

DOCUMENT DE TRAVAIL

Établir un vérificateur général des Premières Nations



FONDATION CANADIENNE
POUR L'AUDIT ET
LA RESPONSABILISATION

À propos de la Fondation canadienne pour l’audit et la responsabilisation

La Fondation canadienne pour l’audit et la responsabilisation se consacre à la recherche et à l’éducation. Notre mission consiste à renforcer l’audit de performance, la surveillance et la reddition de comptes dans le secteur public, tant au Canada qu’à l’étranger. Nous contribuons au développement des capacités des bureaux d’audit législatif, des organes de surveillance, des ministères et des sociétés d’État en élaborant et en mettant en œuvre ce qui suit :

- des ateliers de formation et des possibilités d’apprentissage;
- des méthodes, des guides et des trousseaux à outils;
- des recherches appliquées et avancées;
- des rencontres pour la diffusion de l’information et des initiatives de développement communautaire.

Rendez-vous sur www.caaf-fcar.ca pour en savoir plus sur nos produits et services.

Fondation canadienne pour l’audit et la responsabilisation
1505, avenue Laperriere, suite 100
Ottawa (Ontario) K1Z 7T1
CANADA
Tél : 613-241-6713

Le présent document de recherche a été préparé pour l’Assemblée des Premières Nations et Affaires autochtones et du Nord Canada. Les renseignements figurant dans le présent rapport reflètent les constatations et les conclusions de la Fondation canadienne pour l’audit et la responsabilisation et visent à appuyer les discussions des groupes de travail techniques mis sur pied par l’Assemblée des Premières Nations et Affaires autochtones et du Nord Canada dans le cadre de leurs efforts visant à établir une nouvelle relation financière entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada.

La Fondation canadienne pour l’audit et la responsabilisation remercie le Gouvernement du Canada de s’être chargé de la traduction française de ce document de travail.

Table des matières

Sommaire	4
Introduction	8
Objet du présent document de recherche.....	8
Importance d'un vérificateur général.....	8
Structure du présent document de recherche.....	10
Partie 1 – Concepts et contexte	12
En quoi consiste la vérification dans le secteur public?	13
Vérification du secteur public dans le contexte international.....	14
Vérification au sein du gouvernement du Canada.....	16
Auditor General for Local Government de la Colombie-Britannique	18
Le vérificateur général de la Nation navajo.....	20
État actuel de la vérification dans les collectivités des Premières Nations.....	21
Partie 2 – Analyse de l'établissement d'un vérificateur général des Premières Nations et options connexes	22
Dans quelle mesure un vérificateur général des Premières Nations serait-il unique?	23
Quels seraient les avantages d'un VGPN?	25
Quels principes doivent orienter l'établissement d'un VGPN?	26
Que ferait un VGPN?	28
Quelles seraient les collectivités visées par une vérification du VGPN?	33
Qui aurait la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations découlant des vérifications?	34
Qui exercerait une surveillance et tiendrait les organisations vérifiées responsables?	35
Comment un VGPN pourrait-il être créé?.....	36
De qui relèverait un VGPN? De qui serait-il indépendant?.....	37
À quoi ressemblerait un VGPN performant? Comment le deviendrait-il?	38
Pourrait-il y avoir plus d'un vérificateur général des Premières Nations?	40
Annexe A – Abécédaire de la vérification de gestion	42
Annexe B – Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle de l'INTOSAI	45
Références	47
Remerciements	50
Notes de fin de document	52

Sommaire

Les vérificateurs généraux sont devenus une partie importante et courante des régimes de responsabilisation dans le monde entier et dans divers contextes. Presque chaque pays a un vérificateur général national ou son équivalent (connu sous le nom d'« institution supérieure de contrôle ») et il existe également des vérificateurs généraux pour les provinces et les états, les régions et les administrations locales. Bien que chacune de ces institutions de vérification soit unique, elles ont un objectif fondamental commun : améliorer la vie des citoyens.

En juillet 2016, l'Assemblée des Premières Nations et Affaires autochtones et du Nord Canada ont signé un protocole d'entente pour faire des recherches, élaborer des propositions et formuler des recommandations pour la conception d'une nouvelle relation financière entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada. Dans le cadre de ce processus, on envisage un nouveau régime de responsabilisation aux termes duquel de nouvelles institutions financières seraient nécessaires, y compris un vérificateur général des Premières Nations (VGPN). Dans le présent document de recherche, on examine le besoin à l'égard d'un VGPN et les avantages éventuels connexes, ainsi que les options relatives à la conception et à l'établissement d'une telle institution.

Le présent document démontre qu'il est possible de concevoir une institution de vérification générale des Premières Nations qui tient compte de la situation et des besoins uniques des gouvernements et des collectivités des Premières Nations. Les idées présentées sont tirées de pratiques et d'expériences d'un certain nombre d'institutions canadiennes et internationales de vérification externe, en reconnaissant qu'aucun modèle institutionnel existant ne pourrait être simplement adopté « tel quel » pour créer un VGPN.

Un VGPN offrirait de nombreux avantages, et ce, tant à l'heure actuelle que dans l'avenir dans le cadre d'une nouvelle relation financière entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada. Bien que l'examen de l'établissement d'un VGPN appuie les discussions sur une nouvelle relation financière, ses avantages ne sont pas uniquement liés à une telle relation. Un VGPN renforcerait les mécanismes de responsabilisation existants afin de mieux veiller à ce que les dirigeants et les gestionnaires des Premières Nations assurent de façon responsable la gestion des ressources humaines et financières nécessaires à la prestation de biens et de services de grande qualité, ce qui, par conséquent, servirait à accroître la confiance dans l'administration publique chez les citoyens des Premières Nations. Grâce à un centre de ressources pour le renforcement des capacités, le VGPN pourrait améliorer la capacité de ces citoyens de participer aux activités de prise de décisions et de gouvernance au sein de leurs collectivités et de tenir leurs dirigeants responsables. Plus important encore, les citoyens des Premières Nations tireraient parti du pouvoir reconnu de la vérification pour améliorer la prestation des services et l'exécution des programmes publics essentiels.

Pour établir la crédibilité et la légitimité d'un VGPN, les principes reconnus mondialement de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) fournissent un cadre important pour orienter la conception et le fonctionnement d'un VGPN. Ces principes sont semblables à ceux adoptés par les bureaux canadiens de vérificateurs législatifs et comprennent ce qui suit :

- protéger l'indépendance (notamment en veillant à ce que l'indépendance soit garantie par la loi et en accordant au vérificateur la liberté de déterminer le contenu des rapports et le moment de leur production);
- mener des vérifications auprès des organisations du secteur public en ce qui touche leur intendance et leur utilisation des ressources publiques;
- permettre aux personnes chargées de la gouvernance du secteur public d'exercer leurs responsabilités en donnant suite aux constatations et aux recommandations découlant des vérifications et en prenant les mesures correctives qui s'imposent;
- produire des rapports sur les résultats des vérifications;
- communiquer efficacement avec les intervenants;
- garantir la transparence et la responsabilisation.

Un VGPN pourrait avoir le mandat d'exercer deux fonctions principales :

- Il pourrait fournir des ressources pour le renforcement des capacités aux dirigeants et aux gestionnaires des Premières Nations, pour les aider à améliorer la gestion des ressources financières et humaines et des programmes communautaires, ainsi qu'à démontrer leur responsabilisation à cet égard. Un centre de ressources du VGPN pourrait être établi afin d'offrir une orientation, une formation et des services de soutien à ceux qui en ont besoin. En outre, un VGPN pourrait fournir du soutien et des ressources pour le renforcement des capacités afin d'aider les citoyens des Premières Nations à tenir leurs gouvernements responsables.
- Il pourrait mener des vérifications de gestion, de conformité et des états financiers. Étant donné que les vérifications de gestion sont les plus susceptibles de favoriser l'amélioration des résultats socioéconomiques pour les citoyens des Premières Nations, le renforcement des capacités en ce sens constituerait une priorité principale. Ces vérifications visent à déterminer si les politiques et les programmes sont mis en œuvre et si les services sont offerts conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

À l'appui de ses travaux, un VGPN serait tenu d'établir un moyen d'évaluer l'état de préparation à la vérification d'un gouvernement donné ou d'une collectivité donnée, appelé cadre de préparation des collectivités à la vérification. Ce besoin se fait sentir parce que les vérifications, surtout les vérifications de gestion, sont logiques uniquement s'il existe des structures, des programmes et des pratiques et systèmes de gestion à vérifier. Un tel cadre pourrait servir à évaluer la présence et la maturité des structures, des systèmes, des contrôles, des pratiques et des mécanismes en place pour :

- gérer les programmes et assurer la prestation des services;
- permettre aux citoyens de participer aux processus décisionnels communautaires;
- exercer une surveillance communautaire.

Les décideurs chargés d'établir un VGPN doivent tenir compte des circonstances exceptionnelles des Premières Nations. Par exemple, une question importante consiste à savoir comment un VGPN serait établi

sur le plan juridique. Dans le présent document, deux options sont proposées pour la création d'un VGPN : par une loi fédérale (à peu près équivalente à la *Loi sur le vérificateur général*) ou au moyen de la constitution en personne morale en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*. Même si une loi sur le VGPN créait un degré sans précédent de permanence, de pouvoir et de légitimité, la constitution en personne morale pourrait être utilisée au départ pour faciliter la mise en place anticipée, avant la rédaction d'un projet de loi. Quelle que soit la façon dont un VGPN est créé, un certain nombre de dispositions fondamentales doivent être définies et élaborées, tel qu'il est décrit dans le présent document.

Un VGPN doit être indépendant de l'organisation faisant l'objet de la vérification. Dans le cadre du régime de gouvernement britannique, l'indépendance est assurée en veillant à ce que le vérificateur général relève directement du Parlement et non d'un ministre ou d'un ministère. Bien qu'il soit théoriquement possible de veiller à ce qu'un VGPN relève directement du Parlement du Canada également, les parties ne le jugeront peut-être pas acceptable. Le principe de l'indépendance organisationnelle pourrait être respecté en mettant sur pied un « conseil de vérification » indépendant dont relèverait le VGPN, ce qui s'appuie sur l'expérience de l'Auditor General for Local Government (vérificateur général des administrations locales) de la Colombie-Britannique. Le conseil de vérification serait indépendant du gouvernement du Canada et des organisations des Premières Nations.

Une autre circonstance exceptionnelle est l'absence d'un organisme de surveillance reconnu unique pour tous les gouvernements des Premières Nations. Au sein du Parlement fédéral et des assemblées législatives provinciales, il existe un comité des comptes publics chargé d'examiner les rapports du vérificateur général et de veiller à ce que les ministères et organismes prennent les mesures nécessaires pour corriger les lacunes relevées à la suite des vérifications. L'une des options consisterait à déléguer cette responsabilité de surveillance directement aux citoyens des Premières Nations. Cette option pourrait produire de bons résultats si les citoyens des Premières Nations recevaient une aide suffisante en matière de renforcement des capacités pour exercer ce rôle efficacement.

Il n'existe pas de recette pour établir une institution de vérification. À long terme, la conception organisationnelle, la taille et les ressources humaines et financières nécessaires à la création et au maintien d'un VGPN performant dépendront de nombreux facteurs, et en particulier de son mandat, de sa structure de gouvernance et du nombre d'organisations qui choisissent de participer au processus de vérification. Il faudrait probablement des années, voire des décennies, pour qu'un VGPN atteigne sa pleine maturité. Le présent document fait état d'un certain nombre d'activités qui devraient être réalisées au stade embryonnaire. Nous estimons qu'il faudrait mettre l'accent sur l'établissement d'un centre de ressources pour le renforcement des capacités afin de contribuer à préparer le terrain pour les vérifications. Au stade embryonnaire, il faudrait envisager de jumeler la nouvelle institution avec le Bureau du vérificateur général du Canada (ou l'un des bureaux de vérification provinciaux) ou de travailler aux côtés de celui-ci. Ainsi, cette mesure permettrait à un nouveau VGPN et au personnel de se familiariser avec le fonctionnement d'une institution de vérification et de tirer parti de l'expérience, de la formation, des pratiques professionnelles et des méthodes du bureau de vérification établi.

La présente étude, conformément à son cadre de référence, met l'accent sur l'établissement d'une institution nationale unique de VGPN. De nombreux autres modèles institutionnels sont possibles. À titre d'exemple, il pourrait y avoir de multiples VGPN, en plus ou au lieu d'un VGPN national. Les activités des vérificateurs généraux pourraient être axées sur les Premières Nations ou s'harmoniser avec celles des organisations et des fédérations provinciales ou régionales existantes des Premières Nations. De tels modèles n'ont pas été élaborés ou examinés dans le présent document. Ils pourraient servir de fondement aux futures discussions entre les parties et, surtout, avec les collectivités, les gouvernements et les organisations représentatives des Premières Nations.

Introduction

Objet du présent document de recherche

En juillet 2016, l'[Assemblée des Premières Nations](#) (APN) et [Affaires autochtones et du Nord Canada](#) (AANC) ont signé un protocole d'entente pour faire des recherches, élaborer des propositions et formuler des recommandations pour la conception d'une nouvelle relation financière entre les parties, soit une relation qui vise à améliorer le bien-être socioéconomique des collectivités et des citoyens des Premières Nations. À cette fin, les parties ont mis sur pied des groupes de travail techniques pour examiner chacune des trois dimensions fondamentales d'une nouvelle relation financière : un financement suffisant, la prévisibilité du financement et la responsabilisation mutuelle.

Le troisième groupe de travail technique procède à l'élaboration d'un cadre de responsabilisation mutuelle. Ce cadre vise à démontrer aux citoyens et aux collectivités des Premières Nations, aux gouvernements et au Parlement les résultats obtenus au chapitre de l'élimination des injustices socioéconomiques. Les activités du groupe de travail reposent sur plusieurs principes clés, dont les suivants :

- Tout gouvernement doit rendre des comptes d'abord et avant tout à ses citoyens.
- L'objectif principal des politiques, des programmes et des services à l'intention des Premières Nations consiste à améliorer les résultats pour les citoyens.
- La responsabilisation est partagée et mutuelle (réciproque) pour le gouvernement du Canada et les gouvernements des Premières Nations.

À l'appui des discussions sur la responsabilisation mutuelle, la [Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation](#) a été chargée de préparer un document de recherche dans lequel elle étudie les options et les voies à suivre pour créer une institution de vérificateur général des Premières Nations (VGPN). La Fondation n'a pas été invitée à formuler des recommandations sur ces options.

Importance d'un vérificateur général

Pratiquement tous les pays ont l'équivalent d'un vérificateur général¹, le vérificateur externe du secteur public national. Les ressources publiques appartiennent à l'ensemble des citoyens, et la vérification dans le secteur public appuie et renforce la responsabilité fondamentale des gouvernements de rendre compte à leurs citoyens de l'utilisation de ces ressources. Pour les pays du monde entier, le fait d'avoir une fonction de vérificateur général fait partie de l'identité nationale. Pour les Premières Nations, une telle institution fait partie du cheminement vers l'autodétermination et pourrait y contribuer.

