



Canada : Renouveau du Système de gestion des dépenses, examens stratégiques et leçons retenues

77^E RÉUNION ANNUELLE DES HAUTS RESPONSABLES DU BUDGET DES
PAYS DE L'OCDE

RÉSEAU SUR LA PERFORMANCE ET LES RÉSULTATS

Centre de conférences de l'OCDE, Paris, le 9 Novembre 2011

David Enns, secrétaire adjoint délégué

Johanne Ascoli

Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Sommaire

- **Contexte**
 - Le défi financier
 - Tirer des leçons du passé pour mieux construire l'avenir
- **Examens stratégiques**
 - De quoi s'agit-il?
 - Comment ont-ils évolués?
 - Aperçu du premier « cycle »
 - Les objectifs ont-ils été atteints?
 - Leçons retenues – conditions de réussite
 - Améliorations possibles
- **La suite?**
 - Examen stratégique et fonctionnel
 - Examen, restriction et réaffectation dans une perspective historique
- **Le défi qui nous attend**
- **Annexe A – La Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats et l'Architecture des activités de programme**



Contexte

La réaffectation des ressources est au cœur de la gestion budgétaire. À mesure que le contexte et les problèmes nationaux évoluent, les gouvernements doivent pouvoir modifier l'orientation de leur stratégie — et donc leur budget — afin de garantir l'utilisation optimale des ressources*

* Extrait traduit de Matheson, A. 2002. *Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations*. La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, supplément 1, p. 41)

Le défi financier

- Les gouvernements disposent de quatre grandes options pour assurer la viabilité financière : augmenter les recettes, modifier leur fonctionnement et leur mode de prestation des services publics, réduire les dépenses de programmes,¹ et gérer la demande de dépenses (discipline prudente)
- Les réductions généralisées ont été et continuent d'être un moyen que privilégient les pays membres de l'OCDE pour réduire les déficits et créer des réserves de ressources pour financer de nouvelles initiatives
- Le gouvernement fédéral du Canada s'est livré à de nombreuses expériences d'examen, de restriction et de réaffectation avant d'entreprendre ses examens stratégiques
 - Groupe de travail Nielsen (1984-1986)
 - Examen des programmes (1994-1895)
 - Intégrité des programmes (1999-2000)
 - Évaluations ministérielles (1999-2003)
 - Réaffectation de 1 G\$ (2003)
 - Examen des dépenses (2004-2005)
 - Restrictions (2006)

Les réductions générales et les démarches imprévisibles peuvent nuire à la viabilité des décisions et compromettre l'excellence en gestion

Tirer des leçons du passé pour mieux construire l'avenir

« Le nouveau Système de gestion des dépenses modifiera en profondeur le fonctionnement du gouvernement »

(Budget 2007)

- Le système renouvelé répond à deux objectifs fondamentaux :
 - ✓ L'excellence en gestion
 - Assurer une bonne gestion et l'optimisation des ressources
 - ✓ Crédibilité financière
 - Maîtriser la croissance globale des dépenses

Systeme de gestion des depenses fonde sur la gestion axee sur les resultats qui comporte trois grands piliers...

1. Gerer en fonction des resultats

Toutes
depenses

- ✓ Faire une analyse comparative de nos programmes et rendre compte de resultats pour les Canadiens

2. Discipline prudente

Depenses
nouvelles

- ✓ Gerer la demande
- ✓ Renseignements cruciaux pour les decisions du Cabinet (c.-à-d. renforcer les memoires au Cabinet)

3. Examens strategiques

Depenses
actuelle

- ✓ Fournir en permanence des conseils au Cabinet dans le cadre de la planification budgetaire pour garantir la coherence entre les depenses et les priorites du gouvernement ainsi que l'optimisation du rendement et des ressources

➤ Examens stratégiques

Le processus budgétaire contraint généralement à des choix difficiles, surtout en période de tensions financières. Le processus d'examen stratégique aide le gouvernement à faire ces choix difficiles d'une manière qui appuie l'excellence en gestion et la crédibilité financière.

