu des organisations » (Scott, 1995; Tolbert et Zucker, 1983, cités dans Munir et Baird, 2016, p. 114, Traduction libre). Dans cette optique, les pressions normatives correspondent à la norme minimale attendue de l'organisation.

En ce qui a trait à l'étude de Fernández-Alles et Sánchez (2008) sur l'analyse néo-institutionnelle de l'évolution des services publics, ils ont ainsi précisé les trois types de pressions :

La pression peut être coercitive, une conséquence de la réglementation légale, et dans ce cas, les changements survenant dans les services publics peuvent être analysés comme la nécessité de répondre à de nouvelles exigences juridiques souvent complexes [...]. L'isomorphisme normatif découle de règles et de normes imposées par les associations professionnelles, les syndicats, les organisations d'employeurs [...]. De plus, des pressions essentiellement mimétiques résultent de pressions pour imiter les politiques, pratiques ou structures (Fernández-Alles et Sánchez, 2008, p. 10, Traduction libre)

Fernández-Alles et Sánchez (2008) ont ainsi ajouté aux pressions normatives imposées par des associations professionnelles des normes potentiellement imposées par d'autres groupes tels que les syndicats et les organisations d'employeurs.

Pareillement, dans le cadre de leur étude sur la promotion de comportement des entreprises en matière d'économie d'énergie, Zhang et al. (2018) ont élargi le sens de certains concepts de la théorie néo-institutionnelle. Ils ont ainsi examiné la pression coercitive à travers des instruments de commandement et contrôle (*command-and-control*) qui sont imposés de manière obligatoire aux entreprises. La pression mimétique se caractérise par le fait que l'entreprise, dans le but d'obtenir les mêmes privilèges que ces concurrents, adopte les mêmes mécanismes que ses rivaux pour

effectuer de l'économie d'énergie. En ce qui a trait à la pression normative, Zhang et al. (2018) ont discuté, en plus des pressions exercées par les associations professionnelles, des pressions pour l'adoption de pratiques d'économie d'énergie, et des pressions exercées par les médias. Ainsi, les auteurs ont expliqué que les associations professionnelles ont la responsabilité d'édicter les normes minimales pour favoriser le comportement en termes d'économie d'énergie. Le niveau élevé d'acceptation de pratiques d'économie d'énergie au sein de l'industrie aura un impact sur les normes institutionnelles. De plus, les médias exercent une pression fondamentale sur les entreprises pour révéler des comportements non écologiques.

Järvenpää (2009) a lui aussi élargi le sens original donné aux concepts de la théorie néo-institutionnelle. Portant sur les piliers institutionnels de la fonction de comptabilité de gestion, il a analysé l'interaction entre les trois types d'isomorphisme de DiMaggio et Powell (1983) en les intégrant aux piliers de Scott (2001). Ainsi, « le pilier réglementaire illustre les pressions coercitives effectuées à l'externe par la réglementation comptable/financière, les attentes du marché boursier ou le siège social du groupe, pour produire certaines choses et produire des rapports particuliers » (Järvenpää, 2009, p. 466, Traduction libre). Le pilier normatif s'apparente aux pressions normatives et réfère en quelque sorte à la responsabilité éthique d'agir selon les désirs de la direction. En d'autres mots : « Le pilier normatif a donc été constitué par les attentes normatives en matière de comptabilité exprimées par la direction de la société » (Järvenpää, 2009, p. 465, Traduction libre). Le pilier culturel-cognitif fait référence aux pressions mimétiques. Il concerne « les moyens d'action pris pour acquis, créés par la vertu et profondément chargés de croyances culturelles partagées » (Järvenpää, 2009, p. 465, Traduction libre).

Ainsi, à la lumière de ces écrits, nous spécifions les trois types de pressions de la théorie néo-institutionnelle dans le cadre de notre étude. La pression coercitive renvoie ainsi aux lois et règlements auxquels l'administration publique est astreinte.

La pression mimétique réfère au fait de comparer la performance de l'administration publique auditée par rapport à celle d'une entité du même secteur. Les pressions normatives portent sur les normes au sens large (incluant les meilleures pratiques qui sont perçues comme la norme minimale attendue). En d'autres mots, 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. En effet, si l'on tient compte d'écrits qui ont élargi le sens original donné par DiMaggio et Powell (1983), bien que les principes de saine gestion ne soient pas des normes professionnelles, on peut les considérer comme des pressions normatives. Ainsi, dans le cas de la SHQ, les principes de saine gestion font par exemple référence aux principes de connaissance des besoins de la clientèle, à l'estimation réaliste des coûts liés à l'entretien et aux réparations, à la planification des travaux selon les budgets fixés (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009). En ce qui a trait au CSPQ, ces principes concernent notamment l'élaboration d'offre de services répondant aux besoins de la clientèle, l'évaluation de la qualité du service et l'obtention au moment convenable d'information appropriée, suffisante et crédible (VGQ, Rapport, d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015). Dans les deux cas, ces normes figurent parmi les critères d'évaluation lors de l'audit de performance.

Zhang et al. (2018) ont considéré les médias comme source des pressions normatives. En effet, les médias pouvaient révéler les comportements non écologiques des entreprises. Ces révélations pourraient désavantager les entreprises blâmées en termes d'image, de réputation et de ressources. Dans le même esprit, à travers le rapport d'audit de performance, le VGQ exerce des pressions sur les administrations auditées pour prendre en compte les principes de saine gestion. Ainsi, les dérogations à l'égard de ces principes sont révélées dans le rapport d'audit de performance, non seulement en termes de constats, mais aussi en termes de recommandations. De plus, les gestionnaires sont tenus de donner des explications devant la CAP concernant ces dérogations et disent comment ils vont y remédier.

En somme, l'audit de performance conduit à un rapport d'audit de performance. Dans ce rapport sont inscrits les constats et recommandations du VGQ. Ce rapport fait également état des commentaires de l'administration audité. Ce rapport est également utilisé par la CAP pour la reddition des comptes des gestionnaires des administrations auditées. Ainsi, le sens dégagé des données brutes permet de relever les trois types de pression propres à la théorie néo-institutionnelle, tant dans les rapports d'audit de performance du VGQ que dans les journaux des débats de la CAP. Ceci est effectué en vue de porter les administrations à prendre en considération les recommandations du rapport en question.

La théorie néo-institutionnelle permet ainsi d'interpréter les changements survenus dans les administrations publiques après l'audit de performance (donc l'impact de l'audit de performance) à la lumière de pressions coercitives, normatives et mimétiques, ce qui est discuté dans le prochain chapitre (sect. 4.3).



## CHAPITRE IV

### PRÉSENTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

Ce chapitre expose les résultats de l'analyse des données quant à l'impact de l'audit de performance sur la SHQ (sect. 4.1) et sur le CSPQ (sect. 4.2). Il se termine par une discussion quant à l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise (sect. 4.3).

La présentation narrative est privilégiée pour présenter les résultats sous forme d'histoire (Langley, 1997), avec des extraits tirés des documents analysés. Il faut rappeler que l'analyse des données a permis de dégager des concepts propres à la théorie néo-institutionnelle, soit les pressions coercitives, normatives et mimétiques. Ces concepts sont illustrés par des extraits des documents analysés aux Tableaux 4.1 et 4.2.

Tableau 4.1 SHQ Concepts néo-institutionnels dégagés dans les documents analysés

| Concepts              | Extraits des documents analysés (source)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pressions coercitives | <p>Nous avons recommandé à la Société de respecter l'exigence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement selon laquelle tous les organismes qui gèrent des habitations à loyer modique et ceux qui gèrent des logements du programme Supplément au loyer sont vérifiés sur un cycle de cinq ans. (RAP, 2008-2009, p. 5-5.)</p> <p>(...) on était sur la question des revenus modestes, et j'avais aussi posé une question sur toute la question réglementaire, comment on fait pour s'assurer que les critères d'admissibilité dans les logements sont respectés? (CAP, 2009, p.18)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Pressions normatives  | <p>Notre vérification visait à nous assurer que la SHQ :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gère le parc d'habitations à loyer modique de manière à préserver ces actifs, et ce, avec un souci d'économie (...) (RAP, 2008-2009, p. 5-3)</li> </ul> <p>La SHQ avait prévu, en novembre 2007, l'élaboration d'un plan de contrôle visant notamment à vérifier l'utilisation des budgets alloués pour le maintien des actifs et la résorption du déficit d'entretien cumulé. Ce plan n'avait pas encore été élaboré lors de la vérification initiale. 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. (RS, 2012-2013, p. 14)</p>                                                                                                                                                                                   |
| Pressions mimétiques  | <p>(...) de produire un rapport annuel de gestion qui permet d'évaluer sa performance : en présentant les résultats obtenus par rapport aux objectifs établis ; en comparant les résultats obtenus avec les cibles fixées et avec les résultats au moins des deux années précédentes; en expliquant les variations entre les données comparées ; en se comparant avec des organismes similaires. (RAP, 2008-2009, p. 5-6)</p> <p>Parmi ces actions figurent le maintien de relations privilégiées et de missions professionnelles avec des partenaires de la France, de la Belgique et des États-Unis ainsi que la participation aux travaux de plusieurs comités techniques et scientifiques. Par ailleurs, une étude stratégique sur la compétitivité et les occasions d'affaires pour l'industrie québécoise de la construction préfabriquée est en cours. Cette étude jettera les bases du projet de filière exportatrice de systèmes de construction verte. (RAG, 2014-2015, p. 46)</p> |