Bien que la possibilité d'un VGPN se soit présentée dans le contexte d'une nouvelle relation financière, l'idée n'est pas nouvelle. Cette question a été soulevée par le passé. En voici des exemples :

- En 2006, l'APN a demandé la création d'institutions propres aux Premières Nations et dirigées par elles, comme un VGPN, dans le cadre de sa vision relative à l'amélioration des résultats pour les

citoyens des Premières Nations et à une meilleure responsabilisation en ce qui touche l'élaboration de politiques et l'exécution de programmes².

- En 2010, les chefs en assemblée ont confirmé leur engagement de maintenir des structures décisionnelles transparentes et responsables dans leurs collectivités. Ils ont demandé au Canada de travailler de concert avec les Premières Nations en vue du renforcement de la capacité de gouvernance des Premières Nations, dont l'établissement d'une fonction de vérificateur général³.
- En 2011, Affaires indiennes et du Nord Canada (maintenant Affaires autochtones et du Nord Canada) a préparé un document de travail portant sur la valeur, le rôle potentiel et la viabilité d'un « vérificateur général des affaires autochtones »⁴.
- En 2016, les chefs en assemblée ont confirmé leur directive à l'intention du Canada et de l'AFN visant à travailler conjointement en vue de l'établissement d'un vérificateur général des Premières Nations⁵.

Les modèles de financement et les ententes globales de responsabilisation en vue d'une nouvelle relation financière sont toujours en cours d'élaboration. Si nous le comprenons bien, la relation financière sera de gouvernement à gouvernement, et peut comporter des transferts financiers semblables au Transfert canadien en matière de santé et au Transfert canadien en matière de programmes sociaux, à la péréquation ou à la formule de financement des territoires. Il s'agirait de transferts sans condition aux termes desquels les Premières Nations rendraient des comptes à leurs citoyens, plutôt qu'au gouvernement du Canada. Les parties reconnaissent que les Premières Nations auront besoin d'une capacité de gestion et d'une capacité institutionnelle à l'appui de nouveaux rapports de financement et de responsabilisation. Pour le gouvernement du Canada, des institutions des Premières Nations solides et crédibles en matière de responsabilisation, comme un VGPN, peuvent constituer une condition préalable à l'adoption de transferts financiers sans condition.

Le présent document de recherche est axé sur la création d'une nouvelle institution de vérification externe dans le cadre d'un futur régime de responsabilisation n'étant pas encore défini. Les idées sont fondées sur le changement et une nouvelle façon de penser au sujet du rôle de la vérification dans l'élimination des disparités entre le statut socioéconomique des citoyens des Premières Nations et les autres Canadiens. Tout comme l'institution nationale de vérification externe dans le secteur public de chaque pays est unique, le VGPN devrait l'être également : sa conception, son mandat et sa fonction doivent tenir compte des circonstances et des besoins propres aux Premières Nations et au gouvernement du Canada. Il y a une grande souplesse en ce qui touche la conception d'un VGPN pour répondre à ces besoins, et il existe de nombreuses options relatives au mandat, à la fonction, à la structure, aux activités et aux rapports hiérarchiques s'y rattachant.

Dans le présent document, on reconnaît qu'un VGPN ferait partie d'un régime de responsabilisation mutuelle beaucoup plus important. Bien qu'il ne s'agisse pas du sujet du présent document, la vérification interne occupe également une place prépondérante dans les activités de vérification au sein du secteur public. Les vérificateurs internes sont des professionnels employés par une organisation qui examinent le fonctionnement

des pratiques et des systèmes de gestion interne. La vérification interne vise à aider la direction à atteindre les objectifs organisationnels à l'aide d'une approche systématique et méthodique pour évaluer et améliorer l'efficacité des processus de gouvernance, de contrôle et de gestion des risques⁶.

Structure du présent document de recherche

La partie 1 présente de l'information contextuelle importante, dont une description de certains concepts fondamentaux de la vérification externe dans le secteur public. On y examine les modèles et les pratiques des institutions de vérification externe au Canada et à l'échelle internationale qui pourraient être intégrés à la fonction de VGPN.

La partie 2 présente une analyse des options que les parties pourront envisager, en format questions et réponses. Cette partie porte sur :

- le besoin éventuel à l'égard d'un VGPN et les avantages connexes;
- les rôles et les fonctions possibles d'un VGPN;
- les principes visant à orienter la création d'un VGPN ainsi que les processus législatifs et stratégiques connexes;
- la façon dont un VGPN pourrait mener ses activités conjointement avec celles d'institutions existantes ou proposées des Premières Nations;
- le besoin à l'égard d'un organisme de surveillance semblable à un comité des comptes publics au sein du régime de gouvernement britannique;
- une approche progressive à l'égard de l'établissement d'un VGPN;
- le transfert possible des responsabilités en matière de vérification des bénéficiaires actuellement exercées par le gouvernement fédéral;
- la relation possible entre le vérificateur général du Canada et un VGPN, ainsi que la définition des pouvoirs (le cas échéant).

Le présent document ne porte pas sur le futur rôle du [Bureau du vérificateur général du Canada](#) (BVG) relativement aux ministères et aux organismes fédéraux qui versent du financement et offrent des programmes et des services aux Premières Nations. Il serait important que le gouvernement du Canada signale qu'il s'attend à ce que le BVG continue de mener des vérifications des états financiers et de gestion auprès de ces organismes fédéraux en tant que partie importante d'un futur régime de responsabilisation.

Il est difficile de surestimer les complexités de la création d'une nouvelle institution de vérification externe, et ce, même au sein d'un même pays ou gouvernement. De nombreuses institutions de vérification ont pris des décennies – voire des siècles – pour évoluer vers leur état actuel, et elles continuent d'évoluer, de grandir et de s'adapter aux nouvelles circonstances. Un VGPN serait créé en partant de zéro, avec des centaines de Premières Nations pouvant faire l'objet d'une vérification, et il lui faudrait établir des relations avec des institutions et des organisations existantes, et éventuellement nouvelles.

Il convient de noter que dans le présent document, nous employons le titre « vérificateur général des Premières Nations » pour être conformes aux mentions dans la documentation d'AANC et de l'APN. D'autres titres comme « vérificateur général *pour* les Premières Nations » sont également possibles. Pour les besoins du présent document, le titre n'a aucune incidence sur les options étudiées.

Il convient également de noter que, dans le présent document, le terme « Premières Nations » désigne les gouvernements, les bandes et les collectivités des Premières Nations, en vertu de [la Loi sur les Indiens](#). On nous a informés qu'il y a 634 collectivités des Premières Nations au Canada. Cette utilisation se démarque de la nation dont sont membres les citoyens, comme la Nation crie, la Nation mohawk et la Nation dénée.

Partie 1 – Concepts et contexte

En quoi consiste la vérification dans le secteur public?

Aujourd'hui, la vérification externe dans le secteur public est une pratique mondiale, faisant partie intégrante de l'administration publique, de la gouvernance et de la responsabilisation efficaces. La vérification externe dans le secteur public est une discipline spécialisée, régie par des organisations professionnelles et effectuée conformément aux normes et aux méthodes rigoureuses canadiennes et internationales⁷.

À l'échelle internationale, les vérificateurs généraux et leurs équivalents à l'échelle nationale sont connus sous le nom d'institutions supérieures de contrôle (ISC). Chaque ISC est unique⁸. Son mandat et sa fonction reflètent le contexte du pays, y compris les régimes politiques, sociaux et économiques, l'histoire et la culture. Bien que les ISC aient des titres, des structures organisationnelles, des mandats, des pouvoirs, des degrés d'indépendance et des rapports hiérarchiques différents, elles ont un objectif fondamental commun : améliorer la vie des citoyens.

« La vérification des finances publiques telle que défendue par les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) est un facteur important pour créer la différence dans la vie des citoyens. Le contrôle de l'administration publique et des organes du secteur public par les ISC a un impact positif sur la confiance en la société du fait qu'il concentre les esprits des conservateurs des ressources publiques sur la bonne utilisation de ces ressources. Une telle sensibilisation constitue le pilier de valeurs recherchées et renforce les mécanismes de reddition des comptes, améliorant de fait la prise de décisions. Dès que les résultats des audits publics menés par les ISC sont publiés officiellement, les citoyens sont habilités à tenir responsables les gardiens des deniers publics. Ainsi, les ISC encouragent l'efficacité, la rentabilité et la transparence de l'administration publique. » (ISSAI 12; Assemblée générale des Nations Unies – Résolution A/66/209)

Dans certains pays, dont le Canada, il existe également des vérificateurs généraux et leurs équivalents à l'échelle provinciale ou étatique. Au Canada, les vérificateurs généraux sont souvent appelés « vérificateurs législatifs », car la vérification externe dans le secteur public est un processus superposé au rapport de responsabilisation entre un gouvernement et son assemblée législative. Le vérificateur législatif aide son assemblée législative respective à surveiller le rendement du gouvernement et à le responsabiliser relativement à la dépense de fonds publics.

Dans le monde, les vérifications externes dans le secteur public correspondent généralement à l'un des trois types suivants⁹ :

1. Vérifications des états financiers – Permettent de déterminer si les états financiers annuels des ministères fédéraux, des sociétés d'État et d'autres organisations publiques sont présentés de façon juste et conformément aux principes comptables reconnus.
2. Vérifications de conformité – Permettent de déterminer si une organisation se conforme à ses autorisations de dépenser et à ses autorisations législatives, à ses obligations contractuelles, aux lois et aux politiques.

3. Vérifications de gestion (anciennement appelées « vérifications de l'optimisation des ressources ») – Permettent de déterminer si les activités, les organisations ou les programmes gouvernementaux sont gérés conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, communément appelés les trois « E ». Les vérifications de gestion sont axées sur la mise en œuvre de politiques et de programmes et la prestation des services publics. Elles permettent d'évaluer l'efficacité des systèmes de gestion et des contrôles internes, l'atteinte de résultats, la gestion des risques, la gouvernance et la surveillance. Au sein de certaines administrations, les vérifications de gestion comprennent des éléments de conformité avec les lois et les politiques. (Voir l'**annexe A** – Abécédaire de la vérification de gestion.)

Habituellement, les vérificateurs formulent des recommandations à l'intention de la direction de l'organisation vérifiée, visant à corriger les lacunes et à améliorer la gestion des programmes et les résultats connexes. Pour appuyer ces recommandations, les vérificateurs déterminent souvent les causes profondes des lacunes ainsi que les conséquences ou les risques si aucune mesure correctrice n'était prise.

Il importe de souligner que de nombreux bureaux de vérification entreprennent également des activités autres que des activités de vérification et publient d'autres types de rapports, notamment des directives sur les pratiques exemplaires, des méthodes, des fiches d'information, des études et des trousseaux d'outils. Ainsi, les institutions de vérification contribuent au renforcement des capacités au sein des organisations publiques. Des exemples précis de ces autres types de rapports sont donnés plus loin dans le présent document.

Parfois, la vérification externe est associée à de mauvaises nouvelles, mettant l'accent sur des cas de non-conformité, de mauvaise gestion, voire même de fraude. Cependant, la discipline de la vérification indépendante et impartiale n'est ni positive ni négative : à l'instar de tout outil, la façon de l'utiliser fait toute la différence. La vérification de gestion donne à la direction un moyen d'améliorer les programmes et de favoriser l'atteinte des résultats escomptés.

La section qui suit décrit certaines pratiques et institutions de vérification à l'échelle internationale et au Canada. Elles servent de points de référence pour l'examen des options relatives à un VGPN.

Vérification du secteur public dans le contexte international

Les pays utilisent généralement l'un des trois systèmes de vérification externe.

1. Le Canada, le Royaume-Uni et la plupart des pays du Commonwealth utilisent le régime de gouvernement britannique, qui a son propre système de responsabilisation. Aux termes de ce régime, le Bureau du vérificateur général est un organisme indépendant qui relève directement du Parlement. Ce bureau, composé de vérificateurs professionnels, présente des rapports périodiques sur les états financiers et les activités du gouvernement.
2. Le régime napoléonien est utilisé en France et dans d'autres pays européens, la plupart des pays de l'Amérique latine, et les pays africains francophones. La Cour des comptes est indépendante des organes législatif et exécutif et possède à la fois le pouvoir de vérification et l'autorité judiciaire. Elle

fait partie intégrante du pouvoir judiciaire, rend des jugements sur la conformité avec les lois et les règlements, et exerce une fonction de contrôle budgétaire.

3. Le régime du Conseil, utilisé en grande partie en Asie, est semblable au système de vérification prévu par le régime de gouvernement britannique en ce sens que l'institution est indépendante de l'organe exécutif, mais est dirigé par un Conseil de vérification, plutôt que par une personne. Son mandat principal consiste à analyser les dépenses et les recettes de l'état et de rendre compte de ses constatations au Parlement¹⁰.

Les ISC appartiennent à l'[Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques](#) (INTOSAI), une organisation-cadre qui appuie le renforcement des capacités, favorise l'échange de connaissances et d'expérience, et prévoit des normes pour la vérification dans le secteur public et les institutions de vérification. Établie en 1953, l'Organisation compte actuellement 194 membres ordinaires et 5 membres associés¹¹.

L'INTOSAI a un cadre de principes, de normes professionnelles et de lignes directrices pour les vérificateurs du secteur public, appelé [International Standards of Supreme Audit Institutions \(normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques\)](#) ou normes ISSAI. Le cadre de normes ISSAI est divisé en quatre niveaux :

1. principes fondamentaux;
2. conditions préalables au bon fonctionnement et à la conduite professionnelle des ISC;
3. principes de vérification des organisations publiques;
4. lignes directrices opérationnelles pour la vérification des organisations publiques.

De même, l'INTOSAI possède un [Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle](#). Le Cadre de mesure de la performance est un outil que peuvent utiliser les ISC pour évaluer leur rendement en fonction des normes ISSAI et d'autres pratiques exemplaires internationales en matière de vérification externe publique. Il peut s'appliquer à tous les types d'ISC, et ce, quels que soient la structure de gouvernance, le mandat, le contexte national ou le degré de maturité. Concrètement, le Cadre de mesure de la performance répond à la question qui suit : « À quoi ressemble une institution supérieure de contrôle performante? » (Pour de plus amples renseignements, voir l'**annexe B** – Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle de l'INTOSAI.)

Nous estimons que les principes, les normes et les lignes directrices de l'INTOSAI, conjointement avec son Cadre de mesure de la performance, s'appliquent dans une grande mesure à la conception et au fonctionnement d'un VGPN, car ils assurent la légitimité, la crédibilité et, éventuellement, la reconnaissance mondiale. De même, comme en témoignent les divers systèmes de vérification dans le monde entier, ils sont suffisamment souples pour répondre aux besoins uniques d'une institution de VGPN et pour tenir compte du contexte lui étant propre. Cela ne veut pas dire qu'il faudrait qu'un VGPN obtienne le statut d'ISC ni même qu'il souhaite l'obtenir.

Vérification au sein du gouvernement du Canada

Le vérificateur général du Canada est le vérificateur législatif du gouvernement fédéral et des territoires. Il existe des vérificateurs législatifs dans chaque province. Les vérificateurs législatifs provinciaux ont le même mandat et les mêmes fonctions et caractéristiques de base que le vérificateur général du Canada. Ils mettent l'accent sur les programmes, les services et les organisations du secteur public au sein de leur province.