Examens stratégiques – retour sur le passé

- Dans le passé, les organismes fédéraux réalisaient des examens stratégiques périodiques dont les conclusions et les recommandations servaient ensuite au processus de planification budgétaire.
- **Éléments d'un examen stratégique**
 - Examen exhaustif de tous les programmes et de toutes les dépenses d'un organismes (mettant l'accent sur l'efficacité des programmes) pour déterminer :
 - si les programmes sont cohérents avec les priorités et les rôles du gouvernement fédéral, s'ils sont efficaces et rentables et s'ils permettent d'optimiser les ressources
 - s'il n'y aurait pas d'autres moyens plus efficaces et rentables d'assurer leur prestation
 - **Détermination des possibilités de réaffectation**
 - le processus d'examen stratégique comporte une cible de réaffectation de 5 %
 - l'examen exhaustif permet aux organismes d'identifier :
 - ✓ les programmes moins prioritaires et performants
 - ✓ les éléments à améliorer pour appuyer l'excellence en gestion

Les évaluations exhaustives garantissent l'excellence de la gestion, du fonctionnement et de la prestation des services au regard des dépenses actuelles, tandis que la cible de réaffectation garantit le maintien d'une bonne discipline financière

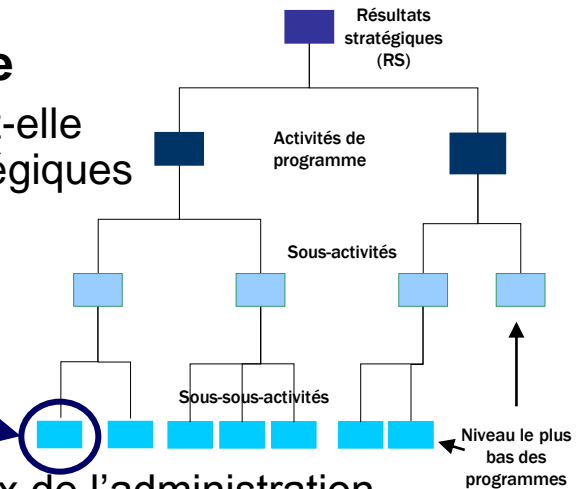
Questions primordiales étudiées

Rendement organisationnel – Aperçu stratégique

- La gamme actuelle de programmes et d'instruments est-elle coordonnée de manière à contribuer aux résultats stratégiques de l'organisme? Des ajustements sont-ils nécessaires?
- Quels nouveaux enjeux et défis l'organisme prévoit-il dans les années à venir?

Évaluation exhaustive des programmes :

- Le programme est-il une priorité du gouvernement?
- Le programme concorde-t-il avec les rôles fondamentaux de l'administration fédérale?
- Les besoins sociétaux pour lesquels le programme avait été conçu existent-ils toujours?
- Le programme donne-t-il les résultats attendus?
- Le programme produit-il les résultats de manière efficiente?
- Y a-t-il des améliorations à apporter aux services internes pour maximiser les économies?
- Est-il possible de réduire des chevauchements pour augmenter l'efficacité et les économies?



Examens stratégiques - comment ont-ils évolué?

- Les examens stratégiques avaient été conçus à l'origine dans un contexte d'abondance financière
 - Des propositions de réinvestissement envisagées permettaient aux ministres de proposer la réaffectation de fonds à des programmes plus prioritaires au sein de leur organisation
 - La cible de réaffectation de 5 % n'était pas immuable
- Le contexte financier a évolué et les examens stratégiques ont suivi

« Les examens stratégiques se révèlent un moyen efficace de contrôler la croissance des dépenses, car ils constituent un mécanisme d'examen du rendement et de la pertinence des programmes en vigueur et de leur conformité aux priorités gouvernementales. »

