

Chapitre

1

Le système de gestion des dépenses
au centre du gouvernement

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	37
Introduction	41
Rôle des organismes centraux dans le contexte du système de gestion des dépenses	41
Objet de la vérification	42
Observations et recommandations	44
La gestion des dépenses en période d'excédent budgétaire	44
Le système de gestion des dépenses est devenu moins efficace depuis que le budget affiche un excédent	44
Financement des programmes existants	45
Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait une mise à jour annuelle du financement des programmes existants sans faire d'examen systématique	45
Le Secrétariat ne dispose pas de l'information financière et de l'information sur le rendement dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités de surveillance des dépenses	48
Nouvelles initiatives de dépenses et initiatives améliorées de dépenses	50
On rate probablement des occasions de compromis quant à la répartition des ressources entre les nouvelles dépenses et les dépenses permanentes	50
Les organismes centraux ne peuvent pas toujours évaluer adéquatement les nouvelles propositions	52
Le financement des programmes ne correspond pas toujours aux besoins financiers au fil du temps	55
Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille pas adéquatement les conditions du Conseil du Trésor qui se rattachent aux dépenses ministérielles	58
Conclusion	59
À propos de la vérification	62
Annexes	
A. Pratiques en matière de gestion des dépenses	65
B. Tableau des recommandations	68



Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement

Points saillants

Objet Le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé (« organismes centraux » du gouvernement fédéral) ont des responsabilités et des rôles prépondérants à l'égard du système de gestion des dépenses (SGD) du gouvernement. Ces responsabilités et ces rôles comprennent la communication au Cabinet de l'information servant à étayer les décisions en matière d'affectation des dépenses et la surveillance des dépenses afin de garantir leur conformité aux autorisations et l'atteinte des résultats escomptés. Nous avons examiné les processus et les procédures mis en œuvre par les organismes centraux pour gérer les dépenses du gouvernement. La vérification ciblait principalement le Secrétariat du Conseil du Trésor, car il joue un rôle central dans la gestion globale des ressources du gouvernement.

Toutefois, nous n'avons pas pu vérifier entièrement la démarche suivie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour examiner les nouvelles propositions de dépenses soumises au Conseil du Trésor et les évaluer rigoureusement. Le Secrétariat nous a refusé l'accès aux renseignements et aux analyses qu'il obtient et prépare, en faisant valoir qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet qui ne peuvent nous être dévoilés. Ce faisant, le gouvernement a, en réalité, restreint l'étendue de l'examen de la vérificatrice générale.

Pertinence Le système de gestion des dépenses est au cœur des activités du gouvernement. Les processus et les procédures utilisés par les organismes centraux pour aider le Cabinet à affecter et à gérer les dépenses du gouvernement sont des composantes essentielles du système. Ils ont été conçus pour mieux faire correspondre les ressources et les priorités, surveiller les dépenses et établir les politiques auxquelles les ministères se conformeront pour gérer et exécuter leurs programmes.

Un système de gestion des dépenses bien conçu et efficace est essentiel pour que le gouvernement soit en mesure de s'acquitter de ses responsabilités financières, de financer ses programmes, de maîtriser ses dépenses et de communiquer l'information financière et

l'information sur le rendement au Parlement et aux citoyens. Un système qui fonctionne bien aide le gouvernement à être efficace et responsable. Sans un tel système, il ne peut y avoir de saine gestion globale des dépenses du gouvernement, peu importe ce que font chacun de leur côté les ministères et les organismes.