Aux termes du régime de gouvernement britannique, les vérificateurs législatifs des gouvernements fédéral et provinciaux, les organismes de surveillance, ainsi que les ministères et organismes fédéraux jouent des rôles importants et interdépendants. Tel qu'il est illustré à la **figure 1**, selon le modèle fédéral, ils mènent leurs activités conjointement de manière à former un « système de responsabilisation ».

Figure 1 – Système de responsabilisation britannique



Dans le cadre de ce système de responsabilisation, la relation de responsabilisation est établie entre le Parlement et le gouvernement. Le Parlement (ou l'assemblée législative dans la plupart des provinces et des territoires) délègue des pouvoirs et fournit des ressources publiques aux ministères et aux organismes fédéraux, qui, eux, veillent à l'intendance de ces ressources, assurent la prestation de biens et de services, ainsi que rendent compte au Parlement de leur utilisation des fonds publics et de leur rendement. Le vérificateur général, au moyen de rapports de vérification, fournit de l'information objective aux parlementaires pour les aider à exercer leur rôle de surveillance, et formule des recommandations visant l'apport d'améliorations. Au nom du Parlement, il s'agit habituellement du Comité des comptes publics qui tient les ministères responsables de la correction des lacunes et de la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général. De plus amples renseignements sur le rôle des comités des comptes publics figurent dans la publication de la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation intitulée [La responsabilisation en action : Les bonnes pratiques d'un comité des comptes publics efficace](#).

Bien que ce système de responsabilisation britannique soit également en place au sein des provinces et des territoires canadiens, le système fédéral sert de point de référence dans le présent document de recherche. Ainsi, le vérificateur général du Canada :

- est le vérificateur législatif du gouvernement du Canada;
- est un agent du Parlement et est indépendant du gouvernement;
- est nommé par le gouverneur en conseil, à la suite de consultations avec les partis politiques et après avoir obtenu l’approbation de la Chambre des communes et du Sénat, pour un mandat non renouvelable de 10 ans;
- a un mandat législatif prévu par la [Loi sur le vérificateur général](#) et la [Loi sur la gestion des finances publiques](#);
- effectue :
 - des vérifications des états financiers du gouvernement du Canada et des organisations fédérales;
 - des « examens spéciaux » des pratiques et des systèmes de contrôle des sociétés d’État;
 - des vérifications de gestion.

Le BVG compte environ 560 employés et est doté d’un budget d’environ 95 millions de dollars¹².

Le poste de commissaire à l’environnement et au développement durable est propre au BVG du Canada. Au nom du vérificateur général du Canada, le commissaire fournit aux parlementaires des analyses et des recommandations objectives et indépendantes relativement aux efforts du gouvernement fédéral visant à protéger l’environnement et à favoriser le développement durable. (Au Canada et ailleurs dans le monde, la vérification des questions environnementales est souvent désignée comme étant le quatrième « E » de la vérification de gestion, après l’économie, l’efficience et l’efficacité).

Il importe de souligner que le vérificateur général du Canada – à l’instar de tous les vérificateurs législatifs – met l’accent sur l’administration publique, examinant les activités des fonctionnaires et des gestionnaires, et non des ministres et autres représentants élus. Le vérificateur général ne remet pas en question le bien-fondé de la politique gouvernementale; il met plutôt l’accent sur la mise en œuvre des politiques, les pratiques de gestion, la mesure du rendement et les résultats atteints¹³.

En général, le vérificateur général du Canada ne procède pas directement à la vérification des collectivités des Premières Nations ou des bénéficiaires de financement des Premières Nations (bien qu’il y ait des exceptions). Le Bureau procède à la vérification approfondie des ministères fédéraux qui fournissent des ressources et des programmes aux organisations des Premières Nations et à d’autres organisations autochtones¹⁴.

Le [Conseil canadien des vérificateurs législatifs](#) (CCVL) est un organisme voué à l’échange de renseignements et au soutien du perfectionnement continu des méthodes, des pratiques et de la profession dans le domaine de la vérification. Les membres du CCVL sont les vérificateurs généraux provinciaux et le vérificateur général fédéral. Les vérificateurs législatifs des gouvernements fédéral et provinciaux se conforment aux normes

canadiennes en matière de comptabilité, d'assurance, de vérification et de contrôle de la qualité, et font l'objet d'une surveillance de la part des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada) et d'autres organisations professionnelles. Bien que de nombreux vérificateurs législatifs soient membres de la profession comptable, les vérificateurs de rendement peuvent provenir de nombreuses disciplines et posséder divers antécédents professionnels.

Auditor General for Local Government de la Colombie-Britannique

Dans le présent document de recherche, la vérification à l'échelle des administrations locales au Canada, plus particulièrement l'[Auditor General for Local Government de la Colombie-Britannique](#), sert également de point de référence étant donné que, à certains égards, les collectivités des Premières Nations sont des administrations locales.

Parmi les 58 municipalités au Canada dont la population est de plus de 100 000 habitants, environ 70 % ont un certain type de fonction de vérification¹⁵. Ces fonctions varient considérablement d'une municipalité à l'autre et appartiennent généralement à l'un des trois modèles qui suivent : vérification interne, vérificateur général et modèle hybride (certaines des caractéristiques de la vérification interne et du vérificateur général). Les vérificateurs généraux dans le secteur municipal sont habilités par les lois provinciales, relèvent du conseil élu (le plus souvent par l'intermédiaire d'un comité de vérification) et fournissent des services d'assurance pour aider les conseils municipaux à protéger les actifs publics, à se conformer aux politiques et aux lois, ainsi qu'à améliorer les opérations. Les vérificateurs généraux municipaux au Québec sont également responsables de la vérification des états financiers de leur municipalité.

Peu de petites municipalités au Canada, voire aucune, ont leur propre fonction de vérification. Bien entendu, il ne serait pas pratique d'avoir un VGPN pour chacune des collectivités des Premières Nations. C'est pourquoi l'Auditor General for Local Government (AGLG) de la Colombie-Britannique est inclus dans le présent document. Il s'agit d'une institution de vérification unique au Canada qui est distincte du vérificateur législatif de la province, soit le vérificateur général de la Colombie-Britannique.

Créé en 2013 en vertu de l'[Auditor General for Local Government Act](#), l'AGLG de la Colombie-Britannique a la responsabilité de mener des vérifications de gestion auprès de quelque 190 administrations locales en Colombie-Britannique, comptant de 250 à plus de 500 000 personnes, et de produire des rapports à cet égard. En Colombie-Britannique, en vertu de la *Community Charter* de 1988, les administrations locales sont reconnues par la province comme étant un « ordre de gouvernement¹⁶ ». Cela signifie que le rapport de responsabilisation est établi entre les administrations locales et les citoyens, et non pas entre les administrations locales et la Province.

En vertu de cette loi, l'AGLG de la Colombie-Britannique vise à « mener des vérifications de gestion des activités des administrations locales afin de fournir aux administrations locales de l'information objective et des conseils pertinents qui les aideront à rendre des comptes à leurs collectivités en ce qui touche la gestion des actifs publics et l'optimisation des ressources relativement à leurs activités¹⁷ » [traduction]. Cet objectif

souligne le rôle que la vérification de gestion peut jouer dans le renforcement de la responsabilisation. Les constatations découlant de la vérification sont présentées publiquement au conseil élu local, et non pas à l'assemblée législative provinciale. Il n'y a aucun organisme de surveillance provincial (l'équivalent d'un comité des comptes publics) chargé de veiller à ce que la direction mette en œuvre les recommandations ou corrige les lacunes relevées. Ce sont plutôt les citoyens qui tiennent leurs gouvernements responsables.

L'AGLG est nommé pour un mandat de cinq ans pouvant être renouvelé pour une autre période de cinq ans, tout au plus¹⁸. La loi sur l'AGLG prévoit l'indépendance du bureau, lui laissant la discrétion exclusive de sélectionner les vérifications, lui conférant le pouvoir de nommer des employés et lui donnant un plein accès aux renseignements nécessaires à la réalisation de vérifications. Cela dit, l'AGLG de la Colombie-Britannique ne possède pas le même degré d'indépendance que le vérificateur général de la Colombie-Britannique.

Sur le plan administratif, l'AGLG relève d'un ministre, par l'intermédiaire de ses lois, tandis que sur le plan fonctionnel, il relève d'un conseil de vérification. Les membres du conseil de vérification sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, selon les connaissances, les compétences, la formation et l'expérience qui permettraient au conseil de vérification dans son ensemble de s'acquitter de ses fonctions. Tous les membres du conseil de vérification sont extérieurs aux organisations vérifiées et au gouvernement provincial. Le conseil de vérification doit, entre autres :

- recommander au ministre des Affaires municipales et du Logement une personne qui sera nommée vérificateur général (ainsi que recommander la suspension ou la destitution du vérificateur général);
- formuler des commentaires et des recommandations à l'intention du vérificateur général sur l'apport de modifications à son plan de service annuel¹⁹;
- formuler des commentaires sur les rapports de vérification de gestion;
- examiner et surveiller le rendement du vérificateur général²⁰.

Le conseil de vérification n'examine pas les ressources de l'AGLG ni ne formule de recommandations à cet égard. Les ressources sont affectées aux termes d'un crédit distinct (crédit parlementaire) prévu par le budget provincial²¹.

En plus de ses responsabilités en matière de vérification, en vertu de ses lois, l'AGLG de la Colombie-Britannique peut élaborer et publier des « renseignements sur les pratiques recommandées, découlant d'une vérification de gestion, qui peuvent s'appliquer ou être utiles à d'autres administrations locales²² » [traduction]. Pour s'acquitter de cette partie de son mandat, l'AGLG de la Colombie-Britannique publie les livrets AGLG [Perspectives Series booklets](#). Ces livrets présentent un résumé des pratiques recommandées dans un domaine particulier, selon les renseignements recueillis dans le cadre de vérifications de gestion, relativement aux pratiques exemplaires reconnues et lors de consultations d'experts. À ce jour, l'AGLG de la Colombie-Britannique a publié des directives sur les marchés des administrations locales, l'évaluation du rendement des services de police, la gestion des actifs, ainsi que la surveillance de la planification des projets d'immobilisations et de l'approvisionnement connexe.

Le vérificateur général de la Nation navajo

Le vérificateur général de la Nation navajo est la seule institution de vérification, autant que nous le sachions, qui est conçue expressément pour une population autochtone et, ainsi, présente des aspects intéressants. Le territoire de la Nation navajo est d'une étendue de 71 000 km, et compte une population d'environ 340 000 habitants. La Nation navajo a un gouvernement élu qui comprend un bureau administratif, une assemblée législative et un système judiciaire.

Le Navajo Nation Council (conseil de la Nation navajo) représente l'organe législatif de la Nation navajo. L'organe législatif du gouvernement navajo comprend six autres organisations : la Navajo Election Administration (administration électorale navajo), l'Ethics and Rules Office (bureau de l'éthique et des règles), l'Office of Legislative Services (bureau des services législatifs), la Navajo Nation Human Rights Commission (commission des droits de la personne de la Nation navajo), l'Office of Navajo Government Development (bureau de développement du gouvernement navajo), ainsi que l'[Office of the Auditor General](#) (bureau du vérificateur général)²³.

Le poste et les responsabilités du vérificateur général sont établis en vertu du Navajo Nation Code. Le vérificateur général est nommé par le président du Navajo Nation Council, sous réserve de la confirmation du conseil. Le vérificateur général relève directement du Budget and Finance Committee (comité du budget et des finances) du Navajo Nation Council. Ce comité est chargé de veiller à ce que l'organe exécutif du gouvernement navajo mette en œuvre les recommandations découlant de la vérification²⁴.

Le Navajo Office of the Auditor General (NAOG) [bureau du vérificateur général navajo] réalise des évaluations indépendantes et objectives des programmes, des entreprises et des sections régionales de la Nation navajo²⁵. À l'instar d'autres bureaux de vérification législative, le NAOG a le mandat de mener des vérifications des états financiers et de gestion. En outre, le NAOG a le mandat :

- d'offrir des services consultatifs de gestion à la Nation navajo;
- d'aider l'Office of the Prosecutor (bureau du procureur) et l'Ethics and Rules Office à enquêter sur les cas possibles de fraude et de détournement d'actifs de la Nation navajo;
- de contribuer à la constitution d'un gouvernement efficace, souple, solide et responsable²⁶.

Les services consultatifs de gestion et l'assistance technique peuvent comprendre ce qui suit :

- évaluer le caractère adéquat et l'efficacité des plans de mesures correctives;
- évaluer les contrôles internes en vue d'améliorer le rendement;
- mener des études de gestion;
- participer à des réunions ou à des séances de travail;
- examiner les états financiers²⁷.

État actuel de la vérification dans les collectivités des Premières Nations

Affaires autochtones et du Nord Canada et d'autres ministères fédéraux utilisent plusieurs types d'autorisations pour verser des fonds aux gouvernements des Premières Nations, le tout étant régi par la [Politique sur les paiements de transfert](#) du Conseil du Trésor. Ces types de financement comprennent les subventions, les modes optionnels de financement, les paiements de transfert souples et les contributions. Ils ont différents degrés de souplesse, les subventions étant les plus souples et les contributions l'étant le moins. Les accords de contribution ont aussi divers degrés de souplesse, allant des accords annuels fixes aux accords quinquennaux souples. Selon AANC, le Ministère utilise un « outil d'évaluation générale » afin de déterminer le type de financement et le régime de responsabilisation qui conviennent le mieux à la situation d'une collectivité.

Les accords de contribution sont considérés comme étant le type le moins souple d'autorisation de verser du financement. Ces accords établissent l'obligation d'une Première Nation de rendre des comptes au ministère chargé du financement en ce qui concerne l'exécution de programmes, la prestation de services, la tenue de dossiers et la production de rapports. Entre autres choses, les exigences en matière de production de rapports comprennent les états financiers consolidés annuels vérifiés. Il s'agit du principal facteur déterminant du processus actuel de vérification des états financiers. Les vérifications des états financiers sont effectuées, pour la plupart, par des cabinets comptables du secteur privé, conformément aux normes de comptabilité et de vérification du secteur public. Ce processus de vérification a été décrit à la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation comme étant décentralisé au sein d'AANC et dans l'ensemble des ministères fédéraux, et des questions ont été soulevées au sujet de l'uniformité des pratiques.

De même, aux termes des accords de contribution, les conseils doivent maintenir un « régime de reddition de comptes envers les membres²⁸ ». Pour ce faire, le conseil doit, par exemple, faire preuve d'ouverture et de transparence dans son processus décisionnel, être doté de mécanismes de règlement des différends, ainsi qu'avoir mis en place un budget annuel, approuvé par le conseil.

En vertu de la [Loi sur la transparence financière des Premières Nations](#), les états financiers consolidés vérifiés doivent être rendus publics, entre autres choses, mais la *Loi* n'a pas, à notre avis, modifié de façon appréciable le processus de vérification en place.

