

2006



NOVEMBRE

Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

**Le système de gestion des dépenses
du gouvernement fédéral : tour d'horizon**

Chapitre 1

Le système de gestion des dépenses au centre
du gouvernement

Chapitre 2

Le système de gestion des dépenses dans les ministères



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes, un tour d'horizon du système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que douze chapitres. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2006/1-2F
ISBN 0-662-72802-5



Table des matières principale

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral : tour d’horizon	3
Chapitre 1 — Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement	35
Chapitre 2 — Le système de gestion des dépenses dans les ministères	75



**Le système de gestion des dépenses
du gouvernement fédéral**

Tour d'horizon

Table des matières

Introduction	5
Évolutions et tendances récentes des dépenses	6
Plafonner les dépenses publiques	7
Budget annuel : contenu et objet	7
La préparation du budget	8
Le cadre des dépenses du budget	10
Affectation des fonds aux programmes	12
Approbation des charges pour les programmes existants	12
Approbation de nouvelles dépenses	13
Propositions de dépenses émanant des ministères	13
Propositions de dépenses émanant des organes centraux du gouvernement	14
Promotion d'une gestion efficace des ressources	15
Le cadre stratégique	16
Les attributions des ministères	17
Le rôle du Parlement	19
Le contenu et le modèle de présentation du Budget des dépenses	19
Le calendrier parlementaire	21
Crédits provisoires	23
Budget supplémentaire des dépenses	23
Mandats spéciaux du gouverneur général	24
Rapports et vérifications	25
Tensions inhérentes à la gestion des fonds publics	26
Lier les priorités établies à l'affectation des ressources	27
Parvenir à un équilibre entre contrôle central et flexibilité de la gestion des ministères	29
Associer l'examen continu des dépenses à la prévisibilité du financement	30

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral

Tour d'horizon

Introduction

1. L'État est sollicité outre mesure par rapport à ses ressources qui sont, elles, limitées. Le gouvernement doit donc disposer des moyens nécessaires pour déterminer le montant et la nature des dépenses publiques, et la manière d'optimiser ces dépenses. Les politiques, les processus et les pratiques qu'il adopte pour régler ces questions forment ce qu'il est convenu d'appeler le système de gestion des dépenses (SGD).
2. Le système de gestion des dépenses est au cœur des activités du gouvernement. Il porte sur toutes les activités de l'État, car chacune entraîne des dépenses. Un système qui fonctionne bien aide le gouvernement à être efficace et responsable. Sans un tel système, il ne peut y avoir de saine gestion globale des dépenses du gouvernement, peu importe ce que font chacun de leur côté les ministères et les organismes. Il est donc primordial d'avoir un système de gestion des dépenses efficace pour permettre au gouvernement d'obtenir les résultats escomptés et de rendre compte de ce qui est fait au nom des citoyens canadiens.
3. Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral a beaucoup évolué au fil des ans. Les méthodes de planification et de gestion des dépenses, tout comme les méthodes de communication de l'information qui s'y rapporte, varient énormément. Le présent chapitre examine le système dans sa forme actuelle. La pièce 1 décrit les objectifs fondamentaux, les principales fonctions et les acteurs clés du système de gestion des dépenses.
4. Dans le premier budget qu'il a présenté le 2 mai 2006, le nouveau gouvernement a fait savoir qu'il adopterait « une nouvelle approche permanente de gestion de l'ensemble des dépenses pour faire en sorte que tous les programmes soient efficaces et efficaces, qu'il produisent des résultats, qu'ils fassent une utilisation optimale de l'argent des contribuables et qu'il correspondent aux priorités et aux responsabilités du gouvernement. »

Pièce 1 Le système de gestion des dépenses

Objectifs fondamentaux	Principales fonctions	Acteurs clés
Maîtrise budgétaire globale	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie budgétaire • Prévisions des dépenses et des revenus • Préparation du budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinet • Ministère des Finances
Affectation efficiente des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement des priorités • Élaboration des politiques • Nouvelles approbations de dépenses • Préparation du budget des dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • Cabinet • Bureau du Conseil privé • Ministère des Finances • Conseil du Trésor et son Secrétariat • Ministères
Efficience des activités	<ul style="list-style-type: none"> • Planification des activités • Gestion et contrôles financiers • Surveillance et évaluation du rendement 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor et son Secrétariat • Ministères
Contrôle parlementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Examen et approbation du budget des dépenses • Examen des comptes publics et du rendement des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Chambre des communes • Comités parlementaires • Vérificateur général

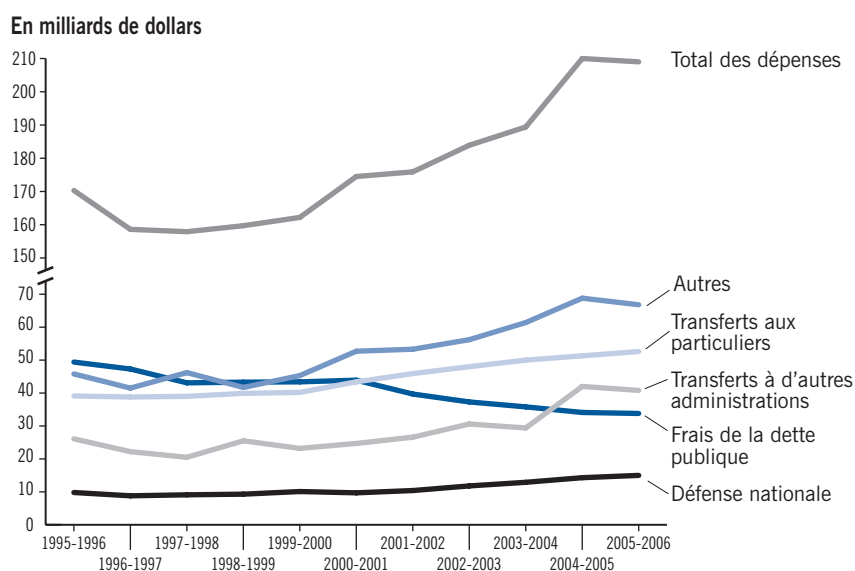
Évolutions et tendances récentes des dépenses

5. Pendant la seconde moitié des années 1990, les dépenses fédérales ont diminué, puis elles sont plus ou moins restées au même niveau alors que le gouvernement s'employait à maîtriser le déficit budgétaire. Par la suite, les dépenses ont augmenté de manière constante, passant de 162 milliards de dollars en 1999-2000 à 210 milliards de dollars en 2004-2005 (voir la pièce 2). Elles ont légèrement baissé en 2005-2006, pour s'établir à 209 milliards de dollars, surtout parce que le Parlement a été dissous et n'a donc pas pu autoriser certaines des dépenses prévues.

6. La baisse de la dette et des taux d'intérêt a réduit de manière constante les frais de la dette publique, qui sont passés de près de 30 p. 100 des dépenses fédérales au milieu des années 1990 à un peu plus de 16 p. 100 en 2005-2006. Il s'agit du changement le plus notable dans la composition des dépenses fédérales des dix dernières années.

Pour ce qui est des autres catégories de dépenses, les transferts à d'autres administrations publiques, qui ont stagné dans les années 1990, ont enregistré la croissance la plus rapide au cours des dernières années. C'est pourquoi la répartition relative des dépenses de programmes en 2005-2006 (dépenses autres que les frais de la dette publique) était semblable à celle d'il y a dix ans.

Pièce 2 Dépenses fédérales par grande catégorie



Source : Comptes publics du Canada

Plafonner les dépenses publiques

7. Pour gérer efficacement les dépenses publiques, tout gouvernement doit faire preuve de rigueur budgétaire, afin de recenser les moyens dont il dispose et de dépenser dans la limite de ses moyens. L'un des objectifs principaux du budget annuel est d'établir ces limites.

Budget annuel : contenu et objet

8. Le budget annuel constitue l'expression financière des priorités, des politiques et des plans du gouvernement. Par le passé, le budget était publié après le dépôt du Budget principal des dépenses, qui présente les plans détaillés de dépenses du gouvernement. Le budget était donc axé principalement sur les « voies et moyens », les impôts et d'autres mesures nécessaires pour financer les plans du gouvernement. Au cours des 20 dernières années, le budget est cependant devenu le principal instrument pour annoncer de nouvelles initiatives de dépenses et des mesures fiscales. Le budget n'a aucune force exécutoire.

