CANADIAN AUDIT & ACCOUNTABILITY FOUNDATION | FONDATION CANADIENNE POUR L'AUDIT ET LA RESPONSABILISATION

REGARDS SUR LA RECHERCHE

La participation des citoyennes et citoyens aux audits de performance

Par **Pierre Fréchette**, Directeur de la recherche, Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation

Introduction

La participation citoyenne est la pierre angulaire de la démocratie. Les citoyennes et citoyens peuvent contribuer aux processus décisionnels publics et les influencer de différentes façons, par exemple en votant aux élections ou en participant à des débats publics.

Les taux de participation électorale ont certes diminué dans de nombreux pays ces dernières années, mais cette tendance est contrebalancée par l'émergence de diverses technologies de communication qui ont permis aux gouvernements de créer de nouvelles plateformes de participation citoyenne. Grâce à ces plateformes, de nombreux gouvernements ont facilité la participation des citoyennes et citoyens en mettant de plus amples renseignements à leur disposition (la stratégie pour un gouvernement ouvert du gouvernement fédéral en est un exemple) et en sollicitant davantage leur rétroaction sur les plans et les politiques publiques.

Ces mêmes technologies de communication ont également facilité l'émergence de mouvements sociaux (#metoo et le Printemps arabe en sont deux exemples) qui permettent à des citoyennes et citoyens partageant des intérêts similaires d'unir leurs forces et de défendre d'une même voix la cause qu'ils ont choisie.

Aujourd'hui, les auditeurs législatifs exercent donc leurs activités dans un contexte de transparence accrue où les citoyennes et citoyens et les organisations de la société civile (OSC) ont plus de possibilités de participer aux discussions et aux processus relatifs aux politiques

publiques. Toutefois, ces tendances influent-elles sur le déroulement des audits et, le cas échéant, de quelle façon?

Cet article explore la question de la participation citoyenne aux processus d'audit de performance et met en lumière les résultats de recherche de la FCAR sur ce sujet pour lequel la collectivité des auditeurs porte un intérêt grandissant.

Les citoyennes et citoyens sont des parties prenantes qui peuvent jouer un rôle précieux dans le processus d'audit de performance

Bien que les bureaux d'audit législatif reconnaissent en règle générale les citoyennes et citoyens comme des parties prenantes, leurs interactions avec eux et les OSC ont traditionnellement été limitées. Ceci s'explique par le fait que les descriptions habituelles du cycle de reddition de comptes comprennent l'assemblée législative, le gouvernement et les institutions d'audit indépendantes, mais n'incluent pas explicitement les citoyennes et citoyens (sous-entendu, parce qu'ils sont représentés par les élus).

Il n'y a pas si longtemps, le vérificateur général du Canada, feu Michael Ferguson, soulevait le fait que le gouvernement fédéral ne prenait pas en compte la perspective des citoyennes et citoyens pour mieux comprendre les résultats de ses programmes (Hall, 2017). Mais dans quelle mesure les institutions d'audit elles-mêmes devraient-elles prendre en compte et comprendre le point de vue des citoyennes et citoyens? Et, à l'avenir, les auditeurs auront-ils la possibilité de faire participer les citoyennes et citoyens à leur travail plus que par le passé?

Cette question a suscité un vif intérêt dans la collectivité des auditeurs à l'échelle internationale au cours de la dernière décennie. À titre d'exemple, les Symposiums ONU/INTOSAI de 2011 et de 2013 étaient largement consacrés aux citoyennes et citoyens et aux OSC :

- 21e Symposium ONU/INTOSAI (2011) – Pratiques efficaces de coopération entre les Institutions supérieures de contrôle et les citoyens afin d'améliorer la reddition des comptes publics. Ce symposium a conduit à la publication d'un recueil de bonnes pratiques : Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions, 2013 (en anglais seulement).

- 22e Symposium ONU/INTOSAI (2013) – Fonctions de contrôle et de conseil des ISC : Risques et opportunités ainsi que possibilités de participation des citoyens. Une compilation des délibérations, conclusions et recommandations de ce symposium a été publiée dans un rapport en 2013.