Constatations

- Les niveaux de dépenses des programmes existants et des nouvelles initiatives de dépenses sont approuvés selon deux modes distincts, ce qui rend les comparaisons difficiles. Les dépenses des programmes existants se poursuivent d'office. Les nouvelles propositions de dépenses sont classées les unes par rapport aux autres sans égard aux programmes existants. C'est pourquoi on n'envisage habituellement pas la possibilité de compromis ni de réaffectation des ressources entre les programmes existants et les nouveaux programmes, sauf lors d'examen spéciaux des programmes.
- La mise à jour annuelle des niveaux de référence des programmes existants est avant tout un exercice technique qui comprend les nouvelles approbations de dépenses et les ajustements requis pour refléter certains changements de coûts. Elle n'a pas pour objet de vérifier si les programmes existants sont toujours pertinents, efficaces et efficaces.
- Selon le processus actuel, en vigueur depuis la fin des années 1990, les ministères peuvent demander au Cabinet d'approuver leurs propositions de nouvelles dépenses sans préciser comment elles seront financées ou mises à exécution. Les comités du Cabinet approuvent donc souvent les initiatives de dépenses sans cette information. Ce sont le premier ministre et le ministre des Finances qui décident ensuite de leur financement. Les décisions sur les détails de la conception et de la mise en œuvre des programmes sont prises à l'étape de la présentation au Conseil du Trésor. Cependant, comme les décisions liées à l'affectation des fonds ont déjà été prises, il y a peu de chances alors de modifier les niveaux de dépenses.
- Le système de gestion des dépenses n'est pas pleinement intégré aux résultats en matière de rendement. Le système actuel n'exige pas que les ministères ou organismes soumettent des données démontrant qu'ils ont utilisé les fonds efficacement. La capacité du Secrétariat du Conseil du Trésor à exercer une surveillance pour veiller à ce que les ministères respectent les conditions et les affectations que leur impose le Conseil du Trésor est limitée.

Réaction du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé sont généralement d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses

détaillées suivent chacune des recommandations du chapitre. La réponse globale du gouvernement, qui se trouve à la fin du chapitre, indique que nos constatations s'accordent de manière générale avec la position du gouvernement à l'égard du système de gestion des dépenses dans sa forme actuelle.

Introduction

Rôle des organismes centraux dans le contexte du système de gestion des dépenses

1.1 Trois organismes centraux assument la fonction centrale de l'établissement du budget du Canada : le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé. Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle prépondérant dans la gestion des dépenses du gouvernement une fois que le Cabinet a approuvé l'affectation des fonds. Les deux autres sont les principaux organismes qui établissent la politique et les priorités en matière de dépenses. Le ministère des Finances est surtout responsable de l'intégrité des finances du Canada, et le Bureau du Conseil privé a la responsabilité de voir à ce que l'affectation des ressources corresponde aux priorités du gouvernement.

1.2 Rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le rôle du Secrétariat consiste à conseiller et à appuyer le Conseil du Trésor lorsqu'il approuve les dépenses et supervise la gestion financière des ministères et organismes fédéraux. Plus particulièrement, le Secrétariat examine les propositions de dépenses et formule des recommandations sur les niveaux de financement requis pour exécuter les programmes et atteindre les objectifs du gouvernement. Le Secrétariat surveille aussi les programmes du gouvernement et donne au Conseil son avis quant à la pertinence des plans d'exécution des programmes.

1.3 Rôle du ministère des Finances. Comme il est indiqué dans le Tour d'horizon, le ministère des Finances élabore le cadre financier du gouvernement, qui établit les prévisions de dépenses et de revenus. Le Ministère collabore à de nombreuses fonctions de gestion des dépenses dont les suivantes :

- il conseille le ministre des Finances au sujet des priorités de dépenses globales;
- il passe en revue les propositions que les ministères et les organismes soumettent aux comités du Cabinet afin d'en évaluer les répercussions financières, de vérifier si elles sont conformes aux grands objectifs du gouvernement et de déterminer comment elles contribueront à améliorer la croissance économique et la productivité;
- il collabore avec les autres organismes centraux et conseille les ministères et les organismes qui désirent soumettre une proposition;

- il veille à ce que le Cabinet ait en main une information adéquate sur les coûts comparatifs des propositions et sur leurs retombées socioéconomiques possibles.

1.4 Rôle du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé collabore étroitement avec les ministères et les organismes, le cabinet du premier ministre, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances pour faire en sorte que les nouvelles propositions soient conformes aux objectifs globaux et aux politiques du gouvernement, et que les organismes pouvant être visés soient consultés. Le Bureau du Conseil privé revoit aussi les nouvelles initiatives de dépenses afin de s'assurer que les propositions de politique sont valables et que les estimations de coûts sont raisonnables. Lorsque le Cabinet a pris une décision, le Bureau du Conseil privé doit veiller à ce que les ministères et organismes en soient informés.

1.5 Examen du système de gestion des dépenses. Pendant notre vérification, le gouvernement a annoncé, dans son Budget de mai 2006, qu'il entreprenait l'examen du système de gestion des dépenses. Le président du Conseil du Trésor dirigeait l'examen, et un rapport sur une nouvelle approche devait être publié au plus tard à l'automne 2006.