Certaines mesures budgétaires peuvent entrer immédiatement en vigueur, mais elles doivent être soumises à l'approbation du Parlement, dans le cadre de projets de loi distincts, avant de devenir des lois.

9. L'objectif du budget est triple :

- Indiquer les récentes évolutions de la conjoncture économique et les perspectives économiques actuelles.
- Présenter les nouvelles initiatives de dépenses et mesures fiscales.
- Définir le plan budgétaire du gouvernement, en indiquant le montant des revenus et des charges pour la période de planification, ainsi que le solde budgétaire et le niveau de la dette.

10. En établissant son plan budgétaire, le gouvernement fixe un plafond pour ses dépenses totales. Le facteur déterminant qui façonne le plan budgétaire est le solde budgétaire : l'objectif actuel qu'a établi le gouvernement est de préserver un excédent de 3 milliards de dollars par année. Toutes les décisions concernant la fiscalité et les dépenses doivent être en phase avec cet objectif.

11. Pour préparer son budget, le gouvernement commence d'abord par déterminer combien il peut dépenser sans mettre en péril le solde budgétaire. Le ministère des Finances, qui prépare le plan budgétaire, établit des projections pour les revenus et les charges, en fonction des politiques en vigueur et de la conjoncture économique prévue. Il retranche ensuite 3 milliards de dollars, soit l'excédent attendu, du solde obtenu. Le résultat de ce calcul constitue le montant qui pourra être consacré à de nouvelles dépenses ou réductions d'impôt, en fonction de leurs avantages relatifs et des priorités gouvernementales.

12. La pièce 3 présente le plan budgétaire tiré du plus récent budget, qui a été présenté en mai 2006. Il indique qu'une fois l'excédent visé de 3 milliards de dollars mis de côté, il restera 0,6 milliard de dollars en 2006-2007 et 1,4 milliard de dollars en 2007-2008 pour financer de futures mesures prioritaires.

La préparation du budget

13. La préparation du budget prend toute une année et comporte des examens périodiques de la situation économique et financière, des besoins liés aux programmes et des priorités politiques.

14. **De juin à octobre.** Le Cabinet participe à des journées de réflexion au début de l'été et à l'automne pour examiner les politiques, établir les priorités et définir une stratégie budgétaire ainsi que des thèmes. Le Bureau du Conseil privé prépare des documents d'information sur les récentes évolutions qui pourraient influencer sur le

Pièce 3 Plan budgétaire tiré du Budget de 2006

	Données réelles 2004-2005	Estimations 2005-2006	Projections	
			2006-2007	2007-2008
Opérations du budget	(en milliards de dollars)			
Revenus budgétaires	211,9	220,9	227,1	235,8
Charges de programmes	176,3	179,2	188,8	196,5
Frais de la dette publique	34,1	33,7	34,8	34,8
Total des charges	210,5	212,9	223,6	231,4
Solde budgétaire	1,5	8,0	3,6	4,4
Réduction de la dette prévue			3,0	3,0
Excédent disponible			0,6	1,4
Dette fédérale	494,4	486,4	483,4	480,4

Nota : Il peut y avoir des écarts entre les totaux, car les chiffres ont été arrondis.

Le plan budgétaire montre la somme des revenus que le gouvernement prévoit percevoir et de quelle manière il entend dépenser les fonds, ainsi que le solde budgétaire et la dette fédérale.

Source : Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2006*, tableau 4.4.

programme établi dans les plates-formes électorales du gouvernement et dans son dernier discours du Trône. Le ministère des Finances prépare une mise à jour des perspectives financières et propose des scénarios budgétaires à la lumière de la conjoncture économique et des objectifs du gouvernement.

15. En octobre et en novembre. De vastes consultations s'amorcent officiellement à l'automne avec la présentation de la *Mise à jour économique et financière*. Cette *Mise à jour* est présentée par le ministre des Finances au Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Elle comporte une mise à jour des résultats budgétaires depuis le dernier budget et une mise à jour des perspectives budgétaires à la lumière de la nouvelle conjoncture économique.

16. De septembre à décembre. Le Comité des finances de la Chambre des communes invite les citoyens à présenter des communications et organise des audiences sur les priorités et les

grandes questions liées au budget en préparation. Le Comité fait ses recommandations au Parlement en décembre. Le ministre des Finances et son ministère mènent aussi des consultations prébudgétaires auprès des citoyens, des groupes intéressés et des organismes.

17. De décembre à février. En s'inspirant des résultats de ces consultations et des recommandations formulées par les comités d'orientation du Cabinet, le ministre des Finances définit un projet de stratégie budgétaire, qui sera soumis à l'examen du Cabinet. Au début de l'année, le ministre des Finances et le premier ministre prennent les décisions définitives sur le budget, en se fondant sur les dernières perspectives financières et les priorités du gouvernement. Le ministre des Finances présente le budget à la Chambre des communes, généralement un mardi après-midi, à la mi-février, après la fermeture des marchés financiers.

18. La Chambre examine ensuite le budget pendant quatre jours (pas nécessairement consécutifs). À la fin des débats, il y a un vote sur une motion présentée par le ministre des Finances en vue de faire approuver la politique budgétaire du gouvernement. L'adoption de la motion ne confère aucune autorité légale aux mesures budgétaires, mais son rejet constitue un vote de censure qui entraîne la dissolution du gouvernement. Un tel vote de rejet s'est produit deux fois seulement par le passé, soit en mai 1974 et en décembre 1979.

19. Lors du dépôt du budget, le ministre des Finances présente également des avis de motions de voies et moyens établissant les différentes mesures fiscales proposées dans le budget. À terme, ces propositions seront intégrées dans des projets de loi fiscaux qui seront examinés selon le processus normal d'adoption des lois.

20. Le financement des nouvelles propositions de dépenses est approuvé dans le cadre des travaux d'examen des crédits (voir « Le rôle du Parlement » à la page 19), ou par voie de lois sur la mise en œuvre du budget (aussi appelées lois « d'exécution du budget ») ou de mesures législatives précises, qui sont étudiées selon le même processus que toutes les autres mesures législatives proposées par le gouvernement.

Le cadre des dépenses du budget

21. Depuis 2003, les budgets présentent les dépenses selon la méthode de la comptabilité d'exercice — les revenus et les charges sont comptabilisés au moment où l'activité se produit, non lorsque le gouvernement perçoit les revenus ou fait un paiement. Le Budget de 2006 a mis fin à la présentation au net des données, c'est-à-dire à la déduction des charges des revenus auxquels elles se rattachent; l'information financière du budget est désormais présentée en chiffres

bruts. Notre Bureau s'était dit préoccupé de la présentation au net, car elle ne donne pas une image fidèle de la nature ni de la taille des activités du gouvernement. Ce changement a eu pour effet de faire grimper de 13,8 milliards de dollars les charges présentées par le gouvernement. Il n'a toutefois pas eu d'effet sur le solde budgétaire, car les revenus présentés ont augmenté d'autant.

22. Dans le budget, les dépenses totales sont ventilées entre les frais de la dette publique (intérêts payés sur la dette publique) et les charges de programmes. Les charges de programmes sont réparties presque également entre les transferts et les charges directes de programmes (voir la pièce 4).

23. Les transferts regroupent les transferts aux particuliers et les transferts à d'autres administrations. Parmi les transferts aux particuliers, il y a les prestations aux aînés, les prestations d'assurance-emploi et les prestations pour enfants. Les transferts à d'autres administrations sont versés aux provinces et aux territoires, et sont surtout destinés à la santé, aux paiements de péréquation et à l'aide sociale.

24. Les charges directes de programmes comprennent les traitements, les salaires et d'autres coûts de fonctionnement, les subventions et les contributions à divers groupes et organisations, ainsi que les transferts aux sociétés d'État. Elles comprennent aussi les sommes réservées à des fins précises dont le montant n'a cependant pas été déterminé lors de l'élaboration du budget.