AANC, ainsi que d'autres ministères fédéraux, mène également des « vérifications des bénéficiaires » périodiques auprès de certaines collectivités des Premières Nations. Il s'agit d'une forme de vérification de conformité et, à ce titre, elles permettent d'examiner la conformité avec les modalités des accords de contribution, les contrôles financiers et la documentation.

À notre connaissance, des vérifications de gestion ne sont pas menées dans les collectivités des Premières Nations.

Partie 2 – Analyse de l'établissement d'un vérificateur général des Premières Nations et options connexes

Dans quelle mesure un vérificateur général des Premières Nations serait-il unique?

Chaque ISC dans le monde est unique. Il s'ensuit qu'il faudrait que la conception, le mandat et les fonctions d'une institution de VGPN tiennent compte de la situation propre aux citoyens et aux collectivités des Premières Nations et répondent à leurs besoins, ainsi qu'aux besoins du gouvernement du Canada. À notre avis, aucun modèle existant ne pourrait simplement être adapté « tel quel » pour établir un VGPN.

Dans le présent document de recherche, on suppose que la future relation financière et le régime de responsabilisation correspondant seront très différents de ceux d'aujourd'hui. Il y a donc une bonne marge de manoeuvre en ce qui touche la conception d'un VGPN pour répondre aux besoins de ce nouveau régime de responsabilisation, et il existe de nombreuses options relatives au mandat, à la fonction, aux activités, à la structure, et aux rapports hiérarchiques s'y rattachant.

Le contexte pour un VGPN est tout particulièrement complexe étant donné la diversité et les différences des collectivités des Premières Nations au Canada. Tel qu'il est indiqué dans le [Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996](#) :

« L'une des caractéristiques les plus frappantes des peuples autochtones est leur diversité. Ils parlent de nombreuses langues. Ils ont des cultures et traditions distinctes. Leurs conditions sociales, politiques et économiques varient. Certains peuples autochtones possèdent de vastes territoires et d'autres, des terres plus modestes, tandis que d'autres encore n'ont aucun territoire qui leur soit propre. Certains ont présenté des revendications territoriales qui n'ont pas encore été réglées, d'autres ont conclu des ententes. Certains peuples autochtones constituent la majorité de la population du territoire ou de la région où ils vivent, alors que d'autres sont largement dépassés en nombre par la population non autochtone. D'aucuns exercent des pouvoirs gouvernementaux relativement vastes et administrent toute une gamme de services et de programmes, tandis que d'autres sont encore à se préparer à assumer de plus grands pouvoirs gouvernementaux. Certains sont demeurés fidèles à un mode de vie traditionnel; d'autres ont embrassé de nouvelles façons de faire²⁹. »

Cette diversité se reflète également dans les processus et les structures de gouvernance et de responsabilisation des gouvernements et des collectivités des Premières Nations. Dans une collectivité des Premières Nations donnée, il peut s'agir d'une combinaison de pratiques traditionnelles, d'exigences de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que de bons contrôles financiers et d'une saine gestion. De nombreux gouvernements des Premières Nations rendent déjà des comptes dans une grande mesure à leurs membres, selon une gouvernance et des processus décisionnels traditionnels, familiaux et communautaires. Si nous le comprenons bien, chaque collectivité des Premières Nations est différente.

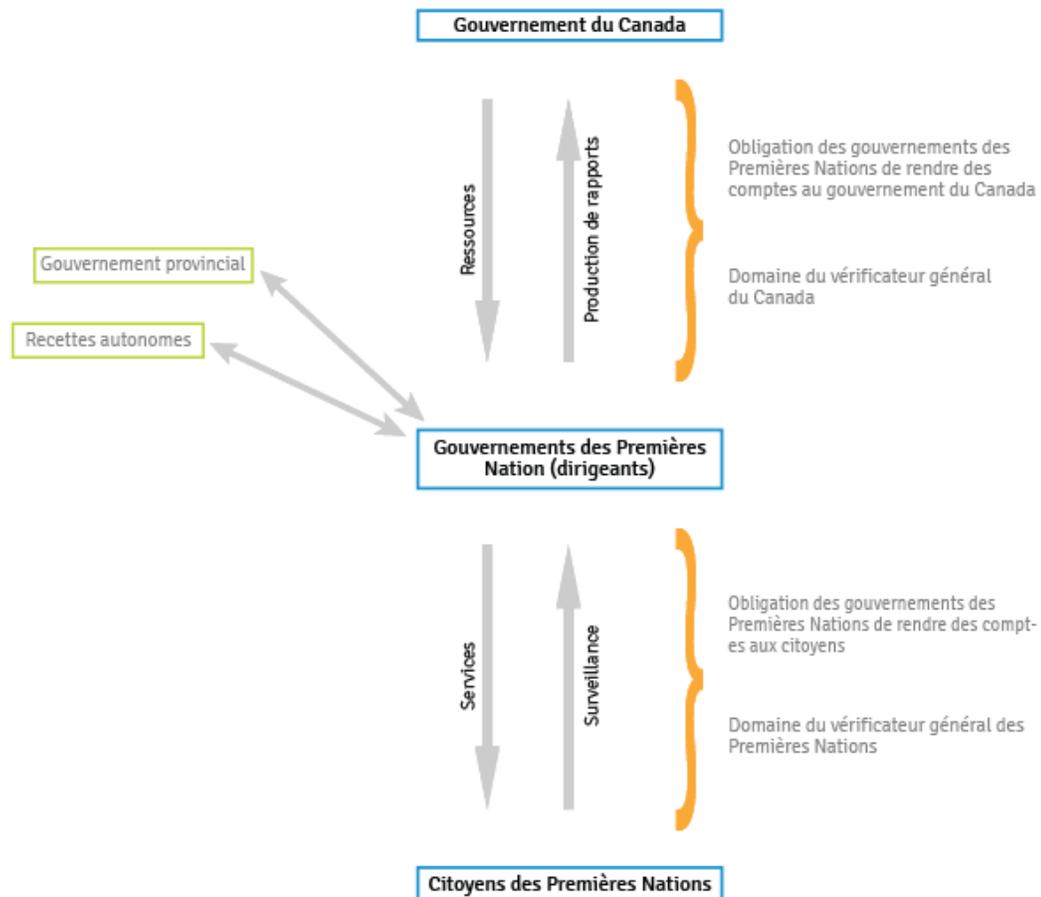
Affaires autochtones et du Nord Canada utilise un outil d'évaluation générale pour évaluer la capacité d'un bénéficiaire de financement et le risque qu'il présente en ce qui touche des facteurs tels que la gouvernance, la planification, la gestion financière et la gestion de projet. Selon AANC, les collectivités des Premières

Nations visées par la *Loi sur les Indiens* peuvent être considérées en fonction d'une échelle, allant de « risque élevé/faible capacité » à « faible risque/capacité élevée ». Parmi les 634 Premières Nations, on nous dit qu'environ 140 seraient considérées comme étant à risque élevé, 250 comme étant à risque moyen et 250 comme étant à faible risque. Nous comprenons qu'en reconnaissance de ces différences, on envisagera de permettre à chacune des Premières Nations de choisir de participer au processus de vérification ou de choisir de ne pas y participer (et, vraisemblablement, de continuer à être visées par la *Loi sur les Indiens*). Cette participation facultative n'est pas la norme en ce qui a trait aux processus nationaux de vérification.

Le présent document ne porte pas sur les conditions, les critères ou les mesures incitatives qui peuvent être prévus pour les Premières Nations afin de leur permettre de choisir de participer au processus de vérification parce que nous considérons qu'il s'agit d'une question politique. Nous ne constatons aucun obstacle ou inconvénient inhérent à un modèle à participation volontaire. En fait, un modèle à participation volontaire pourrait faciliter la croissance initiale de la nouvelle institution de vérification, en réduisant le nombre de collectivités et de gouvernements des Premières Nations visés par le processus de vérification au départ. Le nombre d'organisations assujetties à une vérification est connu sous le nom d'« univers » de vérification. Un univers de vérification de 634 gouvernements est énorme.

En analysant les options relatives à un VGPN, on suppose que le mandat du BVG du Canada relativement aux ministères et aux organismes fédéraux qui offrent du financement, des programmes et des services aux Premières Nations demeurerait en grande partie inchangé. Ce sont les rapports de responsabilisation entre les gouvernements des Premières Nations et les citoyens des Premières Nations qui changeraient. La **figure 2** illustre le régime de responsabilisation global prévu, y compris les rapports de responsabilisation entre le gouvernement du Canada, les collectivités des Premières Nations et les citoyens des Premières Nations. Elle illustre également les mandats respectifs du vérificateur général du Canada et d'un VGPN.

Figure 2 – Rapports de responsabilisation entre le gouvernement du Canada, les gouvernements des Premières Nations et les citoyens des Premières Nations



Quels seraient les avantages d'un VGPN?

Manifestement, l'étude aujourd'hui d'un VGPN appuie les discussions sur une nouvelle relation financière entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada. Des institutions solides et crédibles des Premières Nations pour assurer la responsabilisation, dont un VGPN, pourraient constituer une condition préalable à l'adoption de transferts financiers sans condition.

Toutefois, les avantages d'un VGPN ne sont pas uniquement liés à une future relation financière. Ils existent maintenant. Des institutions indépendantes comme les bureaux du vérificateur général visent à inspirer confiance dans l'administration publique et dans la promotion d'un gouvernement responsable. Les sondages d'opinion publique indiquent que les Canadiens font grandement confiance aux vérificateurs généraux : ils sont généralement considérés comme étant parmi les personnalités les plus dignes de confiance. En ce sens, nous estimons que le désir des citoyens à l'égard d'institutions indépendantes et crédibles pour examiner les

décisions prises en matière de dépenses et les résultats obtenus par leurs gouvernements est partagé tant par les Premières Nations que les Canadiens non membres des Premières Nations. La différence est que les Canadiens non autochtones bénéficient depuis longtemps de telles institutions à l'échelle fédérale, provinciale et municipale.

Un VGPN permettrait aux membres des Premières Nations d'avoir une plus grande certitude que leurs dirigeants gèrent de façon responsable les ressources humaines et financières nécessaires à la prestation de biens et de services de grande qualité. D'après ce que nous avons compris, les citoyens des Premières Nations souhaitent depuis longtemps et de façon récurrente l'établissement d'une institution permanente et indépendante pour assurer la responsabilisation au sein de leurs collectivités.

Mis à part un facteur de confiance, nous croyons au pouvoir de la vérification – surtout la vérification de gestion – pour ce qui est d'améliorer les résultats sociaux, économiques et environnementaux pour les citoyens des Premières Nations. Les citoyens des Premières Nations seraient les principaux bénéficiaires d'un VGPN, car les vérificateurs évaluent les systèmes et les pratiques de gestion employés pour atteindre les résultats escomptés, déterminer les points forts et les points faibles, ainsi que formuler des recommandations à l'intention des gestionnaires de programme et des décideurs visant à améliorer la prestation de biens et de services. En ce sens, la vérification peut favoriser des changements positifs.

En outre, étant donné que les rapports de vérification sont généralement rendus publics, les citoyens ont l'occasion d'être mieux informés au sujet de la qualité de l'exécution des programmes et de la prestation des services, et ainsi, d'accroître leur participation. En ce sens, tel qu'il est décrit à la section « Que ferait un VGPN? », un VGPN pourrait contribuer à appuyer et à renforcer les régimes de responsabilisation communautaires en améliorant la capacité des citoyens des Premières Nations de participer à la prise de décisions et à la gouvernance au sein de leurs collectivités de même que de tenir leurs dirigeants responsables.

Quels principes doivent orienter l'établissement d'un VGPN?

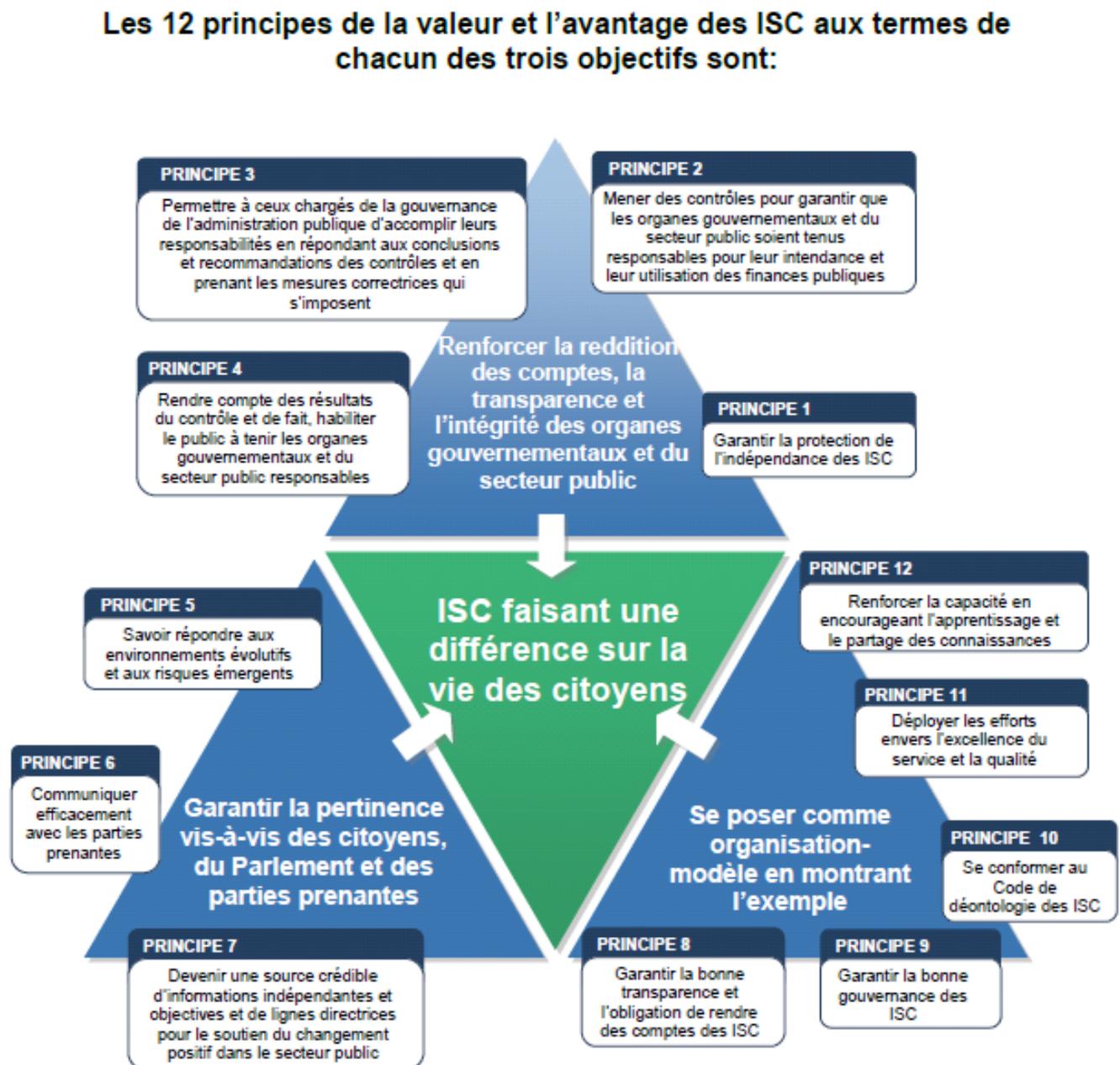
Tel qu'il est mentionné précédemment, il n'existe pas de normes ou de principes canadiens régissant la conception et le fonctionnement d'une institution de vérificateur général externe. L'INTOSAI a établi des principes de base pour les ISC à l'appui de leur valeur, de leurs avantages et de leur rôle dans l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Nous estimons que ces principes, énoncés dans la norme [ISSAI 12 : La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens](#), constituent un cadre important pour orienter la conception et le fonctionnement d'un VGPN. La norme précise ce qui suit :

« Pour être en mesure de remplir leurs fonctions et d'assurer leur valeur potentielle vis-à-vis des citoyens, les ISC doivent être perçues comme dignes de confiance. Elles ne peuvent mériter la confiance que si elles sont elles-mêmes jugées de manière objective en tant qu'institutions crédibles, compétentes et indépendantes, pouvant être tenues responsables de leurs opérations. Dans cette

perspective, elles doivent se poser en tant qu'institutions-modèles, servant d'exemple duquel d'autres institutions du secteur public et de la profession comptable peuvent tirer les enseignements [...] Les principes définis dans ce document s'articulent autour de la perspective fondamentale des ISC visant à faire une différence dans la vie des citoyens³⁰. »

Ces principes (voir la **figure 3**) sont semblables à ceux qui sont pris en compte dans la conception et le fonctionnement des bureaux de vérification législative canadiens.