Par ailleurs, en 2015, le Groupe de la Banque mondiale a mis en ligne son E-guide on Engaging Citizens in the Audit Process (en anglais seulement). Enfin, en 2017, l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) a publié des lignes directrices intitulées Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders (en anglais seulement), qui traitent des citoyennes et citoyens et des OSC, ainsi que d'autres groupes importants de parties prenantes.

Ces dernières années, la collectivité des auditeurs à l'échelle internationale a démontré qu'il existe plusieurs stratégies permettant aux institutions d'audit de faire participer les citoyennes et citoyens et les OSC à leur travail, et que cela peut bénéficier à la fois aux bureaux d'audit et aux citoyennes et citoyens.

Selon les travaux de recherche publiés par l'INTOSAI et des universitaires, la participation des citoyennes et citoyens et des OSC aux processus d'audit est susceptible de bénéficier aux institutions d'audit, dans la mesure où cela pourrait leur offrir les possibilités suivantes :

- analyser les plaintes et les allégations de fraude, de corruption et de mauvaise gestion formulées par le public et définir des sujets d'audit présentant des risques élevés;
- prendre en compte des renseignements supplémentaires et prendre des décisions plus éclairées quant à la portée des audits prévus;
- accéder à des renseignements/une expertise qu'ils n'auraient peut-être pas eus autrement (p. ex. les citoyennes et citoyens peuvent indiquer si les programmes publics sont correctement mis en œuvre et si les services sont fournis comme prévu) et qui permettent de tirer des conclusions d'audit plus appropriées.
- mieux cerner les causes profondes des lacunes constatées, ce qui peut conduire à formuler de meilleures recommandations d'audit.

De plus, en sensibilisant davantage les citoyennes et citoyens et les OSC aux audits de performance, les ISC sont susceptibles de pouvoir diffuser leurs conclusions d'audit auprès d'un public plus vaste. Enfin, la participation accrue des citoyennes et citoyens et des OSC peut permettre de faire davantage pression sur le gouvernement pour qu'il mette en œuvre les recommandations d'audit de performance.

Faire participer les citoyennes et citoyens au processus d'audit – Pratiques et défis

Diverses stratégies, qui diffèrent selon la nature et l'étendue des communications entre les auditeurs et les citoyennes et citoyens, peuvent être adoptées pour faire participer les citoyennes et citoyens et les OSC au processus d'audit de performance. Le **tableau 1** résume le modèle de maturité adopté par l'IDI dans ses lignes directrices de 2017.

Tableau 1 – Modèle de maturité de la participation citoyenne

Stades	Niveaux d'engagement
Stade 1	**Simple respect des obligations légales** (p. ex. présentation au Parlement des rapports exigés par la législation).
Stade 2	**Communication unilatérale** permettant d'accroître la visibilité des rapports (p. ex. utilisation des médias sociaux et d'autres moyens de communication pour informer les citoyennes et citoyens des conclusions d'audit).
Stade 3	**Communication bilatérale** permettant de solliciter la contribution des citoyennes et citoyens et des OSC (p. ex. demande de propositions de sujets d'audit et demande de renseignements pertinents dans le cadre des audits en cours).
Stade 4	**Collaboration –** faire participer les citoyennes et citoyens au déroulement des audits (p. ex. planification et/ou réalisation d'audits en collaboration directe avec les citoyennes et citoyens ou les OSC).

Source: adapté de Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders, IDI, 2017 (en anglais seulement)

À l'heure actuelle, de nombreux bureaux d'audit au Canada et à l'étranger ont adopté des pratiques de participation correspondant au stade 2 ou au stade 3. Toutefois, les exemples de pratiques réellement collaboratives (stade 4) sont encore très peu nombreux, au Canada comme à l'étranger.