RAP : Rapport d'audit de performance du VGQ

RS : Rapport de suivi du VGQ

JD : Journal des débats de la CAP

RAG : Rapport annuel de gestion de la SHQ

Tableau 4.2 CSPQ Concepts néo-institutionnels dégagés dans les documents analysés

| Concepts              | Extraits des documents analysés (source)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pressions coercitives | <p>Prendre les moyens pour que l'évaluation des appels d'offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires (RAP, 2014-2015 Recommandation #3, p. 4)</p> <p>(...) 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)</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Pressions normatives  | <p>Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment, par une meilleure compréhension des attentes des clients (RAP, 2014-2015, p. 4)</p> <p>Le CSPQ n'a toujours pas mis en place les mécanismes lui permettant d'obtenir une information de gestion fiable et suffisante. Il vient à peine de commencer ses démarches pour définir ses besoins en la matière. (RS, 2016-2017, p. 18)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Pressions mimétiques  | <p>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. (RAP, 2014-2015 p. 30)</p> <p>Nous avons indiqué dans le rapport initial que le CSPQ ne pouvait ni connaître ni analyser sa performance dans le domaine des acquisitions. Nous avons noté qu'il 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 (RS, 2016-2017, p. 28)</p> |

RAP : Rapport d'audit de performance du VGQ

RS : Rapport de suivi du VGQ

JD : Journal des débats de la CAP

RAG : Rapport annuel de gestion du CSPQ



Tel que mentionné précédemment, l'analyse des rapports a fait ressortir l'impact de l'audit de performance sur ces catégories : contrôle de la performance, qualité des services, amélioration de la performance et reddition de comptes. Ces quatre catégories ont été définies en fonction de leur dominance dans les documents analysés.

Les résultats de la présente étude abondent dans le même sens que des constats de recherches antérieures. Ainsi, les éléments d'Amar et Berthier (2007) concernant les avantages de la NGP se retrouvent dans les catégories que nous avons identifiées: une amélioration de l'action dans le secteur public, un étalonnage et une compétition via des indicateurs de performance et concurrence dans les appels d'offre. Ceci est profitable aux usagers et permet un contrôle plus fiable et prévient le gaspillage (Amar et Berthier, 2007). Les résultats reflètent aussi les trois éléments dans l'esprit de la performance de la NGP de Facal et Mazouz (2013), en matière « 1) d'amélioration constante des services publics sous contraintes, 2) d'optimisation des ressources et moyens disponibles et 3) de reddition de compte» (Facal et Mazouz, 2013, p. 121). Ils reflètent également les éléments exigés par la Loi sur l'administration publique au Québec mentionnés par Bourgault (2004). La déclaration de services entre ainsi à la catégorie *Qualité de services*. Cette déclaration de services est incluse dans le rapport annuel de gestion de chacune des administrations analysées. Le plan stratégique ministériel et le rapport annuel de gestion s'apparentent au *Contrôle de la performance* et l'imputabilité reflète la *Reddition de comptes*.

Les quatre catégories de résultats de Mazouz et al. (2008) (soit les résultats de prestation, les résultats de gestion opérationnelle, les résultats d'orientation et les résultats d'amélioration globale) sont illustrés dans les catégories émergeant de la présente étude. Ainsi, les résultats de prestation sont représentés avec la catégorie *Qualité de services* (efficacité). Les résultats de gestion opérationnelle et les résultats

d'orientation le sont avec la catégorie *Amélioration de la performance* incluant la gouvernance (efficience et économie). Les résultats d'amélioration qui permettent de faire une évaluation des trois autres résultats de Mazouz et al. (2008) se retrouvent sous la catégorie *Contrôle de la performance*.

#### 4.1 SHQ

Dans les sections 4.1.1 à 4.1.4, les résultats afférents à la SHQ sont présentés pour les quatre catégories identifiées.

##### 4.1.1 Impact sur le contrôle de la performance

L'analyse des documents a montré que l'audit de performance a un certain impact sur le contrôle de la performance. En d'autres mots, l'audit de performance mesure la performance de l'administration en termes d'atteinte des objectifs fixés et de respect des exigences par la SHQ. En effet, le contrôle apparaît dans le rapport d'audit de performance, tant en ce qui concerne le respect des exigences réglementaires que la mesure de la performance. Comme en témoigne cet extrait, l'audit de performance peut avoir un impact sur le contrôle du respect des exigences réglementaires (à travers la pression coercitive) :

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, la Société ayant précisé la définition de l'expression en 2010 et l'ayant fait connaître en mars 2012.

Selon elle, le revenu modeste correspond au « revenu compris entre le seuil de faible revenu [...] et le revenu médian (avant impôt) de l'ensemble des ménages québécois ajusté pour chacune des tailles pertinentes de ménage. (VGQ, Rapport de suivi, SHQ, 2012-2013, p. 11, Nos 24 à 26)

Dans d'autres cas, l'audit de performance n'a pas eu d'impact sur le contrôle du respect des exigences, tel que souligné dans cet extrait:

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 [habitations à loyer modique] 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, Rapport de suivi, SHQ, 2012-2013, p. 10, Nos 15 et 16)

Donc, certains extraits suggèrent ainsi que l'audit de performance a un impact sur le contrôle de la performance en matière de respect d'exigences réglementaires. D'autres exposent que l'impact sur le contrôle de la performance en matière de réglementation se fait encore attendre même après plusieurs années, lors du suivi.

En ce qui a trait à la mesure de performance, c'est le même constat. Dans certains cas, les changements apparaissent relativement tôt. Alors que dans d'autres cas, les changements tardent à venir.

L'audit de performance, à travers le contrôle de la performance, a également un impact sur la détection et la correction de pratiques déficientes. L'analyse des rapports a fait apparaître des changements dans les pratiques de gestion de la SHQ à la suite de l'audit de performance 2008-2009. La SHQ parfois tient compte, des recommandations, tel que souligné dans cet extrait:

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[...]. (VGQ, Rapport de suivi, SHQ, 2012-2013, p. 12, No. 30)

Cependant, il arrive que les changements attendus ne soient pas réalisés complètement, lors du premier suivi du VGQ. En effet :

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, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p. 5-5, 5.73)

[...] 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, Rapport de suivi, SHQ, 2012-2013, p. 12, No 30)

Ces extraits indiquent que l'impact de l'audit de performance sur la détection et la correction de pratiques déficientes ne se réalise pas toujours.

#### 4.1.2 Impact sur la qualité des services

Les constats montrent que l'audit a un impact sur la qualité des services, ce qui passe par la connaissance des besoins des clients. L'analyse du rapport d'audit a montré que l'audit de performance tient compte de la clientèle desservie par la SHQ. Ceci est fait dans le but de savoir si la clientèle est bien desservie. Ceci est exprimé à travers ces extraits (pressions normatives) :

La Société doit connaître les besoins actuels et futurs d'habitation de ses clientèles afin de les servir adéquatement. Pour y parvenir, elle doit notamment détenir une bonne connaissance de ses clientèles. Ainsi, il lui faut plusieurs renseignements, dont ceux qui suivent : nombre de personnes composant le ménage, nombre de personnes à charge, âge des personnes, revenu annuel du ménage, ville et région administrative du lieu d'habitation, coût du loyer. (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p. 5-13, No 5.37)

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, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p.5-4, No 5.42)

Dans un premier temps, l'audit de performance a ainsi relevé un manque de connaissance des besoins des clients de la part de la SHQ, qui a été marqué par une recommandation à ce sujet. Par la suite, la SHQ a effectué des changements pour mieux connaître les besoins de ses clients, ceci en vue de mieux les satisfaire:

Les études sur le marché de l'habitation et les profils sociodémographiques assurent une connaissance de l'évolution des besoins et des attentes de sa clientèle cible, ce qui permet à la Société d'ajuster ses programmes ou d'en mettre de nouveaux en place. L'évaluation des programmes ainsi que les sondages menés auprès des personnes ayant communiqué directement avec la Société constituent les principales sources d'information permettant de connaître, de mesurer et de comparer dans le temps la satisfaction de la clientèle ayant bénéficié d'un service de la Société (SHQ, Rapport annuel de gestion de la SHQ, 2012-2013, p. 46)

#### 4.1.3 Impact sur l'amélioration de la performance

Les résultats montrent que l'audit de performance a un impact lent sur l'amélioration de la performance, notamment la prévention de certaines pratiques non conformes aux bonnes pratiques (pressions normatives). En effet :

La SHQ n'a pas élaboré de scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral à compter de 2011. Un tel exercice lui aurait permis également de déterminer les gestes à accomplir, comme le fait de prioriser les réparations sur les projets pour lesquels les échéances des conventions sont les plus rapprochées. (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p. 5-16, No 52)

C'est à partir de ce constat que la recommandation suivante a été faite 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, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p. 5-16, No 53)

Toutefois, l'analyse révèle que cette recommandation n'a été appliquée de manière satisfaisante que lors du second suivi du VGQ en 2014-2015, (SHQ, Rapport annuel

de gestion, 2014-2015) soit près de six ans après la mission d'audit de performance. Ceci suggère que l'impact a été très lent sur cet aspect. Soulignons que le second rapport de suivi n'a pas été repéré sur le site web du VGQ.