Les examens stratégiques sont l'un des éléments du plan du gouvernement pour rétablir l'équilibre budgétaire et le moyen par lequel *« il scrutera à la loupe toutes les dépenses ministérielles pour garantir l'optimisation des ressources et l'atteinte de résultats concrets. »*

Aperçu du premier « cycle »

- **Quatre cycles d'examens ont été réalisés et portaient sur 67 organisations et l'équivalent de 98 % des dépenses de programmes directes**
 - **Les résultats du dernier cycle (2010) ont été communiqués dans le Budget 2011**
 - ✓ Ils portaient sur environ 48 milliards de dollars en dépenses de programmes directes
 - **Les résultats des trois premier cycles (2007, 2008, 2009)**
 - ✓ Portaient sur environ 65 milliards de dollars en dépenses de programmes directes
- **Les ministres, le Conseil du Trésor et le Cabinet ont apporté leur participation et leur appui inconditionnel au processus**
- **La qualité des examens s'est améliorée à chaque cycle successif**
- **Les leçons retenues ont servi à éclairer les processus de restriction suivants**

Les objectifs ont-ils été atteints?

- **Excellence en gestion – Les examens stratégiques**
 - ont fourni aux ministre, au Cabinet et aux hauts fonctionnaires :
 - ✓ un moyen de développer une compréhension commune de leur organisation, de ses résultats et des programmes en place pour atteindre ces résultats
 - ✓ un moyen utile de repérer les chevauchements et les lacunes en matière d'efficiency et d'efficacité, puis de concevoir des stratégies pour les corriger
 - ont contribué à l'intégration des outils de « gestion axée sur les résultats » (architectures d'activités de programmes, évaluations, mesures du rendement, etc.) dans le processus de planification budgétaire et dans la culture de gestion des gouvernements
- **Crédibilité financière – Les examens stratégiques**
 - ont permis d'établir fermement, dans le processus de planification budgétaire, des examens systématiques et réguliers des dépenses courantes au regard des rôles, des priorités et du rendement des programmes
 - ont fourni un processus robuste qui a conduit à des réductions durables
 - ✓ il en résultera 3 G\$ d'économies permanentes à compter de 2013-2014

Leçons retenues – Conditions de réussite

- Temps suffisant pour le processus de délibération
- Engagement ministériel tout au long du processus d'examen
- Correspondance claire et stratégique entre programmes et résultats (entre une architecture de programmes robuste et les résultats qu'on en attend)
- Évaluation exhaustive de tous les programmes (100 %) – non centrée sur les seules cibles d'économie
- Participation hâtive de l'équipe de la direction – politiques, communications et services ministériels
- Sources d'information multiples – évaluations, vérifications, analyses comparatives, comparaisons internationales
- Consultation des organismes gouvernementaux appropriés
- Avis d'experts indépendants pour questionner la validité des propositions et des solutions de rechange

Améliorations possibles

- ✓ Les efforts de réduction des dépenses doivent tenir compte des questions stratégiques (p. ex. choix des arguments)

Discussions stratégiques constructives

- ✓ Les différents impératifs financiers exigent de la souplesse dans l'établissement des cibles de réaffectation

Établir des cibles en fonction des besoins financiers

- ✓ Il faut du temps pour réaliser des examens exhaustifs

Diffusion d'un horaire fixe qui prévoit assez de temps pour susciter des changements transformateurs et améliorer les façons de faire

Améliorations possibles (suite)

- ✓ Améliorer la qualité des sources d'information et encourager l'échange de pratiques exemplaires
- ✓ Plus de clarté entourant la définition de ce qui est « admissible » aux fins de la réalisation d'économies
- ✓ Bien qu'utiles, les examens transversaux peuvent exiger beaucoup de ressources et engendrer des problèmes sur les plans de la gouvernance et de la reddition de comptes

Séances d'orientation et d'information pour les praticiens des ministères

Veiller à ce que les critères pour le calcul de la base d'examen et l'établissement des cibles sont stricts et facilement compris de tous