Pièce 4 Le budget présente la ventilation des dépenses du gouvernement

	Données réelles 2004-2005	Estimations 2005-2006	Projections	
			2006-2007	2007-2008
(en milliards de dollars)				
Transferts aux particuliers	51,3	53,2	56,3	59,0
Transferts à d'autres administrations	42,0	40,8	40,1	41,1
Total des transferts	<u>93,3</u>	<u>94,0</u>	<u>96,4</u>	<u>100,1</u>
Charges directes de programmes	83,1	85,2	92,4	96,5
Charges de programmes	<u>176,3</u>	<u>179,2</u>	<u>188,8</u>	<u>196,5</u>
Frais de la dette	34,1	33,7	34,8	34,8
Total des charges	210,5	212,9	223,6	231,4

Nota : Il peut y avoir des écarts entre les totaux, car les chiffres ont été arrondis.

Source : Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2006*.

Affectation des fonds aux programmes

25. Les charges de programmes sont associées aux programmes qui sont financés soit par une autorisation législative permanente (au moyen d'une loi), soit par des crédits annuels. Pour modifier les programmes législatifs, il faut procéder à des modifications législatives. Par conséquent, l'existence même de ces programmes et leur niveau de financement ne sont pas remis en question dans le cadre du cycle budgétaire annuel. Les autres programmes doivent être reconduits tous les ans, ce qui veut donc dire que leur financement est toujours susceptible d'être modifié. Toutefois, dans la pratique, en raison d'engagements qui sont bien arrêtés, des coûts qui seraient entraînés par les changements, et d'un souci de stabilité en matière de planification, les programmes qui ne sont pas législatifs échappent en grande partie aux compressions budgétaires en temps normal. Les décisions budgétaires concernent généralement l'affectation de nouveaux fonds entre des priorités concurrentes, non la réaffectation des fonds déjà réservés à des programmes en cours. Dans le cadre du processus budgétaire du gouvernement du Canada, les nouvelles dépenses ne sont pas approuvées selon le même mécanisme que les dépenses permanentes.

Approbation des charges pour les programmes existants

Niveaux de référence — Montant du financement approuvé par le Conseil du Trésor en vue de permettre aux ministères et organismes de mettre en œuvre les politiques et les programmes pour chacun des exercices de la période de planification.

26. Le Conseil du Trésor alloue des fonds pour préserver l'exécution des programmes existants par la voie d'un processus connu sous le nom de Mise à jour annuelle des niveaux de référence. Au début de l'été, le Secrétariat du Conseil du Trésor envoie une lettre aux ministères leur demandant de mettre à jour leurs budgets (« **niveaux de référence** ») pour le prochain exercice et les deux années de planification qui suivent. Les ministères ajustent leurs niveaux de référence afin d'incorporer les nouvelles dépenses qui ont été approuvées depuis la dernière Mise à jour annuelle des niveaux de référence, et afin de tenir compte de certains facteurs, notamment les effets des conventions collectives, le report des fonds (d'un exercice à l'autre), les postes pour lesquels la période de financement autorisée est terminée, et les nouvelles prévisions de dépenses pour les programmes législatifs.

27. Les niveaux de référence actualisés sont ensuite soumis au Secrétariat à l'automne, généralement en octobre. Environ 125 soumissions de ce genre sont présentées chaque année. Après avoir vérifié l'exactitude des soumissions et leur conformité aux critères établis, le Secrétariat communique son rapport d'évaluation au Conseil du Trésor. Le Conseil examine et approuve ce rapport à la mi-décembre en général.

Cadre financier — Cadre qui guide les décisions budgétaires du gouvernement. Il indique les charges et les revenus prévus ainsi que les ressources financières disponibles pour de nouvelles initiatives, compte tenu des objectifs du gouvernement à l'égard du déficit et de la dette.

Approbation de nouvelles dépenses

28. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Mise à jour annuelle des niveaux de référence est « essentiellement un exercice technique qui actualise le niveau de financement des ministères en prévision du prochain exercice et des deux exercices suivants ». Les niveaux de référence qui sont approuvés par le Conseil du Trésor forment la base à la fois du Budget principal des dépenses, qui sert à faire approuver les dépenses des ministères du prochain exercice par le Parlement, et du plan de dépenses qui est présenté dans le budget annuel.

29. En plus d'approuver les niveaux de référence mis à jour, le Conseil du Trésor peut allouer des ressources puisées dans les réserves prévues dans le **cadre financier** à des fins qui sont liées à ses responsabilités de gestion des dépenses. Par exemple, il pourrait s'agir de financer des urgences touchant la sécurité publique ou l'intégrité d'un programme en cours, de faire des investissements en vue d'améliorer l'efficacité de programmes existants, ou de faire face aux coûts supplémentaires découlant des conventions collectives.

30. Les propositions qui prévoient des dépenses pour de nouvelles initiatives ou pour l'amélioration de programmes peuvent être examinées dans le cadre d'un des deux processus suivants, selon qu'elles émanent d'un ministère ou d'un organe central du gouvernement. Ainsi, les propositions de dépenses présentées par un organe central visent généralement des initiatives qui concernent divers ministères. Quant aux propositions qui ne touchent qu'un seul ministère, elles sont généralement présentées par le ministère touché.

Propositions de dépenses émanant des ministères

31. Les ministres qui sollicitent de nouveaux fonds — soit pour répondre à un accroissement des demandes au sein de leur portefeuille, soit pour améliorer le niveau des services, soit pour financer une nouvelle initiative — doivent d'abord en faire la demande au comité d'orientation du Cabinet compétent. À l'heure actuelle, il y a trois comités d'orientation du Cabinet : Affaires sociales, Affaires économiques, et Affaires étrangères et sécurité nationale.

32. Les ministres sollicitent un financement dans un mémoire présenté au Cabinet. Ce mémoire contient la proposition, les raisons qui la sous-tendent, les répercussions possibles et son incidence financière. Le mémoire ne doit pas nécessairement indiquer la source du financement, car, à ce stade, il ne s'agit que de faire approuver une orientation politique ou le principe de la proposition.

33. Les comités du Cabinet examinent les propositions et décident de les approuver ou non. Les propositions de dépenses approuvées par un comité du Cabinet sont ensuite soumises au Comité des priorités et de la planification, qui est présidé par le premier ministre, ou à l'ensemble du Cabinet pour qu'il les ratifie.

34. Après avoir été ratifiées par le Cabinet, les propositions de dépenses sont ajoutées à la liste des initiatives envisagées pour les budgets à venir. Le ministre des Finances et le premier ministre retiennent les propositions qui feront partie du budget, en fonction des ressources financières disponibles et des priorités qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

35. Une fois qu'une initiative a été intégrée au budget, le ministre qui la parraine adresse une présentation distincte au Conseil du Trésor pour demander que des fonds soient alloués à son initiative. Ce document explique les modalités de mise en œuvre de l'initiative proposée et les ressources qui y seront consacrées chaque année, les résultats escomptés et les modalités de suivi et d'évaluation de l'initiative. Le Conseil du Trésor peut rejeter la présentation (ce qui est très rare), l'approuver en l'état, ou l'approuver sous conditions. Si le financement approuvé s'applique à une nouvelle initiative permanente ou à l'expansion permanente d'un programme existant, il fait alors partie du niveau de référence du ministère concerné et il s'inscrit désormais dans le processus d'approbation des dépenses ayant trait aux programmes existants.