#### 4.1.4 Impact sur la reddition de comptes

Les résultats démontrent que l'audit de performance a un impact sur la reddition des comptes (pressions mimétiques). Ceci se traduit dans le rapport d'audit de performance, dont cet extrait est tiré :

De même, le rapport annuel ne présente pas d'information comparative relativement à des entités similaires d'autres provinces. Se comparer à des organisations semblables est un exercice aussi essentiel que révélateur puisqu'il offre la possibilité de revoir les façons de faire et d'améliorer globalement la gestion. (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p. 5-31, No 5.116)

La SHQ a pris des actions pour concrétiser les recommandations faites sur cet aspect, comme le témoigne cet extrait :

Au 31 mars 2015, l'état d'avancement, par rapport à l'accomplissement des actions prévues dans le plan d'action, était de 78 %. Parmi ces actions figurent le maintien de relations privilégiées et de missions professionnelles avec des partenaires de la France, de la Belgique et des États-Unis ainsi que la participation aux travaux de plusieurs comités techniques et scientifiques. De façon plus précise, 32 actions ont été réalisées dans les délais convenus, 12 étaient en cours et 5 ont été suspendues. Par ailleurs, une étude stratégique sur la compétitivité et les occasions d'affaires pour l'industrie québécoise de la construction préfabriquée est en cours. Cette étude jettera les bases du projet de filière exportatrice de systèmes de construction verte. (SHQ, Rapport annuel de gestion, 2014-2015, p. 46)

Ainsi, l'analyse globale des résultats de la SHQ fait ressortir que l'audit de performance a un impact sur cette administration, mais cet impact est modéré et lent.

## 4.2 CSPQ

Dans les sections 4.2.1 à 4.2.4, les résultats afférents au CSPQ sont présentés pour les quatre catégories identifiées.

### 4.2.1 Impact sur le contrôle de la performance

Les résultats de l'analyse ont mis en évidence que l'audit de performance a un impact moyen sur le contrôle de la performance. En effet, il apparaît que l'insuffisance de contrôle mis en évidence lors de l'audit de performance pousse le CSPQ à prendre des actions pour y remédier. Cependant, ces mesures ne sont pas suffisantes selon le VGQ, comme l'attestent les extraits suivants. Ainsi, le VGQ recommande au CSPQ de : « Déterminer les biens et les services ayant le meilleur potentiel d'économies et ajuster son offre de services en conséquence. » (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 4, No 9)

Le CSPQ a ainsi mis en place des actions pour répondre à cette recommandation, tel qu'illustré par cet extrait :

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, Rapport annuel de gestion, 2016-2017, p. 122)

Ces actions sont insuffisantes selon le VGQ :

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, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 25, No 67)

Ceci signifie que l'audit de performance a relevé l'insuffisance en matière de contrôle de la performance et a fait des recommandations à ce sujet. Les changements attendus n'étaient cependant toujours pas effectués lors du suivi du VGQ en 2016-2017.

L'analyse des rapports révèle que l'audit de performance exerce un impact modéré sur la détection et la correction de pratiques de gestion déficientes du CSPQ. Cet extrait en est un exemple :

Le CSPQ n'a pas l'assurance que la libre concurrence s'exerce efficacement. Le degré de précision et de clarté de certains appels d'offres est insuffisant. De plus, le manque de connaissances des marchés et de questionnements des conseillers en acquisitions peut les mener à une gestion coûteuse du processus d'appel d'offres. (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 15, No 48)

À ce propos, le VGQ reconnaît dans son rapport de suivi que des actions ont été mises en place pour certains des services du CSPQ, tels les achats regroupés<sup>12</sup>, qui favorisent la libre concurrence, mais qu'il restait des points à améliorer pour les achats mandatés<sup>13</sup>. En effet :

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, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 11, No 18)

Lors de la vérification initiale, nous avons soulevé plusieurs lacunes à l'égard de l'évaluation des appels d'offres, qui ne favorisaient pas le traitement équitable des fournisseurs. Nous soulevions, notamment, des grilles d'analyse incomplètes, de l'information non consignée aux dossiers et des justificatifs insuffisants à l'égard de certaines décisions. (VGQ, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 14, No 27)

<sup>12</sup>Les achats regroupés traitent des besoins communs et récurrents de nombreux organismes, telles les fournitures de bureau ou les véhicules (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 6)

<sup>13</sup> Les achats mandatés visent à répondre à des besoins précis et ponctuels, comme le carburant d'avion (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 6)



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, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 14, No 28)

Lors de l'examen de dossiers, nous avons remarqué des améliorations concrètes : des justificatifs suffisants étaient présents dans quatre des cinq dossiers attribués de gré à gré. Pour les sept dossiers attribués à la suite d'un appel d'offres, l'analyse de conformité et d'admissibilité était adéquate, et les documents à l'appui étaient présents au dossier. 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, Rapport de suivi, 2016-2017, CSPQ, p. 14, No 30)

Ces extraits montrent que l'audit de performance a dans certaines situations un impact sur la détection et la correction de pratiques déficientes du CSPQ, mais que les modifications attendues par le VGQ ne se réalisent pas toujours.

#### 4.2.2 Impact sur la qualité des services aux clients

Les résultats montrent que l'audit de performance a un impact modéré sur la qualité des services aux clients du CSPQ, tel que souligné dans les rapports d'audit de performance et de suivi du VGQ :

Améliorer, dans le domaine des acquisitions, la qualité de sa prestation de services et accroître la satisfaction de sa clientèle, notamment par :

- une meilleure compréhension des attentes des clients ;
- une meilleure communication sur le suivi des dossiers et les modalités de services, entre autres en ce qui concerne son rôle et les délais de livraison ;
- l'établissement d'une offre de services qui répond aux besoins des clients ;
- le développement, le renforcement et le maintien de l'expertise et du savoir-faire de son personnel. (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 4, No 8)

Des actions sont prises par le CSPQ sur ce fait, tel que mentionné dans ces extraits :

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. (VGQ, Rapport annuel de gestion, CSPQ, 2016-2017, p. 122)

Toutefois, les actions prises par le CSPQ n'ont été satisfaisantes qu'à moitié car deux des quatre recommandations ont été appliquées de manière satisfaisante et les deux autres n'étaient pas appliquées au moment du suivi du VGQ (VGQ, Rapport de suivi CSPQ, 2016-2017, p.5). Il en résulte ainsi un impact moyen de l'audit de performance sur la qualité des services.

#### 4.2.3 Impact sur l'amélioration de la performance

Les constats des résultats montrent un impact modéré sur la prévention de pratiques de gestion non conformes aux bonnes pratiques de gestion. Comme le révèle cet extrait, en matière d'évaluation des offres :

Mettre en place les outils pour favoriser un traitement optimal des dossiers d'acquisitions, notamment par : une planification des interventions [...] (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 4, No 4)

Le CSPQ a mis en place des mesures. Mais elles sont insuffisantes selon le VGQ, tel qu'exprimé dans cet extrait :

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, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 15, Nos 31, 32)

Ces extraits suggèrent ainsi que l'audit a un impact modéré sur la prévention de pratiques de gestion déficientes. En effet, l'audit fait la promotion en matière de bonnes pratiques de gestion, mais, les changements ne s'effectuent pas toujours de manière satisfaisante.

Les résultats montrent que l'audit de performance a également un impact sur la gouvernance, comme mentionné dans cet extrait :

Établir une stratégie de mise en œuvre de sa vision et de sa mission dans le secteur des acquisitions afin de développer une compréhension commune des moyens nécessaires pour la concrétiser et de s'assurer que les actions sont conséquentes dans le temps. (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 33, No 7)

Le VGQ a constaté que des progrès ont été réalisés en ce qui a trait à des changements dans la vision et la mission du CSPQ. L'extrait suivant révèle cet aspect :

Le CSPQ vise à être « une référence incontournable et reconnue en matière d'acquisitions de biens et de services, en attribution et en gestion de contrats ». Le CSPQ a élaboré un plan de travail présentant les actions qu'il entend mettre en œuvre pour y parvenir. (VGQ, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 20, No 52)

De plus, l'analyse des rapports annuels de gestion du CSPQ montre que le Centre a développé une stratégie de mise en application de sa vision et de sa mission, telle que mentionné dans cet extrait:

Le processus de référence en gestion contractuelle indique pour chacune des étapes, de la définition des besoins à la fermeture du contrat, les meilleures pratiques, les contrôles et autorisations ainsi que la documentation dont on doit disposer. La mise en œuvre est commencée

par cinq mesures priorisées. (CSPQ, Rapport annuel de gestion, 2016-2017, p. 122)

Ici, l'audit de performance a un impact sur la gouvernance.

Les résultats montrent que l'audit de performance a aussi un impact modéré sur le développement durable et l'économie régionale, tel que mentionné ci-après :

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. De plus, pour les achats regroupés, le CSPQ n'avait pas établi d'orientations claires sur les moyens à prendre pour considérer l'impact régional. (VGQ, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 12, No 21)

Les résultats montrent que le CSPQ a pris des actions qui tiennent compte du développement durable dans les acquisitions, tel que mentionné ici : « Le formulaire de demande d'acquisition qui a été adopté en décembre 2016 contient une section concernant le développement durable. » (CSPQ, Rapport annuel de gestion, 2016-2017, p. 121)

Les actions mises en œuvre sont satisfaisantes pour les achats regroupés, mais insatisfaisants pour les achats mandatés, selon le VGQ. En ce qui concerne l'impact sur l'économie régionale, cela reste à améliorer, tel qu'il est exprimé dans cet extrait :

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. En ce qui a trait à l'impact économique régional, qui ne concerne que les achats regroupés, le CSPQ a mis en place des actions qui sont à améliorer. (VGQ, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 12, No 22)

De ce fait, l'impact de l'audit de performance sur le développement durable et l'économie régionale est modéré, dans la mesure où, les recommandations sur le développement durable et l'économie régionale ne sont pas appliquées totalement.

