

Non classifié

PUMA/SBO(99)5



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 02-Jun-1999
Dist. : 03-Jun-1999

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

Or. Ang.

PUMA/SBO(99)5
Non classifié

SYSTEME DE GESTION ET PROCESSUS BUDGETAIRE AU CANADA

20ème réunion annuelle des Hauts responsables du budget
Paris, 3-4 juin 1999

Pour tout renseignement, prière de prendre contact avec Jon Blondal
Tel. (33-1) 45 24 76 59 ; Fax (33-1) 45 24 17 06 ; Mél. jon.blondal@oecd.org

78740

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

PRÉSENTATION

1. Le présent rapport a pour objet d'exposer le système de gestion et le processus budgétaire en place au Canada ainsi que les réformes apportées. Le rapport contient trois chapitres : le premier porte sur le processus budgétaire, le deuxième, sur le rôle du Parlement relativement au processus budgétaire, et le troisième, sur les principaux aspects des pratiques la gestion et de reddition de comptes – structure organisationnelle de l'appareil public, allégement des mécanismes de contrôle centraux, nouvelles initiatives de gestion financière et nouveau cadre de responsabilisation axée sur les résultats en matière de gestion publique.

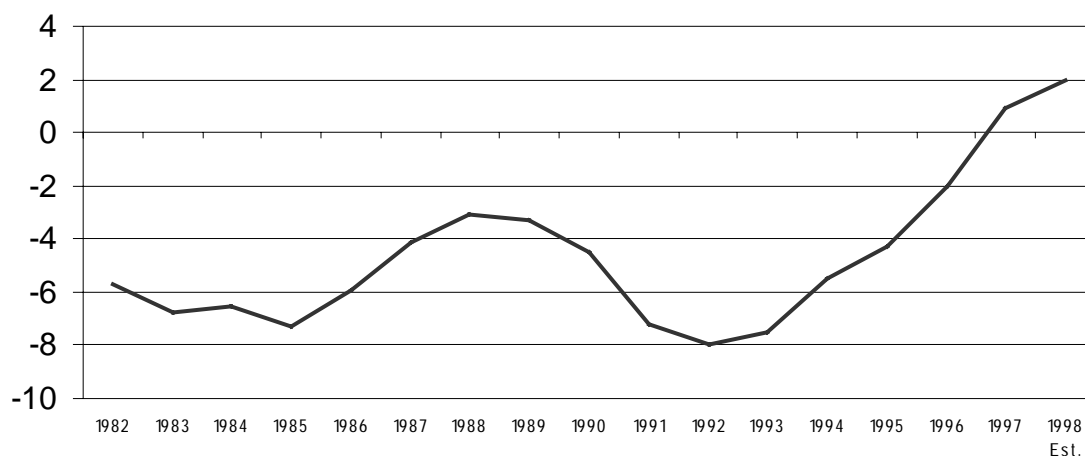
TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre 1</i> -- PROCESSUS BUDGÉTAIRE	4
<i>Chapitre 2</i> -- RÔLE DU PARLEMENT	15
<i>Chapitre 3</i> -- GESTION ET REDDITION DE COMPTES	21

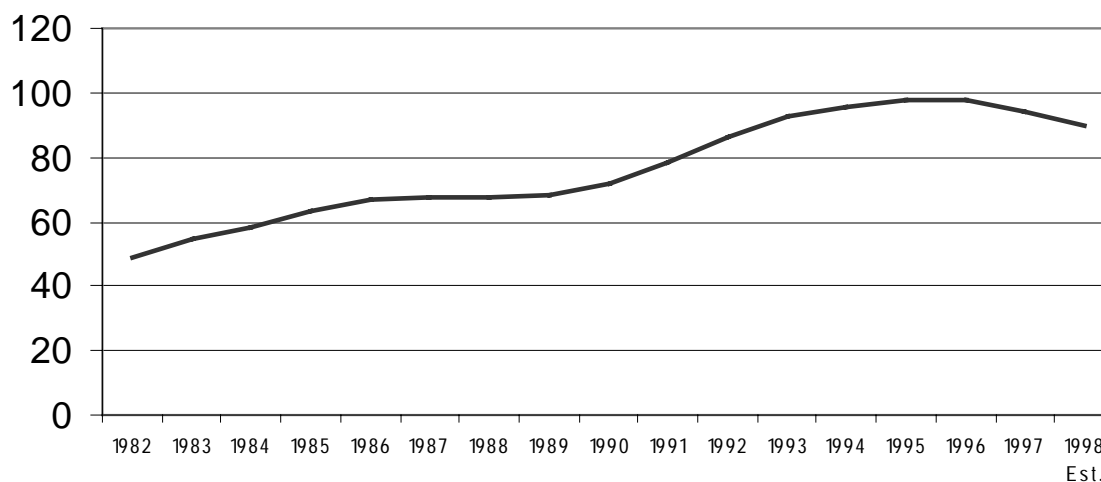
Chapitre 1
PROCESSUS BUDGETAIRE

2. La dette publique du Canada exprimée en proportion du PIB, qui était inférieure à la moyenne des pays membres de l'OCDE au début des années 1980, a augmenté par la suite, culminant à 97,6 p. 100 en 1995. Seules l'Italie, à l'intérieur du G-7, et la Grèce ainsi que la Belgique, dans la communauté de l'OCDE, avaient une dette plus élevée en proportion de leur PIB. Au plan de la gestion budgétaire, le point tournant est survenu en 1994. On a compris alors que la situation financière était en voie de se muer en crise, et que des mesures rigoureuses s'imposaient. Aujourd'hui, le Canada enregistre un excédent budgétaire et rembourse sa dette. Le présent chapitre retrace le fil de ces événements.

Graphique 1. Solde des finances publiques en pourcentage du PIB, de 1982 à 1998



Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

Graphique 2. Dette brute du secteur public en pourcentage du PIB, de 1982 à 1998

Source : Perspectives économiques de l'OCDE

Vue d'ensemble

3. Pour expliquer la détérioration rapide de la situation financière au cours des années 1980 et au début des années 1990, on a évoqué le fait que les problèmes financiers étaient essentiellement de nature cyclique; pour cette raison, les décideurs politiques et le public n'étaient pas incités à agir. Les déficits enregistrés lors de chaque exercice étaient attribués à des événements économiques ponctuels qui se résoudraient d'eux-mêmes, aussi n'y avait-il aucune urgence à prendre des mesures particulières pour redresser la situation.

4. En 1984, le gouvernement nouvellement élu, dans son premier budget, a effectué des réductions ciblées touchant différents programmes. Il a voulu agir de même dans son budget suivant, mais il s'est buté à une forte opposition du public, ce qui a entamé sa résolution d'exercer un contrôle financier plus serré. La baisse des prix des marchandises en 1986, puis l'effondrement boursier de 1987 et l'incidence négative sur l'économie qu'on a attribuée à ces deux événements ont eu pour effet de retarder encore la prise de mesures de restriction financière. Différentes réformes structurelles de l'économie ont été menées simultanément, notamment une réforme de la fiscalité, des initiatives de privatisation et la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ces mesures ont évincé les efforts d'assainissement des finances publiques qui auraient été nécessaires et en ont fait oublier l'importance.

5. Toutefois, à la fin des années 1980, il est devenu clair qu'il fallait assainir la situation financière. Différentes initiatives ont été prises dans le budget de 1989. Puis, on annonçait dans le budget de 1990 la mise en application du Plan de contrôle des dépenses – il s'agissait d'un plan de deux ans qui englobait environ 60 p. 100 des dépenses de programmes. Le Plan de contrôle des dépenses était le premier exercice d'examen exhaustif des dépenses de programmes depuis 1984. Il a été prorogé dans le budget de 1991 jusqu'à l'exercice 1995-1996. Le tableau suivant établit une comparaison entre le Plan de contrôle des dépenses et les résultats obtenus lors de chaque exercice.

Déficit fédéral – prévisions et résultats

Selon les comptes publics; en dollars canadiens

Exercice	Plan de contrôle des dépenses	Résultats
1991-1992	30,5 milliards	34,4 milliards
1992-1993	24,0 milliards	41,0 milliards
1993-1994	16,6 milliards	42,0 milliards
1994-1995	10,0 milliards	37,5 milliards
1995-1996	6,5 milliards	28,6 milliards

Source : ministère des Finances

Le SGSD

6. En 1980, le Canada a mis en œuvre le *Système de gestion des secteurs de dépenses* (SGSD), processus d'élaboration budgétaire qui a été utilisé jusqu'en 1994. Ce système a évolué au fil du temps, mais ses éléments fondamentaux peuvent se résumer ainsi : le processus budgétaire était fondé sur des enveloppes applicables à toutes les dépenses engagées dans un secteur de dépenses donné, chaque enveloppe – il y en avait dix au départ – étant assortie d'un plafond de dépenses. Une même enveloppe pouvait englober, par exemple, toutes les dépenses rattachées au développement économique – agriculture, pêcheries, industrie, tourisme, commerce, développement régional et transports. Étant donné que les enveloppes comprenaient les dépenses de plusieurs ministres, des comités du Cabinet, composés de tous les ministres dont les dépenses faisaient partie d'une enveloppe donnée, assuraient la gestion des enveloppes. Le but était de favoriser la réaffectation des ressources, du fait que tous les programmes publics dans un domaine particulier étaient considérés collectivement; de la sorte, il était possible en principe de majorer les fonds d'un programme en réduisant les fonds affectés à un autre programme.