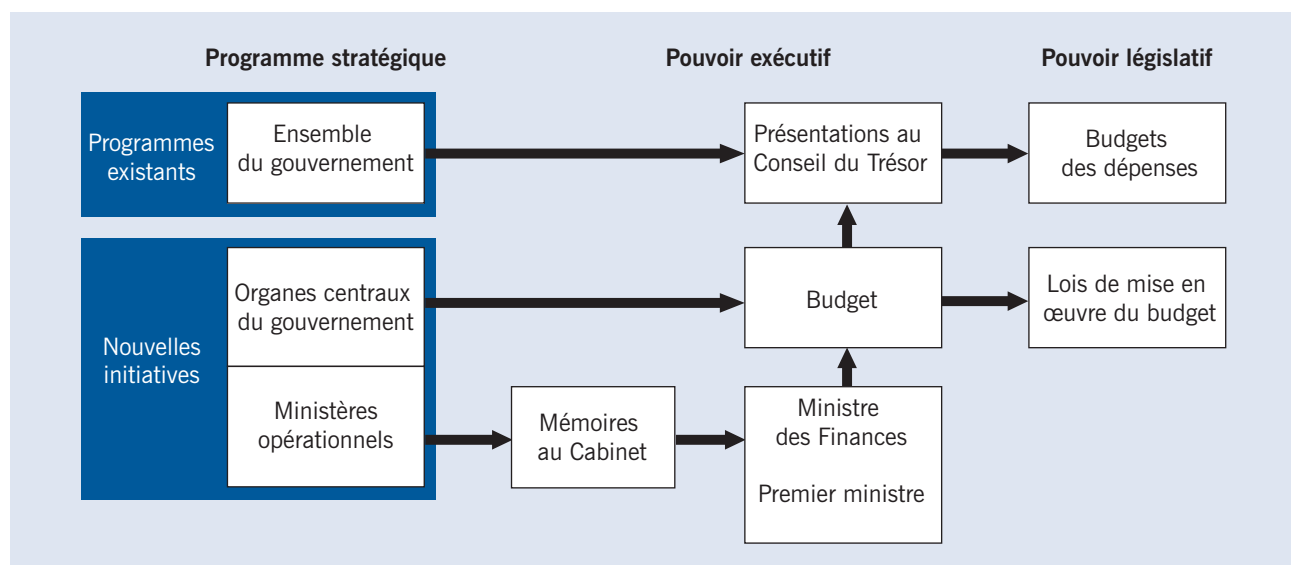
Propositions de dépenses émanant des organes centraux du gouvernement

36. Le processus d'affectation des ressources à de nouvelles initiatives ne commence pas toujours par la présentation d'une proposition de dépenses émanant d'un ministère. Les propositions ministérielles font souvent suite à des décisions qui ont déjà été prises par les organes centraux du gouvernement — à savoir le Cabinet, le premier ministre ou le ministre des Finances — en vue d'accroître le financement d'un secteur de dépenses donné. Ces décisions sont généralement rendues publiques au moment du budget, mais elles peuvent aussi être annoncées en marge du processus budgétaire habituel. Par exemple, le gouvernement a annoncé l'automne dernier qu'il affecterait des crédits de 2,4 milliards de dollars, sur cinq ans, pour aider financièrement les familles à faible revenu à faire face à la hausse des coûts de l'énergie et encourager les économies d'énergie. Une fois la décision arrêtée de financer une initiative, les fonds sont théoriquement impartis dans le cadre financier aux ministères

concernés. Les ministères présentent ensuite leurs propositions au Conseil du Trésor en vue de recevoir les fonds réservés, en fonction des particularités du programme et des modalités de sa mise en œuvre.

37. Il faut signaler que l'affectation de ressources précises à des ministères ne peut se faire sans l'approbation du Conseil du Trésor. Les demandes de financement pour des programmes existants sont approuvées uniquement par le Conseil du Trésor. L'affectation de ressources à de nouvelles initiatives ou à l'enrichissement de programmes existants doit tout d'abord être approuvée par le Cabinet, et la source de financement doit être indiquée. Les dépenses sont ensuite autorisées par le Parlement, dans le cadre du processus d'établissement du Budget des dépenses. Dans certains cas, les dépenses proposées dans le budget sont autorisées directement par le Parlement, par l'adoption d'une loi de mise en œuvre du budget, sans passer par le processus de présentation au Conseil du Trésor et du Budget des dépenses (voir la pièce 5).

Pièce 5 Processus d'affectation des ressources



Promotion d'une gestion efficace des ressources

38. Les ministères ainsi que le Conseil du Trésor et son Secrétariat sont conjointement chargés d'assurer les services publics de manière efficace en respectant les autorisations et les procédures établies. Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des lois qui régissent les ministères, les ministres ont la responsabilité de maîtriser

les dépenses au sein de leur ministère. Cependant, le Secrétariat joue un rôle central dans la promotion de saines méthodes de gestion et doit veiller à ce que les activités des ministères cadrent avec les priorités du gouvernement tout en respectant ses normes d'efficacité et de probité.

Le cadre stratégique

- 39.** La *Loi sur la gestion des finances publiques* habilite le Conseil du Trésor à intervenir à l'égard de toutes les questions ayant trait à la politique administrative, à la gestion financière, aux dépenses et aux prévisions budgétaires, à la gestion des ressources humaines, et à l'égard de toute autre question relative à la gestion du secteur public fédéral. De fait, le Conseil du Trésor agit comme un « conseil de gestion » du gouvernement, titre qui lui a été conféré officiellement en juin 1997.
- 40.** Le Conseil du Trésor remplit deux grandes fonctions à titre de conseil de gestion. Il définit les politiques et les normes de gestion pour les ministères, et il surveille l'application de ces politiques et normes par les ministères.
- 41.** Au cours des dernières années, certaines défaillances, largement médiatisées, dans la gestion des ministères ont mené au renforcement de la surveillance exercée par les organismes centraux du gouvernement. Toutefois, depuis 40 ans, la tendance générale est de réduire l'ingérence et l'intervention des organismes centraux dans les décisions et les activités des ministères. Cette évolution vise à donner à la direction des ministères la marge de manœuvre nécessaire pour administrer leurs activités en vue d'améliorer les résultats obtenus. Cette responsabilisation des ministères s'est traduite par une baisse du nombre de présentations soumises tous les ans au Conseil du Trésor. En effet, ce nombre est passé de quelque 16 000 au début des années 1960 à 1 850 au début des années 1990. Il se situe actuellement à moins de 1 000.
- 42.** Par ailleurs, cette mutation a nécessité l'instauration de mécanismes adaptés pour responsabiliser les gestionnaires à l'égard de l'utilisation des ressources. Au fil des ans, le Conseil du Trésor a examiné divers mécanismes à cette fin. Le mode de fonctionnement actuel s'appuie sur un ensemble d'attentes à l'égard des gestionnaires de la fonction publique, qui est défini dans une initiative appelée le Cadre de responsabilisation de gestion.
- 43.** Publié en 2003, le Cadre de responsabilisation de gestion se compose de dix éléments essentiels pour assurer une saine gestion (voir la pièce 6), qui sont associés à des indicateurs de rendement. Il a été conçu non seulement pour veiller à ce que les gestionnaires des ministères rendent des comptes sur les objectifs fixés, mais aussi pour permettre aux ministères d'évaluer leur propre rendement et de faire

rapport à cet égard. Le Cadre de responsabilisation de gestion devrait, éventuellement, éclairer les décisions concernant l'affectation des ressources du Conseil du Trésor, mais il ne fait pas encore partie du processus budgétaire.

Pièce 6 Éléments du Cadre de responsabilisation de gestion

- Valeurs de la fonction publique
- Régie et orientations stratégiques
- Résultats et rendement
- Apprentissage, innovation et gestion du changement
- Politiques et programmes
- Gestion des risques
- Personnes
- Gérance
- Services axés sur les citoyens
- Responsabilisation

44. La Structure de gestion, des ressources et des résultats est une autre initiative récente qui façonne les méthodes de gestion et la production de rapports. Elle comporte les trois éléments suivants : des résultats stratégiques, des programmes visant à atteindre les résultats établis ainsi qu'une description des ressources et du rendement de chacun des programmes. Tous les ministères sont tenus d'organiser leurs activités de programmes selon la Structure de gestion, des ressources et des résultats, afin de contribuer à l'élaboration d'une approche pangouvernementale commune pour la collecte et la communication de données.

45. La Structure de gestion, des ressources et des résultats s'appuie sur le nouveau Système d'information sur la gestion des dépenses proposé. Il s'agit d'une base de données électronique qui vise à établir un lien, sur des bases communes, entre les données relatives aux dépenses et aux résultats dans l'ensemble du gouvernement. Il est impératif de disposer de renseignements fiables et actuels sur les coûts des programmes et leurs résultats afin d'optimiser la gestion des ressources, la reddition de comptes et la surveillance. Ce système n'a pas encore été mis en œuvre dans l'ensemble du gouvernement.