1.6 Le Budget mentionnait que la nouvelle approche adoptée pour la gestion des dépenses reposerait sur les principes suivants :

- Les programmes gouvernementaux doivent être centrés sur les résultats et l'optimisation des ressources.
- Les programmes gouvernementaux doivent être conformes aux responsabilités du gouvernement fédéral.
- Les programmes qui ne sont plus pertinents doivent être éliminés.

Objet de la vérification

1.7 Nous nous sommes concentrés sur les procédures que les organismes centraux utilisent pour appuyer les décisions en matière de financement et pour surveiller les dépenses. Nous voulions savoir si le cadre de gestion des dépenses actuel des organismes centraux est conçu et mis en œuvre de manière à appuyer les décisions portant sur l'affectation et la réaffectation des ressources, et s'il permet de surveiller efficacement les dépenses.

1.8 Nous avons tenté d'examiner les processus et les procédures suivis par les organismes centraux (surtout le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais aussi le ministère des Finances et le Bureau du Conseil

privé) pour transmettre au Cabinet l'information dont il a besoin pour prendre des décisions sur l'affectation des fonds et la gestion des dépenses du gouvernement.

1.9 Nous avons l'intention d'inclure dans notre examen quatre secteurs de gestion des dépenses :

- l'examen des niveaux de référence;
- l'évaluation des nouvelles propositions de dépenses ou des propositions améliorées;
- le contrôle et la surveillance des dépenses;
- la concordance des engagements de financement et du calendrier qui s'y rattache avec les besoins de financement.

1.10 Nous n'avons pas pu vérifier entièrement la démarche suivie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour examiner les nouvelles propositions de dépenses et les évaluer rigoureusement. En effet, le Secrétariat nous a refusé l'accès à l'information et aux analyses qu'il obtient et prépare, en faisant valoir qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet qui ne peuvent nous être dévoilés.

1.11 Les obligations de la vérificatrice générale en matière de rapports sont énoncées à l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général*. À l'article 13 de la *Loi*, il est précisé que nous avons le droit d'exiger qu'on nous fournisse tous les renseignements et toutes les explications dont nous avons besoin pour nous acquitter de ces obligations. Lorsque l'on ne nous donne pas accès à tous ces renseignements et explications, nous devons en informer le Parlement. En nous refusant l'accès aux documents dont nous avons besoin, le gouvernement a pour ainsi dire restreint l'étendue de notre vérification et pourrait avoir porté atteinte au rôle fondamental du Parlement, qui est de demander des comptes au gouvernement. Ce refus pourrait être considéré comme une violation des privilèges de la Chambre des communes. Mais c'est à la Chambre seule qu'il revient de décider s'il y a eu violation.

1.12 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

La gestion des dépenses en période d'excédent budgétaire

Le système de gestion des dépenses est devenu moins efficace depuis que le budget affiche un excédent

1.13 Comme il est mentionné dans le Tour d'horizon, un système mis en place lorsque les ressources sont restreintes ne donne pas toujours des résultats satisfaisants lorsqu'il y a un excédent budgétaire.

Le système de gestion des dépenses actuel a été conçu au milieu des années 1990, alors que le gouvernement cherchait à maîtriser ses dépenses afin d'enrayer le déficit budgétaire. Les ministères et les organismes fédéraux devaient fonctionner dans un contexte financier où il fallait limiter les nouvelles dépenses le plus possible.

1.14 Le système de gestion des dépenses était conçu pour inclure une forte composante d'examen et d'évaluation rigoureuse des projets et, si possible, pour inciter les ministères et les organismes à réaffecter les fonds des programmes existants aux nouveaux programmes. Lorsque les excédents ont commencé à s'accumuler, la pression exercée pour réaffecter les ressources s'est relâchée.