Les résultats montrent que l'audit de performance exerce un impact modéré sur la gestion des risques. Cet extrait en fait état :

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, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 5, No 31)

Le CSPQ a pris des actions pour répondre à cette recommandation, tel qu'exprimé dans cet extrait :

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, Rapport annuel de gestion, 2016-2017, p. 123)

Néanmoins, il est révélé que la gestion des risques n'est pas complètement mise en place selon le VGQ. Cet extrait en est l'exemple :

Lors de la vérification initiale, nous avons indiqué qu'en matière d'acquisitions, le CSPQ ne disposait pas d'un système intégré de gestion des risques, malgré l'existence de risques majeurs liés à ce domaine.

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, Rapport de suivi, CSPQ, 2016-2017, p. 31, Nos 87, 88)

Par conséquent, l'impact sur la gestion des risques est modéré. Bien que des actions ont été prises pour évaluer les risques en matière d'acquisition de biens et de services, les mesures de mitigation des risques n'étaient pas totalement déterminées.

#### 4.2.4 Impact de l'audit de performance sur la reddition de comptes

Les résultats de l'analyse montrent que l'audit a dans certains cas un impact faible sur la reddition des comptes, tel qu'il est constaté dans cet extrait :

Établir, en matière d'acquisitions, des objectifs, des cibles et des indicateurs qui lui permettront d'évaluer régulièrement sa performance, notamment quant à la qualité de ses services, à son efficience et à l'économie générée par ses opérations. (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 4, No 10)

Le CSPQ a mis des actions en place pour répondre à cette recommandation, tel qu'il apparaît dans cet extrait :

Un tableau de bord des acquisitions a été constitué et il comporte des cibles à atteindre. Ce tableau de bord sera bonifié au fur et à mesure de la mise en œuvre du processus de référence, lequel prévoit plusieurs indicateurs et de l'information de gestion pertinente.

Le processus de référence en gestion contractuelle indique pour chacune des étapes, de la définition des besoins à la fermeture du contrat, l'information de gestion pertinente et les indicateurs de performance requis. (CSPQ, Rapport annuel de gestion, 2016-2017, p. 123)

Néanmoins ces actions sont insatisfaisantes, tel que l'exprime le VGQ :

Le CSPQ a élaboré un tableau de bord. Cette étape constitue un progrès dans l'évaluation de sa performance. Cependant, il a retardé ses travaux d'évaluation des économies générées par ses opérations, compte tenu de sa difficulté à obtenir l'information pour les calculer. Ces économies constituent pourtant un élément majeur de sa performance et une des raisons pour lesquelles il a été créé. (VGQ, Rapport de suivi, CSPQ, p. 28, No 78)

Donc, l'impact de l'audit de performance est faible sur la reddition de comptes car, malgré les actions prises, cela ne permet pas au CSPQ d'effectuer des économies. Or, cela constitue l'une des raisons pour laquelle l'administration a été créée.

Dans l'ensemble les résultats montrent que l'audit de performance a un impact modéré et lent sur le CSPQ.

#### 4.3 Discussion des résultats

Cette étude avait pour objectif d'explorer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Or les constats sont similaires pour les deux administrations étudiées : les résultats suggèrent un impact lent et modéré de l'audit de performance sur l'administration publique. L'analyse des données a révélé quatre éléments sur lesquels l'audit de performance pouvait avoir un impact: le contrôle de la performance, la reddition des comptes, la qualité des services et l'amélioration de la performance. Ces catégories se retrouvent dans des études relevées dans la revue de la littérature et pourraient être regroupées en mesure de la performance et gestion de la performance. Dans l'esprit de Lebas (1995), le contrôle de la performance et la reddition des comptes pourraient en effet être regroupés sous la mesure de la performance, et la qualité des services et l'amélioration de la performance pourraient être rassemblées sous la gestion de la performance.

En d'autres mots, l'analyse suggère que l'audit de performance a un impact sur la mesure et sur la gestion de la performance. En effet, cet audit examine la mesure de la performance et la gestion dans le but de prévenir, détecter et demander la correction de certaines pratiques jugées déficientes. En complément à Morin (2008), qui relevait que « l'audit de performance a fait ses preuves dans la détection plus que dans la prévention et la correction » (Morin, 2008, p. 700, Traduction libre), nous constatons que l'audit de performance met l'accent non seulement sur la détection, mais également sur la prévention et la correction. Cependant, il faut souligner que le VGQ via l'audit de performance n'a pas un pouvoir coercitif pour obliger les administrations à appliquer ses recommandations. Ceci pourrait expliquer l'impact limité de l'audit de performance sur les administrations auditées.

Certes, ces résultats exploratoires ne permettent pas d'affirmer qu'un renforcement du pouvoir coercitif du VGQ conduit automatiquement à renforcer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Néanmoins, ils permettent d'argumenter (d'anticiper) que le renforcement du pouvoir coercitif du VGQ pourrait contribuer aux changements attendus de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Ces éléments sont discutés plus en détails ci-après.

La théorie néo-institutionnelle permet d'interpréter les changements survenus dans les administrations publiques après l'audit de performance (donc l'impact de l'audit de performance) à la lumière de diverses pressions coercitives, normatives et mimétiques. En effet, à la manière de différents chercheurs (Colwell et Joshi, 2013; Fernández-Alles et Sánchez, 2008; Järvenpää, 2009; Munir et Baird, 2016 et Zhang et al., 2018), les trois types de pressions ont été spécifiés dans le cadre de notre étude. Rappelons que les pressions coercitives se rapportent aux obligations (lois et règlements) auxquelles sont assujetties ces administrations publiques. Les pressions mimétiques découlent de la comparaison de la performance de l'administration par rapport aux autres du même secteur d'activités. Les pressions normatives réfèrent aux meilleures pratiques qui sont perçues comme la norme minimale attendue par le VGQ. Nous constatons ainsi que l'impact de l'audit de la performance se manifeste principalement par le biais d'attentes du VGQ en matière de saines pratiques, exprimées lors de l'audit de performance et de divers suivis. L'analyse des données a en effet fait ressortir une dominance des pressions normatives dans le rapport d'audit de performance du VGQ, mais aussi dans les journaux de débat de la CAP. Les pressions coercitives et mimétiques ont pour leur part été peu relevées. Bien que soutenu par la CAP pour la prise en charge de ses recommandations, le pouvoir coercitif du VGQ reste limité en termes de prise en compte complète et rapide de ses recommandations. Le fait que le VGQ n'a pas un pouvoir coercitif pour contraindre les administrations à l'application des recommandations pourrait expliquer la limite de l'impact de l'audit de performance sur les administrations. Il faudrait cependant



d'autres études plus poussées pour expliquer ce constat et savoir s'il y a une hiérarchie au niveau des trois types de pressions et dans quelle condition un tel type de pressions engendrerait un changement rapide.

L'analyse des documents a également montré que l'audit de performance examine certains éléments qui (si appliqués) pourraient contribuer à renforcer les administrations publiques, donc à avoir un impact positif sur celles-ci. Les résultats de la présente étude abondent dans le même sens que différents éléments identifiés par Morin (2008). En effet, Morin (2008) a revisité l'univers des vérificateurs généraux à travers une étude exploratoire quant à leur influence sur l'administration publique grâce aux audits d'optimisation des ressources (audit de performance). La chercheuse a réalisé l'étude dans le contexte québécois de 1995 à 2002. Elle a envoyé un questionnaire aux responsables des administrations auditées. Les résultats de son étude n'ont pas relevé de changements radicaux dans les administrations auditées, à la suite de l'audit de performance. Cependant, l'influence des auditeurs a été remarquée sur tous les éléments mesurés (Voir Morin, 2008, 2014, sect. 2.3). Les résultats ont aussi fait ressortir que l'impact des auditeurs est déterminé par la volonté des responsables des administrations auditées et l'intervention des parlementaires. Ainsi, les résultats de la présente étude vont dans le même sens que ceux de Morin (2008), à l'effet que l'audit de performance a un impact lent sur l'administration publique québécoise. Toutefois, nos résultats ne permettent pas de conclure que l'impact est assuré car, dans certains cas, même après plusieurs années - lors du suivi -, les recommandations de l'audit de performance ne sont toujours pas appliquées de manière satisfaisante.

À la manière de Lebas (1995), les résultats de la présente étude montrent que l'audit de performance mesure la performance des administrations publiques examinées en indiquant les facteurs clés de succès, en détectant les écarts, en surveillant notamment les accomplissements passés, en mesurant les extrants et les intrants.

Cette mesure se caractérise par le contrôle de la performance et la reddition des comptes. Dans le cas du contrôle de la performance, l'audit de performance examine si l'administration a atteint sa mission, en respectant ses obligations légales. En d'autres termes, il veille à l'efficacité et à la conformité des administrations, comme c'est le cas dans les objectifs des deux audits de performance : SHQ et CSPQ. Ainsi, en ce qui a trait au programme d'intervention en matière d'habitation de la SHQ, le VGQ écrit : « Nos travaux ont révélé que la SHQ ne gère pas toujours adéquatement ses interventions en matière d'habitation. » (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009, p. 5-3). Dans le cas du CSPQ, le VGQ cite :

Compte tenu de sa mission, des objectifs poursuivis lors de sa création et de la maturité organisationnelle attendue après huit ans d'existence, le CSPQ n'est pas encore devenu le centre d'excellence qu'il devrait être en matière d'acquisitions [...].» (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015, p. 11).