Accent sur l'examen de « groupes » organisationnels

Améliorations possibles (suite)

- ✓ L'approche universelle pose des problèmes aux petits organismes

Approches différenciées adaptées à divers contextes organisationnels

- ✓ Songer aux lourdeurs administratives (tant pour les organismes d'examen que pour les organismes centraux officiels)

Simplifier les exigences en matière d'information

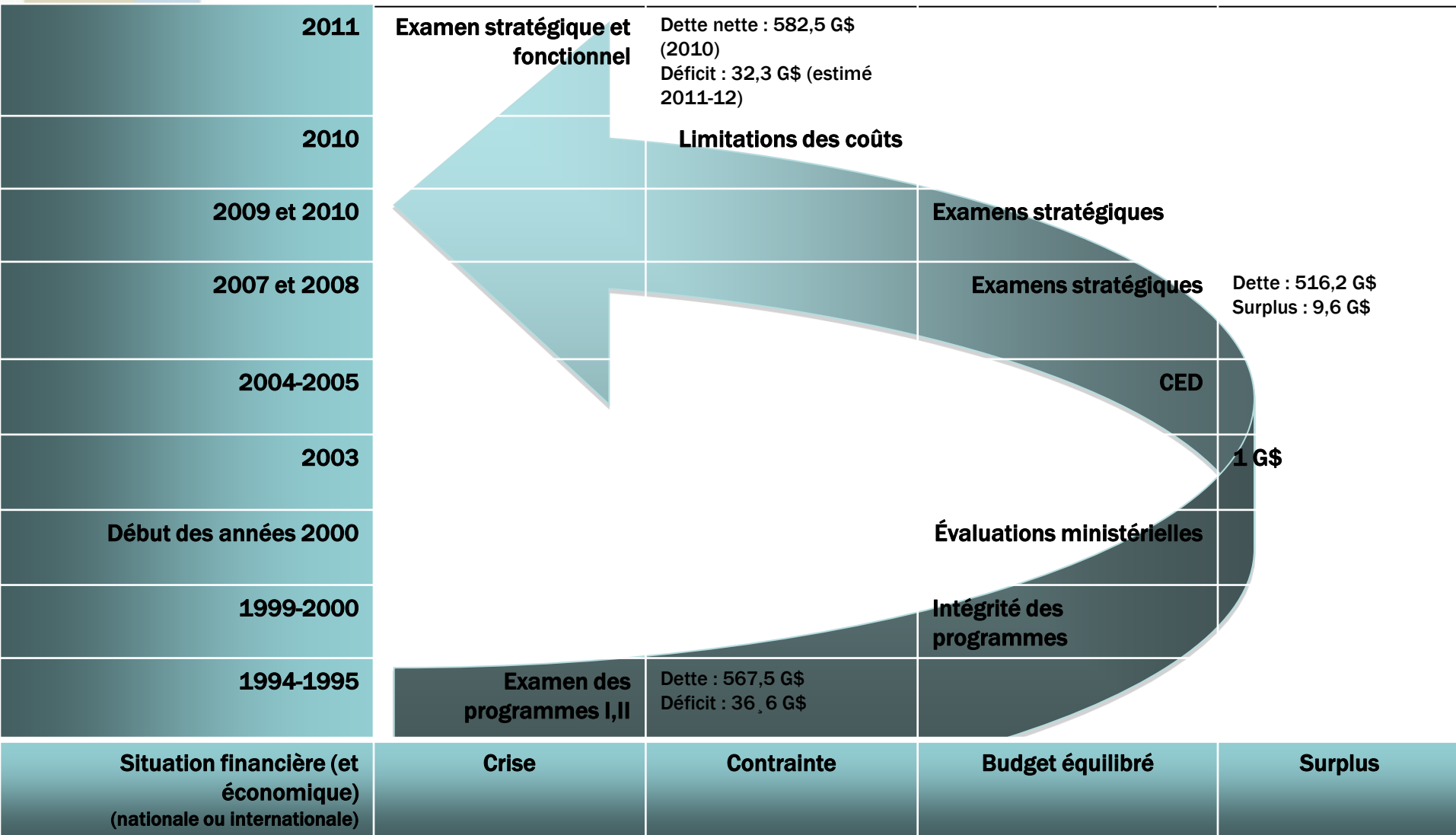
La suite – Examen stratégique et fonctionnel