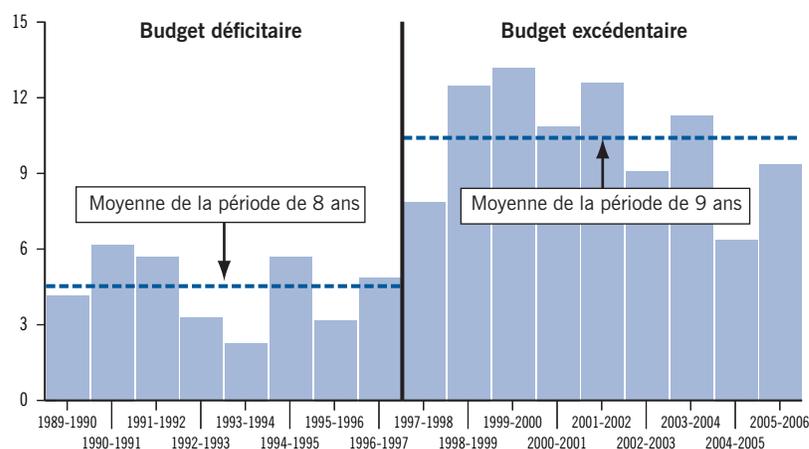
1.15 Depuis 1997, la disponibilité des ressources a conduit les autorités à faire appel plus souvent à la budgétisation par reconduction —c'est-à-dire à l'augmentation chaque année des budgets ministériels pour répondre aux nouvelles demandes plutôt qu'à la réaffectation des fonds des budgets existants. Ces décisions de hausser les dépenses se prennent souvent trop tard au cours du cycle budgétaire pour être incluses dans le Budget principal des dépenses.

1.16 Les décisions concernant les dépenses à inclure dans le Budget principal des dépenses de l'exercice suivant doivent ordinairement se prendre avant novembre. Par conséquent, à moins d'être soumises beaucoup plus tôt au Conseil du Trésor, les décisions annoncées dans le budget de février ne peuvent être intégrées au Budget principal des dépenses et il faut les faire approuver au moyen du Budget supplémentaire des dépenses ou d'une loi particulière.

1.17 Étant donné que le budget fédéral est passé de déficitaire à excédentaire, le recours au Budget supplémentaire des dépenses pour demander au Parlement d'approuver les dépenses s'est beaucoup répandu. Signalons par exemple qu'entre 1989-1990 et 1996-1997, exercices où il y a eu un déficit, le Budget supplémentaire des dépenses était composé en moyenne de 4,5 p. 100 de l'ensemble des budgets des

dépenses soumis au Parlement. De 1997-1998 à 2005-2006, exercices où il y a eu un excédent, ce pourcentage a plus que doublé pour s'établir à 10,4 p. 100 (voir la pièce 1.1).

Pièce 1.1 Le pourcentage moyen des budgets supplémentaires des dépenses par rapport à l'ensemble des budgets des dépenses a plus que doublé depuis que le budget affiche un excédent



Source : Calculs du BVG d'après le Budget principal des dépenses et les budgets supplémentaires des dépenses, de 1989-1990 à 2005-2006 (Les budgets supplémentaires des dépenses de 2005-2006 ont été déposés, mais n'ont pas été approuvés par le Parlement.)

Financement des programmes existants

Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait une mise à jour annuelle du financement des programmes existants sans faire d'examen systématique

1.18 Chaque année, le Secrétariat du Conseil du Trésor met à jour les niveaux de financement des ministères et organismes. Ces niveaux représentent des dizaines de milliards de dollars en dépenses directes que le Conseil du Trésor approuvera et que le Parlement votera.

1.19 Comme il est décrit dans le Tour d'horizon, les ministères et les organismes soumettent tous les ans une présentation au Conseil du Trésor dans laquelle ils lui demandent d'approuver leurs niveaux de référence par la voie du processus de Mise à jour annuelle des niveaux de référence. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères examinent les fonds que le Conseil du Trésor a approuvés au cours de l'exercice précédent, et ils établissent les **niveaux de référence** du prochain exercice et des deux exercices de planification suivants. Dans le cadre du même processus, le ministère des Finances met à jour les prévisions portant sur les frais de la dette publique et les dépenses de programmes législatifs.

Niveau de référence — Montant du financement que le Conseil du Trésor a approuvé pour mettre en œuvre les politiques et les programmes de chaque exercice de la période de planification.

1.20 Il faut signaler que le processus de Mise à jour annuelle des niveaux de référence n'est pas conçu pour tenir compte du rendement et des résultats antérieurs des programmes. Des examens et des évaluations sont effectués, à l'occasion, en dehors du processus de Mise à jour annuelle. Cependant, l'information sur le rendement n'est pas intégrée au processus annuel régulier de renouvellement des dépenses des programmes existants. Chaque année, le Secrétariat du Conseil du Trésor recommande que le Conseil du Trésor approuve le financement continu des programmes sans vérifier s'ils sont toujours efficaces et pertinents ou s'il y a toujours optimisation des ressources.