Les documents analysés montrent aussi que l'audit de performance soulève la question d'efficacité des programmes gérés par ces deux administrations.

Dans le cas de la reddition des comptes, l'audit de performance examine si l'information fournie dans les rapports annuels de gestion permet aux citoyens d'évaluer la performance de l'administration. Comme le soulignent Bureau et al. (2010), les indicateurs doivent être élaborés dans l'optique d'être contrôlés et d'être vulgarisés. Ceci permet premièrement que l'intérêt de groupe ne soit pas priorisé au détriment de l'intérêt général. Deuxièmement, cela a pour effet de favoriser la concurrence en utilisant la comparaison pour encourager les acteurs à être efficaces (Bureau et al. 2010). Ainsi, dans le cas de la SHQ, l'audit de performance permet de constater que certains des résultats accomplis 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 gouvernemental sur le rapport annuel, sans oublier le manque d'explication pour les variations des données dans certaines situations, ou le caractère incomplet des explications (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009). De même, dans le cas du CSPQ, l'audit de performance évalue la reddition des comptes. En effet, il examine la quantité et la qualité d'indicateurs présents et relate la difficulté à évaluer la performance et la progression du CSPQ durant les dernières années pour la période auditée (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015). De plus, il examine aussi si le CSPQ a comparé ses résultats à d'autres entités similaires (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015).

De même, la gestion de la performance réfère à la définition de Lebas (1995), soit à différents éléments tels que la formation, le travail d'équipe, une vision partagée, l'implication des employés, les compétences. L'audit de performance tient compte de ces aspects à travers la qualité des services fournis et l'amélioration de la performance en ce qui concerne les pratiques de gestion en termes de prévention, gestion des risques, gouvernance et développement durable par les administrations. Dans le cas de la SHQ, cette qualité de services est examinée si on en juge par le constat de la connaissance insuffisante des besoins de la clientèle. L'audit de performance encourage aussi la SHQ à améliorer ses pratiques par une évaluation périodique de chaque programme en vue d'apporter, si nécessaire, des améliorations (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009). De même dans le cas du CSPQ, l'audit de performance a porté également sur la qualité des services. Il recommande que le CSPQ développe une approche clientèle où l'offre des services est basée sur les besoins des clients. (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015).

L'audit de performance encourage aussi l'amélioration de la performance par l'implantation de meilleures pratiques tant à la SHQ qu'au CSPQ. Dans le cas de la SHQ, l'audit de performance recommande, entre autres, l'élaboration de scénarios par

les gestionnaires pour prévenir d'éventuels coupures de budgets en termes de financement du Fédéral dans des programmes de la SHQ (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009). En ce qui concerne le CSPQ, l'une des recommandations de l'audit de performance consiste à accroître à maintenir l'expertise organisationnelle par la mise en place de mesures suffisantes (VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ, 2014-2015). Ainsi, à travers la mesure et la gestion de performance, l'audit de performance devrait impacter positivement l'administration publique. Cependant, l'impact attendu ne s'est pas encore réalisé.

Bien que les résultats aient permis d'associer des concepts de la théorie néo-institutionnelle à certains passages des documents analysés, les changements constatés sont modérés et lents. On constate parfois, une certaine résistance de la part des gestionnaires vis-à-vis certaines recommandations et ce, même en présence des parlementaires. Il faudrait questionner cette forme de résistance dans le cadre d'une recherche future. Est-ce que cela s'explique par une volonté ou une incapacité des gestionnaires à prendre en compte les recommandations. Est-ce qu'une augmentation du pouvoir coercitif du VGQ ne permettrait pas une prise en compte plus rapide et complète de la part des gestionnaires?

Les constats dégagés pour la SHQ et le CSPQ ont également fait ressortir que l'audit de performance a un impact sur la CAP. En fait, la CAP utilise le rapport d'audit de performance pour questionner les gestionnaires sur leur gestion au sein des administrations et les porter à prendre en compte (dans une certaine mesure) les recommandations du rapport d'audit de performance. Ceci confirme les résultats de Malloy (2004). En effet, Malloy (2004) a examiné les comités des comptes publics (CCP) dans les législatures canadiennes et leurs relations avec les auditeurs législatifs. De son analyse, il ressort que le but principal de ces comités est de donner un podium public, important, pour approfondir les questions des auditeurs. Dans ce contexte, l'audit de performance soutient la CAP pour l'aider dans la reddition des

comptes des gestionnaires. À travers le rapport d'audit de performance du VGQ, les membres du Parlement peuvent mesurer la performance de l'administration. Ils peuvent aussi demander des comptes aux gestionnaires quant à un manque de performance ou aux déficiences relevées lors de l'audit (Hoque et Pearson, 2018; Reichborn-Kjennerud, 2015). Ainsi, les députés peuvent demander aux gestionnaires de resserrer les pratiques pour être irréprochables (CAP, Journal des débats, SHQ, 2009). L'audit de performance permet aussi de réduire le manque d'informations entre le gouvernement en place et les députés. Avec le rapport d'audit de performance, les parlementaires peuvent avoir plus d'informations pour mieux questionner le gouvernement sur ses actions. Dans ce contexte, l'audit a le soutien de la CAP pour l'aider dans la prise en compte des recommandations. C'est ce qui explique que Morin (2014) demande d'espérer que les parlementaires posent les bonnes questions et exercent assez de pressions sur l'administration pour la porter à appliquer les recommandations du VGQ. Certes, notre étude a permis de constater que les parlementaires posent des questions pertinentes, mais les réponses des gestionnaires ne conduisent pas toujours à des actions concrètes. Donc, malgré les questions pertinentes des parlementaires, cela ne suffit pas pour obtenir l'impact attendu de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise, d'où l'apparition de fossés dans l'attente de l'audit de performance de la population et même des chercheurs dont Malsch et al. (2012) traitent. D'ailleurs, même les parlementaires demandent au VGQ s'il y a des sanctions en cas de non prise en compte des recommandations par les gestionnaires (CAP, Journal des débats, VGQ, 2018). Dans la réalité, il n'existe pas de sanction face à ce constat. Le seul effet dissuasif est l'aspect public du rapport de suivi de mise en œuvre des recommandations (CAP, Journal des débats, VGQ, 2018).

Les constats dégagés dans cette étude quant à la *qualité des services* ont permis de faire ressortir que la connaissance des besoins et les attentes des clients ne sont pas toujours satisfaisantes. Or Pollitt et al. (2006, cités dans Waintrop, 2011) ont fait

remarquer que les clients ont un rôle important à jouer dans la définition des indicateurs de performance. D'ailleurs, l'une des raisons justifiant l'introduction de la NGP est de « répondre, au moindre coût aux attentes des citoyens » (Amar et Berthier, 2007, p. 3). Dans cet esprit, à travers l'audit de performance, le VGQ met un accent spécial sur la qualité des services offerts aux citoyens dans les deux administrations auditées (VGQ, Rapport d'audit de performance, SHQ, 2008-2009; VGQ, Rapport d'audit de performance, CSPQ 2014-2015).

De plus, il faut souligner que le VGQ a déjà commencé une instauration plus participative des citoyens dans les audits de performance <sup>14</sup> (par exemple pour dénoncer certaines pratiques jugées inadéquates dans des administrations). Il faudrait favoriser encore plus la participation des citoyens dans le processus d'audit de performance. Il faudrait questionner les usagers sur leurs attentes afin d'y mieux répondre (Waintrop, 2011). De ce fait, il reste du chemin à faire afin d'intéresser les citoyens à prendre une part plus active au processus d'audit de performance qui contribue à la reddition des comptes. Ceci contribue à la transparence et à la démocratie, ce qui constitue un droit des citoyens (Ouellet, 2012).

Par ailleurs, le manque de pouvoir coercitif du VGQ se fait sentir tant dans les propos des parlementaires que ceux du VGQ. Ce dernier reconnaît que l'application éventuelle des recommandations passe par une collaboration voire un travail d'équipe entre le VGQ et la CAP (CAP, Journal des débats, VGQ, 2018).

En somme, les résultats de notre étude sur l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise suggèrent un impact de l'audit de performance lent et modéré, qui pourrait être amélioré par plus de pouvoir coercitif au VGQ. Selon Morin (2008), l'impact de l'audit de performance passe notamment par le désir de

<sup>14</sup> Vérificateur général du Québec (VGQ), (s.d.). Contribution à un audit. Récupéré le 30 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_contribution/fr\\_index.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_contribution/fr_index.aspx)

changement des gestionnaires et le support de la CAP aux recommandations du VGQ. Les résultats de notre étude corroborent les constats de Morin (2008). Toutefois, en complément aux études antérieures et à celle de Morin (2008) en particulier, nos résultats suggèrent qu'un accroissement de pouvoir coercitif du VGQ pourrait permettre à l'audit de performance d'impacter davantage l'administration publique québécoise.

## CHAPITRE V

### CONCLUSION

Cette étude avait pour objectif d'explorer l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Deux administrations ont été sélectionnées : la SHQ et le CSPQ. La période d'analyse s'étendait de 2007 à 2017. L'analyse a permis de catégoriser les données en quatre éléments sur lesquels l'audit de performance pouvait avoir des impacts sur le contrôle de la performance, la reddition de comptes, la qualité des services et l'amélioration de la performance. Les impacts en question ont été interprétés à la lumière des concepts de pressions coercitives, normatives et mimétiques empruntés à la théorie néo-institutionnelle. L'analyse des rapports d'audit de performance et des rapports de suivi du VGQ, les journaux des débats de la CAP et des rapports annuels de gestion des administrations auditées laisse supposer que l'audit de performance pratiqué par le VGQ pourrait impacter de manière favorable sur l'administration publique québécoise à partir des trois types de pressions. Les changements relevés dans les documents analysés pour les administrations à l'étude, à la suite de l'audit de performance, sont modérés et lents. L'utilisation de pressions normatives en majorité ne conduit pas à l'impact souhaité par l'audit de performance sur l'administration publique québécoise.