7. Or, les choses ne se sont pas déroulées ainsi. Ainsi que l'observait le Secrétariat du Conseil du Trésor dans un document publié en 1995¹, le SGSD n'a pas donné les résultats escomptés. Les comités n'ont jamais su surmonter les difficultés posées par les compromis et les réaffectations. Les ministres ne mettaient pas spontanément de l'avant des initiatives d'économie, étant donné que les fonds économisés étaient réincorporés à l'enveloppe; autrement dit, les fonds économisés étaient affectés à un autre programme faisant partie de l'enveloppe mais ne relevant pas forcément du ministère à l'origine de l'économie. Dans un tel système, un ministre dont les programmes sont jugés plus importants peut tirer parti des initiatives d'économie prises par un autre ministre... en théorie, du moins. Dans la pratique, les ministres ne prenaient absolument aucune initiative d'économie et ne procédaient à aucune réaffectation, même lorsqu'ils souhaitaient transférer des fonds à un autre programme dont ils étaient responsables, car il y avait toujours le risque que les fonds économisés à l'égard d'un programme soient «captés» par un autre ministre dans le cadre de la gestion des enveloppes par les comités du Cabinet. Cette démarche de gestion budgétaire conjointe ne fonctionnait tout simplement pas; rien n'incitait les ministres à faire preuve de responsabilité financière. S'ajoutait à cela le fait que, à la fin des années 1980, le Cabinet comptait une quarantaine de ministres, chacun ayant son propre portefeuille. Ainsi que l'indiquait le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le document précité, rien n'incitait vraiment les ministres à réduire leurs dépenses, puisque les fonds économisés étaient souvent réaffectés en bout de ligne à un autre ministère. L'approche

de gestion financière concertée prévue dans le SGSD n'a pas porté fruit parce que le partenariat sous-jacent n'a jamais vu le jour². Le système des enveloppes de dépenses devait être par la suite abandonné.

8. Des réserves d'intervention centralisées venaient s'ajouter aux enveloppes de dépenses. Toutefois, cela n'a fait qu'accroître les réticences à réaffecter les ressources au profit de nouvelles initiatives non prévues. On estimait que l'établissement de réserves pour les nouvelles initiatives de dépenses survenant en cours d'exercice était une pratique budgétaire responsable. Dans les faits, les ministres cherchaient plus à obtenir une part de ces réserves qu'à effectuer des réaffectations pour financer les nouvelles initiatives. Bref, le système a concouru à la hausse des dépenses de programmes, ces hausses, souvent peu élevées au niveau de chaque programme, s'additionnant au point de représenter des augmentations de dépenses substantielles. Il convient de remarquer que les fonds constituant les réserves ont diminué avec le temps; néanmoins, les comportements n'ont pas évolué.

9. C'est à la même époque que le ministre des Finances et le Président du Conseil du Trésor (voir l'encadré) ont imposé des réductions de dépenses centralisées touchant des programmes précis. Cela a démontré une nouvelle fois que la gestion conjointe des dépenses dans le cadre du SGSD n'était pas efficace. En effet, les initiatives de ce genre ont généralement suscité l'hostilité des autres membres du Cabinet. Certaines réductions ciblées ont été effectuées; néanmoins, le Cabinet a dû en fin de compte miser sur le gel des salaires et des prestations et sur les réductions uniformes de dépenses pour atteindre ses objectifs en la matière. C'était la solution la plus acceptable sur le plan politique, mais sa portée était très limitée. Les réductions d'application générale pouvaient se justifier par les gains d'efficience (productivité) dans le cas des coûts de fonctionnement généraux, mais on pouvait difficilement appliquer de telles réductions à la totalité des dépenses publiques. Cette façon de procéder a également eu un effet négatif au niveau de l'établissement des priorités de l'État, cet exercice ne semblant plus présenter grande utilité.

10. Il n'existait donc aucune assise budgétaire solide permettant de redresser la situation. Dans ces circonstances, il était très difficile de faire preuve de la discipline nécessaire à l'assainissement des finances publiques. Le problème est devenu encore plus aigu lorsque, au début des années 1990, on a utilisé pour l'établissement du budget des prévisions économiques inexactes, du fait d'une récession marquée de l'économie, la pire du genre depuis la crise de 1929 : les hypothèses économiques étaient constamment trop optimistes. Année après année, les états financiers du gouvernement étaient moins reluisants qu'on ne l'avait prévu.

11. C'est dans ce contexte que la situation financière de l'État s'est détériorée au cours des années 1980 et au début des années 1990, ce qui a conduit aux réformes du processus budgétaire que devait apporter un nouveau gouvernement en 1994 et en 1995.

Le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor

Au Canada, la fonction budgétaire centrale incombe à la fois au ministère des Finances et au Secrétariat du Conseil du Trésor. Les responsabilités du ministère des Finances ont trait aux grands dossiers économiques et au cadre de la politique budgétaire. Ce ministère assume en outre la responsabilité directe reliée à l'exécution de plusieurs programmes de transferts. Le ministre des Finances dépose le *budget* devant le Parlement. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable essentiellement des coûts de fonctionnement et des immobilisations ainsi que des activités de gestion générale de l'appareil public, ce qui représente quelque 30 p. 100 des dépenses publiques engagées au Canada. Le président du Conseil du Trésor dépose le *Budget des dépenses* devant le Parlement. Le ministère des Finances compte 580 employés, le Secrétariat du Conseil du Trésor, 800.

Réformes du processus budgétaire

12. D'importantes réformes ont été apportées au processus budgétaire en 1994 et en 1995, avec la mise en œuvre du nouveau *Système de gestion des dépenses*. Les mesures de réforme peuvent être regroupées en deux catégories : celles qui visent à établir des contraintes budgétaires rigoureuses; et celles qui visent à assurer le respect de ces contraintes.

Établissement de contraintes budgétaires rigoureuses

13. La principale réforme a consisté à établir des contraintes budgétaires rigoureuses. Le gouvernement élu en octobre 1993 s'est engagé à ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB d'ici l'exercice 1996-1997. Au départ, les observateurs externes n'ont pas vu là un objectif particulièrement difficile à atteindre.

14. Cette opinion devait changer. Le contrecoup de la crise économique mexicaine devait rapidement être ressenti par notre économie. Le dollar canadien a connu un recul marqué, tandis que l'on observait une forte augmentation des taux d'intérêts; les agences de cotation ont révisé à la baisse la cote de crédit du gouvernement canadien. L'opinion publique a également évolué de façon radicale, ce qui constituait l'aboutissement d'un processus amorcé depuis un an ou deux déjà. Désormais, le public estimait que la réduction du déficit revêtait un caractère d'urgence, ainsi que le confirmaient les différents sondages de l'opinion publique. C'est pourquoi le gouvernement a réitéré son engagement d'assainir les finances publiques et de ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB d'ici l'exercice 1996-1997; cet objectif devenait de plus en plus ardu à atteindre en raison du contexte économique défavorable. Le gouvernement a pris les grands moyens pour faire connaître son plan d'action et pour s'assurer que le public comprenne les raisons justifiant les mesures d'austérité nécessaires. Il a notamment lancé un processus de consultation prébudgétaire, qui est commenté plus avant au chapitre consacré au rôle du Parlement.

15. Le gouvernement était beaucoup plus résolu à atteindre cet objectif que les gouvernements précédents. Il a élaboré des plans financiers sur deux ans, car il voulait être certain de pouvoir respecter ses promesses. Au plan politique, le gouvernement avait volontairement mis en place des conditions telles que le non-respect de ses objectifs économiques se serait traduit par des coûts fort élevés. La crédibilité du Canada sur les marchés financiers était déjà amoindrie en raison de l'enfilade de déficits et de l'accroissement rapide de la dette publique. Si le gouvernement ne s'était pas acquitté de ses engagements, cela aurait pu être lourd de conséquences.

16. Le gouvernement a en outre incorporé deux mécanismes institutionnels à son processus budgétaire pour en assurer l'efficacité : il a commencé à utiliser des hypothèses économiques prudentes, et il a établi une réserve pour éventualités. L'utilisation d'hypothèses économiques «optimistes» par le passé avait grandement érodé la confiance à l'égard des prévisions économiques présentées par l'État. Donc, au lieu de se fonder sur des prévisions économiques élaborées à l'interne, le gouvernement a décidé d'utiliser la moyenne des prévisions du secteur public, rajustée à la baisse. Cette mesure visait à rendre les hypothèses économiques plus crédibles, du point de vue à la fois du public et des marchés financiers.

17. Le ministère des Finances a systématiquement révisé à la baisse les prévisions du secteur public, à des fins de prudence : plus précisément, le gouvernement ajoute 50 centièmes de point de base à la moyenne des prévisions du secteur privé concernant les taux d'intérêt; les taux ainsi obtenus sont ensuite appliqués à l'ensemble du modèle économétrique du gouvernement, d'où une sous-évaluation de l'activité économique. On obtient ainsi une marge de manœuvre facilitant le respect de objectifs budgétaires du gouvernement. En guise de mesure de protection supplémentaire, le gouvernement prévoit chaque année une réserve pour éventualités de 2,5 à 3 milliards de dollars canadiens. Ces fonds peuvent servir en cas

d'erreur prévisionnelle ou si des événements impossibles à prévoir devaient survenir. Ils ne peuvent par contre être utilisés pour financer de nouvelles initiatives de dépenses. Jusqu'ici, il n'a jamais fallu avoir recours aux réserves pour éventualités, qui ont de ce fait été consacrées intégralement à la réduction du déficit ou ont été ajoutées à l'excédent budgétaire.

Hypothèses économiques prudentes

Le Canada a adopté les mesures de prudence suivantes pour garantir la crédibilité des hypothèses économiques utilisées dans le cadre du budget et pour se prémunir contre les erreurs prévisionnelles et les événements imprévisibles :

- l'utilisation de la moyenne des prévisions économiques du secteur privé;
- la révision systématique à la baisse des prévisions économiques du secteur, privé, par l'ajout de 50 centièmes de point de base aux prévisions de taux d'intérêt et par l'application de ces taux à l'ensemble du modèle économique prévisionnel;
- l'établissement de réserves pour éventualités de 2,5 à 3,0 milliards de dollars canadiens pour chaque exercice. Ces réserves ne peuvent servir qu'à compenser les erreurs prévisionnelles et les événements imprévisibles. Si elles ne sont pas utilisées, elles sont consacrées à la réduction du déficit ou viennent s'ajouter à l'excédent budgétaire.

Respect des contraintes budgétaires rigoureuses

18. Le gouvernement a compris que les réductions de portée générale ne suffisaient plus, et il a entièrement aboli les réserves de dépenses centrales, étant donné qu'il n'y avait plus de nouveaux fonds disponibles. Cette approche visait également à faire évoluer les mentalités : il était devenu nécessaire de recourir à des réductions portant sur des programmes particuliers. À cette fin, le gouvernement a lancé l'Examen des programmes, soit l'étude exhaustive du rôle du gouvernement au regard de l'économie, qui comportait l'évaluation des divers programmes publics. L'annonce de l'Examen des programmes a eu lieu dans le cadre du premier budget du nouveau gouvernement, en février 1994. Lors du lancement de cette initiative, le ministre des Finances a indiqué qu'il s'agissait d'un examen de tous les aspects rattachés aux dépenses ministérielles, de manière que le financement des programmes non prioritaires soit réduit ou éliminé, et que les ressources de plus en plus réduites du gouvernement soient affectées aux grandes priorités et aux domaines où le gouvernement fédéral est le plus à même de fournir les services requis.