Au Canada, la pratique (correspondant au stade 2) qui consiste à utiliser les médias sociaux pour informer les citoyennes et citoyens devient rapidement plus courante. Le vérificateur général du Canada et une majorité des dix bureaux d'audit législatif provinciaux ont désormais recours à différents médias sociaux pour communiquer des renseignements aux citoyennes et citoyens. À l'échelle municipale, plusieurs institutions d'audit ont mis en place des lignes antifraude et des mécanismes officiels de règlement des plaintes (pratique correspondant au stade 3). De leur côté, deux bureaux provinciaux (le vérificateur général de l'Alberta et la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique) ont commencé à produire des plans d'audit triennaux selon un processus incluant la consultation du public (pratique correspondant au stade 3). Enfin, depuis 2017, la vérificatrice générale du Québec invite les citoyennes et citoyens à contribuer au déroulement des audits de performance (pratique correspondant au stade 3). Une page Web dresse la liste des audits en cours au sujet desquels les citoyennes et citoyens ont la possibilité de fournir des renseignements pertinents pouvant être utiles aux équipes d'audit. Les directeurs d'équipe d'audit reçoivent les renseignements et peuvent communiquer avec les personnes qui les ont fournis s'ils le jugent pertinent et s'ils souhaitent en savoir plus. En 2017-2018, 30 contributions concernant des audits en cours ont été présentées par des citoyennes et citoyens.

La documentation sur les pratiques correspondant au stade 4 porte en grande partie sur les audits participatifs réalisés aux Philippines, où les citoyennes et citoyens ont participé directement, en tant que membres de l'équipe (qualifiés de « citoyens auditeurs »), aux différentes étapes des audits de performance (planification, réalisation et production de rapports). Dans ces audits, qui ont commencé en 2012, les citoyens auditeurs ont participé à l'élaboration de plans d'audit et d'outils d'enquête adaptés au contexte local et ont contribué de façon déterminante à fournir à la Commission on Audit (COA) des renseignements sur la mise en œuvre de programmes qui, selon les auditeurs de la COA, « auraient été bien difficiles à obtenir et à rassembler compte tenu des capacités et de la gamme d'outils de vérification dont ils disposent actuellement » [traduction libre] (Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific, 2014). Le programme philippin, intitulé « Citizen Participatory Audit » a remporté des prix internationaux et est reconnu comme une stratégie novatrice de participation du public (cliquez ici pour obtenir de plus amples renseignements sur ce programme, en anglais seulement).

Même s'il est évident que les institutions d'audit peuvent bénéficier de l'élargissement et de l'amélioration de la participation citoyenne, la recherche et l'expérience dans ce domaine montrent également que ceci peut s'accompagner de risques et de coûts importants que les institutions d'audit doivent prendre soigneusement en considération.
Au minimum, les institutions d'audit doivent allouer des ressources à la préparation des activités de participation citoyenne, ainsi qu'au recueil et à la prise en compte des idées et des suggestions qui en découlent. Des ressources encore plus importantes seront requises s'il s'avère nécessaire de fournir une formation, sous une forme ou une autre, à des groupes de citoyennes et citoyens. En autorisant les contributions citoyennes, il se peut également que les processus d'audit habituels prennent plus de temps que par le passé. Enfin, des compétences en

communication supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires en interne pour gérer les activités de participation citoyenne.

Les institutions d'audit devront également prêter une attention particulière aux risques liés à la préservation de leur indépendance, de leur neutralité et de leur objectivité. Ces risques sont en partie dus au fait que toute tentative de consultation publique peut potentiellement conduire à des abus, par exemple si un petit nombre d'organisations de la société civile s'en emparent alors que leurs points de vue peuvent ne représenter qu'une portion de l'éventail des opinions sur un sujet donné. Il peut s'avérer nécessaire d'éviter ce genre de situation et de veiller à ce que le processus soit plus inclusif et plus représentatif pour que la stratégie de participation porte ses fruits – même si cela peut poser ses propres difficultés, dans la mesure où la sélection des participants est un exercice délicat qui exige la gestion de potentiels partis pris. Au final, les institutions d'audit voudront éviter d'être vues comme étant partisanes (si elles n'écoutent que les arguments d'un seul camp dans un débat) ou sous l'influence indue d'un groupe spécifique de citoyennes et citoyens.