Figure 3 – Principes de l'INTOSAI découlant de la norme ISSAI 12



À notre avis, voici certains des principes clés de la norme ISSAI 12 :

- **Garantir la protection de l'indépendance des ISC.** L'indépendance comporte de nombreuses dimensions, comme :
 - un cadre législatif ou juridique;
 - la sécurité du mandat et l'immunité juridique dans l'exercice des responsabilités;
 - l'accès sans restriction à l'information;
 - la liberté de décider du contenu et de la date des rapports;
 - l'autonomie financière, de gestion et administrative, ainsi que les ressources humaines, matérielles et financières.
- **Mener des contrôles pour garantir que les organes gouvernementaux et du secteur public soient tenus responsables de leur intendance et de leur utilisation des finances publiques en menant :**
 - des vérifications des états financiers;
 - des vérifications de gestion;
 - des vérifications de conformité;
 - d'autres types d'enquêtes.
- **Permettre à ceux chargés de la gouvernance de l'administration publique d'accomplir leurs responsabilités en répondant aux conclusions et recommandations des contrôles et en prenant les mesures correctrices qui s'imposent.**
- **Rendre compte des résultats du contrôle, notamment :**
 - rendre les rapports publics en temps opportun;
 - utiliser un langage accessible;
 - communiquer l'information à l'externe.
- **Communiquer efficacement avec les parties prenantes en :**
 - expliquant le rôle et les responsabilités des ISC;
 - les aidant à comprendre les travaux de vérification et les résultats connexes.
- **Garantir la bonne transparence et l'obligation de rendre des comptes en :**
 - rendant publics le mandat, les responsabilités et les stratégies de l'ISC;
 - adoptant de bonnes pratiques de gouvernance;
 - menant des examens indépendants périodiques.

Que ferait un VGPN?

Le présent document décrit les deux principales fonctions d'un VGPN. Manifestement, l'une d'elles consiste à mener des vérifications de gestion, de conformité et des états financiers, de même qu'à rendre publiquement compte des résultats de ces vérifications. Une deuxième fonction consisterait à aider les gouvernements et les collectivités des Premières Nations à voir au renforcement de leurs capacités au moyen d'un « centre de ressources ». Ensemble, l'objectif est d'aider les gestionnaires et les dirigeants des Premières Nations (chefs et conseils) à démontrer leur responsabilisation à l'égard de la gestion des ressources financières et humaines et

des programmes communautaires ainsi que d'aider les citoyens des Premières Nations à les tenir responsables.

Services de vérification de gestion

L'une des principales fonctions d'un VGPN consisterait à mener des vérifications de gestion et à rendre publiquement compte des résultats de ces vérifications, puisque de telles vérifications ne sont pas réalisées à l'heure actuelle. Les vérifications de gestion sont les plus susceptibles de favoriser l'amélioration des résultats socioéconomiques pour les citoyens des Premières Nations. Tel qu'il est décrit précédemment, les vérifications de gestion sont axées sur la mise en œuvre des politiques et des programmes de même que sur la prestation des services publics, en vue de déterminer s'ils sont offerts conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

Il n'y a pas deux vérifications de gestion qui soient identiques. À l'instar de toute institution de vérification, un VGPN aurait la latitude de choisir le sujet, la portée et les objectifs des vérifications de gestion. Les vérificateurs législatifs tiennent habituellement compte de l'importance des secteurs de programme et des risques connexes au moment de choisir les sujets et de déterminer la portée de leurs vérifications. Les sujets des vérifications de gestion dans les collectivités des Premières Nations pourraient se rattacher à des programmes précis (comme le logement, l'éducation, les services de police, la santé ou les services à l'enfance et à la famille) ou à des thèmes donnés (comme l'approvisionnement, la gestion de projet, la mesure du rendement ou l'égalité entre les sexes). Les vérifications de gestion visent généralement à évaluer les domaines suivants et à répondre aux types de questions suivants :

Résultats

- Veille-t-on à l'atteinte des résultats escomptés?
- Les entités surveillent-elles leur propre rendement, en rendent-elles compte et utilisent-elles l'information sur le rendement?

Systemes et processus

- Les systemes de gestion et les controles internes sont-ils bien conçus et fonctionnent-ils comme prévu?

Gestion des risques

- L'organisation gère-t-elle de façon appropriée les risques importants liés à l'atteinte des résultats de programme et à la protection des fonds publics?

Gouvernance et surveillance

- Les entités sont-elles dotées de pratiques et de régimes de gouvernance efficaces?
- Les organismes de surveillance exercent-ils efficacement leurs responsabilités?

L'une des façons d'illustrer le rôle de la vérification de gestion dans l'atteinte des résultats consiste à tenir compte de l'approche du [vérificateur général de l'Alberta](#) en ce qui touche la « responsabilisation à l'égard des résultats » au sein des ministères :

[traduction]

« Il s'agit de l'obligation de démontrer des résultats qui ne cessent de s'améliorer dans le contexte d'attentes équitables et convenues. Afin de garantir l'optimisation des ressources pour les Albertains, tous ceux qui utilisent des ressources publiques doivent :

- 1. établir des responsabilités et des résultats mesurables et les communiquer;*
- 2. définir les mesures à prendre pour atteindre les résultats;*
- 3. prendre les mesures qui s'imposent et surveiller les progrès;*
- 4. rendre compte des résultats;*
- 5. évaluer les résultats et fournir une rétroaction³¹. »*

En prenant appui sur cela, lorsqu'il s'agit de mener des vérifications de gestion, un VGPN pourrait examiner si les dirigeants et les gouvernements des Premières Nations ont mis en place des pratiques et des systèmes de gouvernance et de gestion pour satisfaire aux attentes (1 à 5) établies par l'Alberta ci-dessus.

Les vérificateurs législatifs disposent également de la latitude voulue pour sélectionner des critères de vérification qui conviennent. Les critères de vérification exposent les attentes en fonction desquelles le rendement est évalué. Étant donné la diversité des collectivités des Premières Nations en ce qui touche les traditions, la population, la géographie, les sources de revenus, ainsi que la capacité de gouvernance et de gestion, les attentes en matière de vérification pourraient être adaptées à chaque collectivité.

Services de vérification de conformité

Les éléments de conformité sont généralement inclus dans les vérifications de gestion effectuées par les bureaux de vérification législative canadiens, mais à l'échelle internationale, ceux-ci sont souvent considérés comme étant une fonction distincte au sein du bureau.

Les vérifications de conformité visent à déterminer si une organisation satisfait aux attentes prévues par des autorisations précises en ce qui touche le sujet vérifié. Les autorisations en ce sens sont la source des critères de vérification et pourraient comprendre des lois et règlements, des politiques, des codes de conduite, des contrats ou des normes et principes de gestion reconnus. Voici des exemples de certaines autorisations et critères de vérification.

- Si, par exemple, le sujet d'une vérification était l'administration financière, les organisations du secteur public peuvent être évaluées en fonction de la conformité avec les lois applicables en vigueur, comme la *Loi sur la gestion des finances publiques* du gouvernement fédéral ou les lois équivalentes au sein de l'administration visée. Dans ce cas, le vérificateur peut chercher à déterminer si les fonds ont été dépensés aux fins prévues et conformément aux règles applicables. Dans certaines

administrations, une vérification des pratiques de gestion financière d'une organisation, plutôt que de ses états financiers, est considérée comme une vérification de conformité. Dans ce cas, les autorisations et les critères de vérification utilisés seraient des principes reconnus de saine gestion des finances publiques.

- Si, par exemple, le sujet d'une vérification était l'acquisition de biens et de services, les autorisations et les critères de vérification applicables pourraient être la politique d'approvisionnement du gouvernement.

Dans le contexte des gouvernements et des collectivités des Premières Nations, les autorisations pouvant s'appliquer n'ont pas été déterminées dans le présent document. En fait, la détermination des autorisations qui s'appliquent au sujet de la vérification est généralement effectuée à la phase de planification d'une vérification.

Dans le cas d'un VGPN, il faudra évaluer en temps et lieu si les vérifications de conformité doivent être distinctes des vérifications de gestion.

Services de vérification des états financiers

Conformément aux pratiques au Canada et à l'échelle internationale, un VGPN pourrait exercer un rôle et des fonctions liés à la vérification des états financiers. Tel qu'il est décrit précédemment, la préparation et la vérification des états financiers consolidés sont déjà une pratique répandue dans les collectivités des Premières Nations, ce qui est attribuable, en grande partie, aux exigences en matière de responsabilisation des accords de contribution. À l'heure actuelle, ces vérifications sont effectuées par des cabinets comptables du secteur privé.

Dans l'avenir, nous supposons que les gouvernements des Premières Nations continueront à préparer des états financiers consolidés pour garantir une bonne administration publique et que les cabinets comptables du secteur privé continueront à jouer un rôle important dans la vérification de ces états financiers. Un VGPN pourrait avoir le mandat d'élaborer, de tenir à jour et de surveiller un processus de vérification des états financiers préparés par les Premières Nations, ce qui pourrait comprendre ce qui suit :

- communiquer les normes et les attentes;
- surveiller l'uniformité et la qualité du travail effectué par les cabinets comptables du secteur privé;
- appuyer et surveiller la reddition de comptes efficace et appropriée aux citoyens des Premières Nations.

Étant donné la pratique existante répandue en matière de vérification des états financiers consolidés des Premières Nations, l'élaboration d'un processus pour le VGPN en matière de vérification des états financiers des Premières Nations ne serait pas forcément une priorité à court terme.

Conformément au cadre de référence du présent document, on nous a demandé d'examiner la possibilité de transférer à un VGPN les activités de vérification des bénéficiaires et les activités d'évaluation générale

actuellement réalisées par les ministères fédéraux. Tel qu'il est décrit précédemment, AANC procède à des vérifications des bénéficiaires pour évaluer la conformité avec les modalités des accords de contribution. De même, AANC effectue une évaluation générale pour évaluer les risques et déterminer le type de financement et le rapport de responsabilisation qui conviennent le mieux à la situation d'une collectivité. Ce sont des outils internes utilisés par la direction qui, à notre avis, ne conviennent pas à une fonction de vérification externe.

Centre de ressources pour le renforcement des capacités

On pose souvent la question suivante : « Les collectivités des Premières Nations sont-elles prêtes à faire l'objet d'une vérification? » Cette question se pose parce que les vérifications, surtout les vérifications de gestion, ne sont pertinentes que s'il existe des structures, des programmes et des pratiques et systèmes de gestion à vérifier.

Dans son exposé de principes de 2006 intitulé [Accountability for Results](#), l'APN a indiqué qu'elle était d'avis que des normes et des systèmes de gestion financière et de nature autre doivent être en place pour effectuer des vérifications efficaces et que la capacité en matière de ressources humaines doit exister, tant au sein des gouvernements des Premières Nations que du bureau du vérificateur général, avant que des rapports de vérification ne puissent servir de façon importante. D'après ce que nous avons compris, les 634 collectivités des Premières Nations au Canada ont différents niveaux de capacité. La nécessité d'aider les collectivités à assurer le renforcement de leurs capacités est largement reconnue.

Nous croyons qu'un VGPN pourrait jouer un rôle important pour ce qui est d'aider les collectivités des Premières Nations à voir au renforcement des capacités nécessaires. Il pourrait s'agir d'un centre de ressources, dirigé par les Premières Nations et conçu à leur intention. Un tel centre pourrait, par exemple, permettre l'élaboration ou la communication d'une orientation relative aux pratiques exemplaires et de ressources conçues expressément pour les Premières Nations. Ce serait important dans le cas des Premières Nations. À titre d'exemple, une orientation pourrait être élaborée à l'intention des :

- représentants élus (chef et conseil), afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de supervision et de responsabilisation;
- gestionnaires de programme, afin de les aider à concevoir et à mettre en œuvre des programmes et à assurer la prestation de services;
- citoyens, afin de les aider à comprendre le rôle des rapports de vérification, de vérification de gestion et de vérification des états financiers, ainsi qu'à établir des pratiques de surveillance communautaires, pour leur permettre de tenir leurs dirigeants responsables.

Cela serait conforme aux pratiques d'autres institutions de vérification déjà décrites dans le présent document, notamment l'AGLG de la Colombie-Britannique et le vérificateur général de la Nation navajo. Un autre exemple du renforcement des capacités axé sur les collectivités est le travail d'[Audit Scotland](#). En Écosse, l'obtention du « meilleur rapport qualité-prix » est une obligation prévue par la loi pour les autorités locales, comme les conseils. Le meilleur rapport qualité-prix consiste à garantir la bonne gouvernance et la gestion efficace des ressources, en mettant l'accent sur l'amélioration, pour offrir les meilleurs résultats

possible au public³². Audit Scotland procède à la vérification des autorités locales en fonction des exigences relatives au meilleur rapport qualité-prix. À l'appui du processus de vérification, il a publié des [trousses d'outils](#) sur des sujets tels que la mobilisation des collectivités et la production de rapports publics sur le rendement.

L'orientation relative au centre de ressources décrite ci-dessus appuierait également le processus de vérification au sein d'une institution de VGPN. Plus particulièrement, une telle orientation pourrait constituer le fondement de futurs critères de vérification de gestion. Toutes les vérifications consistent à comparer le rendement d'une organisation en fonction d'attentes ou de critères de vérification prédéfinis.

L'harmonisation des critères de vérification avec l'orientation fournie par le centre de ressources contribuerait à garantir le caractère approprié et la pertinence de ces critères pour les gouvernements et les collectivités des Premières Nations.

Un centre de ressources pourrait aussi faciliter l'échange de renseignements entre les gouvernements et les collectivités des Premières Nations, offrir de la formation et des ateliers à l'intention des collectivités et peut-être même offrir des services de consultation.