Les attributions des ministères

46. La responsabilité de gérer les ressources qui sont confiées aux ministères et d'obtenir les résultats à l'égard desquels ils ont pris des engagements incombe principalement aux ministères eux-mêmes. Les lois constitutives des ministères confèrent aux ministres la

responsabilité d'assumer « l'administration et la direction » de leurs ministères respectifs. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère en outre aux ministres et aux sous-ministres des responsabilités supplémentaires, plus détaillées, en vue d'assurer une gestion prudente des ressources allouées.

47. Ces responsabilités supplémentaires englobent les conditions qui régissent les paiements prélevés sur le Trésor public du Canada, notamment l'obligation de tenir des dossiers relatifs au contrôle des engagements financiers et de veiller à ce que les paiements respectent les critères suivants :

- les paiements ne doivent pas dépasser les fonds votés à cette fin par le Parlement;
- les paiements ne peuvent être effectués qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite en la forme prévue par le Conseil du Trésor;
- avant d'effectuer le paiement pour des services ou des biens reçus, l'agent responsable au ministère doit certifier que les conditions d'exécution ont été respectées, ou que le bénéficiaire est admissible au paiement, dans le cas d'une subvention ou d'une contribution.

48. Ces exigences législatives fondamentales visent à garantir que les dépenses respectent les autorisations parlementaires et que les fonds ne sont pas détournés à des fins autres que celles qui ont été autorisées. Les ministères doivent également disposer de systèmes et de processus de gestion appropriés pour favoriser une utilisation efficiente et efficace des fonds.

49. Sous réserve de respecter les budgets votés par le Parlement ainsi que les politiques et limites établies par le Conseil du Trésor, les ministères peuvent décider eux-mêmes de la combinaison optimale des ressources nécessaires pour mettre leurs programmes en œuvre de manière rentable. Ils définissent des objectifs. Ils affectent les ressources nécessaires en vue d'atteindre les objectifs fixés. Ils établissent des contrôles pour veiller à ce que les décisions soient mises en œuvre comme prévu. Ils surveillent les résultats obtenus et tiennent les comptes et les registres financiers. Au moment de planifier leurs activités, les ministères évaluent les risques qui pèsent sur leurs programmes et les pressions exercées, et ils adaptent leurs activités en conséquence. Lorsqu'ils jugent qu'ils ont besoin de ressources supplémentaires, ils adressent une présentation au Cabinet et au Conseil du Trésor pour faire approuver de nouveaux crédits.

Le rôle du Parlement

50. Le contrôle exercé par le Parlement sur les fonds publics est un élément fondamental de la responsabilité d'un gouvernement. Conférer au gouvernement le pouvoir de dépenser est l'une des principales attributions du Parlement et un rouage essentiel de la responsabilisation du gouvernement. Le pouvoir de conférer cette autorité, que détient le Parlement, se fonde sur deux principes de base :

- Le gouvernement ne peut percevoir des revenus sans le consentement du Parlement.
- Le gouvernement peut engager des dépenses uniquement aux fins autorisées par le Parlement.

51. Ces principes étaient déjà bien établis à l'époque de la Confédération et ont été enchâssés dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour favoriser le contrôle parlementaire des fonds publics, la Constitution prévoit que toutes les « recettes » seront versées au Trésor public du Canada et que tous les paiements imputés au Trésor doivent être votés par le Parlement.

52. Le Parlement accorde l'autorisation de dépenser au terme d'un processus qu'il nomme « travaux des subsides » ou examen des crédits. Les règles qui régissent ce processus sont codifiées dans la Constitution, la législation (surtout la *Loi sur la gestion des finances publiques*) et le Règlement de la Chambre des communes. Consacrées dans une tradition parlementaire séculaire, ces règles visent à garantir que les parlementaires pourront examiner attentivement les propositions de dépenses du gouvernement et en débattre avant de les approuver.

Le contenu et le modèle de présentation du Budget des dépenses

53. La Constitution précise que seule la Couronne — c'est-à-dire le pouvoir exécutif — a l'initiative de toutes les dépenses, qui doivent d'abord être présentées à la Chambre des communes. Autrement dit, il revient au gouvernement d'établir un plan de dépenses et de le déposer à la Chambre des communes. Le gouvernement présente ce plan sous la forme du Budget des dépenses.

54. À l'heure actuelle, le Budget des dépenses comporte trois parties :

- La Partie I, le Plan de dépenses du gouvernement, présente une vue d'ensemble des dépenses prévues du gouvernement fédéral pour l'exercice et décrit les rapports entre le Budget des dépenses et les prévisions de dépenses, qui sont énoncées dans le budget.

- La Partie II, le Budget principal des dépenses, présente, en détail, les propositions de dépenses par ministère et programme, selon un modèle de présentation que le gouvernement demandera au Parlement d'approuver pour pouvoir effectuer les dépenses prévues.
- La Partie III contient les plans de dépenses établis par chaque ministère. Depuis 1997, cette partie se divise en deux :
 - Les rapports sur les plans et les priorités (RPP) qui présentent des renseignements détaillés sur les activités actuelles des ministères et leurs plans d'activités pour les trois exercices qui suivent (en fonction de leurs plans stratégiques).
 - Les rapports ministériels sur le rendement qui font état des résultats obtenus par rapport aux plans définis dans les RPP précédents.

55. Le Budget des dépenses présente aussi bien les dépenses législatives que les dépenses non législatives — appelées « dépenses votées ». Les dépenses législatives sont celles qui ont été autorisées par une loi; elles sont présentées dans le Budget des dépenses à titre de renseignement seulement. À l'heure actuelle, elles représentent environ les deux tiers des dépenses fédérales totales.

56. Les dépenses votées doivent, quant à elles, être approuvées par le Parlement tous les ans. Ces dépenses sont résumées dans des crédits destinés à chacun des ministères ou organismes fédéraux. Un crédit correspond à un poste distinct du Budget des dépenses qui indique le montant demandé par le gouvernement pour une activité ou un programme donné. Les crédits les plus courants sont les suivants :

- Crédit pour dépenses en capital — lorsque les dépenses en capital s'élèvent à 5 millions de dollars ou plus.
- Crédit pour subventions et contributions — lorsque les subventions et les contributions totalisent 5 millions de dollars ou plus.
- Crédit pour dépenses de fonctionnement — les dépenses autres que les dépenses en capital ou les subventions et contributions, lorsque ces types de dépenses (les dépenses en capital ou les subventions et contributions) sont suffisamment importantes (plus de 5 millions de dollars) pour être inscrites comme un crédit distinct.
- Crédit pour dépenses de programmes — lorsque les dépenses en capital et les subventions et contributions sont inférieures à

5 millions de dollars. En pareil cas, toutes les dépenses sont imputées à ce seul crédit.

- Crédit non budgétaire — pour des dépenses qui prennent la forme de prêts et de placements. Ces dépenses n'influent pas sur le solde budgétaire (car chaque paiement produit un actif), mais elles doivent néanmoins être autorisées par le Parlement.

57. La plupart des ministères et organismes fédéraux n'ont qu'un seul crédit, à savoir un crédit pour dépenses de programmes. Par ailleurs, une vingtaine des plus grands ministères du gouvernement ont divers crédits.

58. Une fois approuvés par le Parlement, le libellé et le montant des crédits constituent les conditions qui régissent les dépenses du gouvernement. Le montant indiqué dans le crédit représente le plafond des dépenses autorisées — il ne s'agit pas d'un engagement de dépenser la somme en entier.

Le calendrier parlementaire

59. Le Règlement de la Chambre divise le calendrier parlementaire en trois périodes de crédits et réserve 22 jours, durant ces périodes, pour l'examen des crédits : il y a 7 jours durant la période se terminant le 10 décembre; 7 jours durant la période se terminant le 26 mars; et 8 jours durant la période se terminant le 23 juin (voir la pièce 7). Lors de ces jours désignés, les députés de l'opposition peuvent proposer des motions pour débattre toute question relevant de la compétence du Parlement du Canada, ainsi que les rapports de comité portant sur le Budget des dépenses.