Conclusion

Ces dernières années, la collectivité des auditeurs à l'échelle internationale s'est intéressée de près aux possibilités que présente l'accroissement de la participation citoyenne aux activités d'audit de performance. De nombreuses institutions d'audit ont élaboré et adopté de nouvelles pratiques visant à élargir et à améliorer leurs interactions avec les citoyennes et citoyens, en estimant qu'elles en tireront avantage sur différents plans dans le cadre de leur travail.

Toutefois, l'adoption de nouvelles pratiques de participation citoyenne comprend également des coûts et des risques. La mise en balance des coûts, des risques, et des bénéfices attendus constituera un facteur déterminant pour définir dans quelle mesure chaque institution d'audit décide de faire participer les citoyennes et citoyens à ses travaux d'audit de performance.

Pour toute question ou commentaire sur cet article, veuillez écrire à l'auteur à recherche@caaf-fcar.ca.

Bibliographie

Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific, Citizen Tools and Methodologies in Participatory Audit. Practice Brief, n° 2, 2014 (en anglais seulement).

Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (n.d.) Citizen Participatory Audit, site Web consulté le 21 février 2019 (en anglais seulement).

Akyel, R. et H. Ömer Köse, Auditing and Governance: Importance of Citizen Participation and the Role of Supreme Audit Institutions to Enhance Democratic Governance. Journal of Yaşar University, 2013, vol. 8, n° 32, p. 5 495-5 514 (en anglais seulement).

Baimyrzaeva, M. et H. Ömer Köse, The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance, International Public Management Review, 2014, vol. 15, n° 2, p. 77-90 (en anglais seulement).

Bureau du vérificateur général de l'Alberta, Performance Audit Program of Work – 2018 to 2021, 2018 (en anglais seulement).

Bureau de la vérificatrice générale de la Colombie-Britannique, Performance Audit Coverage Plan 2019/20 – 2021-22, 2019 (en anglais seulement).

Chr. Michelsen Institute, When Supreme Audit Institutions Engage with Civil Society: Exploring Lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative, 2013 (en anglais seulement).

Chr. Michelsen Institute, Maximising the Efficiency and Impact of Supreme Audit Institutions Through Engagement with Other Stakeholders, 2013 (en anglais seulement).

Commission on Audit, Republic of the Philippines, Citizen Participatory Audit, site Web consulté le 21 février 2019 (en anglais seulement).

Effective Institutions Platform, Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices – A Stocktaking Report, 2014 (en anglais seulement).

Global Partnership for Social Accountability, Does Collaboration with Civil Society Strengthen Accountability Institutions? An Exploration, 2015 (en anglais seulement).

Groupe de la Banque mondiale, E-guide on Engaging Citizens in the Audit Process, 2015 (en anglais seulement).

Hall, C, MPs to Demand Government Put Interests of Citizens 1st after Auditor's Report, CBC News, 24 novembre 2017 (en anglais seulement).

International Budget Partnership, Can Supreme Audit Institutions and Civil Society Organizations in Latin America Work Together to Strengthen Oversight on Government Budgets?, 2009 (en anglais seulement).

Initiative de développement de l'INTOSAI, Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders, 2017 (en anglais seulement).

Institut de la Banque mondiale, Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI) – Guide to Good Practices, 2010 (en anglais seulement).

INTOSAI et DAESNU, Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability, 2013 (en anglais seulement).

INTOSAI et DAESNU, Fonctions de contrôle et de conseil des ISC : Risques et opportunités ainsi que possibilités de participation des citoyens – Rapport de la réunion du Groupe d'experts, Vienne, 5-7 mars 2013.

Kim, S., « Travailler main dans la main avec les citoyens » : la Corée et l'audit participatif, Revue internationale de la vérification des comptes publics, juillet 2014.

National Audit Office of Finland, Citizen Approach in Audit Work – International Comparative Survey, 2011 (en anglais seulement).

Nations Unies, Innovations in Public Accountability: The Role of SAIs and Citizens, 2014 (en anglais seulement).

Vérificateur général du Québec. Contribution à un audit, site Web consulté le 21 février 2019.