Cette étude suggère contribue à alimenter la réflexion quant à l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise, notamment en examinant les actions des parties prenantes. Dans le cas du VGQ, il aurait besoin de plus 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 les recommandations. En ce qui concerne la CAP, elle devrait continuer à soutenir le VGQ et à faire avancer les choses tant par les débats pour questionner les gestionnaires des décisions prises dans le cadre de leur gestion que par l'élaboration de lois qui donnent plus de pouvoir au VGQ. La CAP devrait aussi faire entendre la voix du VGQ auprès des politiciens pour un suivi de ce qui relève de la sphère politique. Pour ce qui est des gestionnaires des administrations auditées, ils devraient se sentir compris et soutenus tant par le VGQ que par la CAP, afin qu'ils puissent donner leur plein potentiel dans la gestion de l'administration publique. L'étude a permis de constater que, dans les deux cas étudiés, les administrations avaient entrepris des changements pour améliorer les services fournis bien avant l'arrivée du VGQ. L'arrivée du VGQ a toutefois contribué aux changements déjà entrepris en apportant des corrections et en faisant de la prévention dans les pratiques de gestion. L'audit de performance a permis d'apporter certaines corrections nécessaires aux changements déjà entamés lors de modernisation des services dans les administrations.

L'audit de performance vise à contrôler et à améliorer la gestion de l'administration publique (Morin, 2008). Au Québec, le VGQ analyse tant la mesure que la gestion de la performance (Lebas, 1995). Mais, un accroissement du pouvoir coercitif du VGQ et une plus grande implication des parties prenantes (CAP, gestionnaires et citoyens) l'aiderait à impacter davantage l'administration publique québécoise. Au final, l'audit de performance est un outil qui, utilisé adéquatement, pourrait impacter positivement l'administration publique québécoise et la rendre plus performante.

### 5.1 Apports de l'étude

Cette étude s'ajoute au nombre limité d'études portant sur l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique. Certaines études ont abordé l'impact de

l'audit de performance sur l'administration publique québécoise (Morin, 2008). Cependant, contrairement à ces études dont celle de Morin (2008), la présente étude a porté sur la période de 2007 à 2017 et a utilisé une analyse de contenu de divers documents (rapports d'audit de performance et rapports de suivi du VGQ, journaux des débats de la CAP et rapports annuels de gestion des audités). Notre étude répond ainsi à l'appel de Reichborn-Kjennerud et Johnsen (2018) d'utiliser d'autres sources de données que la perception des gestionnaires des organisations auditées pour les sujets portant sur l'audit de performance. À notre connaissance, il n'existe aucune étude sur l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise, qui a utilisé l'analyse de contenu de documents.

Par ailleurs, l'utilisation de la théorie néo-institutionnelle pour interpréter les changements survenus dans les administrations publiques après l'audit de performance constitue une autre contribution de cette étude. Ceci a permis d'étudier le renforcement potentiel de l'impact de l'audit via l'augmentation de pressions coercitives. La théorie en question contribue à raffiner la discussion quant à l'impact de l'audit de la performance, en tentant de relever les types de pressions exercées par le VGQ sur les administrations pour prendre en compte ses constats et recommandations, en d'autres mots, pour favoriser un impact positif de l'audit de performance. Ainsi, la pression coercitive est relevée quand les recommandations faites dans le rapport d'audit de performance portent sur les exigences réglementaires, que ce soit concernant une loi ou des règlements auxquels les administrations ont l'obligation de respecter. La pression normative est pour sa part associée aux principes reconnus de saine gestion. Enfin, la pression mimétique concerne la comparaison des performances entre institutions similaires. De plus, la théorie néo-institutionnelle a permis de comprendre les pressions que la CAP met aussi sur les administrations pour les porter à mettre en application les recommandations de l'audit de performance. Elle a aussi permis d'expliquer comment les administrations réagissaient face à ces pressions exercées sur elles.

Sur le plan pratique, comme mentionné sur le site du VGQ, cette fonction vient de fêter ses 150 ans d'existence (1868-2018). Cette étude de l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise suggère des moyens et des actions pour renforcer cet impact sur l'administration publique québécoise. Cette étude peut alimenter la réflexion de la CAP à cet égard, dans l'optique de promulguer des lois qui viennent renforcer l'action du VGQ via l'audit de performance. Elle pourrait aussi être utile aux gestionnaires de l'administration publique pour comprendre la nécessité d'appliquer les recommandations du VGQ. Une collaboration continue entre les auditeurs, les parlementaires, les gestionnaires et les citoyens est essentielle pour avoir l'impact attendu de l'audit de performance sur l'administration publique. Toutefois, cela doit se faire sans compromettre l'indépendance des auditeurs. Enfin, les résultats de cette étude pourraient redonner confiance aux citoyens dans la capacité du VGQ via l'audit de performance à inciter l'administration publique aux changements attendus pour l'amélioration continue des services et la gestion saine et performante de l'administration publique.

## 5.2 Limites et voies de recherche

L'une des premières limites de cette étude réside dans le fait qu'elle a porté par convenance sur seulement deux administrations publiques. Pour demeurer cohérent avec l'approche inductive qualitative utilisée, il ne serait donc être question d'en généraliser les résultats. Il serait dans cet esprit pertinent d'étudier d'autres administrations publiques. D'autres recherches pourraient également s'inspirer de cette étude pour analyser l'impact de l'audit de performance dans d'autres contextes comme ceux des pays en voie de développement.

De plus, bien que la théorie néo-institutionnelle ne permette pas d'expliquer pourquoi les recommandations de l'audit de performance ne sont pas toutes prises en considération par les administrations auditées, elle contribue à expliquer ce qui pousse les administrations publiques aux changements à la suite de l'audit de

performance, contribuant à raffiner la discussion sur l'impact de l'audit de la performance.

Une autre limite de cette étude réside dans le fait que les documents analysés sont des données secondaires. Le discours qui est retenu dans ces documents pourrait donc être différent de la réalité. En effet, l'administration pourrait dire quelque chose et faire autrement dans la réalité. Il pourrait ainsi être pertinent d'étudier le contexte entourant les missions d'audit de performance et les comportements des acteurs impliqués, en utilisant par exemple une expérimentation.

Finalement, l'étude a exploré l'impact de l'audit de performance sur l'administration publique québécoise. Elle ne prend pas en compte les facteurs de motivation intrinsèques des gestionnaires qui pourraient dépendre de divers facteurs tels que leur compétence, leur comportement éthique, leur formation et leur expérience professionnelle. Cet aspect pourrait faire l'objet d'autres études.



## BIBLIOGRAPHIE

- Alwardat, Y.A. (2010). *External auditors and clients: an investigation of perceptions of value for money (VFM) audit practices in the UK public sector*. Thèse doctorale, University of Westminster, Harrow Business School, London.
- Amar, A. et Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Revue électronique RECEMAP*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.researchgate.net/profile/Anne\\_Amar-Sabbah/publication/299344413\\_Le\\_Nouveau\\_Management\\_Public\\_Avantages\\_et\\_Limites/links/56f15c2508aee9c94cfd650f.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Anne_Amar-Sabbah/publication/299344413_Le_Nouveau_Management_Public_Avantages_et_Limites/links/56f15c2508aee9c94cfd650f.pdf)
- Balaboniene, I. et Vecerskiene, G. (2015). The aspects of performance measurement. *Public Sector Organization*, 213, 314-320.  
<https://doi.org/10.1016/J.SBSPRO.2015.11.544>
- Basit, T. (2003). Manual or electronic? The role of coding in qualitative data analysis. *Educational Research*, 45(2), 143-154.
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2004.tb01184.x>
- 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.
- Bouckaert, G. et Pollitt, C. (2004). *Evaluating public management reforms: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourgault, J. (2004). La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience québécoise. *Revue française d'administration publique*, 109(1), 109-128. <https://doi.org/10.3917/rfap.109.0109>

Bromiley, P. et Cummings, L. L. (1995). Transaction costs in organizations with trust Dans R. J. Bies, R. J. Lewicki et B. H. Sheppard (dir.), *Research on Negotiation in Organization* (p. 219-247). Hampton Hill: Jai Press.

Brown, T. A. (2007). Value for money accountability in the UK government: Is there a gap? *The Irish Accounting Review*, 14 (1), 31-50.