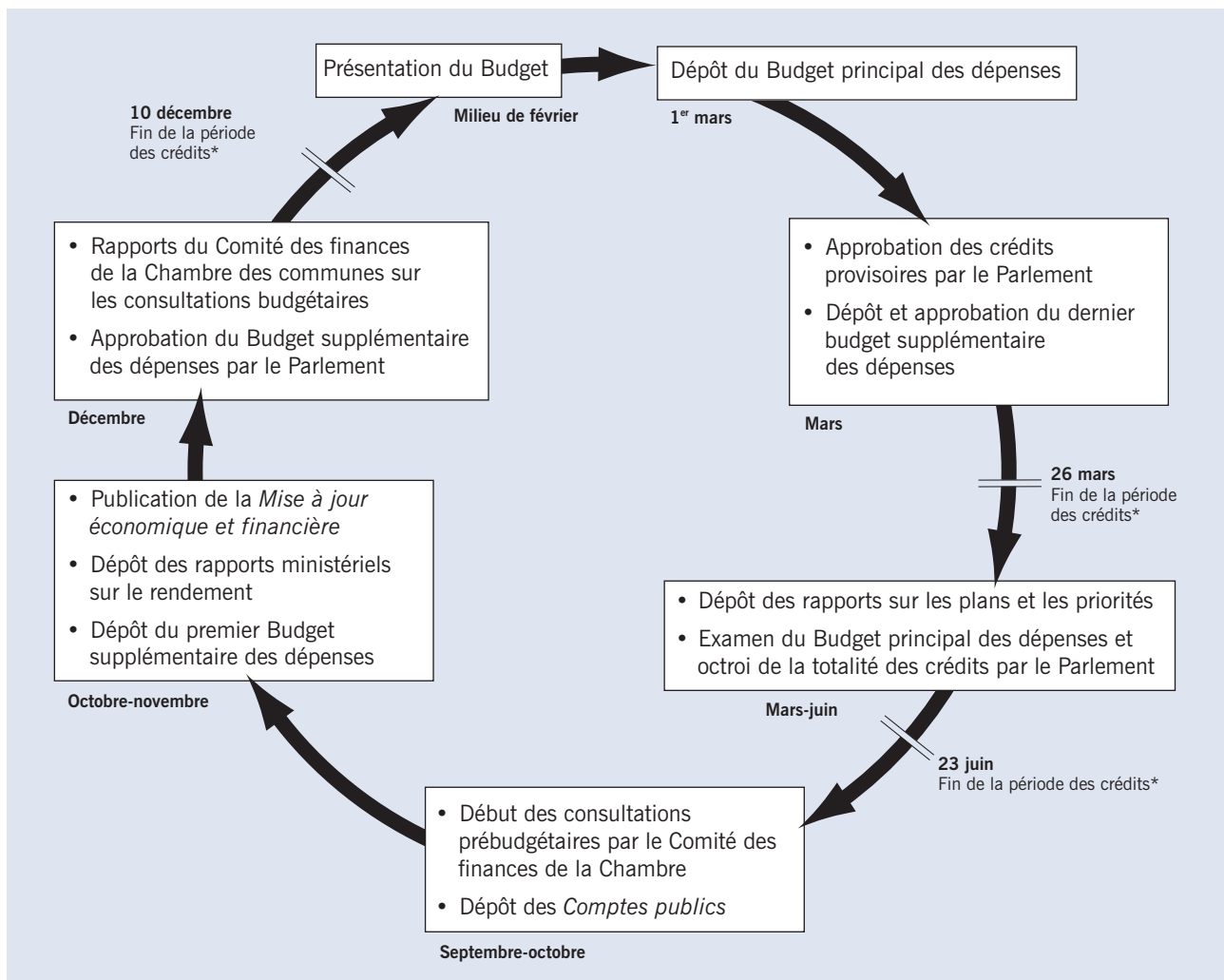
60. Le Budget principal des dépenses doit être déposé à la Chambre des communes au plus tard le 1^{er} mars. Il est déposé le même jour ou le jour de séance suivant au Sénat. Les rapports sur les plans et les priorités sont déposés plus tard au printemps et les rapports sur le rendement à l'automne.

61. Après son dépôt, le Budget principal des dépenses est transmis aux divers comités de la Chambre des communes, en fonction du sujet, et au Comité sénatorial permanent des finances nationales. L'examen des budgets des dépenses relatifs aux programmes exécutés par plusieurs ministères ou organismes est généralement confié au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Les comités parlementaires ont jusqu'au 31 mai pour examiner le Budget principal des dépenses et faire rapport à la Chambre. Si les comités n'en ont pas fait rapport à cette date, ils sont réputés l'avoir fait, que le Budget des dépenses ait été examiné ou non.

62. Lors de l'examen du Budget principal des dépenses, les comités peuvent approuver, réduire ou rejeter un crédit. Un comité ne peut toutefois pas augmenter un crédit, ni modifier les fonds concernés ou la façon dont les fonds sont répartis, car cela empiéterait sur les pouvoirs financiers que confère la Constitution à la Couronne.

63. Le Budget principal des dépenses, qui a fait l'objet d'un rapport des comités permanents ou qui est réputé avoir fait l'objet d'un rapport, doit ensuite franchir plusieurs étapes avant que le gouvernement ne soit autorisé à dépenser. En temps normal, le dernier jour désigné de la période de crédits se terminant le 23 juin, la Chambre vote une motion d'adoption du Budget principal des dépenses. Une fois que ce vote a eu lieu, un projet de loi portant affectation de crédits (appelé « projet de

Pièce 7 Cycle budgétaire parlementaire



* Date limite pour que la Chambre des communes adopte le Budget des dépenses et approuve la loi de crédits connexe

loi de crédits »), qui intègre le Budget principal des dépenses, est soumis à l'approbation de la Chambre des communes. Ce projet de loi doit également être adopté par le Sénat, qui en est saisi. Une fois le projet de loi adopté par les deux Chambres, il reçoit la sanction royale et devient une loi. C'est uniquement à ce moment que le gouvernement est autorisé à faire des prélèvements sur le Trésor, dans les limites établies dans le Budget principal des dépenses et aux fins précisées dans les crédits.

64. L'autorisation de dépenser vient normalement à échéance à la fin de chaque exercice pour tous les ministères et organismes fédéraux, exception faite de Parcs Canada, de l'Agence du revenu du Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui sont habilités, par des lois, à reporter sur l'exercice suivant le solde inutilisé de leurs crédits. Afin de favoriser une saine gestion de la trésorerie, d'autres ministères et organismes sont aussi autorisés à reporter le solde inutilisé de leurs crédits, à hauteur de 5 p. 100 de leurs budgets de fonctionnement et de dépenses en capital. Ces reports doivent cependant être approuvés par le Parlement chaque année. Les crédits reportés sont affectés dans le cadre de l'adoption des budgets supplémentaires des dépenses de l'exercice suivant.

Crédits provisoires

65. Comme l'exercice commence le 1^{er} avril et que la Chambre ne se prononce pas sur le Budget principal des dépenses avant la fin de juin, pour assurer son fonctionnement entre-temps, le gouvernement demande des « crédits provisoires » avant la fin du mois de mars. La motion sur les crédits provisoires est étudiée lors du dernier jour désigné de la période de crédits se terminant le 26 mars. Les avances allouées équivalent généralement aux trois douzièmes de chacun des crédits inscrits dans le Budget principal des dépenses. Tout comme pour le Budget principal des dépenses, un projet de loi portant affectation de crédits doit être adopté pour autoriser l'affectation des crédits provisoires.

Budget supplémentaire des dépenses

66. Au cours de l'exercice, le trésor public sera forcément sollicité lorsque des situations imprévues se présentent ou lorsque certaines affectations n'auront pas pu être précisées lors de la préparation du Budget principal des dépenses de l'automne précédent. Le gouvernement demande le consentement de la Chambre pour ces nouvelles demandes par la voie du Budget supplémentaire des dépenses. Les budgets supplémentaires servent également à transférer des fonds entre des crédits, à radier des dettes ou à redresser des garanties d'emprunt. Le gouvernement peut présenter autant de

budgets supplémentaires qu'il juge nécessaires au cours d'un exercice, mais l'usage veut qu'il se limite à deux : à la fin de l'automne et en mars. Les budgets supplémentaires des dépenses sont examinés par divers comités et ils doivent faire l'objet d'un rapport ou sont réputés avoir fait l'objet d'un rapport au plus tard trois jours de séance avant le dernier jour désigné ou le dernier jour de séance de la « période de crédits » — c'est-à-dire la période d'examen des crédits — au cours de laquelle ils ont été déposés. Le vote des motions d'adoption du Budget supplémentaire des dépenses a lieu le dernier jour désigné de la période de crédits.