19. Les autorités canadiennes évoquent trois raisons expliquant la réussite de l'Examen des programmes. La première a trait à l'atmosphère de crise qui prévalait alors. Le ministre responsable, tentant d'expliquer le succès de l'initiative, déclarait que les mesures prises étaient de dernier recours, et que, lorsque l'on est acculé au pied du mur, les choses deviennent parfois plus claires, et les décisions prises, plus judicieuses. Également, on a pris conscience à cette époque que les réductions de dépenses appliquées sans discernement à toutes les activités avaient la même incidence négative sur les programmes efficaces et utiles que sur les programmes inefficaces, et qu'il ne s'agissait pas d'une méthode viable. Enfin, la réussite de l'Examen des programmes tient en grande partie à son processus de mise en œuvre.

Calendrier de l'Examen des programmes

Février 1994	Annonce du lancement de l'Examen des programmes dans le budget
Printemps 1994	Création du secrétariat de l'Examen des programmes au Bureau du Conseil privé (secrétariat du Cabinet) Énoncé des six critères de l'Examen des programmes Évaluation par les ministères et organismes de leurs programmes Établissement d'objectifs précis pour chaque ministère et organisme
Été 1994	Mise en œuvre
Automne 1994	Examen des propositions par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor Examen des propositions par un comité de cadres supérieurs Examen des propositions par un comité de ministres de premier plan
Février 1995	Approbation des mesures par le Cabinet Présentation des mesures au Parlement dans le cadre de l'exercice budgétaire

20. Le centre de contrôle de l'Examen des programmes se situait au Bureau du Conseil privé (secrétariat du Cabinet), sous la direction du ministre responsable du renouvellement de la fonction publique. Un comité spécial du Cabinet sur l'Examen des programmes a été mis sur pied; il était composé de membres du Cabinet et de ministres de premier plan.

21. On a énoncé six critères aux fins de l'application de l'Examen des programmes; les ministères et organismes ont reçu pour mandat d'évaluer leurs programmes selon ces critères. Le processus en question n'a pas donné lieu à des économies sensibles.

22. Aussi, chaque ministère et organisme s'est vu attribuer un objectif de réduction de dépenses, variant entre 5 et 60 p. 100 des dépenses totales, objectif qui devait être atteint au bout de trois exercices, à compter de 1995-1996. Les objectifs de réductions étaient proposés par le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, et approuvés par les ministres. Ces objectifs étaient établis d'abord à partir des renseignements recueillis sur chaque programme par les organismes centraux au fil des ans. Le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor avaient participé à différents exercices de réduction des dépenses, ce qui leur avait permis de définir des réductions précises relativement aux programmes. Il est arrivé fréquemment que ces réductions ne se matérialisent pas, mais les organismes centraux ont décidé de tenir à jour l'inventaire des options de réduction des dépenses.

23. Différents facteurs ont rendu ces réductions acceptables. D'abord, ainsi que nous l'avons mentionné, on sentait l'imminence d'une crise financière au Canada. Ensuite, le ministre des Finances pouvait compter sur l'appui ferme du Premier ministre. Également, un nouveau gouvernement venait d'être élu, et les ministres n'étaient pas encore liés de façon trop étroite à leurs portefeuilles respectifs. Chaque ministre s'est vu confier la responsabilité de mettre en œuvre les changements touchant ses programmes pour atteindre les objectifs fixés. Les mesures proposées étaient examinées et commentées par un comité de cadres supérieurs (sous-ministres), puis par le comité des ministres de premier plan. Les ministres devaient fréquemment revoir les mesures qu'ils proposaient lorsque celles-ci étaient jugées irréalistes ou infaisables par les deux comités. Les ministères et organismes présentaient ensuite un plan d'activités (ou de modification des activités) expliquant de façon détaillée la manière dont celles-ci seraient modifiées en vue de respecter les objectifs de réduction. Ces mesures ont fait l'objet d'un ultime examen par le Cabinet à la mi-janvier 1995, puis ont été incorporées au budget de février. L'exercice a été repris l'année suivante,

quoique avec une portée plus limitée, ce qui fait que l'Examen des programmes s'est étendu sur quatre exercices. Cette deuxième phase de l'Examen des programmes différerait quelque peu de la première, car une grande partie des réductions visaient à financer de nouvelles initiatives de dépenses hautement prioritaires plutôt qu'à réduire le déficit.

Les six critères de l'Examen des programmes

- Le programme sert-il l'intérêt public?
- S'agit-il d'un rôle incombant à l'État?
- Le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre palier de gouvernement – provincial? – municipal?
- Le programme pourrait-il être confié au secteur privé ou à des organismes bénévoles?
- Le programme pourrait-il être exécuté de manière plus efficiente?
- Son coût est-il abordable?

24. Par ailleurs, le système des paiements de transfert aux provinces a fait l'objet d'une réforme en profondeur, dans le but de le rendre plus efficient et plus souple. Outre les réductions de dépenses découlant de la diminution des fonds transférés aux provinces, cette réforme a rendu possible un meilleur contrôle des dépenses fédérales dans ce domaine. Le nouveau Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), fondé sur une formule de transfert global aux provinces, a remplacé le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui assurait le financement des programmes provinciaux d'aide sociale selon un principe de partage des coûts, et le Financement des programmes établis (FPE), qui prenait la forme de subventions globales pour le financement des programmes provinciaux d'enseignement postsecondaire et de santé. La décision d'abandonner le principe du partage des coûts en faveur des subventions globales avait pour but d'inciter les provinces à limiter leurs dépenses supplémentaires dans le secteur social; en effet, dès lors que le gouvernement fédéral n'en finance plus une partie, les provinces doivent assumer entièrement les coûts d'expansion de leurs programmes sociaux. Le régime d'assurance-chômage a également fait l'objet d'une réforme, dans le but de le rendre moins généreux et d'en faire davantage un programme d'assurance proprement dit.

25. Les résultats de l'Examen des programmes et les modifications des grands programmes de transfert visaient à arrêter les principales variables rattachées aux dépenses publiques au cours des quatre prochaines années. Les mesures d'austérité prises en 1994 et en 1995 comportaient des objectifs de dépenses pour chaque programme jusqu'en 1998-1999. Leur mise en œuvre a bien sûr exigé un dur labeur lors de chaque exercice. On pourrait dire que les initiatives reliées à l'Examen des programmes et à la réforme des programmes de transfert étaient des correctifs ponctuels. Il importe pour le Canada de maintenir sa démarche d'austérité malgré les excédents budgétaires actuels, et d'assurer la bonne application des mécanismes de réaffectation des ressources, compte tenu du risque que ces mécanismes soient délaissés en raison de l'environnement économique et financier plus souriant.

Le processus actuel

26. Il peut être utile d'exposer les principales étapes du processus budgétaire annuel.

Processus budgétaire – calendrier	
Fin juin	Première retraite des membres du Cabinet
Fin septembre	Deuxième retraite des membres du Cabinet
Automne	Deux comités du Cabinet examinent les nouvelles initiatives de dépenses
Fin janvier	Le Cabinet étudie la stratégie budgétaire
Début février	Le Premier ministre et le ministre des Finances posent les décisions définitives concernant le budget
Février	Dépôt du budget (Budget des dépenses) devant le Parlement
1^{er} avril	Début de l'exercice
Fin juin	Approbation du budget (Budget des dépenses) par le Parlement

27. Le cycle budgétaire annuel débute par une retraite des membres du Cabinet, immédiatement après l'ajournement d'été des travaux du Parlement. Une seconde retraite a lieu juste avant la reprise des travaux, en septembre. Lors de ces retraites, le ministre des Finances présente des renseignements sur les perspectives économiques et financières et sur la politique budgétaire qui devrait être adoptée pour l'exercice. Aucune décision n'est prise à ces étapes. On pourrait dire que la première retraite sert à dégager des thèmes et à encadrer les attentes des ministres, tandis que c'est lors de la seconde que l'on commence à formuler les principaux éléments du prochain budget. Contrairement aux autres réunions du Cabinet, on ne dresse pas de procès-verbal lors de ces retraites.

28. Pendant ce temps, le ministère des Finances élabore les autres composantes du cadre budgétaire, par exemple la mise à jour des hypothèses économiques et de leur incidence sur les politiques en vigueur. Le Secrétariat du Conseil du Trésor procède pour sa part à la mise à jour des coûts de fonctionnement et des immobilisations, dans le cadre de la Mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR).

29. Les ministères élaborent de nouvelles initiatives, dans l'optique des grands thèmes de l'État abordés lors des retraites du Cabinet (ces thèmes sont présentés dans le *discours du Trône* – voir l'encadré). Les nouvelles initiatives sont présentées directement par les ministres devant le Comité sur l'union économique ou le Comité sur l'union sociale, selon la nature de chacune. Ces comités du Cabinet se réunissent chaque semaine au cours de l'automne pour se pencher sur les initiatives proposées par les ministres et pour établir un ordre de priorité à des fins de financement éventuel. Les deux comités peuvent tenir des réunions conjointes pour débattre des initiatives.

30. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a de plus lancé récemment le processus d'*intégrité des programmes*, pour combler les pénuries de fonds à l'égard des programmes *existants*. La raison en est que les processus visant à fixer l'ordre de priorité des nouvelles initiatives de dépenses peuvent ne pas prendre en compte comme il se doit les programmes en place.

31. À la toute fin de l'année, le ministre des Finances et le Premier ministre décident des fonds affectés aux initiatives de dépenses, en tenant compte notamment de l'ordre de priorité établi par les comités et des résultats du processus d'intégrité des programmes. Ils prennent les décisions finales en

matière d'affectation des fonds après avoir consulté les ministres. Bien que tous les membres du Cabinet soient au courant des grandes lignes du budget, seuls le Premier ministre et le ministre des Finances en connaissent le détail, et ce, jusqu'à son dépôt devant le Parlement.