Un centre de ressources du VGPN serait vraisemblablement axé sur les capacités liées à la vérification et à la surveillance communautaire, mais un VGPN devrait collaborer avec d'autres organisations autochtones ou des Premières Nations afin de ne pas réinventer la roue, de tirer profit de l'expertise, de l'orientation et des initiatives de renforcement des capacités existantes, ainsi que d'éviter les chevauchements. Ces organisations pourraient comprendre [AFOA Canada](#) (anciennement l'Association des agents financiers autochtones du Canada, qui assure l'accréditation des praticiens de la gestion financière), le [Conseil de gestion financière des Premières Nations](#) (qui assure la certification des systèmes de gestion financière) et le [Centre for First Nations Governance](#). Nous n'avons pas communiqué avec ces organisations au sujet d'une telle collaboration.

À l'appui de ses travaux, un VGPN serait tenu d'établir un moyen d'évaluer l'état de préparation à la vérification d'une collectivité donnée, appelé cadre de préparation des collectivités à la vérification. Un tel cadre pourrait servir à évaluer la présence et la maturité des structures, des systèmes, des contrôles et des pratiques en place pour gérer les programmes et assurer la prestation des services. Il pourrait également servir à évaluer les mécanismes en place pour permettre aux citoyens de participer aux processus décisionnels communautaires et d'exercer une surveillance communautaire. Un tel cadre pourrait être élaboré en collaboration avec d'autres organisations, dirigeants communautaires et membres des Premières Nations.

Quelles seraient les collectivités visées par une vérification du VGPN?

L'Assemblée des Premières Nations et Affaires autochtones et du Nord Canada prévoient un processus de vérification auquel les gouvernements ou les organisations des Premières Nations peuvent choisir de participer. Autrement dit, ils peuvent choisir de faire l'objet d'une vérification et de tirer parti des activités de renforcement des capacités proposées.

Une fois qu'une collectivité ou une organisation a choisi de participer, qui est visé par une vérification au juste? Pour ce qui est de la vérification de gestion, en principe, ceux qui sont chargés de prendre des décisions au sujet des citoyens des Premières Nations, de recevoir et de gérer les ressources en leur nom, ainsi que de leur offrir des services seraient les « entités vérifiées ». Il pourrait s'agir du conseil de bande, de dirigeants et de gestionnaires au sein des collectivités des Premières Nations.

Tel qu'il est mentionné précédemment dans le présent document, les institutions de vérification comme le vérificateur général du Canada concentrent leurs efforts de vérification sur la gestion et l'administration publiques au sein des ministères. Elles n'examinent que rarement les mesures prises par les représentants élus. Au sein des gouvernements fédéral et provinciaux, la distinction entre l'assemblée législative (députés et ministres) et la fonction publique est facile à faire.

Cependant, au sein de nombreuses collectivités des Premières Nations, il se peut que cette distinction ne soit pas aussi claire. D'après ce que nous avons compris, dans certaines collectivités, les rôles sont amalgamés. En plus de s'acquitter de leurs fonctions de représentants élus, le chef et les membres du conseil jouent également le rôle de fonctionnaires, et assurent directement la gestion des programmes et la prestation des services. Dans la pratique, cela signifie qu'il faudrait déterminer au cas par cas, selon les vérifications et les collectivités, les organisations vérifiées, en tenant compte des rapports de responsabilisation précis en place.

Qui aurait la responsabilité de mettre en œuvre les recommandations découlant des vérifications?

Habituellement, les vérificateurs législatifs formulent des recommandations à l'intention de la direction de l'organisation vérifiée. Les recommandations efficaces visent les causes profondes des lacunes relevées, s'adressent à des organisations précises et sont suffisamment détaillées et mesurables qu'il est possible d'en surveiller la mise en œuvre. La plupart des bureaux de vérification canadiens intègrent la réponse de l'organisation vérifiée aux recommandations dans le rapport de vérification.

En principe, ceux qui sont visés par une vérification – les organisations vérifiées – ont la responsabilité de prendre des mesures correctives et d'apporter des améliorations aux programmes, y compris de donner suite aux recommandations découlant de la vérification formulées par un VGPN. Autrement dit, les organisations vérifiées sont celles qui ont le pouvoir de prendre des décisions, d'affecter les ressources et de mettre en œuvre des programmes. Concrètement, il pourrait s'agir des dirigeants et des gestionnaires des gouvernements des Premières Nations. Les recommandations ne s'adressent généralement pas aux représentants élus.

Pour que les organisations vérifiées mettent en œuvre les recommandations des vérificateurs avec succès, elles doivent :

- faire preuve de transparence publique dans leur réponse à la recommandation (en indiquant si elles sont d'accord ou en désaccord avec celle-ci);

- élaborer des plans d'action détaillés, mesurables et assortis de délais précis;
- produire des rapports d'étape périodiques.

Bon nombre d'institutions de vérification mènent des vérifications de suivi pour rendre compte des progrès réalisés par les organisations vérifiées relativement à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de vérifications antérieures.

Qui exercerait une surveillance et tiendrait les organisations vérifiées responsables?

Les organisations vérifiées ne relèvent pas du vérificateur. Dans le cadre du système britannique, c'est le Parlement, habituellement par l'intermédiaire du comité des comptes publics, qui tient les organisations vérifiées responsables de la prise de mesures correctives et de la mise en œuvre des recommandations du vérificateur. Le comité des comptes publics est le comité de surveillance le plus important du Parlement. Habituellement, les pays qui utilisent d'autres systèmes de vérification externe établissent également un organisme ou une fonction de surveillance semblable de l'assemblée législative. Au Canada, les vérificateurs généraux et les comités des comptes publics ont des rôles interdépendants, fondés sur le régime de responsabilisation entre l'assemblée législative et le gouvernement.

Comme il n'y a aucun Parlement ni aucune assemblée législative des Premières Nations, il n'y a donc pas d'équivalent conceptuel du comité des comptes publics. Le défi consiste à déterminer si une organisation existante est suffisamment représentative de toutes les Premières Nations pour exercer une surveillance auprès de tous les gouvernements. De même, il faudrait qu'une telle organisation et ses membres soient indépendants dans une mesure suffisante de l'exécution et de l'administration des programmes, ainsi que de la prise de décisions à cet égard. À notre connaissance, il n'y a pas d'organisation existante qui pourrait légitimement exercer ce rôle au nom de tous les membres des Premières Nations.

De même, il est juste de poser la question suivante : « Un tel organisme de surveillance est-il nécessaire? » Aux termes d'une nouvelle relation financière, l'accent serait mis sur le rapport de responsabilisation entre les gouvernements des Premières Nations et leurs citoyens. Cela permet de tirer la conclusion que les citoyens des Premières Nations eux-mêmes devraient tenir leurs dirigeants responsables. On parlerait alors d'un système de responsabilisation communautaire. Cela est conforme aux résolutions des chefs en assemblée, qui ont confirmé leur engagement à l'égard de mécanismes de responsabilisation ouverts et transparents à l'intention des citoyens et qui visent à favoriser leur participation au processus décisionnel communautaire³³.

Étant donné la diversité des cultures, des traditions et des pratiques au sein des collectivités des Premières Nations, il n'existe aucun plan détaillé sur la façon de mieux équiper les membres de la collectivité en vue d'exercer une telle surveillance. Dans certains cas, il se peut qu'aucun changement ne soit nécessaire. Dans d'autres cas, il se peut que les pratiques existantes doivent être renforcées. Il se peut également que les membres aient besoin d'aide en ce qui a trait au renforcement des capacités de base. Il existe de nombreuses expériences et pratiques à transmettre et sur lesquelles on peut prendre appui. Il pourrait s'agir d'un objectif

pour un centre de ressources du VGPN, c'est-à-dire élaborer, résumer et communiquer les pratiques exemplaires, de même que renforcer les capacités à l'échelle communautaire. Il serait important de garantir la participation des aînés, des femmes et des jeunes dans le cadre de tout régime de responsabilisation communautaire.

Comment un VGPN pourrait-il être créé?

Pratiquement toutes les ISC ont un mandat tiré d'une loi ou d'un règlement³⁴. Certains sont même prévus par la constitution du pays.

Qu'un VGPN soit créé par une loi ou par un autre moyen, un certain nombre de dispositions fondamentales doivent être définies et élaborées en détail, notamment :

- le processus de nomination et de révocation du vérificateur général;
- la durée des fonctions et le salaire du vérificateur général;
- le mandat, les pouvoirs et les fonctions;
- la production de rapports sur les résultats des vérifications;
- l'accès à l'information;
- la dotation (ressources humaines);
- le budget et les crédits;
- le rôle du conseil de vérification (si un tel conseil est mis sur pied).

Les options pour la création d'un VGPN sont limitées si celui-ci doit être permanent et faire autorité, et être considéré comme tel. Deux options sont abordées ci-dessous. Bien que d'autres options soient possibles en théorie, comme la création d'une nouvelle société d'État en vertu de la [Loi sur les corporations canadiennes](#), nous ne les considérons pas comme des options qui conviennent à l'établissement d'un VGPN.

L'une des options consiste à créer le VGPN en vertu de sa propre loi du Parlement, qui équivaldrait approximativement à la *Loi sur le vérificateur général*. Le Conseil de gestion financière des Premières Nations démontre qu'il est possible de créer une institution sans lien de dépendance dirigée par les Premières Nations en vertu d'une loi du Parlement ([Loi sur la gestion financière des premières nations](#)). Certaines des dispositions d'une loi sur le VGPN pourraient être fondées sur celles de la *Loi sur le vérificateur général* et de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Quelle que soit sa forme définitive, un fondement législatif pour un VGPN crée un degré important de permanence, d'autorité, de légitimité et d'indépendance.

Si nous le comprenons bien, la *Loi sur la gestion financière des premières nations* a établi une relation sans lien de dépendance entre le Conseil de gestion financière et le gouvernement fédéral. Bien que le Conseil ne soit pas mandataire de la Couronne, il est géré par un conseil d'administration dont la majorité des membres sont nommés sur recommandation du ministre³⁵, et selon ses obligations en matière de rapports, il relève, au bout du compte, du ministre. À notre avis, ce modèle de VGPN peut compromettre son indépendance réelle et perçue, car il semble y avoir plusieurs liens entre le Conseil et le gouvernement fédéral.

Une deuxième option consiste à établir le VGPN comme une organisation à but non lucratif en vertu de la [Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif](#). En théorie, cela permettrait aux Premières Nations d'intégrer un VGPN en signant des statuts constitutifs. Un conseil de vérification pourrait faire office de conseil d'administration. Les dispositions fondamentales énumérées au début de la présente section pourraient être intégrées aux règlements administratifs de l'organisation. Les collectivités des Premières Nations qui choisissent de participer au processus de vérification seraient les membres de l'organisation. Cette option pourrait être considérée comme une option de transition pour faciliter un démarrage rapide, avant la rédaction d'un projet de loi.

De qui relèverait un VGPN? De qui serait-il indépendant?

Tel qu'il est indiqué à la section « Quels principes doivent orienter l'établissement d'un VGPN? », la protection des nombreuses dimensions de l'indépendance est l'un des principes clés à observer dans la conception et le fonctionnement d'un VGPN. Cela signifie, entre autres choses, qu'un VGPN doit être indépendant de l'organisation faisant l'objet de la vérification. Dans le cadre du système britannique, l'indépendance est assurée en veillant à ce que le vérificateur général relève directement du Parlement et non d'un ministre ou d'un ministère, ce rapport hiérarchique étant habituellement défini par la loi. Bien qu'il soit théoriquement possible de veiller à ce qu'un VGPN relève directement du Parlement du Canada également, les parties ne le jugeront peut-être pas acceptable. En théorie, il serait également possible de veiller à ce que le VGPN relève d'une organisation autochtone représentative. Il s'agirait d'une décision politique, exigeant le consentement des Premières Nations.

Nous estimons que le principe de l'indépendance organisationnelle pourrait être respecté en mettant sur pied un « conseil de vérification » dont relèverait le VGPN, s'appuyant ainsi sur l'expérience de l'AGLG de la Colombie-Britannique. Que ce conseil de vérification soit établi par des lois ou d'autres moyens, son mandat, son rôle et sa composition pourraient être adaptés au contexte et au fonctionnement d'un VGPN. Le conseil de vérification lui-même serait indépendant du gouvernement du Canada et des organisations des Premières Nations.

La composition du conseil de vérification serait essentielle à son efficacité et à la perception de sa crédibilité. À cette fin, un conseil de vérification pourrait être composé de représentants d'organisations des Premières Nations existantes, d'aînés, de femmes, de jeunes et de personnes distinguées. Un conseil de vérification pourrait également être formé de personnes de l'extérieur de la collectivité des Premières Nations, comme d'anciens vérificateurs généraux et des représentants de la profession comptable. Il faudrait qu'un conseil de vérification établisse un consensus pour l'ensemble de ses décisions.

Pour garantir l'indépendance d'un VGPN, il faudrait qu'un conseil de vérification fasse office d'organisme de surveillance, et non de comité de gestion ou de conseil d'administration. Il s'agirait d'un fragile équilibre. À titre d'illustration, un tel comité de vérification pourrait être chargé :

- de recommander la nomination ainsi que la révocation d'un VGPN (l'organisation visée par cette recommandation dépend de la création d'un VGPN; voir la section précédente « Comment un VGPN pourrait-il être créé? Quelles sont les options? »);
- d'approuver les plans de vérification à long terme et d'appuyer les demandes budgétaires;
- de donner des conseils sur les fonctions et les activités d'un centre de ressources;
- de surveiller le rendement de l'institution;
- de participer à la résolution des conflits pouvant survenir dans le cadre de la réalisation de vérifications.

Il y aurait d'autres aspects du fonctionnement d'un VGPN qui, sans doute, ne devraient pas être assujettis à l'examen minutieux ou à l'approbation d'un conseil de vérification, afin de maintenir son indépendance. À titre d'exemple, il faudrait qu'un VGPN bénéficie d'une autonomie dans le choix des sujets de vérification et des entités vérifiées, la dotation de l'organisation, l'élaboration de politiques organisationnelles et de pratiques administratives, ainsi que dans la production de rapport sur les résultats de ses vérifications.

À quoi ressemblerait un VGPN performant? Comment le deviendrait-il?

Il n'existe pas de recette pour établir une institution de vérification. À long terme, la conception organisationnelle, la taille et les ressources humaines et financières nécessaires à la création et au maintien d'un VGPN performant dépendront de nombreux facteurs, et en particulier de son mandat, de sa structure de gouvernance et du nombre d'organisations qui choisissent de participer au processus de vérification.

Cela dit, le [Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle](#) (CMP) de l'INTOSAI s'avérerait une ressource utile à la création d'un VGPN (voir l'**annexe B**). Le CMP est un outil utilisé par les ISC partout dans le monde pour évaluer leur rendement en fonction des normes ISSAI et d'autres pratiques exemplaires de l'INTOSAI, ainsi que pour déterminer leurs points forts et leurs points faibles. Il peut être considéré comme un modèle de maturité fondé sur six domaines principaux :

- indépendance et cadre juridique;
- gouvernance interne et déontologie;
- qualité des vérifications et des rapports;
- gestion financière, actifs et services de soutien;
- ressources humaines et formation;
- communication et gestion des parties prenantes.