67. La tradition veut qu'un budget supplémentaire des dépenses serve à financer des dépenses imprévues. Cependant, au cours des dernières années, le gouvernement a utilisé cet instrument pour annoncer de nouvelles dépenses et de nouveaux programmes, en marge du cycle budgétaire normal. Entre 1997-1998 et 2004-2005, les crédits budgétaires supplémentaires représentaient, en moyenne, 10,5 p. 100 de tous les crédits votés, ce qui constitue une hausse par rapport au taux moyen qui était de 4,5 p. 100 au cours des huit exercices précédents.

Mandats spéciaux du gouverneur général

68. Les mandats spéciaux autorisent le gouvernement à faire des dépenses qui n'ont pas été votées au préalable par le Parlement. La *Loi sur la gestion des finances publiques* permet la délivrance d'un mandat spécial pourvu que les conditions suivantes soient remplies :

- Le Parlement est dissous.
- Un ministre a remis un rapport attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public.
- Le président du Conseil du Trésor a remis un rapport attestant l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement.

69. Les mandats spéciaux ne peuvent être employés qu'à partir de la date de dissolution du Parlement et pendant les 60 jours suivant la date fixée pour la proclamation des résultats après une élection générale. Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les mandats spéciaux doivent être publiés dans la *Gazette du Canada* dans les 30 jours suivant leur délivrance. Le président du Conseil du Trésor doit déposer à la Chambre des communes, dans les 15 jours suivant le début de la session parlementaire suivante, un avis indiquant tous les mandats spéciaux délivrés. L'autorisation parlementaire rétroactive du mandat est consignée dans la première loi portant affectation de crédits adoptée au cours de la nouvelle session.

70. Lors de la dissolution du dernier Parlement, la gouverneure générale a délivré quatre mandats spéciaux autorisant des dépenses totalisant 15,6 milliards de dollars.

Rapports et vérifications

71. Les ministères obtiennent les crédits votés par le Parlement en présentant une demande à cette fin au receveur général du Canada, qui est chargé d'administrer le Trésor public du Canada. Les ministères doivent tenir des registres détaillés sur les paiements qui sont faits et effectuer des rapprochements mensuels entre leurs comptes et les comptes centraux ou les comptes de contrôle du receveur général. Les comptes de chacun des ministères sont ensuite consolidés dans les comptes du Canada. Ces comptes, et les autres comptes tenus par les ministères, servent à établir les *Comptes publics du Canada* — le rapport annuel du gouvernement sur la manière dont il a dépensé les crédits votés par le Parlement.

72. De par la loi, les *Comptes publics du Canada* doivent être déposés dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice auquel ils s'appliquent. Dans la pratique, ils sont généralement déposés au début de l'automne. Ils regroupent trois volumes :

- Le Volume I contient les états financiers sommaires du Canada, ainsi qu'une analyse de la situation financière du gouvernement, notamment une analyse comparative décennale de ses données.
- Le Volume II présente les opérations financières du gouvernement par ministère.
- Le Volume III présente des renseignements complémentaires, exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, par exemple les états financiers de fonds renouvelables, les dépenses gouvernementales liées aux services professionnels ou spéciaux, les acquisitions d'immobilisations, les paiements de transfert et les frais de la dette publique.

73. Le vérificateur général du Canada examine les états financiers sommaires contenus dans les *Comptes publics du Canada* afin de déterminer s'ils présentent une image fidèle de la situation financière du gouvernement, selon les conventions comptables énoncées par le gouvernement, lesquelles sont conformes aux principes comptables généralement reconnus au Canada. L'opinion et les observations du vérificateur général sont présentées dans le Volume I des *Comptes publics du Canada*. Le Bureau du vérificateur général examine également les activités et les programmes des ministères et indique au

Parlement s'ils fonctionnent de façon économique et efficiente, et si le gouvernement a pris des dispositions pour mesurer l'efficacité des programmes.

74. Les *Comptes publics du Canada* et les rapports du vérificateur général sont soumis à l'étude du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Le Comité a pour mission de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés aux fins autorisées par le Parlement. Le Comité tient des audiences au cours desquelles des représentants du Bureau du vérificateur général et des ministères qui ont fait l'objet d'une vérification répondent à des questions sur les constatations découlant des vérifications. D'autres comités parlementaires organisent également des audiences sur les rapports de vérification qui relèvent de leur mandat. Au terme des audiences, un comité peut présenter un rapport à la Chambre des communes pour recommander des mesures au gouvernement. Les ministères vérifiés sont généralement tenus de faire rapport au Comité afin d'indiquer les mesures qu'ils ont prises pour donner suite aux recommandations. Les comités ont le droit de demander au gouvernement de répondre à leurs recommandations par écrit dans les 120 jours qui suivent.

Tensions inhérentes à la gestion des fonds publics

75. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement fédéral a, au fil des ans, considérablement modifié l'organisation et la mise en œuvre de ses fonctions de gestion des dépenses. Cela n'est guère surprenant. Au fur et à mesure que les conditions qui influent sur les dépenses publiques et la capacité du gouvernement à faire face à ces changements évoluent, il est normal que les systèmes de gestion des dépenses publiques s'adaptent en conséquence. Ainsi, un système qui convient à une période de contraintes financières n'est pas forcément adapté à une période faste. L'évolution de la taille et de la nature des dépenses publiques nécessitera des modifications correspondantes dans la manière de gérer ces dépenses. Les avancées technologiques dans le domaine de l'informatique et des communications créent de nouveaux moyens de surveiller le rendement et de coordonner les activités, ce qui pourrait favoriser l'émergence de nouvelles stratégies de gestion des dépenses. Pour toutes ces raisons, un système aussi vaste et complexe que le système de gestion des dépenses du Canada est presque toujours en constante évolution.

76. Certains problèmes persistent, cependant, en dépit de tous les changements qui sont apportés. Ce sont là des défis qui se posent en

permanence à tout système de gestion des dépenses, en raison des tensions inhérentes à ses fonctions. Il s'agit entre autres des défis suivants :

- Lier les priorités établies à l'affectation des ressources.
- Parvenir à un équilibre entre contrôle central et flexibilité de la gestion des ministères.
- Associer l'examen continu des dépenses à la prévisibilité du financement.

Lier les priorités établies à l'affectation des ressources

77. Tout système de gestion des dépenses doit, à tout le moins, aider le gouvernement à définir des priorités et à affecter les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Dans une certaine mesure, il s'agit de tâches d'orientation politique, qui sont influencées en grande partie par les valeurs et les préférences des parties concernées. Les processus d'établissement des priorités et d'affectation des ressources ne sont donc jamais totalement objectifs. Néanmoins, l'information dont disposent les décideurs, et le processus qu'ils utilisent influent sur les décisions qui sont prises. Il est donc utile de pouvoir appliquer un processus qui favorise un examen approfondi des dépenses possibles et des informations rigoureuses sur les coûts et les avantages des solutions en présence, notamment les informations sur les coûts à long terme et la pérennité du financement.

78. Il est primordial, dans le cadre de ce processus décisionnel, de veiller à ce que les ressources allouées ne dépassent pas le plafond de dépenses établi. En effet, sans plafond de dépenses, les décideurs pourraient adopter des politiques et approuver des programmes sans tenir compte des coûts inhérents à leurs décisions — lorsque le coût importe peu, tout est possible. Cependant, lorsque les décideurs doivent établir un budget en respectant un plafond de dépenses, ils sont forcés de reconnaître que les ressources étant limitées, les programmes doivent être en concurrence pour les obtenir. Cela favorise un examen minutieux des propositions de dépenses et une évaluation de leurs mérites par rapport aux coûts.

79. Un système de gestion des dépenses efficace doit aussi permettre au gouvernement de réaffecter les ressources aux utilisations jugées les plus importantes au fur et à mesure que les besoins et les priorités évoluent. Pour ce faire, le gouvernement doit être en mesure non seulement de comparer les nouvelles propositions de dépenses avant de décider, mais aussi de transférer des ressources consacrées à des programmes existants. Les dépenses liées à de nouvelles initiatives ne représentent qu'une petite portion des dépenses annuelles totales, en

général moins de 10 p. 100. Il n'est donc pas possible de procéder à une réaffectation substantielle des ressources sans transférer des fonds provenant de programmes qui existent déjà.