Discours du Trône

C'est dans le discours du Trône que le gouvernement présente ses priorités à long terme. Le discours est lu au Parlement par le gouverneur général. Il est considéré comme étant le principal énoncé des orientations de l'État, et il représente un outil central pour la prise d'initiatives cohérentes. Bon nombre des thèmes qui y sont abordés sont repris dans le budget, puisque le Cabinet s'en inspire dans le choix de ses priorités. Le discours du Trône du 23 septembre 1997 exposait les priorités suivantes :

Pour un Canada plus fort
 Investir dans nos enfants
 Investir dans le domaine de la santé et des soins de qualité
 Vivre en sécurité dans nos collectivités
 Offrir des possibilités aux jeunes Canadiens
 Investir dans le savoir et la créativité
 Accroître les possibilités offertes aux communautés autochtones
 Regard vers l'avenir
 Célébration du nouveau millénaire

Conclusion

32. La situation budgétaire canadienne s'est renversée au cours des dernières années. L'ère des déficits à répétition et de l'accroissement de la dette a cédé le pas aux excédents budgétaires et à la réduction de la dette. L'Examen des programmes et les réformes des principaux programmes de transferts ont joué un rôle notable dans le dénouement de la crise budgétaire. Les résultats obtenus depuis l'exercice 1993-1994 ont grandement contribué à restaurer la crédibilité du gouvernement fédéral sous l'angle de l'exercice d'établissement du budget. On s'est efforcé d'intégrer ces nouvelles pratiques au processus budgétaire.

33. Toutefois, par suite des excédents budgétaires enregistrés ces dernières années, des pressions nouvelles s'exercent au niveau du processus budgétaire. Les deux derniers budgets ont donné lieu à des hausses marquées des dépenses de programmes. L'une des plates-formes électorales du gouvernement réélu portait sur la répartition du «dividende budgétaire» à parts égales entre les nouvelles dépenses, d'une part, et d'autre part le remboursement de la dette et les réductions d'impôt. Le gouvernement a pour objectif de déposer des budgets équilibrés ou excédentaires. Grâce aux mesures de prudence prévues dans le cadre du processus budgétaire, cette approche devrait donner lieu à des excédents budgétaires substantiels.

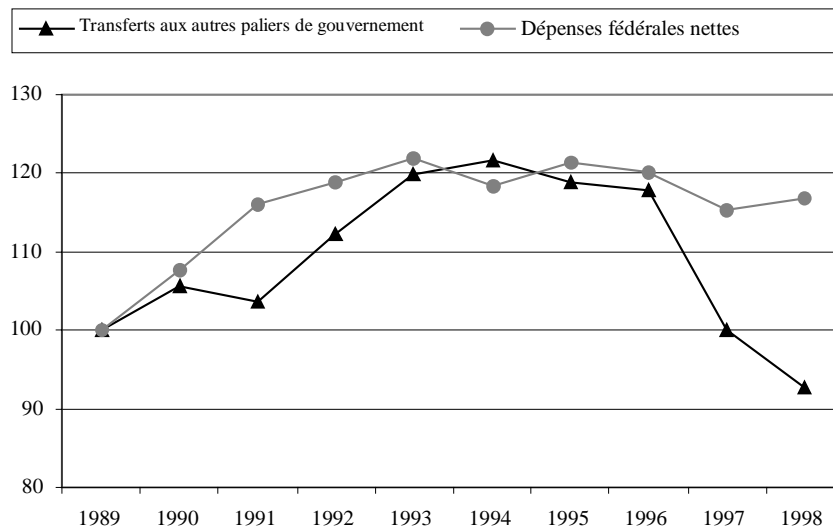
34. La dette fédérale demeure passablement plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE. Aujourd'hui encore, bien que l'assainissement des finances publiques se déroule depuis plusieurs années et que les taux d'intérêt soient remarquablement bas, les frais de la dette publique mobilisent 27 p. 100 des recettes de l'État. L'une des grandes priorités du gouvernement canadien est donc de maintenir sa discipline budgétaire, de façon à réduire la dette afin qu'elle se rapproche de celle des autres pays membres de l'OCDE.

Facteurs d'évolution du solde budgétaire fédéral

	1993-1994 à 1998-1099 (milliards de dollars)
Facteurs d'augmentation	
Réduction des dépenses de programmes	15,4
Hausse des recettes par la croissance économique	37,8
Rajustements ponctuels des recettes	2,7
Effet net des mesures touchant les recettes	0,0
Total partiel	55,9
Facteurs de réduction	
Mesures de dépenses – budgets de 1998 et de 1999	7,5
Hausse des frais de la dette publique	3,4
Réserve pour éventualités de 1998-1999	3,0
Total partiel	13,9
 Amélioration nette du solde budgétaire fédéral	 42,0

Source : Plan budgétaire, 1999.

Modifications touchant les transferts du gouvernement fédéral aux autres paliers de gouvernement 1989 = 100



Source : Comptes publics du Canada, 1998, Vol 1.

Chapitre 2
LE RÔLE DU PARLEMENT

À propos de la terminologie

Une terminologie particulière est employée dans le cadre du processus budgétaire se déroulant au Parlement. Le *budget* est le document déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances; le plan budgétaire du gouvernement y est exposé, c'est-à-dire les recettes, les dépenses et les nouvelles initiatives. Le *Budget principal des dépenses* constitue le plan détaillé des dépenses publiques pour chaque ministère et organisme; il est déposé par le président du Conseil du Trésor plusieurs jours après le budget. Ces documents et les documents connexes sont désignés par l'expression «*projets de lois de finances*». Dans le présent chapitre, le *processus budgétaire* s'entend de l'élaboration et de l'approbation du budget et du Budget des dépenses.

Introduction

35. La capacité qu'a le Parlement de modifier les «projets de loi de finances» du gouvernement est limitée à la fois par la constitution, par la tradition politique et par certains mécanismes institutionnels.

36. La constitution canadienne confère au gouvernement le pouvoir exclusif de proposer des dépenses. Le Parlement ne peut pour sa part qu'approuver les dépenses proposées dans leur intégralité, assortir son approbation d'une réduction des niveaux de dépenses, ou encore les rejeter. Le Parlement ne peut proposer de nouveaux programmes de dépenses ni majorer les fonds demandés. On retrouve cette disposition constitutionnelle dans tous les pays dont la constitution est issue de Westminster; elle est inspirée de pratiques budgétaires qui avaient cours en Grande-Bretagne au XVIII^e siècle, où le monarque présentait au Parlement une «facture» au titre de ses dépenses; ce n'était donc pas le Parlement qui prenait l'initiative d'octroyer des fonds au monarque.

37. Le principe de la question de confiance limite elle aussi le rôle du Parlement : tout vote portant sur un projet de loi de finances est réputé être un vote de confiance envers le gouvernement. Ce principe n'est enchâssé dans aucun texte juridique; il s'agit d'une tradition politique respectée par les partis. La question de confiance fait l'objet d'une application très stricte au Canada, où *tout* vote relatif à un projet de loi de finances est vu comme un vote de confiance. Aucune modification des propositions du gouvernement n'est autorisée. Ainsi, le gouvernement Clark a dû renoncer au pouvoir en 1979 par suite du refus du Parlement d'adopter le budget qu'il proposait. En général, le gouvernement s'assure que les mesures budgétaires qu'il met de l'avant sont appuyées par le Parlement avant de les présenter, ou il peut en supprimer certains éléments dans l'éventualité où l'appui du Parlement n'est pas garanti.

38. Le Parlement n'approuve pas le Budget principal des dépenses avant le début de l'exercice; en effet, l'exercice commence le 1^{er} avril, mais le Budget principal des dépenses est approuvé juste avant l'ajournement d'été, à la fin juin. (Entre-temps, le financement des activités de l'état est assuré conformément à des dispositions spéciales; nous reviendrons sur cette question dans la suite du chapitre.)

Ainsi, un trimestre s'est écoulé lorsque le Parlement approuve officiellement le Budget principal des dépenses du gouvernement.

39. Autre facteur limitant le rôle du Parlement dans le cadre du processus budgétaire : plus de 70 p. 100 des dépenses publiques ne sont pas financées au moyen de crédits annuels prévus dans le budget, parce qu'elles ont été approuvées de façon permanente au moyen d'une loi du Parlement. Ces dépenses peuvent être classées en trois grandes catégories : les intérêts et autres frais de la dette publique; les programmes de transferts (subventions) aux administrations provinciales (ces programmes doivent être renouvelés tous les cinq ans); et divers programmes de prestations dont la législation habilitante comporte une autorisation de dépenser permanente. Le Parlement n'a pas à approuver les crédits affectés à ces programmes chaque année, ni même à en faire l'examen.

40. Tous ces facteurs ont fait que les députés passent peu de temps à débattre du Budget principal des dépenses. Un rapport récent du Comité permanent de la procédure et de la Chambre présentait les résultats d'un sondage auprès de députés, dont certains, commentant le système en place, ont fait état d'un profond sentiment d'insatisfaction, disant qu'il s'agissait d'une perte de temps pure et simple, d'un examen superficiel, et que les efforts déployés pour apporter des changements étaient futiles³. Ajoutons qu'un grand nombre de nouveaux députés ont été élus lors des dernières élections, ce qui a passablement réduit la connaissance institutionnelle du processus budgétaire et des travaux connexes du Parlement.

41. Différentes mesures de réforme du rôle du Parlement dans le cadre du processus budgétaire ont été prises au cours des dernières années. Il en sera question dans l'exposé général des travaux parlementaires relatifs au budget.

Le Parlement canadien

Le Parlement canadien se compose de deux chambres : la Chambre des communes et le Sénat. La Chambre des communes accueille 301 députés élus dans leur circonscription; leur mandat dure cinq ans. Les sénateurs ne sont pas élus : on en compte généralement 104, nommés à vie par les premiers ministres, l'âge de la retraite obligatoire étant fixé à 75 ans. Conformément à la constitution, les questions budgétaires relèvent au premier chef de la Chambre des communes. Cinq partis politiques sont représentés à la Chambre des communes (plus deux députés indépendants). Les prochaines élections générales auront lieu d'ici 2001.

Processus budgétaire – travaux du Parlement

42. Les activités du Parlement ayant trait au processus budgétaire se déroulent en deux temps : d'abord, le processus de consultation prébudgétaire; puis, le processus d'approbation.