Le Cadre de mesure de la performance s'applique à tous les types d'institutions de vérification externe, et ce, quels que soient la structure de gouvernance, le mandat, le contexte national ou le degré de maturité. Le Cadre peut contribuer à améliorer le renforcement des capacités des ISC et la planification stratégique en

faisant la promotion du recours à la mesure et à la gestion du rendement, ainsi qu'en déterminant les possibilités de renforcer et de surveiller le rendement des ISC, ainsi que de renforcer la responsabilisation.

En tant que modèle de maturité, le CMP présente un état final souhaité. Il faudrait probablement des années, voire des décennies, pour qu'un VGPN atteigne sa pleine maturité. Une fois qu'un vérificateur général et un conseil de vérification (le cas échéant) seront nommés, nous estimons qu'un VGPN devrait commencer modestement et se développer lentement et délibérément au fil du temps, en mettant l'accent sur sa capacité interne d'offrir les services proposés en matière de vérification et de renforcement des capacités. Au stade embryonnaire, il devrait entreprendre les activités suivantes comme priorités.

- Recruter et former des professionnels et du personnel administratif pour s'acquitter des fonctions de renforcement des capacités et de vérification, ainsi que des fonctions de soutien, comme les ressources humaines, les communications, les finances, les services juridiques et les opérations.
- Prendre connaissance de la situation (structures de gouvernance, culture et traditions, programmes et services) dans les collectivités des Premières Nations.
- Communiquer son rôle et ses activités prévues aux dirigeants et aux citoyens des collectivités des Premières Nations, à d'autres institutions et organisations des Premières Nations, aux ministères du gouvernement du Canada et aux médias.
- Établir des relations stratégiques avec les institutions et les organisations des Premières Nations dont le travail est complémentaire à celui d'un VGPN (par exemple, AFOA Canada, Conseil de gestion financière des Premières Nations).
- Créer le processus de vérification et les procédures pour choisir de participer au processus, en collaboration avec les Premières Nations et le gouvernement du Canada.
- Élaborer un plan stratégique à long terme conjointement avec des méthodes et des pratiques opérationnelles.

Nous estimons que la gestion des attentes des citoyens des Premières Nations, des dirigeants communautaires des Premières Nations et du gouvernement du Canada sera essentielle au stade embryonnaire.

Pour ce qui est des fonctions qu'un VGPN devrait établir et dont il devrait s'acquitter en premier lieu, nous croyons qu'il devrait mettre l'accent sur la création du centre de ressources pour le renforcement des capacités avant d'effectuer des vérifications. Il s'agirait notamment d'élaborer et de communiquer une orientation et des pratiques exemplaires, de contribuer à l'établissement de pratiques et de processus communautaires de surveillance, ainsi que d'élaborer le cadre proposé de préparation des collectivités à la vérification. Ces activités permettraient de préparer le terrain pour les vérifications. Au stade embryonnaire, en supposant qu'il n'existe pas à l'heure actuelle un grand bassin de vérificateurs des Premières Nations qualifiés, il faudrait qu'un VGPN mette l'accent sur le perfectionnement professionnel et la formation de futurs vérificateurs. Cela signifie qu'il pourrait s'écouler de trois à cinq ans avant que la nouvelle institution procède aux premières vérifications de gestion et à la production de rapports connexes.

En ce qui concerne le financement, il est difficile d'estimer de manière fiable les ressources financières et humaines nécessaires pour créer et soutenir une nouvelle institution de vérification, ainsi qu'assurer sa croissance sans connaître, par exemple :

- le nombre de gouvernements des Premières Nations qui feront partie du régime de vérification;
- les fonctions dont un VGPN devra s'acquitter;
- le montant des dépenses en immobilisations;
- l'envergure d'un centre de ressources pour le renforcement des capacités;
- les frais de déplacement nécessaires pour se rendre dans les collectivités éloignées et dispersées géographiquement des Premières Nations.

Indépendamment de la forme transitoire ou définitive d'un VGPN, il faudrait envisager de jumeler la nouvelle institution avec le BVG du Canada (ou l'un des bureaux de vérification provinciaux) ou de travailler aux côtés de celui-ci. Le VGPN pourrait physiquement partager les locaux de l'un de ces bureaux ou partager les services de soutien au cours de sa période de lancement. Ainsi, cette mesure permettrait à un nouveau VGPN et au personnel de se familiariser avec le fonctionnement d'une institution de vérification et de tirer parti de l'expérience, de la formation, des pratiques professionnelles et des méthodes du bureau de vérification établi. Une telle collaboration pourrait être officialisée au moyen d'un protocole d'entente ou d'un autre accord semblable.

Plus généralement, nous croyons qu'un VGPN pourrait tirer parti des ressources et du soutien du Conseil canadien des vérificateurs législatifs et de l'INTOSAI; il faudrait toutefois en discuter directement avec ces organisations.

Pourrait-il y avoir plus d'un vérificateur général des Premières Nations?

Le présent document de recherche, conformément à son cadre de référence, est axé sur l'établissement d'une institution nationale unique de VGPN.

De nombreux autres modèles institutionnels sont possibles. À titre d'exemple, il pourrait y avoir de multiples VGPN :

- les activités des institutions de vérificateurs généraux pourraient être axées sur les Premières Nations (c.-à-d. fondées sur la Première Nation dont les citoyens sont membres);
- les activités des institutions de vérificateurs généraux pourraient s'harmoniser avec celles des organisations et des fédérations provinciales ou régionales des Premières Nations.

Autrement, une institution nationale de VGPN pourrait être structurée de manière à avoir une présence nationale et des bureaux affiliés provinciaux, régionaux ou propres aux nations. Le BVG du Canada compte des bureaux régionaux.

Ces options n'ont pas été définies ou examinées dans le présent document. Elles pourraient – ou peut-être devraient – constituer le fondement de futures discussions entre les parties et, surtout, avec les collectivités, les gouvernements et les organisations représentatives des Premières Nations. Cela dit, nous estimons que les idées et les principes décrits dans le présent document de recherche pourraient être appliqués à la conception et au fonctionnement d'autres modèles institutionnels, plus particulièrement dans les domaines suivants :

- l'indépendance;
- la production de rapports destinés au public;
- le renforcement des capacités (au moyen d'un centre de ressources) conjointement avec la fonction de vérification;
- les dispositions relatives au choix de participer au régime de vérification;
- la surveillance et la mobilisation communautaires;
- la reddition de comptes à un conseil de vérification.

Annexe A – Abécédaire de la vérification de gestion

Qu'est-ce qu'une vérification de gestion?

Une vérification législative de gestion est un examen indépendant, objectif et fiable permettant d'établir si les programmes, les activités ou les organismes du gouvernement fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

- L'économie consiste à obtenir les intrants requis, comme les biens, les services et les ressources humaines, au meilleur prix possible.
- L'efficacité consiste à utiliser au mieux les ressources disponibles, sur les plans de la quantité, de la qualité et du moment opportun des extrants ou des résultats.
- L'efficacités consiste à réaliser les objectifs fixés et à atteindre les résultats escomptés.

La vérification de gestion est aussi parfois appelée « audit de performance », « vérification de système » ou « vérification de l'optimisation des ressources ».

Au Canada, la vérification législative de gestion s'effectue conformément aux normes d'audit et de certification de CPA Canada.

Au cours d'une récente période de 3 ans, les bureaux de vérification législative canadiens ont effectué quelque 430 vérifications de gestion et produit des rapports à cet égard.

Quels sont les principaux éléments d'un rapport de vérification de gestion?

Il n'existe aucun format normalisé de rapport de vérification. Les vérificateurs législatifs choisissent plutôt un style de présentation et de communication de l'information adapté aux pratiques de leur administration et bureau. Cela dit, un rapport de vérification de gestion comporte généralement les éléments suivants :

- les objectifs et sous-objectifs fixés pour la vérification (les principales questions auxquelles la vérification permettra de répondre);
- une conclusion établie en fonction des objectifs fixés;
- une portée bien définie (programmes, période et lieux);
- les critères servant à évaluer le rendement, lesquels sont tirés de sources faisant autorité;
- les constatations, aussi bien les aspects positifs que négatifs, étayées par des données probantes;
- les recommandations formulées à l'intention de la direction de l'organisation en vue de corriger les lacunes relevées.

Que permettent d'évaluer les vérifications de gestion?

Les vérifications de gestion sont axées sur la mise en œuvre de politiques et de programmes et la prestation des services publics. Elles visent généralement à évaluer les domaines suivants et à répondre aux questions suivantes :

Résultats

- Veille-t-on à l'atteinte des résultats escomptés?
- Les organisations surveillent-elles leur propre rendement et en rendent-elles compte?

Systemes et processus

- Les systèmes de gestion et les contrôles internes sont-ils bien conçus et fonctionnent-ils comme prévu?

Conformité

- Le programme est-il mis en œuvre ou l'organisation exerce-t-elle ses activités conformément aux lois, aux politiques et aux autres autorisations en vigueur?

Gestion des risques

- L'organisation gère-t-elle de façon appropriée les risques importants liés à l'atteinte des résultats de programme et à la protection des fonds publics?

Gouvernance et surveillance

- Les organisations sont-elles dotées de pratiques et de régimes de gouvernance efficaces?
- Les organismes de surveillance exercent-ils efficacement leurs responsabilités?

La vérification de gestion ne permet pas d'évaluer le bien-fondé des politiques, le caractère adéquat des ressources affectées à un programme ou l'état futur des politiques et des programmes.

Comment les vérificateurs généraux choisissent-ils les sujets de vérification?

On constate une grande diversité dans les sujets et programmes examinés par les vérificateurs législatifs au Canada. Ces derniers adoptent différentes approches pour choisir les sujets de vérification et établir les plans de vérification à long terme. En général, voici les principales considérations :

- la pertinence en ce qui touche le mandat et les objectifs stratégiques du bureau de vérification;
- les « 3 E » (les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités);
- l'importance et les risques;
- la vérifiabilité;
- les ressources et les compétences de l'équipe;
- les demandes précises de la part des législateurs.

Qui veille à ce que les problèmes relevés par le vérificateur soient réglés?

Les vérificateurs législatifs formulent des recommandations à l'intention de la direction de l'organisation pour que le problème relevé soit corrigé et afin d'éviter qu'il ne se reproduise. Les recommandations bien formulées sont axées sur les résultats, suffisamment précises pour permettre le suivi de leur mise en œuvre, et elles sont pratiques, de sorte que l'organisation puisse y donner suite dans un délai raisonnable.

De nombreux bureaux de vérification législative surveillent où en sont les entités dans la mise en œuvre des recommandations découlant des vérifications et produisent des rapports d'étape à cet égard. Ces activités de surveillance sont souvent fondées sur une autoévaluation réalisée par les organisations visées. Bon nombre de bureaux effectuent également des vérifications de suivi et produisent des rapports connexes afin de vérifier où en sont les organisations dans la mise en œuvre des recommandations et la correction des lacunes relevées.

Toutefois, il convient de noter que les organisations ne relèvent pas du vérificateur législatif. Elles relèvent de l'assemblée législative par l'intermédiaire du comité des comptes publics. Ainsi, les comités des comptes publics jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la prestation des services publics en tenant les organisations responsables.

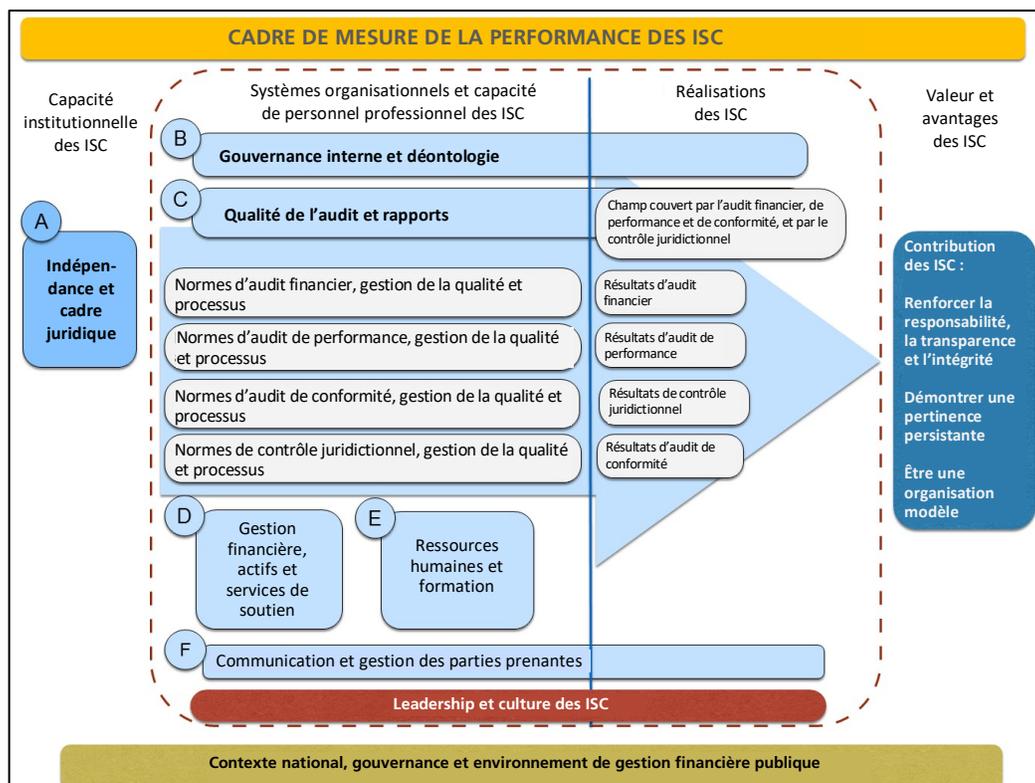
Annexe B – Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle de l'INTOSAI

À quoi ressemble une institution supérieure de contrôle performante? La réponse réside dans le [Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle](#) (CMP des ISC) de l'INTOSAI.

Le CMP est un outil utilisé par les ISC partout dans le monde pour évaluer leur rendement en fonction des normes ISSAI et d'autres pratiques exemplaires de l'INTOSAI, ainsi que pour déterminer leurs points forts et leurs points faibles. Il peut s'appliquer à tous les types d'ISC, et ce, quels que soient la structure de gouvernance, le mandat, le contexte national ou le degré de maturité.

Le CMP des ISC est axé sur l'ISC d'un pays en particulier, et n'est pas conçu pour évaluer le système de vérification de l'ensemble du secteur public qui, outre l'ISC, peut compter d'autres organismes. Le Cadre peut contribuer à améliorer le renforcement des capacités des ISC et la planification stratégique en faisant la promotion du recours à la mesure et à la gestion du rendement, ainsi qu'en déterminant les possibilités de renforcer et de surveiller le rendement des ISC, ainsi que de renforcer la responsabilisation. Le CMP des ISC donne un aperçu de tous les secteurs importants du rendement des ISC. Il s'applique aussi bien aux processus internes de l'ISC qu'à ses extrants. Sa portée et son objectif normalisés permettent d'évaluer le rendement de l'ISC au moyen d'indicateurs et en font un outil bien conçu pour établir des comparaisons au chapitre du rendement au fil du temps. Sa structure est illustrée à la **figure B1**.