80. La réaffectation de ressources provenant de programmes existants est souvent difficile, car les programmes sont protégés par l'inertie ambiante, des engagements antérieurs et des intérêts particuliers. De toute façon, il serait coûteux et peu pratique d'examiner à la loupe tous les programmes en cours, d'un bout à l'autre, dans le cadre du processus annuel d'allocation budgétaire. Cependant, il est de bonne méthode de comparer les nouvelles propositions de dépenses avec les programmes connexes qui sont en vigueur et d'examiner les synergies et les compromis possibles. Par ailleurs, il est aussi possible et utile d'examiner périodiquement tous les programmes afin d'évaluer leur efficacité, leur efficacité et leur pertinence. Le gouvernement ne peut consacrer des ressources à de nouvelles priorités, si les programmes établis échappent à toute compression budgétaire.

81. C'est précisément parce que les programmes sont difficiles à réaménager une fois qu'ils sont établis que les nouvelles propositions doivent être rigoureusement examinées et remises en question avant leur adoption. Les organismes centraux doivent faire en sorte que les répercussions financières des propositions soient soigneusement évaluées, que des solutions de rechange aient été envisagées, que les risques aient été recensés, et que les résultats escomptés soient clairement définis afin d'être en mesure d'évaluer et de surveiller en continu les résultats obtenus.

82. En résumé, les stratégies qui favorisent l'intégration de l'établissement des priorités et de l'affectation des ressources prévoient ce qui suit :

- Plafonnement des dépenses dans les grands secteurs de dépenses pour favoriser une réaffectation des ressources en vue de répondre aux nouvelles demandes.
- Examen systématique et périodique des programmes de dépenses afin de déterminer s'ils sont encore efficaces et pertinents.
- Examen rigoureux et évaluation des coûts des nouvelles propositions de dépenses suivant un cadre établi qui tienne compte des dépenses liées aux programmes existants.

Parvenir à un équilibre entre contrôle central et flexibilité de la gestion des ministères

83. Lorsque la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) a examiné l'organisation du gouvernement fédéral au début des années 1960, les ministères étaient, comme aujourd'hui, les principaux instruments de prestation des services, mais ils n'avaient pas beaucoup d'autonomie pour assurer la gestion de leurs activités. Les prévisions des dépenses précisaient de façon très détaillée de quelle manière les ministères devaient utiliser les ressources qui leur étaient confiées, et le contrôleur du Trésor devait approuver au préalable tous les paiements. La Commission Glassco a conclu que cette méthode de gestion des services publics était dysfonctionnelle et elle a recommandé de déléguer des pouvoirs importants aux ministères pour « laisser les gestionnaires gérer ».

84. La Commission a aussi clairement indiqué que cette délégation des pouvoirs devait se faire dans le souci de préserver l'unité de l'appareil gouvernemental dans son ensemble, et dans l'intérêt général des citoyens. La Commission a déclaré ce qui suit :

Par-dessus tout, les ministères devraient, dans des cadres d'attributions clairement définies, être totalement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et être munis de pouvoirs correspondant à cette responsabilité. Ils doivent être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts généraux du gouvernement qui doivent l'emporter sur ceux des ministères. Mais ils [les ministères] devraient être libérés de tout contrôle extérieur qui ne s'inspire pas de ce but général.

85. La délégation de pouvoirs aux ministères permet aux gestionnaires ministériels d'être directement responsables des résultats de leurs programmes. Cela habilite et encourage les gestionnaires à faire appel à leur savoir et à leur jugement pour administrer avec plus d'efficacité les ressources qui leur sont confiées. Mais comme la Commission Glassco l'a souligné, les fonds alloués aux ministères ne leur appartiennent pas, il s'agit de « fonds publics » et le gouvernement est responsable collectivement devant le Parlement et les citoyens de leur saine gestion. C'est donc dire qu'un cadre efficace de gestion des dépenses doit obéir à une double nécessité, celle pour les organismes centraux du gouvernement de fixer des orientations générales et celle pour les ministères d'être suffisamment libres de leurs actions pour être efficaces.

86. Les organismes centraux du gouvernement doivent, en particulier, pouvoir établir des politiques et des orientations pour veiller à ce que les ministères fonctionnent en respectant les priorités définies par le gouvernement ainsi que les autorisations de dépenser

qu'ils ont obtenues, et en accordant toute l'importance voulue à l'efficacité et à l'efficacités. Ils doivent aussi surveiller les activités des ministères et leur demander de rendre des comptes sur les résultats obtenus. Pour ce faire, il faut définir des attentes et des indicateurs de rendement précis avant d'accorder les autorisations de dépenser.

87. Les ministères doivent, quant à eux, être en mesure de gérer leurs activités dans le respect des politiques et des normes fixées par les organismes centraux. Ils doivent comprendre ces normes et instaurer des contrôles pour les faire respecter. Les responsabilités respectives tant des organismes centraux que des ministères doivent être clairement définies. Les uns comme les autres, ils doivent aussi disposer d'informations fiables sur les coûts et les résultats pour éclairer leurs décisions.

Associer l'examen continu des dépenses à la prévisibilité du financement

88. La continuité est une qualité souhaitable pour un programme, à la fois pour les bénéficiaires et les gestionnaires. Par exemple, les Canadiens doivent connaître les prestations sociales dont ils pourront bénéficier à leur retraite ou les services de santé qui sont offerts s'ils tombent malades. Pour les gestionnaires, la prévisibilité du financement — qui est l'équivalent financier de la stabilité d'un programme — facilite la planification et l'affectation des ressources. Elle facilite aussi l'embauche d'employés compétents et la passation de contrats pour les services nécessaires au fil du temps. La prévisibilité du financement contribue à l'optimisation de la mise en œuvre des programmes. C'est pourquoi elle constitue un principe généralement accepté de la gestion des dépenses publiques.

89. Néanmoins, une saine gestion des dépenses publiques nécessite également une évaluation et un examen continus des programmes pour faire en sorte qu'ils demeurent efficaces et en phase avec les priorités actuelles du gouvernement. Ces évaluations pourraient indiquer, en tout temps, qu'une dépense de programme donnée doit être modifiée ou supprimée. À l'évidence, l'examen continu des dépenses et la prévisibilité du financement ne sont pas nécessairement compatibles.

90. Pour concilier prévisibilité du financement et examen continu, il faut notamment favoriser la transparence de la budgétisation, planifier soigneusement, et définir des cadres de dépenses à moyen terme. La transparence de la budgétisation indique clairement aux gestionnaires de programmes qu'il y a un risque que le financement d'un programme change, ce qui leur permet de prévoir et de gérer ce risque. Une planification éclairée contribue à limiter les répercussions

des compressions budgétaires en les échelonnant selon un calendrier qui permet de réduire les coûts et les perturbations. Elle évite le recours à des mesures faciles qui sont avantageuses à court terme, mais qui pourraient avoir des effets négatifs à long terme — comme lésiner sur des dépenses en capital importantes ou des fonctions de contrôle essentielles, en vue de compenser une pénurie de fonds. Un cadre de dépenses à moyen terme permet d'assigner des fonds sur plusieurs années, ce qui assure la prévisibilité du financement pour la période de planification visée tout en favorisant la flexibilité nécessaire au cours des années suivantes pour procéder à des réaffectations. Un tel cadre n'empêche nullement les décideurs de procéder à des ajustements pour faire face aux imprévus, mais donne aux gestionnaires de programmes une certitude raisonnable que les fonds seront disponibles durant la période visée.

91. Ces éléments d'appréciation s'appliquent au financement de tous les programmes permanents. Ainsi, avant de financer un projet spécial ou un projet d'infrastructure, il faut tenir compte du calendrier de mise en œuvre du projet et concilier les engagements financiers aux impératifs pour cette période. Il est difficile de planifier un projet pluriannuel sans bénéficier d'un financement prévisible et le fait de prévoir la réalisation d'un projet peut entraîner un gaspillage énorme si le financement ne se concrétise pas.