Le processus de consultation prébudgétaire

43. À l'automne de 1994, un processus officiel de consultation prébudgétaire structuré autour du Parlement a été mis en application; jusqu'alors, le ministre des Finances menait des consultations auprès de certaines parties concernées à l'occasion de discussions directes. Ce processus officiel est l'une des mesures prises par le gouvernement pour modérer la portée du secret entourant la préparation du budget, qui faisait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses. Les consultations prébudgétaires avaient officiellement comme objectif de mettre à la disposition des Canadiennes et des Canadiens un mécanisme officiel leur permettant de formuler des suggestions à propos du contenu du prochain budget. Il semble toutefois que le

processus a été établi d'abord pour conscientiser le public à propos de la situation budgétaire et pour faire mieux accepter des décisions budgétaires parfois ardues. Le fait de recourir à cette fin au Parlement a également favorisé la participation des partis d'opposition au débat.

Le processus de consultation prébudgétaire

Fin septembre	Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes entame les audiences publiques sur la politique budgétaire.
Mi-octobre	Le ministre des Finances expose les grands thèmes du budget au comité et publie la <i>Mise à jour économique et financière</i> .
Fin novembre	Les audiences publiques tenues par le comité sur le budget prennent fin.
Début décembre	Le comité présente son rapport sur les consultations prébudgétaires.
Mi-décembre	La politique budgétaire fait l'objet d'un débat à la Chambre des communes. Ce débat ne donne pas lieu à un vote.

44. C'est à la mi-octobre que le ministre des Finances comparaît devant le Comité permanent des finances. Il s'agit d'un événement d'importance, qui est télédiffusé dans tout le pays. Le ministre présente un exposé de la situation économique actuelle et des prévisions, et les situe par rapport aux grands objectifs de la politique budgétaire. Simultanément, le ministère des Finances publie la *Mise à jour économique et financière*, qui contient les données sur lesquelles est fondé l'exposé du ministre. Celui-ci formule en outre des questions précises au sujet desquelles il souhaite obtenir les observations du comité après la tenue des consultations.

45. Le comité poursuit ensuite ses audiences publiques; il en a tenu vingt en 1998, dans dix endroits situés d'un bout à l'autre du Canada. Par le passé, ces audiences prenaient parfois la forme de séances de discussions ouvertes, auxquelles pouvaient participer les simples citoyens, ou de réunions lors desquelles des groupes d'intérêt font des présentations. Le comité termine ses audiences et présente un rapport au début du mois de décembre. Ce rapport sert d'assise pour la formulation des mesures budgétaires. Le rapport du comité exprime la position de la majorité, mais on y trouve aussi plusieurs opinions dissidentes. Ces dernières années, les partis d'opposition ont choisi de consacrer une des journées de travaux parlementaires qui leur sont réservées à la tenue d'un débat sur la politique budgétaire à partir du rapport et des opinions dissidentes. Cependant, ce débat ne donne pas lieu à un vote.

46. Il faut souligner que le Parlement ne joue aucun rôle d'ordre décisionnel dans ce processus. Les consultations prébudgétaires ont commencé au cours de la crise financière du milieu des années 1990; leur but était de promouvoir la politique budgétaire du gouvernement. Bien que la nature même des défis financiers du Canada ait évolué au fil des ans, rien n'indique que ce processus sera abandonné. Les consultations prébudgétaires ont grandement contribué à rendre le processus budgétaire plus transparent et à donner au public le sentiment de pouvoir exercer une influence réelle.

Le processus d'approbation du budget

47. Le gouvernement dépose différents documents devant le Parlement au début du processus d'approbation :

- le budget;
- le Budget principal des dépenses;

- les rapports sur les plans et priorités, qui font partie du Budget principal des dépenses.

48. Le budget est l'exposé exhaustif du cadre financier du gouvernement, établi conformément aux priorités stratégiques formulées dans le discours du Trône. Le budget traite des recettes, des dépenses, de l'excédent (ou du déficit) budgétaire, ces données agrégées étant reliées au contexte économique. Le budget contient également des renseignements techniques détaillés sur les modifications envisagées des lois fiscales. Le budget est déposé par le ministre des Finances.

49. Le Budget principal des dépenses donne le détail des dépenses du gouvernement. Il se compose de trois parties : la partie I donne l'aperçu général des dépenses publiques et établit des liens entre le budget et la partie II du Budget des dépenses. Cette deuxième partie énumère chaque dépense publique devant obtenir l'approbation du Parlement; on retrouve également dans cette partie, à titre de renseignement, les coûts estimatifs des programmes législatifs (programmes dont les dépenses font déjà l'objet d'une approbation dans une loi). Le Budget des dépenses est de nature essentiellement juridique. Le Budget principal des dépenses est déposé par le président du Conseil du Trésor.

50. Les rapports sur les plans et priorités existent depuis 1994, remplaçant la partie III du Budget principal des dépenses⁴. Ces rapports sont préparés par chaque ministère et organisme. Ils sont structurés de manière à fournir des données détaillées; les résultats pour chaque programme sont présentés selon une optique plus stratégique et couvrent de nombreuses années. On y trouve de l'information sur les objectifs, les initiatives et les résultats prévus, de même que des renvois aux ressources connexes requises dans une perspective de trois ans. Pour l'exercice en cours, plus de 80 rapports ont été déposés devant le Parlement par le président du Conseil du Trésor au nom du ministre responsable du ministère ou de l'organisme concerné. Cette question est traitée plus avant dans la suite du rapport.

Budget supplémentaire des dépenses

Le Budget principal des dépenses sert uniquement au financement des programmes et des activités qui font déjà l'objet d'une autorisation du Parlement, c'est-à-dire pour lesquels il existe une loi habilitante. Dans le cadre du Budget supplémentaire des dépenses, déposé plus tard dans l'année, le Parlement sera requis d'approuver le financement d'autres initiatives, une fois adoptées les dispositions législatives nécessaires. Le Budget supplémentaire des dépenses sert également à octroyer des fonds en cas d'événement imprévu. Une réserve est prévue pour le financement des nouvelles initiatives et des imprévus. En 1998, les projets de loi de crédits adoptés dans la foulée du Budget supplémentaire des dépenses ont entraîné une majoration de plus de 5 p. 100 des autorisations de dépenser totales.

51. Le Budget des dépenses doit être déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} mars, soit un mois avant le début de l'exercice. Il n'existe pas d'exigence équivalente dans la législation par rapport au dépôt du budget. En fait, aucune disposition législative n'exige le dépôt du budget. Dans les faits, toutefois, le budget est déposé devant le Parlement plusieurs jours avant le Budget des dépenses, de façon à exposer le contexte dans lequel il convient de considérer ce dernier. Les rapports sur les plans et priorités doivent être déposés au plus tard le 31 mars, soit la veille du nouvel exercice. Auparavant, la partie III était déposée en même temps que les parties I et II.

Processus d'approbation du budget

Fin février	Le ministre des Finances dépose le budget. Le président du Conseil du Trésor dépose le Budget des dépenses. Les comités permanents commencent l'examen du Budget des dépenses.
Fin mars	Le président du Conseil du Trésor présente le Rapport sur les plans et priorités de chaque ministère et organisme. Le Parlement accorde des crédits provisoires jusqu'à la fin juin.
1^{er} avril	Début de l'exercice.
Fin mai	Rapport des comités permanents sur le Budget des dépenses.
Fin juin	Approbation du Budget des dépenses.

52. Après la présentation des documents budgétaires par le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor, la Chambre des communes entame les *travaux des subsides*. Étant donné que le Parlement n'achèvera ses travaux que tout juste avant l'ajournement d'été, il accorde au gouvernement des *crédits provisoires* pour la période débutant le 1^{er} avril et se terminant à la fin juin. Le gouvernement disposera ainsi des fonds requis pour exercer ses activités.

53. Le Budget des dépenses est ensuite transmis aux comités permanents de la Chambre des communes. Chaque comité examine les composantes du Budget des dépenses qui relèvent de son mandat; par exemple, le Comité permanent de l'agriculture examine les dépenses envisagées d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada. Par contre, il n'existe pas de comité ayant pour tâche de coordonner l'examen du Budget des dépenses ou d'en examiner les données agrégées. Certaines réformes ont été apportées afin que les comités permanents disposent d'une information de meilleure qualité dans le cadre de l'examen du Budget des dépenses – l'une de ces réformes a notamment donné naissance aux rapports sur les plans et priorités. Les comités permanents peuvent demander aux ministres, à des cadres supérieurs ou à des parties concernées de comparaître devant eux. Ces comités ont jusqu'au 31 mai pour faire rapport à la Chambre des communes à propos du Budget des dépenses, à défaut de quoi ils sont réputés avoir présenté un tel rapport. Cette mesure vise à éviter que le déroulement du processus budgétaire soit retardé.

54. Dans les faits, les comités ne présentent généralement pas de rapport. Un cadre supérieur d'un ministère a indiqué que c'était le ministère qui avait communiqué avec le comité pour lui présenter son rapport sur les plans et priorités, et non l'inverse. À la fin de la présentation, les membres du comité ont posé des questions sur les *raisons* pour lesquelles le ministère avait tenu à présenter le rapport, et non sur les données contenues dans ce rapport – et il ne s'agit pas d'un cas unique.

55. Les règles applicables aux activités de la Chambre sont contenues dans le Règlement, en application duquel un certain nombre de jours sont réservés aux débats en séance plénière sur les dépenses proposées du gouvernement. Il y a vingt jours ainsi réservés, dont 19 sont accordés à l'opposition : autrement dit, les partis d'opposition peuvent choisir le sujet à débat de leur choix lors de ces jours particuliers. L'opposition fait usage de toutes ces journées, mais les débats ne portent pas en soi sur le Budget des dépenses. Il s'agit simplement d'une occasion pour les partis d'opposition de mener des débats politiques sur les sujets de leur choix, d'autant plus que les jours en question surviennent tout au long de l'année au lieu d'être regroupés juste avant l'approbation du Budget des dépenses. Un vote est tenu sur le Budget des dépenses à la fin juin.