Bureau, D., Mougeot, M. et Studer, N. (2010). Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique. *Revue française des affaires sociales*, 1, 89-104. Récupéré le 20 juin 2019 de <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2010-1-page-89.htm>

Carassus, D. et Gregorio, G. (2003). Gouvernance et audit externe légal : une approche historique comparée à travers l'obligation de reddition des comptes. *Research Gate*, 1-23. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.researchgate.net/profile/David\\_Carassus/publication/237213816\\_GOUVERNANCE\\_ET\\_AUDIT\\_EXTERNE\\_LEGAL\\_une\\_approche\\_historique\\_comparee\\_a\\_travers\\_l'obligation\\_de\\_reddition\\_des\\_comptes/links/0046352b018e5c5978000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/David_Carassus/publication/237213816_GOUVERNANCE_ET_AUDIT_EXTERNE_LEGAL_une_approche_historique_comparee_a_travers_l'obligation_de_reddition_des_comptes/links/0046352b018e5c5978000000.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2010-2011). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/Centre\\_documentaire/A\\_propos/Acces\\_a\\_l\\_information/Publications/RAGI\\_2010\\_2011.pdf](https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Centre_documentaire/A_propos/Acces_a_l_information/Publications/RAGI_2010_2011.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2011-2012). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/Centre\\_documentaire/A\\_propos/Acces\\_a\\_l\\_information/Publications/RAG\\_2011-2012\\_nov\\_2012.pdf](https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Centre_documentaire/A_propos/Acces_a_l_information/Publications/RAG_2011-2012_nov_2012.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2012-2013). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/Centre\\_documentaire/A\\_propos/Acces\\_a\\_l\\_information/Publications/RAG\\_2012\\_2013.pdf](https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Centre_documentaire/A_propos/Acces_a_l_information/Publications/RAG_2012_2013.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2013-2014). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredeggestion/fileadmin/documents/publications/mo/rag/2013/centre\\_spq.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/cadredeggestion/fileadmin/documents/publications/mo/rag/2013/centre_spq.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2014-2015). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/Centre\\_documentaire/A\\_propos/Documentation\\_administrative/RAG\\_2014-2015.pdf](https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Centre_documentaire/A_propos/Documentation_administrative/RAG_2014-2015.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2015-2016). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/Centre\\_documentaire/A\\_propos/Documentation\\_administrative/RAG\\_2015-2016.pdf](https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Centre_documentaire/A_propos/Documentation_administrative/RAG_2015-2016.pdf)

Centre de services partagés du Québec (CSPQ) (2016-2017). *Rapport annuel de gestion*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/Centre\\_documentaire/A\\_propos/Documentation\\_administrative/RAG\\_2016-2017.pdf](https://www.cspq.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/Centre_documentaire/A_propos/Documentation_administrative/RAG_2016-2017.pdf)

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. <https://doi.org/10.3917/gmp.041.0045>

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. <https://doi.org/10.1002/bse.732>

Commission de l'administration publique (CAP) (2009). *Journal des débats de la CAP - Audition portant sur les interventions en matière d'habitation* [SHQ], 41(10). Récupéré le 25 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_Audition-CAP/fr\\_Audition-CAP-2008-2009-T2-Chap5.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_Audition-CAP/fr_Audition-CAP-2008-2009-T2-Chap5.pdf)

Commission de l'administration publique (CAP) (2015). *Journal des débats de la CAP - Audition sur le chapitre 3 du rapport du Vérificateur général du printemps 2014 portant sur l'acquisition de biens et de services* [CSPQ], 44(11). Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_Audition-CAP/fr\\_Audition-CAP-20150325.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_Audition-CAP/fr_Audition-CAP-20150325.pdf)

Commission de l'administration publique (CAP) (2018). *Journal des débats de la CAP - Audition du Vérificateur général du Québec sur sa gestion administrative et sur ses engagements financiers*, 44(55). Récupéré le 20 juin 2019 de <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cap/mandats/Mandat-38953/index.html>



- Dees, M. (2012). Le vérificateur dans le secteur public : le trait d'union de l'administration publique. *Télescope*, (18)3, 8-32. <https://doi.org/10.7202/1013773ar>
- Demeestere R. (2005). *Le Contrôle de gestion dans le secteur public* (2<sup>e</sup> éd.). Paris: LGDJ.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology
- DiMaggio, P. J. et Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160).
- Dupuis, J. (1996). *Comptabilité analytique et contrôle de gestion : application en commune*. (2010, éd.). Techniques Juris Classeurs.
- 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. <https://doi.org/10.3166/RFG.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. <https://doi.org/10.1080/14697010801937416>
- Friedberg, A. et C. Lutrin (2005). State audits in the United States. 1996-2000. *Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management*, 17(1), 1-32.
- Fryer K., Antony J. et Ogden S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498. <https://doi.org/10.1108/09513550910982850>
- Gibert, P. (2000). Mesure sur mesure. *Politiques et Management Public*, 18(4), 61-89. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_2000\\_num\\_18\\_4\\_2646](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2000_num_18_4_2646)
- Gibert, P. (2008). Un ou quatre managements publics ? *Politiques et management public*, 26(3), 7-23. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://journals.openedition.org/pmp/1442>
- 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*, 18(4), 5-6.
- Gray, A., Jenkins, B. et Segsworth, B. (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*, 100(1), 11-16.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hoque, Z., et Pearson, D. (2018). Accountability reform, parliamentary oversight and the role of performance audit in Australia. Dans Podger A., Su, T., Wana, J., Chan, H., et Niu, M. (éd.), *Value for money: Budget and financial management reform in the people's Republic of China, Taiwan and Australia* (p. 175-200). Australia: ANU Press. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt20krz22.15>
- INTOSAI. (2013). *ISSAI 300 - Principes fondamentaux de l'audit de performance*. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://www.issai.org/fr/issai-framework/3-principes-fondamentaux-de-controle.htm>
- INTOSAI. (2013). *ISSAI 100 – Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://bibliotheque.pssfp.net/livres/INTOSAI\\_PRINCIPE\\_FONDAMENTAUX\\_DU\\_CONTROLE\\_DES\\_FINANCES\\_PUBLIQUES.pdf](http://bibliotheque.pssfp.net/livres/INTOSAI_PRINCIPE_FONDAMENTAUX_DU_CONTROLE_DES_FINANCES_PUBLIQUES.pdf)
- INTOSAI. (s. d.). *Sur l'INTOSAI*. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai.html>
- Järvenpää, M. (2009). The institutional pillars of management accounting function. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 5(4), 444-471. <http://dx.doi.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.1108/18325910910994676>
- Jeannot, G. (1998). Les usagers du service public. PUF : Que sais-je, 1-71. Récupéré le 25 juin 2019 de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00438922/document>
- Klarsfeld, A. et Delpuech, C. (2008). La RSE de l'opposition entre volontarisme et contrainte : L'apport de la théorie de la régulation sociale et de la théorie néo-institutionnelle. *Revue de l'organisation responsable*, 3(1), 53-64. <https://doi.org/10.3917/ror.031.0053>

Knoepfel, P. et Varone, F. (1998). Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs. *Politiques et management public*, 17(2), p. 123-145.

Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1999\\_num\\_17\\_2\\_2233](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1999_num_17_2_2233)

Lægreid, P. (2013). Accountability and new public management. Dans M. Bovens, R. E. Goodin, et T. Schillemans (éd.), *The Oxford Handbook of Public accountability*, 2014. Oxford : University Press. Récupéré le 20 juin 2019 de <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253-e-008>

Langley, A. (1997). L'étude des processus stratégiques : Défis conceptuels et analytiques. *Management International*, 2, 37-50.

Lebas, M. J. (1995). Performance measurement and performance management. *International Journal of Production Economics*, 41(1/3), 23-35. [https://doi.org/10.1016/0925-5273\(95\)00081-X](https://doi.org/10.1016/0925-5273(95)00081-X)

Lejeune, C. (2010). Montrer, calculer, explorer, analyser. Ce que l'informatique fait (faire) à l'analyse qualitative. *Recherches qualitatives, Hors-série*, 9, 15-32.

Light, P. C. (1993). *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington D.C.: The Brookings Institution/The Governance Institute.

Malloy, J. (2004). An auditor's best friend? Standing committees on public accounts. *Administration publique du Canada*, 47(2), 165-183. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2004.tb01182.x>

Malsch, B. et Morin, D. (2017). L'audit législatif aux frontières du pouvoir et de la politique. *Comptabilité – Contrôle – Audit*, tome 23(1), 75-96. <https://doi.org/10.3917/cca.231.0075>

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. <https://doi.org/10.7202/1013781ar>

Mazouz, B. (2017). *Gestion par résultats : concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

- 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. et Rochet C. (2005). De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises, *Télescope*, 12(3), 69-85. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol\\_12\\_no\\_3/Telv12n3\\_mazouz\\_rochet.pdf](http://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_12_no_3/Telv12n3_mazouz_rochet.pdf)
- 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. <https://doi.org/10.3166/RFG.250.89-104>
- Mazouz, B. et Tardif J. B. (2010). À propos de la performance. L'arlésienne de la sphère publique [Format google]. Dans D. Proulx (dir.), *Management des organisations publiques* (2<sup>e</sup> éd, p. 1-345). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Merchant, K. A. (1990). The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. *Accounting, Organizations and Society*, 15(4), 297-313. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(90\)90021-L](https://doi.org/10.1016/0361-3682(90)90021-L)
- Mercier, J. (2002). Introduction générale et terminologie. Dans *Administration publique : de l'école classique au nouveau management public*. (p. 1-13). Canada : Presses de l'Université Laval.
- Merrien, F. (1999). La Nouvelle gestion publique : un concept mythique. *Lien social et politiques*, 41, 95-103. <https://doi.org/10.7202/005189ar>
- Meyer, J. W. et Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Miles, M. B., et Huberman, M. A. (2003). *Analyse des données qualitatives*. (2<sup>e</sup> éd.). Paris: De Boeck.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R. et Wood, D. J. (1997). Toward of theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *The Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9711022105>
- Moriarty, P. et Kennedy, D. (2002). Performance measurement in public sector services: problems and potential. *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, Cranfield, 395-402.

- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01153.x>
- 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. <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00123>
- 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. <https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/02686900810890652>
- Morin, D. (2012). Les auditeurs législatifs : héros intouchables ? *Télescope*, 18(3), 110-130. <https://doi.org/10.7202/1013778ar>
- Morin, D. (2014). Auditors general's impact on administrations: A pan-Canadian study (2001-2011). *Managerial Auditing Journal*, 29(5), 395-426. <https://doi.org/10.1108/MAJ-10-2013-0948>
- Munir, R. et Baird, K. (2016). Influence of institutional pressures on performance measurement systems. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 12(2), 106-128. <http://dx.doi.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.1108/JAOC-09-2014-0051>
- Ouellet, N. (2012). L'audit de la gouvernance : au service d'une plus grande transparence. *Télescope*, 18(3), 157-171. <https://doi.org/10.7202/1013780ar>
- Ouellet, N. (2018). *La gouvernance collaborative : un processus déterminant pour la santé des populations* (Thèse de doctorat). Université d'Ottawa. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/37731/3/Ouellet\\_Normand\\_2018\\_thèse.pdf](https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/37731/3/Ouellet_Normand_2018_thèse.pdf)
- Pesqueux, Y. (2006). *Le « nouveau management public » (ou New Public Management)*. Récupéré le 20 juin 2019 de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878>
- Pollitt, C., Bouckaert, G. et Löffler, E. (2006). *Making quality sustainable: co-design, co-decide, co-product and co-evaluate*. Finland: Minister of Finance. Récupéré le 20 juin 2019 de <https://lirias.kuleuven.be/2324199?limo=0>
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mui, R., Summa, H. et Waerness, M. (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. New York: Oxford University Press.

Power, M. (1994). *The Audit Explosion*. Londres : Demos.

Radcliffe, V. S. (2008). Public secrecy in auditing: What government auditors cannot know. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(1), 99-126.  
<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2006.07.004>

Radnor, Z. et Barnes, D. (2007). Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56 (5/4), 384-396.  
<https://doi.org/10.1108/17410400710757105>

Radnor, Z., et McGuire, M. (2004). Performance management in the public sector: fact or fiction? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(3), 245-260. <https://doi.org/10.1108/17410400410523783>

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. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0308-0>

Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Political accountability and performance audit: the case of the auditor general in Norway. *Public Administration*, 91(3), 680-695.  
<https://doi.org/10.1111/padm.12025>

Reichborn-Kjennerud, K. (2015). Resistance to control—Norwegian ministries and agencies reactions to performance audit. *Public Organization Review* 15(1), 17-32.  
<https://doi.org/10.1007/s11115-013-0247-6>

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.  
<https://doi.org/10.1177/0095399715623315>

Ridgway, V. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly*, 1(2), 240-247.

Roberts, S. et Pollitt, C. (1994). Audit or evaluation? A national audit office VFM study. *Public Administration*, 72(4), 527-549. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1994.tb00807.x>

Roy, N. et Garon, R. (2013). Étude comparative des logiciels d'aide à l'analyse de données qualitatives : de l'approche automatique à l'approche manuelle, 154-180. Dans F. Deschenaux, (dir). *Recherches qualitatives, La reconnaissance de la recherche qualitative dans les champs scientifiques*, 32(1), 1-202.  
[http://www.recherchequalitative.qc.ca/documents/files/revue/edition\\_reguliere/numero32\(1\)/numero-complet-RQ-32-1.pdf#page=157](http://www.recherchequalitative.qc.ca/documents/files/revue/edition_reguliere/numero32(1)/numero-complet-RQ-32-1.pdf#page=157)

Scott, R. (2001). *Institutions and Organizations* (2<sup>e</sup> éd.). Beverly Hills, CA: Sage.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Scott, W. R. et Meyer J. W. (1991). The organization of societal sector: proposition and early evidence. Dans Powell, W. W. DiMaggio P. J. (éd.), *The new institutionalism in organizational analysis* (p.108-140). Chicago: University of Chicago Press.

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) (2007-2008). *Rapport annuel de gestion 2007-2008*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021262.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2008-2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*. Récupéré le 20 juin de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021261.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2009-2010). *Rapport annuel de gestion 2009-2010*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021370.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2010-2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*. Récupéré le 20 juin 2019  
<http://www.shq.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021372.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2011-2012). *Rapport annuel de gestion 2011-2012*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.shq.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000022141.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2012-2013). *Rapport annuel de gestion 2012-2013*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000022984.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2013-2014). *Rapport annuel de gestion 2013-2014*. Récupéré le 20 juin de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023777.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2014-2015). *Rapport annuel de gestion 2014-2015*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023985.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015-2016). *Rapport annuel de gestion 2015-2016*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000024167.pdf>

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2016-2017). *Rapport annuel de gestion 2016-2017*. Récupéré le 20 juin 2019 de  
<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000024432.pdf>

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2/3), 277-310. <https://doi.org/10.1080/01900699508525011>

Smith, P. (1993). Outcome-Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector. *British Journal of Management*, 4(3), 135-151. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1993.tb00054.x>

Sterck, M. (2007). Impact of performance audit. Dans *Budgeting, Accounting and Auditing for Results – Towards Integrated Financial Management* (63, p. 95-123), V. Conings, M. Sterck et G. Bouckaert (éd.), Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Thomas, P. (2007). The swirling meanings and practices of accountability. Dans D. Siegel et K. Rasmussen (éd.), *Power, Professionalism and the Public Service: Essay in Honour of Kenneth Kernaghan* (p. 48-84). Toronto: University of Toronto Press.

Thomas, D. R. (2006). A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.

Tolbert, P. S. et Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 30(1), 22-39.

Tremblay, M. (2012). Illusions of control? The extension of new public management through corporate governance regulation. *Financial Accountability & Management*, (28), 395-416. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00553.x>



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.

<https://doi.org/10.7202/1013772ar>

Troupin, S. (2012). De la société de l'audit au système des professions : l'histoire institutionnelle de l'audit dans le service public canadien. *Télescope*, 18(3), 53-71.

<https://doi.org/10.7202/1013775ar>

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.

Van Dooren, W. et Lonti, Z. (2010). Contribution au débat sur la mesure de la performance de la gouvernance. *Revue française d'administration publique*, 135(3), 517-532. <https://doi.org/10.3917/rfap.135.0517>

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. <https://doi.org/10.1002/ev.205>

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Application des recommandations*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_audit-legislatif.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_audit-legislatif.aspx)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s.d.). Contribution à un audit. Récupéré le 30 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_contribution/fr\\_index.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_contribution/fr_index.aspx)

Vérificateur général du Québec (VGQ) (2008-2009). *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009 – Tome II – Interventions en matière d'habitation, Entité vérifiée : Société d'habitation du Québec*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2008-2009-T2/fr\\_Rapport2008-2009-TII-Chap05.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2008-2009-T2/fr_Rapport2008-2009-TII-Chap05.pdf)

Vérificateur Général du Québec (VGQ). (2012). *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 - 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*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2012-2013-VOR-Automne/fr\\_Rapport2012-2013-VOR-Automne-Chap06.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-VOR-Automne/fr_Rapport2012-2013-VOR-Automne-Chap06.pdf)

Vérificateur Général du Québec (VGQ). (2014). *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015 - Vérification de l'optimisation des ressources - Printemps 2014 - Acquisitions de biens et de services, Centre de services partagés du Québec*. Récupéré le 20 juin 2019

de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2014-2015-VOR-Printemps/fr\\_Rapport2014-2015-VOR-Chap03.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2014-2015-VOR-Printemps/fr_Rapport2014-2015-VOR-Chap03.pdf)

Vérificateur Général du Québec (VGQ). (2016). *Rapport du VGQ à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017 - Vérification de l'optimisation des ressources – Printemps 2016 – Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources [audit de performance], Centre de services partagés du Québec: acquisitions de biens et de services*. Récupéré le 20 juin 2019 de

[http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2016-2017-VOR-Printemps/fr\\_Rapport2016-2017-VOR-Chap09.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2016-2017-VOR-Printemps/fr_Rapport2016-2017-VOR-Chap09.pdf)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (2017). *Portrait du suivi de l'application des recommandations en audit de performance*. Récupéré le 20 juin 2019 de

[https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_2017-2018-printemps/fr\\_Rapport2017-2018-PRINTEMPS-Chap06.pdf](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2017-2018-printemps/fr_Rapport2017-2018-PRINTEMPS-Chap06.pdf)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Définition de l'Audit de performance*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_audit-legislatif.aspx#Audit\\_performance](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_audit-legislatif.aspx#Audit_performance)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (2019). *Loi sur le Vérificateur général du Québec*. Récupéré le 20 juin 2019 de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/V-5.01?&digest>

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Organisation du Vérificateur général du Québec*. Récupéré le 20 juin 2019 de

[https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_index.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_index.aspx)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Audit législatif*. Récupéré le 20 juin 2019 de [https://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_audit-legislatif.aspx](https://www.vgq.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_audit-legislatif.aspx)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Rapports annuels du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.qc.ca/fr/fr\\_publications/fr\\_rapport-annuel/fr\\_index.aspx](http://www.vgq.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_index.aspx)

Vérificateur général du Québec (VGQ). (s. d.). *Structure organisationnelle*. Récupéré le 20 juin 2019 de [http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr\\_organisation/fr\\_structure-organisationnelle.aspx](http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_structure-organisationnelle.aspx)

Waintrop, F. (2011). Écouter les usagers : de la simplification l'innovation: Témoignage. *Revue française d'administration publique*, 137-138(1), 209-215. <https://doi.org/10.3917/rfap.137.0209>

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. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.01.003>