- **Les examens stratégiques se sont révélés assez souples pour permettre de réagir à l'évolution des impératifs financiers**
 - **Cependant, l'ampleur et la portée mondiale de la récente crise économique et financière a nécessité une approche différente et plus énergique**
- **L'accent est désormais sur les restrictions financières et le retour à l'équilibre budgétaire**
 - **Le Budget 2011 annonçait un « examen stratégique et fonctionnel » dans le but de réaliser des économies permanentes de 4 milliards de dollars d'ici 2014-2015**
 - **Un examen ponctuel visant 67 organismes et environ 80 milliards de dollars en dépenses de programme directes (en sont exclus les transferts importants aux autres gouvernements et aux particuliers)**
 - **Processus portant sur les possibilités d'économies ministérielles et transversales**
 - **Accent sur les coûts de fonctionnement – il ne s'agit pas d'un « examen des programmes » – mais les organismes sont invités à étudier toute la panoplie d'options, y compris des façons de repenser leur modèle fonctionnel**
 - **Économies à réaliser au cours des trois prochaines années; les résultats seront annoncés dans le Budget 2012**

Quelques conclusions

- **La souplesse, l'intelligence, le renseignement et l'adaptabilité seront d'une importance capitale**
- **Les leçons tirées des expériences passées d'examen, de restriction et de réaffectation révèlent que leur réussite est soumise à de nombreuses conditions :**
 - **Large consensus sociétal**
 - **Leadership politique pour garantir l'exécution et engagement politique à aller au-delà des modifications graduelles vers une nouvelle manière plus fondamentale de concevoir comment, pourquoi et avec qui les gouvernements mènent leurs activités**
 - **État de préparation des organismes à exploiter les possibilités de changement stratégique**
 - **Bonne gestion et surveillance étroite pour éviter les écueils et garantir la prise de décisions judicieuses sur les plans financier, social, économique et politique, des décisions efficaces et viables aussi pour les programmes**
 - **Communications efficaces**
 - **Intégration aux processus de gestion des dépenses et de gestion budgétaire pour garantir l'exécution (annonce, mise en œuvre, contrôle)**
 - **Une prévisibilité suffisante favorise :**
 - **l'établissement de processus solides et efficaces**
 - **l'émergence de solutions innovantes et fondées sur le renseignement**
 - **la prise de décisions éclairées**