56. En avril 1997, le Comité permanent de la procédure et de la Chambre a recommandé que l'on autorise les comités permanents à proposer, dans leurs rapports à la Chambre des communes, des réaffectations de fonds pouvant atteindre 5 p. 100 des fonds du Budget des dépenses qui relèvent de leur compétence. Il a aussi recommandé une nouvelle interprétation d'autres conventions en vigueur afin que le gouvernement dépose devant la Chambre un plan de dépenses modifié en fonction de ces propositions. Le gouvernement pourrait ensuite accepter ou rejeter les mesures proposées par les comités et expliquer ses motifs à la Chambre. Cette recommandation a été rejetée par le gouvernement.

Le vérificateur général

Le vérificateur général exerce ses activités au nom du Parlement.

En 1977, le mandat du vérificateur général a été étendu de façon qu'il puisse procéder à des vérifications axées sur l'optimisation des ressources. Depuis, le vérificateur général a davantage mis l'accent sur ce type de vérification. Le plus récent Rapport sur les plans et priorités du vérificateur général indique que les vérifications axées sur l'optimisation des ressources représentent environ 60 p. 100 de ses activités. Depuis un certain temps, le gouvernement accorde une importance accrue aux rapports sur les résultats par les organismes publics. Les mesures législatives prises récemment concernant les organismes issus de la diversification des modes de prestation de services portent que le vérificateur général examine la validité des données sur le rendement fournies par ces organismes.

Conclusion

57. Il ressort de cet exposé que le Parlement ne peut modifier les projets de loi de finances une fois que ceux-ci sont déposés, car cela correspondrait à un vote de censure envers le gouvernement, conformément au principe de la question de confiance tel qu'il est interprété à l'heure actuelle. Ce point tend toutefois à faire oublier que le gouvernement effectue des consultations poussées auprès du Parlement avant le dépôt des projets de loi de finances, afin de s'assurer qu'ils obtiennent son soutien. De même, le gouvernement éliminera des aspects de son cadre budgétaire s'il n'est pas certain d'obtenir l'appui de la majorité à leur égard. Le Parlement exerce donc une influence tangible, bien qu'indirecte, sur le gouvernement. Il ne semble pas que l'on veuille rendre le rôle du Parlement plus explicite en assouplissant l'interprétation des conventions régissant ce rôle dans le cadre du processus budgétaire ni en effectuant la réforme de certaines caractéristiques institutionnelles reliées aux travaux du Parlement dans le cadre du processus budgétaire.

Chapitre 3

GESTION ET REDDITION DE COMPTES

58. Diverses réformes ont été apportées au cours des dernières années aux pratiques de gestion du gouvernement du Canada. Le présent chapitre porte sur de ces réformes : il traite d'abord de la réduction des mécanismes de contrôle centralisés (gestion des ressources humaines et prestation de services communs), puis des nouvelles initiatives de gestion financière et des nouveaux systèmes de responsabilisation axés sur les résultats. Mais d'abord, on y présente brièvement la structure organisationnelle du gouvernement, de façon à mieux situer les réformes effectuées.

Structure organisationnelle du gouvernement

59. La structure des organisations que l'on retrouve à l'intérieur du gouvernement du Canada peut varier considérablement : ministères, organismes de services de nature variée, tribunaux, organismes quasi-judiciaires et sociétés d'État, ces trois dernières catégories étant désignées sous le nom d'«organismes», pour des raisons d'ordre pratique, en dépit de l'absence d'uniformité de leur organisation. Ils diffèrent les uns des autres au plan de leur mandat, des liens les unissant au ministre responsable, de la marge de manœuvre accordée à leurs gestionnaires et de la nature du cadre de reddition de comptes applicable aux ministres et aux employés. Chaque ministère et organisme relève d'un ministre et, par le truchement de ce dernier, du Parlement. Chaque ministre supervise ainsi divers organismes indépendants mais reliés les uns aux autres.

60. Un *ministère* comble les besoins de son ministre et du gouvernement – il définit les lois et les politiques, et il assure la prestation des services exigeant une orientation et une supervision ministérielle périodique. Les lois habilitant chaque ministère confèrent au ministre le pouvoir de gestion et de direction du ministère. On en compte actuellement 24.

61. En plus des services de soutien au ministre, les ministères sont responsables d'importantes fonctions de prestation de services (y compris les conseils d'orientation connexes). Il s'agit en général de responsabilités très étendues. Près de la moitié des fonctionnaires sont directement à l'emploi de ministères. Le plus important compte près de 40 000 employés. Certaines fonctions de prestation de services des ministères ont été organisées sous forme d'organismes de services spéciaux (OSS), établis en 1989. Les OSS font partie intégrante des ministères et ont généralement pour tâche d'encadrer les activités assorties de frais d'utilisation couvrant une bonne partie des dépenses qui s'y rattachent.

62. L'organigramme type d'un ministère présente une configuration hiérarchico-fonctionnelle. Le cadre supérieur ayant le niveau le plus élevé est le sous-ministre. Dans certains ministères, il dispose d'un adjoint immédiat, le sous-ministre associé. Les cadres supérieurs qui viennent immédiatement après dans la hiérarchie sont les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux. Le dirigeant d'un organisme de service spécial se situe normalement au niveau du sous-ministre adjoint ou du directeur général. Le sous-ministre est responsable de la gestion du ministère et est responsable devant le ministre de toute mesure prise par les cadres ministériels. Le Premier ministre joue un rôle central dans la sélection des sous-ministres et des sous-ministres associés, bien que ceux-ci soient nommés officiellement par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Premier ministre. Les sous-ministres ont habituellement un mandat d'une durée de quatre ou cinq ans, et ils ont la plupart du temps servi dans la fonction publique.

63. Les *organismes de services* fournissent des services conformément à une orientation et à un cadre législatif convenus. On en compte actuellement une cinquantaine. La gestion de ces organismes est

généralement axée davantage sur les résultats, et ils font l'objet d'une surveillance ministérielle de portée générale, sans plus. Nombre d'entre eux sont créés au moyen d'une loi, qui précise en outre leurs mécanismes de reddition de comptes. C'est normalement le ministre qui est responsable des organismes. Même si les modes de reddition de comptes entre le dirigeant de l'organisme, le Parlement et le ministre varient pour chaque organisme, c'est la plupart du temps le dirigeant de celui-ci, se conformant à l'orientation donnée par le ministre, qui est responsable de sa gestion.

64. Trois organismes issus de la diversification des modes de prestation de services ont été mis sur pied récemment : l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et l'Agence Parcs Canada. Ces organismes ont notamment pour mission d'améliorer le service au public, grâce entre autres au regroupement des services similaires fournis par un ou plusieurs ministères ou organismes, ou à l'exécution d'activités de même nature exercées par différents paliers de gouvernement. L'objectif est ici de considérer les services offerts par les organismes du point de vue des citoyens qui s'en prévalent, et de s'efforcer de supprimer les obstacles d'ordre institutionnel ou rattachés aux champs de compétence.

65. *Les tribunaux et les organismes quasi-judiciaires* prennent des décisions ou entendent des appels dans le but d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques, et ce, de façon objective et sans lien de dépendance avec le gouvernement. Leur principale caractéristique tient justement à leur indépendance par rapport au gouvernement. Il en existe actuellement 26, souvent de petite taille, comptant moins de dix employés ayant pour tâche d'entendre des appels à l'égard de questions administratives. Le rôle du ministre à leur endroit se borne en général à faire des recommandations au gouverneur général en conseil concernant la nomination de leurs membres. Le ministre dépose également leurs rapports sur les plans et priorités et leurs rapports annuels au Parlement. Le président de ces organismes est en général le premier dirigeant d'un tribunal, qui en supervise et en dirige les travaux.

66. Les *sociétés d'État* fournissent des services à la façon du secteur privé, en conformité avec une orientation et un cadre législatif convenus. Les ministres en assurent la supervision en approuvant leurs plans d'activités et en déposant leurs rapports annuels au Parlement. Il y a actuellement 37 sociétés d'État. La Société canadienne des postes est celle qui compte, de loin, le plus d'employés, soit plus de 40 000. De nombreuses sociétés ont été privatisées au cours des années 1980 et au début des années 1990. Les sociétés d'État sont régies par des dispositions législatives qui leur sont propres, et qui énoncent les responsabilités du ministre, du conseil d'administration et de l'administrateur général. Elles rendent compte au Parlement par le truchement des ministres, qui ont entre autres la tâche de recommander au gouverneur en conseil le nom des personnes pouvant être nommées au sein de leur conseil d'administration. Les ministres approuvent le plan d'activité des sociétés d'État avant de le présenter au Conseil du Trésor, et ils déposent leur rapport annuel au Parlement. Le président et chef de la direction d'une société d'État dirige et supervise les activités de celle-ci au nom du conseil d'administration.

67. Notons deux caractéristiques de la structure organisationnelle du gouvernement du Canada. D'abord, on retrouve une grande variété d'organisations. Le gouvernement se fait un point d'honneur de structurer chaque organisme d'après le genre d'activités qu'il exerce. Ensuite, la plupart des organismes rendent compte directement au ministre au lieu de devoir passer par le ministère. On pourrait croire que cette façon de faire peut poser problème aux ministres, étant donné le grand nombre d'organismes qui relèvent directement d'eux. Toutefois, les fonctionnaires canadiens indiquent que le système fonctionne de manière fort efficace et efficiente.

Réduction des mécanismes de contrôle des activités

68. Des progrès notables ont été réalisés en vue de réduire les mécanismes de contrôle des activités dans l'administration publique du Canada. Un système de *budgets de fonctionnement* a été mis en œuvre en 1993. En règle générale, les coûts de fonctionnement sont regroupés en un crédit unique. Le gouvernement continue toutefois d'appliquer des politiques centralisées dans certains secteurs, notamment la gestion des ressources humaines et la prestation de services communs.

Gestion des ressources humaines

69. La gestion des ressources humaines au Canada a toujours été une fonction centralisée. La Commission de la fonction publique (CFP), qui relève du Parlement, et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) sont les principaux organismes centraux responsables de la gestion des ressources humaines. La Commission de la fonction publique a le pouvoir exclusif de nomination à l'égard de la plupart des fonctionnaires, qu'il s'agisse de personnes nouvellement embauchées ou de fonctionnaires nommés à un autre poste à l'intérieur de la fonction publique. Son mandat est de garantir que les nominations sont prises selon le mérite des employés, sans favoritisme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du Conseil du Trésor, est l'employeur de la plus grande partie des fonctionnaires. Toutes les conventions salariales sont conclues par le SCT et les représentants des fonctionnaires pour l'ensemble de la fonction publique, et le financement connexe est centralisé. Pour sa part, le greffier du Conseil privé est officiellement le dirigeant de la fonction publique.