Figure B1 – Structure du Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle



Le CMP des ISC comprend deux volets :

1. Des lignes directrices sur l'établissement du rapport sur la performance, qui est le produit final de l'évaluation et présente une analyse descriptive des constatations.
2. Une série de 22 indicateurs (ayant chacun entre une et quatre composantes) servant à mesurer le rendement des ISC en fonction de pratiques exemplaires internationales dans 6 domaines :
 - A. indépendance et cadre juridique;
 - B. gouvernance interne et déontologie;
 - C. qualité de l'audit et rapports;
 - D. gestion financière, actifs et services de soutien;
 - E. ressources humaines et formation;
 - F. communication et gestion des parties prenantes.

La décision d'entreprendre une évaluation à l'aide du CMP des ISC appartient au dirigeant de chaque ISC et cette décision est volontaire. L'évaluation doit être fondée sur des données probantes. À la suite d'une évaluation réalisée au moyen du CMP des ISC, aucune recommandation relative à de futures réformes n'est formulée. Cette évaluation peut plutôt être suivie d'un processus visant à élaborer un plan stratégique pour les ISC, ainsi qu'à définir des initiatives proposées de renforcement des capacités, à les classer et à en établir l'ordre de priorité.

Les indicateurs permettent d'évaluer des éléments qui relèvent principalement du contrôle d'une ISC, c'est-à-dire ses systèmes organisationnels et sa capacité professionnelle. L'exception est le domaine A, qui évalue l'indépendance de l'ISC et son cadre juridique. Ces facteurs sont principalement déterminés par d'autres organes au sein du système national de gouvernance et l'ISC n'exerce qu'une influence limitée à cet égard.

Le rapport sur la performance de l'ISC brosse, pour le lecteur, un tableau narratif global du rendement de l'ISC, notamment l'environnement dans lequel elle évolue, les interdépendances des différents aspects de son rendement et une évaluation détaillée des constatations et des cotes découlant des indicateurs. Le rapport sur la performance est le principal extrait d'une évaluation réalisée à l'aide du CMP des ISC et offre une analyse allant au-delà des cotes découlant des indicateurs.

Références

Institutions et organisations

Affaires autochtones et du Nord Canada : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/>

AFOA Canada : <http://www.foa.ca/AFOAFR/>

Assemblée des Premières Nations : <http://www.afn.ca/>

British Columbia Auditor General for Local Government : <https://www.aqlg.ca/>

Bureau du vérificateur général du Canada : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/admin_f_41.html

Centre for First Nations Governance : <http://www.fngovernance.org/>

Conseil canadien des vérificateurs législatifs : <https://www.ccola.ca/ccola/fr/propos-de-ccola>

Conseil de gestion financière des Premières Nations : <https://fnfmb.com/fr/>

CPA Canada : <https://www.cpacanada.ca/fr/>

Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation : <https://www.caaf-fcar.ca/fr/>

Institut sur la gouvernance : <https://iog.ca/fr/>

Institute of Internal Auditors : <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>

Navajo Nation Office of the Auditor General : <http://www.navajoauditor.org/>

Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques :
<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>

Lois

Auditor General for Local Government Act : http://www.bclaws.ca/civix/document/id/lc/statreg/12005_01

Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif : <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/c-7.75/>

Loi sur la gestion financière des premières nations : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.67/>

Loi sur la transparence financière des Premières Nations : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.66/page-1.html>

Loi sur le vérificateur général : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-17/>

Loi sur les corporations canadiennes : <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/C-1.8/>

Loi sur les Indiens : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-5/>

Publications et autres documents

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Vérificateur général des affaires autochtones*, 2011. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1367867950176/1367868078150>.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Accountability for Results – Position Paper*, 2006. Sur Internet : https://www.afn.ca/uploads/files/accountability/06-02-03_a4r_exec_summ_&_position_paper-eng.pdf.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Résolution n° 121/2016 : Appel renouvelé en faveur d'une capacité institutionnelle des Premières Nations en matière de gouvernance*, 2016. Sur Internet : <http://www.afn.ca/uploads/files/resolutions/sca-2016-resolutions-fr.pdf>.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *Résolution n° 50/2010 : Les gouvernements des Premières Nations font preuve de responsabilisation*, 2010. Sur Internet : http://www.afn.ca/uploads/files/sca2010resolutionsportfoliofr_pdfs.pdf.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. *Résolution A/66/209 : Rendre l'administration publique plus efficiente, plus respectueuse du principe de responsabilité, plus efficace et plus transparente en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques*, 2011. Sur Internet : http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_A_66_209_F.pdf.

AUDIT SCOTLAND. *Best Value Toolkits*, 2014. Sur Internet : <http://www.audit-scotland.gov.uk/our-work/best-value/best-value-toolkits>.

AUDITOR GENERAL FOR LOCAL GOVERNMENT. *Perspective Series Booklets*, 2016. Sur Internet : <https://www.aglg.ca/perspectives-booklets/>.

BANQUE MONDIALE. « Features and Functions of Supreme Audit Institutions », publié dans *PREMNotes*, numéro 59 (octobre 2001), 2001. Sur Internet : www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996. Sur Internet : <http://www.bac-lac.gc.ca/fra/decouvrez/patrimoine-autochtone/commission-royale-peuples-autochtones/Pages/rapport.aspx>.

FONDATION CANADIENNE POUR L'AUDIT ET LA RESPONSABILISATION. *Inventaire de documents sur l'audit de performance : Compilation de publications récentes du monde entier*, 2017c. Sur Internet : <https://www.caaf-fcar.ca/fr/ressources-en-audit-de-performance/vigie-audit>.

FONDATION CANADIENNE POUR L'AUDIT ET LA RESPONSABILISATION. *L'abécédaire de l'audit de performance*, 2017b. Sur Internet : <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/oversight/QuickReferences/PA-PrimerFR.pdf>.

FONDATION CANADIENNE POUR L'AUDIT ET LA RESPONSABILISATION. *La responsabilisation en action : Les bonnes pratiques d'un comité des comptes publics efficace*, 2017a. Sur Internet : <https://www.caaf-fcar.ca/fr/ressources-en-surveillance/rechercheetmethodes>.

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE. *Review of Accountability and Mutual Accountability Frameworks*, 2017. Rapport provisoire.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *About Internal Audit*. Sur Internet : <https://global.theiia.org/about/about-internal-auditing/pages/about-internal-auditing.aspx>.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. *ISSAI 12 – La valeur et les avantages des institutions supérieures de contrôle des finances publiques – faire une différence dans la vie des citoyens*, 2013. Sur Internet : <http://www.issai.org/fr/site-issai/issai-framework/2-conditions-prealables-au-fonctionnement-des-isc.htm>.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. *Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI)*, 2016a. Sur Internet : <http://www.issai.org/fr/site-issai/>.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. *Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle*, version d'adoption, 2016b. Sur Internet : <http://www.idi.no/en/elibrary/cpd/sai-pmf/library/sai-pmf-documents-in-various-languages/599-sai-pmf-2016-endorsement-version-french/file>.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES. *Mandates of Supreme Audit Institutions*, s.d. Sur Internet : <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/mandates/introduction.htm>.

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Politique sur les paiements de transfert*, 2008. Sur Internet : <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525>.

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnes suivantes de nous avoir fait part de leurs connaissances et de leur expertise dans le cadre de nos recherches relatives au présent document :

AFOA Canada

- Terry Goodtrack

Assemblée des Premières Nations

- Ken Medd
- Dan Wilson

British Columbia Auditor General for Local Government

- Gordon Ruth (vérificateur général)

Ministère des Services communautaires de la Colombie-Britannique

- Rena Bindra
- Lydia Zucconi

Affaires autochtones et du Nord Canada

- Mandy Crow
- Gonzague Guéranger
- Kate Harrison
- Benoit Labelle
- Carey Mathews
- Amy Schroeder
- Jean-Philippe Simard
- Paul Thoppil
- Catherine Ward

Bureau du vérificateur général de l'Alberta

- Merwan Saher (vérificateur général)
- Maureen Debaji
- Mary Gibson
- John Zabos

Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique

- Sheila Dodds
- Malcolm Gaston

Bureau du vérificateur général du Canada

- Michael Ferguson (vérificateur général)
- Jérôme Berthelette
- Hanrui Cui
- Joe Martire
- Anne-Marie Smith

Bureau de la vérificatrice provinciale de la Saskatchewan

- Judy Ferguson (vérificatrice provinciale)

Autres personnes

- Brian Bost, KPMG
- Sheila Fraser, ancienne vérificatrice générale du Canada
- Kathleen Lickers, Six Nations de la rivière Grand
- David Newhouse, Université Trent

Équipe de la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation

- John Reed (auteur principal)
- Lynne Casiple
- Pierre Fréchette
- Yves Gauthier
- Yves Genest
- Laurel Hyatt
- James Oulton
- Nicole Wiczorek

Notes de fin de document

¹ Il y a 195 pays dans le monde aujourd'hui. Il existe 194 pays membres de l'INTOSAI (<http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai/organisation/liste-des-membres.html>).

² Assemblée des Premières Nations, *Accountability for Results – Position Paper*, 2006. Sur Internet : https://www.afn.ca/uploads/files/accountability/06-02-03_a4r_exec_summ_&_position_paper-eng.pdf.

³ Assemblée des Premières Nations, *Résolution n° 50/2010 : Les gouvernements des Premières Nations font preuve de responsabilisation*, 2010. Sur Internet : http://www.afn.ca/uploads/files/sca2010resolutionsportfoliofr_pdfs.pdf.

⁴ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Vérificateur général des affaires autochtones*, 2011. Sur Internet : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1367867950176/1367868078150?undefined&wbdisable=true>.

⁵ Assemblée des Premières Nations, *Résolution n° 121/2016 : Appel renouvelé en faveur d'une capacité institutionnelle des Premières Nations en matière de gouvernance*, 2016. Sur Internet : <http://www.afn.ca/uploads/files/resolutions/sca-2016-resolutions-fr.pdf>.

⁶ Institute of Internal Auditors, *About Internal Auditing*. Sur Internet : <https://global.theiia.org/about/about-internal-auditing/pages/about-internal-auditing.aspx>.

⁷ Les normes de vérification internationales sont fixées par l'INTOSAI et sont connues sous le nom d'International Standards of Supreme Audit Institutions (normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) (ISSAI : <http://www.issai.org/fr/site-issai/>). Les normes canadiennes sont fixées par les conseils de Normes d'information financière et de certification Canada et sont rassemblées dans les Manuels de CPA Canada (<http://www.nifccanada.ca/normes-internationales-dinformation-financiere/ressources/manuels-de-cpa-canada/index.aspx>).

⁸ L'INTOSAI a consigné le mandat prévu par la loi de toutes les institutions supérieures de contrôle dans une base de données en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/mandates/introduction.htm>.

⁹ Selon la description faite par la Banque mondiale dans « Features and functions of supreme audit institutions », publié dans *PREMNotes*, numéro 59 (octobre 2001). Sur Internet : <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Liste des membres de l'INTOSAI : <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai/organisation/liste-des-membres.html>.

¹² Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport sur le rendement de 2015-2016*. Sur Internet : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/acc_rpt_f_41740.html#hd3a.

¹³ Bureau du vérificateur général du Canada, « Ce que nous faisons » : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/au_fs_f_371.html.

¹⁴ Pour une liste des rapports de vérification du BVG du Canada sur la gestion des affaires autochtones assurée par les ministères fédéraux, consulter le site http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpt_f_1703.html.

¹⁵ Michael McLaughlin et Ron Foster, *Governance, Audit Committee and Auditing Processes in Canadian Municipalities*, rapport d'enquête provisoire (non publié), 2017.

¹⁶ *Community Charter* de la Colombie-Britannique, partie 1, article 1. Sur Internet : http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/03026_01-part1.

¹⁷ *Auditor General for Local Government Act* de la Colombie-Britannique, article 2.

¹⁸ *Auditor General for Local Government Act* de la Colombie-Britannique, paragraphe 3(1).

¹⁹ Les plans de service annuels décrivent les buts, les objectifs stratégiques et les mesures prévus par l'AGLG au cours des trois prochaines années. Les plans de service comprennent également les thèmes de vérification qui orienteront les travaux de vérification de l'AGLG au cours d'un cycle continu de trois ans (<https://www.aqlg.ca/annual-service-plans/>).

²⁰ *Auditor General for Local Government Act* de la Colombie-Britannique, paragraphe 19(1).

²¹ *Auditor General for Local Government* de la Colombie-Britannique, *2016-2017 Annual Report*.

²² *Auditor General for Local Government Act* de la Colombie-Britannique, paragraphe 3(3).

²³ Navajo Nation Council : <http://www.navaionationcouncil.org/index.html>.

²⁴ *Navajo Nation Code*, Title 12, Fiscal Matters, Chapter 1, Office of the Auditor General, articles 3 et 4 : http://www.navajoauditor.org/oaqtitle12_01.html-sect_two.

²⁵ Une section régionale représente le type d'administration le plus local au sein de la Nation navajo. Il existe 110 sections régionales locales (<http://navajochapters.org/>).

²⁶ *Navajo Nation Code*, Title 12, Fiscal Matters, Chapter 1, Office of the Auditor General, article 2 : http://www.navajoauditor.org/oaqtitle12_01.html-sect_two.

²⁷ Navajo Nation Office of the Auditor General, « OAG Services » : http://www.navajoauditor.org/services_01.html.

²⁸ Modèle national d'entente de financement pour les Premières Nations et les Conseils tribaux pour 2016-2017 d'AANC.

²⁹ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2, chapitre 3, section 1.3.

³⁰ ISSAI 12, p. 4-5 : <http://www.issai.org/fr/site-issai/issai-framework/2-conditions-prealables-au-fonctionnement-des-isc.htm>.

³¹ Office of the Auditor General of Alberta, *Business Plan and Budget for the Year Ending March 31, 2017*, p. 5. Sur Internet : <https://www.oag.ab.ca/webfiles/other/OAG%20Business%20Plan%20and%20Budget%20March%2031%202017.pdf>.

³² Tel qu'il est défini par Audit Scotland : <http://www.audit-scotland.gov.uk/our-work/best-value>.

³³ Assemblée des Premières Nations, *Résolution n° 50/2010 : Les gouvernements des Premières Nations font preuve de responsabilisation*, 2010. Sur Internet : http://www.afn.ca/uploads/files/sca2010resolutionsportfoliofr_pdfs.pdf. De même, Assemblée des Premières Nations, *Résolution n° 121/2016 : Appel renouvelé en faveur d'une capacité institutionnelle des Premières Nations en matière de gouvernance*, 2016. Sur Internet : <http://www.afn.ca/uploads/files/resolutions/sca-2016-resolutions-fr.pdf>.

³⁴ L'INTOSAI a consigné le mandat prévu par la loi de toutes les institutions supérieures de contrôle dans une base de données en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/mandates/introduction.htm>.

³⁵ *Loi sur la gestion financière des premières nations*, articles 38 à 41.