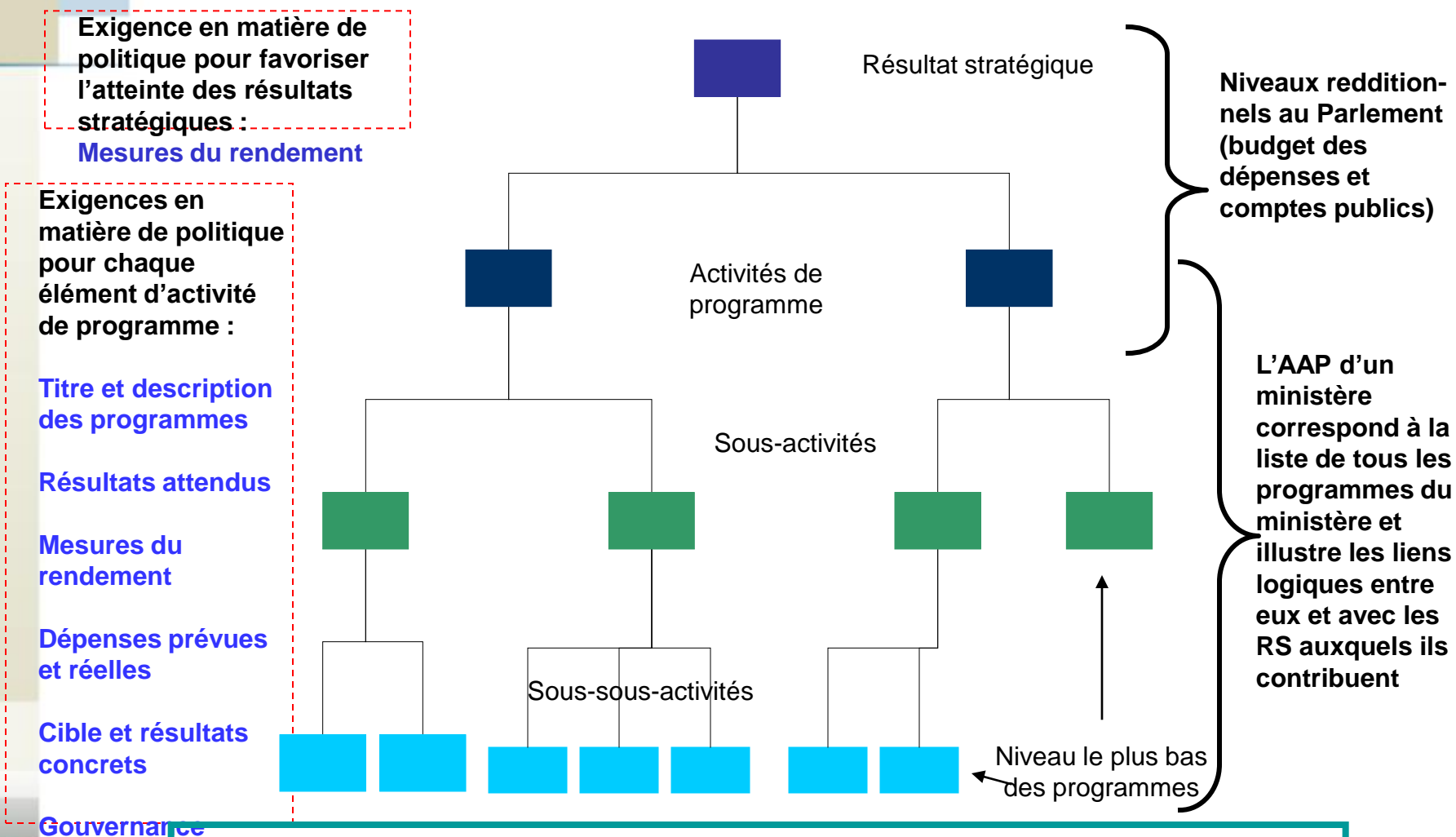
Examen, restriction et réaffectation : des processus récurrents adaptés aux différentes circonstances



Le défi qui nous attend

- **Maintien d'un juste équilibre entre les objectifs d'excellence en gestion et de crédibilité financière**
- **Poursuivre l'évaluation systématique de toute la gamme des politiques, des programmes et des instruments de prestation afin d'atteindre les objectifs du gouvernement et d'éclairer les décisions sur l'affectation des ressources**
- **Continuer à œuvrer pour une plus grande efficacité dans la prestation des services et l'administration**
- **Surveiller, contrôler et gérer avec soin les impacts cumulatifs des diverses mesures d'examen, de restriction et de réaffectations sur les services publics ainsi que sur les programmes et les services qui en découlent**
- **Instaurer une discipline stricte et prudente pour gérer avec précaution les demandes de dépenses**
- **Gérer avec doigté le programme de changement et les communications connexes**

Annexe A : La Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats et l'Architecture des activités de programme



L'Architecture des activités de programmes sert de cadre pour la collecte et l'analyse de renseignements (y compris sur les exigences de la SGRR et de la Politique sur l'évaluation, et provenant d'autres sources comme des analyses comparatives et des études spéciales)