70. Le rôle de la Commission de la fonction publique en matière de dotation a fait l'objet de réformes, mais la commission continue d'exercer les activités de recrutement pour la plupart des fonctionnaires. Les ministères n'annoncent généralement pas les postes à doter, à moins d'avoir l'approbation de la CFP. Le recrutement à l'externe est effectué essentiellement par la CFP de façon centralisée, pour le compte des ministères. L'encadré suivant donne un aperçu de la diversité des postes à pourvoir par la CFP en mars 1999.

EXEMPLES DE POSTES À POURVOIR Commission de la fonction publique – le 10 mars 1999

- Agent de liaison avec le Cabinet
- Agent principal responsable des budgets
- Aumônier
- Chercheur scientifique
- Avocat
- Psychologue principal
- Agent des finances et du marketing
- Technicien en biochimie végétale
- Infirmier
- Hydrographe
- Concepteur de sites Web
- Inspecteur de navigabilité
- Gestionnaire de terrain de camping

71. Lorsque la CFP a annoncé les postes à combler et qu'un certain nombre de candidatures ont été reçues, celles-ci sont transmises au ministère concerné. La CFP a délégué une partie de son pouvoir de

nomination au sous-ministre de chaque ministère; auparavant, elle effectuait directement les nominations. Le terme «sous-ministre» est employé dans ce contexte, bien qu'il fasse référence à l'administrateur général de chaque organisme faisant partie d'un portefeuille, exception faite des sociétés d'État, dont les pratiques de gestion des ressources humaines se rapprochent davantage de celles du secteur privé, régi de façon générale par le *Code canadien du travail*. La délégation du pouvoir de nomination de la CFP aux sous-ministres fait l'objet de négociations particulières pour chaque organisme. Les nominations à l'interne effectuées par les ministères peuvent faire l'objet d'un appel devant la CFP. Les ministères estiment que les pouvoirs délégués sont de nature normative et sont axés sur les exigences de la procédure. Il n'est pas rare qu'une mesure de dotation s'étire sur six mois ou un an, quoiqu'elle puisse se dérouler plus rapidement, ou plus lentement. Il faut tenir compte du fait que la CFP demeure responsable des nominations sur le plan légal, puisqu'elle a délégué aux sous-ministres le pouvoir de faire des nominations en son nom. En dépit de la délégation de ces pouvoirs aux sous-ministres, la CFP continue d'employer plus de 1 200 personnes.

72. Les ministères ont aussi obtenu récemment une plus grande latitude pour muter un employé d'un poste à un autre de même niveau à l'intérieur d'un ministère ou d'un ministère à l'autre. Une autre initiative en cours, la *Norme générale de classification*, vise à réduire le nombre de groupes professionnels et de niveaux à l'intérieur de chaque groupe. Il existe actuellement 72 groupes professionnels. Cette rationalisation du système de classification favorisera une plus grande mobilité du personnel à l'intérieur de la fonction publique. Il est en outre plus facile maintenant d'embaucher des travailleurs occasionnels, notamment les travailleurs saisonniers, qui ne sont pas assujettis à la procédure officielle de recrutement et de nomination.

Le groupe de la direction

Les pouvoirs de nomination délégués par la Commission de la fonction publique ne s'étendent pas au groupe de la direction. Il s'agit principalement des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux et des directeurs, dont la nomination relève directement de la Commission de la fonction publique. Les sous-ministres et les sous-ministres associés sont pour leur part nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Premier ministre.

73. Ainsi que cela a été mentionné, le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'employeur de la plupart des fonctionnaires. Dans le cadre des activités quotidiennes des ministères et organismes, le contrôle et la supervision de ces fonctionnaires incombe aux sous-ministres. La principale tâche du Secrétariat du Conseil du Trésor en sa qualité d'employeur est de négocier les conventions collectives avec les syndicats. Le Secrétariat du Conseil du Trésor remplit aussi un rôle de gestion générale en matière de ressources humaines, exception faite des activités de recrutement et de nomination, comme nous l'avons vu. Il élabore les politiques, les normes et les pratiques applicables dans différents domaines : formation et perfectionnement, régimes de retraite, programmes d'assurance, déplacements et déménagements, classification des postes, etc. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est directement responsable des normes et de la structure de classification, mais il a délégué ses responsabilités d'application des mesures de classification, conformément aux normes en question, aux ministères pour tous les postes de niveau inférieur à celui de sous-ministre adjoint. On remarquera que, dans le cadre du programme d'assainissement des finances publiques, le Canada a adopté des dispositions législatives portant l'interruption des négociations collectives et le gel des salaires. Toutefois, les négociations collectives ont maintenant repris. Toutes les conventions collectives sont négociées centralement. Il existe peu de variations régionales au niveau de la rémunération; on n'accorde pas de primes au rendement (exception faite du groupe de la direction et de certains autres cadres supérieurs); et il n'existe pas non plus de système de négociation à double palier, qui permettrait de négocier centralement une convention cadre, tandis que des négociations se poursuivraient au niveau des ministères. Des consultations étendues sont cependant menées par le Secrétariat du Conseil du Trésor auprès de représentants ministériels dans le cadre du

processus de négociation collective. Le financement découlant des conventions collectives est assuré centralement. Mentionnons encore qu'il existait, jusqu'en 1993, des plafonds d'années-personnes, dont l'application relevait du Secrétariat du Conseil du Trésor.

74. Certains organismes publics ont un statut d'«employeur distinct» et, à ce titre, ne sont pas assujettis à bon nombre des mesures de contrôle centralisées en matière de gestion des ressources humaines. Ils peuvent embaucher et nommer leurs employés, ainsi que conclure avec eux des conventions collectives distinctes. Par contre, ils devaient faire approuver leur mandat de négociation par le Secrétariat du Conseil du Trésor, le but étant d'éviter qu'ils consentent des hausses de salaires supérieures à celles accordées par le SCT. Plus récemment, cette exigence d'approbation du mandat de négociation a fait l'objet d'un examen relativement aux nouveaux employeurs distincts, et elle a été supprimée dans certains cas. Soulignons que le statut d'employeur distinct n'est pas réservé aux organismes de petite taille. Ainsi, le ministère du Revenu national est devenu l'Agence des douanes et du revenu du Canada (organisme issu de la diversification des modes de prestation de services) et a maintenant le statut d'employeur distinct : cette agence emploie 40 000 fonctionnaires.

75. Le Canada délaisse les mécanismes de contrôle centralisés en matière de gestion des ressources humaines. Le statut d'employeur distinct accordé aux organismes issus de la diversification des modes de prestation de services doit être considéré plus comme une mesure de réforme que comme une évolution systémique. Les leçons apprises grâce aux organismes issus de la diversification des modes de prestation de services pourraient être fort utiles pour orienter les réformes sur ce plan.

Prestation de services communs

76. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi des politiques exhaustives régissant la prestation de services communs.

77. La fourniture des installations matérielles (espaces à bureaux) aux organismes publics constitue l'exemple parfait. En règle générale, toutes les installations matérielles sont fournies par un même organisme central, qui attribue des espaces à bureaux aux ministères, sans demander de loyer en contrepartie. Il a plutôt droit à un crédit budgétaire direct, ce qui fait qu'il fournit des services «gratuits».

78. De même, tous les ministères doivent faire appel aux services juridiques du ministère de la Justice, ces services n'étant pas assortis de frais. Le ministère de la Justice a lui aussi droit à un crédit budgétaire direct, puis il fournit ses services gratuitement. Les ministères ne sont pas autorisés à embaucher des avocats ou à conclure des marchés de services juridiques, à moins d'obtenir l'approbation du ministère de la Justice; ils doivent alors faire la preuve qu'ils ont besoin d'une expertise spécialisée que ne possède pas le ministère de la Justice. Le coût de ces services juridiques complémentaires est imputé directement aux ministères en question.

79. Le Budget des dépenses précise, à titre de renseignement, la valeur des services communs fournis sans frais à chaque ministère et organisme. Il convient d'indiquer que le Canada est en voie d'appliquer des frais d'utilisation et d'accorder la liberté de choix en matière de prestation de services communs. Les services de traduction ont entre autres été transformés conformément à ce nouveau cadre de nature commerciale. (L'anglais et le français sont les deux langues officielles du Canada.)

Initiatives de gestion financière

80. Le Canada a été l'un des premiers pays au monde à abandonner les normes de comptabilité de caisse et à opter pour les normes de comptabilité d'exercice. À la fin des années 1980, le Canada utilisait la

méthode de comptabilité d'exercice modifiée. La principale différence entre cette méthode et la méthode de comptabilité d'exercice tient à ce que les dépenses en immobilisations corporelles sont immédiatement passées en charge en comptabilité d'exercice modifiée, alors qu'elles sont capitalisées (inscrites au bilan à titre d'éléments d'actif) en comptabilité d'exercice, seul l'amortissement annuel étant passé en charge (dans l'état des résultats). Dans le budget de 1995, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement adopterait la méthode de comptabilité d'exercice à compter de l'exercice 2001-2002. Cependant, le budget continuera d'être établi conformément à la comptabilité d'exercice modifiée. L'utilisation de méthodes comptables différentes pour le budget et pour les rapports financiers pourrait causer des problèmes. Précisons que l'on se penche actuellement sur les répercussions qu'aurait le recours à la comptabilité d'exercice pour le budget sont étudiées.

81. Le Canada autorise le report des crédits inutilisés dans le but de favoriser de saines pratiques de gestion de trésorerie. Le mécanisme de report a été mis en application lors de l'exercice 1993-1994; lors de cet exercice, les reports ne pouvaient excéder 2 p. 100 dans le cas des coûts de fonctionnement; l'année suivante, ce maximum a été porté à 5 p. 100. Il existe aussi un mécanisme de report des autorisations de crédit inutilisées; chaque report de ce genre devant être approuvé. Il faut mentionner que les reports ne font pas l'objet d'une autorisation permanente du Parlement; plutôt, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor ajoutent le montant du report prospectif aux fonds faisant l'objet de l'approbation du Parlement pour l'exercice suivant. Les crédits annuels des nouveaux organismes issus de la diversification des modes de prestation de services ne peuvent faire l'objet d'un report que deux ans après le début de l'exercice où ils ont été accordés.

82. Le système de gestion financière du Canada ne comporte pas de mesures incitatives, par exemple le paiement d'intérêts sur les soldes de trésorerie durant l'année ou un mécanisme pour les charges de capital au titre des actifs.

Fonction de contrôleur

L'expression «fonction de contrôleur» est d'usage courant au Canada. En 1977, le gouvernement a mis sur pied le Bureau du Contrôleur général, qui a depuis été intégré au Secrétariat du Conseil du Trésor. Jusqu'à récemment, la fonction de contrôleur s'entendait des activités de contrôle financier et de rapport. Cependant, le Groupe de travail indépendant chargé de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale, qui a déposé son rapport en 1998, a recommandé, d'une part, que la fonction de contrôleur ait une portée plus englobante, l'accent étant mis sur l'utilisation efficace et efficiente des deniers publics, et d'autre part que l'on fasse en sorte que les gestionnaires participent activement à la fonction de contrôleur, au lieu de se contenter d'exécuter des tâches données dans leur organisation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor mène actuellement des initiatives pilotes en ce sens.

83. Les *Comptes publics du Canada* constituent le rapport du gouvernement du Canada. Ils comportent deux volumes : le premier contient une analyse sommaire des opérations financières et les états financiers; le second présente le détail des dépenses et des recettes. Les Comptes publics font l'objet d'une vérification par le vérificateur général. Il s'agit d'un document volumineux : au total, les deux volumes comptaient plus d'un millier de pages.

84. La provenance et l'utilisation des autorisations sont précisées. La provenance est indiquée selon les catégories suivantes : disponibles des exercices antérieurs; Budget principal des dépenses; Budget supplémentaire des dépenses; redressements et virements. Les catégories d'utilisation des autorisations sont : employées au cours de l'exercice; annulées; dépassées; disponibles pour emploi dans les exercices ultérieurs; employées au cours de l'exercice précédent.

85. En plus de ces états financiers détaillés, le ministre des Finances présente au Parlement un *rapport financier annuel* portant sur la mise en œuvre du plan budgétaire. Il se compose d'un énoncé concis accompagné d'états financiers abrégés du gouvernement du Canada. Ces états financiers sont vérifiés de manière à en évaluer la conformité avec les données financières plus détaillées que l'on retrouve dans les comptes publics.

86. Tout au long de l'année, la Revue financière, publication mensuelle, compare les résultats pour chaque mois ainsi que les résultats cumulatifs de l'exercice avec les résultats enregistrés lors de la même période l'exercice précédent. La répartition des dépenses prévues dans le budget ne fait pas l'objet de comparaisons, étant donné que ni le ministère des Finances, ni le Secrétariat du Conseil du Trésor n'établissent de prévisions centralisées des flux.

Responsabilisation axée sur les résultats

87. La condition pour assouplir les mesures de contrôle et accorder plus de marge de manœuvre aux gestionnaires est que ces derniers doivent assumer la responsabilité des résultats. Bref, le contrôle s'exerce non plus au niveau des processus mais au niveau des résultats.

88. C'est au début de 1995 qu'a été lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, dont l'objectif était d'améliorer la qualité de l'information sur les dépenses fournie par les ministères, grâce surtout à la présentation d'information sur le rendement en plus de l'information financière. Dans le cadre de ce projet, la partie III du Budget des dépenses a été remplacée par les rapports sur les plans et priorités, déposés à la Chambre des communes au printemps et qui constituent un élément du cycle budgétaire annuel, ainsi que par les rapports ministériels sur le rendement, déposés à l'automne. Chaque ministère et organisme prépare ses rapports, qui sont approuvés par le ministre compétent et déposés par le président du Conseil du Trésor. La préparation de ces rapports a commencé dans le cadre d'une initiative pilote à laquelle participaient six ministères et organismes, mais tous les autres ont maintenant emboîté le pas. Le Conseil du Trésor fournit une orientation détaillée pour la préparation des rapports des ministères et organismes et précise quel doit en être le contenu.

89. Le Conseil du Trésor a établi des critères touchant les rapports sur les résultats en vue de mettre en lumière les pratiques exemplaires. Dans l'ensemble, l'information présentée par les ministères sur leur rendement doit permettre d'évaluer les résultats qu'ils ont obtenus. Il existe quatre critères garantissant la pertinence des rapports sur les résultats.

90. *Contexte et stratégies.* Le rapport doit décrire clairement la mission et le mandat de l'organisme, les objectifs qui sous-tendent ses programmes et ses services, les principales stratégies mises en œuvre pour l'atteinte de ces objectifs et le contexte dans lequel s'inscrivent ses activités. Il faut donner un aperçu des buts du programme, du contexte opérationnel et des liens avec les objectifs organisationnels généraux, ce qui servira de point de référence pour l'interprétation de l'information sur le rendement. Les *grandes stratégies* employées, qui prennent notamment la forme de secteurs d'activité, doivent être clairement exposées, de même que les sous-objectifs connexes et les liens avec les principaux intervenants au regard des principaux instruments utilisés, par exemple les garanties de prêt et les dépenses fiscales.

91. *Attentes valables en matière de rendement.* L'information sur le rendement doit comporter notamment des attentes de rendement axées sur les résultats. Il faut exprimer clairement quels résultats doit obtenir l'entité (au niveau des programmes ou des activités) pour que l'on juge qu'elle a atteint ses objectifs et réalisé sa mission; il faut aussi donner les raisons justifiant le choix des activités de l'organisme. Les attentes doivent être *concrètes*, c'est-à-dire qu'elles doivent être mesurables quantitativement ou qualitativement, à des fins de crédibilité. Les attentes *clés* correspondent au rendement attendu du

programme (généralement sous l'angle des résultats), en tenant compte des intérêts et des préoccupations des utilisateurs du rapport sur le rendement; elles sont également le reflet des principaux programmes et de leurs composantes essentielles.

92. *Réalisations en matière de rendement par rapport aux attentes.* Le rapport sur le rendement doit présenter des renseignements sur les principales réalisations, à la lumière des attentes exprimées. Le lecteur s'attend à ce que le ministère ou l'organisme fasse rapport sur ses *principaux* accomplissements; il est ainsi en mesure d'évaluer dans quelle mesure les attentes ont été atteintes. Les données sur les réalisations doivent être choisies avec soin de façon à pouvoir être utilisées. Les *principales réalisations* doivent être présentées par rapport aux attentes formulées préalablement et être mises en relation avec les énoncés de mission et objectifs connexes. Les aspects suivants doivent être abordés :

- ✓ les résultats obtenus (extraits, résultats intermédiaires (au niveau des programmes), résultats finals) et le coût associé;
- ✓ le rendement financier;
- ✓ la capacité d'adaptation (capacité de l'entité de relever les nouveaux défis);
- ✓ les correctifs à apporter, d'après les leçons apprises, lorsque le rendement a été déficient.

93. *Rapports sur le rendement crédibles et pertinents.* L'information sur le rendement doit être pertinente, fiable, objective, intelligible, imputable et uniforme. On entend par information *pertinente* une information utile sur le rendement, présentée de façon à combler les besoins des utilisateurs et à donner suite à leurs préoccupations. L'information *fiable* peut être validée. On donnera une indication de la fiabilité de l'information en décrivant la méthode de recueil et de vérification des données, ou en précisant s'il s'agit de données réelles ou estimatives. Le fait de disposer d'une information *objective* permet d'évaluer le rendement en tenant compte à la fois des points forts et des points faibles. Grâce à une information *intelligible* sur le rendement, l'utilisateur sait quels étaient les résultats visés et dans quelle mesure ils ont été atteints. Il est essentiel que le rapport contienne des notes explicatives, de manière que le lecteur saisisse bien la pertinence et l'importance des mesures fournies ainsi que le contexte dans lequel les résultats ont été obtenus.

94. Le Conseil du Trésor comprend que les rapports axés sur les résultats représentent une responsabilité nouvelle pour les ministères et organismes, et qu'un processus d'apprentissage est nécessaire pour assurer la réussite de cette initiative. On pense que les rapports s'amélioreront au fil des ans, du fait des leçons apprises lors de la préparation des rapports précédents. Il convient de mentionner que, même si le vérificateur général n'atteste pas officiellement l'information sur le rendement contenue dans les rapports, exception faite des trois nouveaux organismes issus de la diversification des modes de prestation de services mentionnés précédemment dans ce chapitre, l'examen des activités de gestion des ministères auquel il procède pourrait s'étendre à la qualité et à la pertinence de l'information fournie. Le vérificateur général a été consulté à maintes reprises dans le cadre de l'élaboration des nouveaux rapports et de la formulation des critères et de la méthode servant à leur évaluation.

Conclusion

95. Ainsi qu'on peut le voir, le Canada a accompli des progrès notables au plan de la réduction des mécanismes de contrôle centralisés et de l'assouplissement des pratiques de gestion; parallèlement, les rapports d'activités sont maintenant axés sur les résultats. D'autres réformes sont toutefois nécessaires, ce qui ressort d'ailleurs du nombre de projets pilotes en cours dans différents domaines.

96. On observera que le Canada n'a pas opté pour une approche de choc, c'est-à-dire des réformes rapides et en profondeur des pratiques de gestion publique. Il a plutôt choisi une démarche pondérée, dans

laquelle les modèles de réforme sont mis à l'essai durant une période prolongée dans le cadre de projets pilotes, ce qui conduit à l'adoption d'un modèle particulier, à l'abandon d'autres modèles ou à la mise en application simultanée d'un certain nombre de modèles. Le secteur public canadien semble enclin à mettre à l'essai, dans le cadre d'initiatives pilotes, un large éventail de réformes en gestion publique.

NOTES

-
1. *Système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada*, décembre 1995, p. 5.
 2. *Ibid.*, p. 6.
 3. Soixante-quatrième rapport du Comité permanent de la procédure et de la Chambre, avril 1997.
 4. Cette modification a été apportée dans le cadre du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, qui prévoyait également le dépôt de rapports ministériels sur le rendement. Ces questions sont traitées plus en détail au chapitre suivant, dans la section intitulée «Responsabilisation axée sur les résultats».