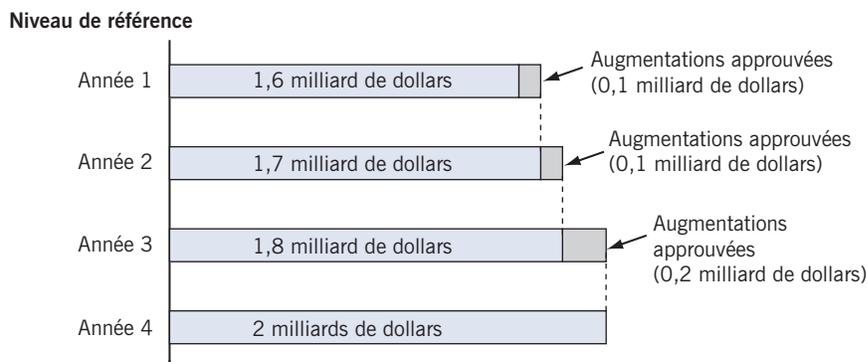
1.21 Ainsi, le Conseil du Trésor a approuvé environ 64 milliards de dollars pour l'exercice 2004-2005 et 66 milliards de dollars pour l'exercice 2005-2006 en « dépenses de programmes directes » (financement des programmes existants approuvé annuellement par le Parlement). Les organismes centraux du gouvernement avaient peu d'information sur les programmes pour fournir l'assurance que ces programmes étaient toujours pertinents, efficaces et efficients.

1.22 Le financement des programmes est parfois lié au rendement et aux résultats. Par exemple, le Secrétariat examine le rendement antérieur lorsqu'il doit décider s'il y a lieu de recommander que le Conseil du Trésor renouvelle le financement d'un programme dont l'engagement de financement est sur le point de prendre fin. Il est aussi exigé que les programmes de subventions et de contributions soient examinés tous les cinq ans.

1.23 Le processus de Mise à jour annuelle des niveaux de référence est un exercice technique de mise à jour des niveaux de référence et non un mécanisme par lequel les ministères demandent de nouveaux fonds. Les niveaux de référence des programmes existants des ministères ou des organismes sont mis à jour tous les ans. La pièce 1.2 montre comment les hausses approuvées des niveaux de référence des programmes existants peuvent s'accumuler d'un exercice à l'autre — il s'agit d'un exemple hypothétique, qui n'a aucun lien avec un ministère ou un organisme en particulier. Les niveaux de référence peuvent aussi diminuer.

1.24 Dans le contexte du système de gestion des dépenses actuel, on ne fait pas d'examen détaillé ou systématique pour évaluer l'efficacité ou la pertinence des programmes existants. Lorsque le gouvernement procède à des réaffectations de ressources, celles-ci sont surtout liées aux examens spéciaux des dépenses, lesquels peuvent avoir lieu à plusieurs années d'intervalle. Ces dernières années, le gouvernement a

Pièce 1.2 Exemple de mise à jour annuelle des niveaux de référence des programmes existants des ministères, d'une année à l'autre



La mise à jour des niveaux de référence est un exercice technique et les pratiques actuelles de gestion des dépenses du gouvernement ne comportent pas d'examen systématique des programmes existants.

procédé à des réaffectations et réductions de dépenses à l'échelle gouvernementale, au moyen de divers examens, dont les suivants :

- l'examen des programmes de 1994;
- la réaffectation en 2003 d'un milliard de dollars;
- des travaux effectués en 2004 par le Comité d'examen des dépenses qui faisaient état d'économies futures de 11 milliards de dollars;
- l'examen de dépenses d'un milliard de dollars annoncé dans le Budget de 2006.

1.25 Comme la demande de ressources fluctue constamment, il importe de faire un examen périodique des programmes. Au cours de ces examens, les organismes centraux doivent déterminer s'il y a toujours correspondance entre les dépenses et les nouvelles priorités, et s'il y a optimisation des ressources affectées aux programmes. Pour obtenir de l'information sur les pratiques de gestion des dépenses adoptées par d'autres administrations publiques, le lecteur est prié de se reporter à l'annexe A.

1.26 Étant donné les responsabilités de gestion du Secrétariat, les sommes importantes consacrées aux programmes et l'importance d'utiliser les fonds publics à bon escient, le Secrétariat doit disposer d'une meilleure information sur les résultats et le rendement des programmes. Cette information faciliterait l'examen des niveaux de référence des programmes existants et aiderait le Secrétariat à discerner les programmes qui ne produisent pas les résultats escomptés.

1.27 Recommandation. Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances) devraient voir à ce que les programmes existants et les niveaux de référence fassent l'objet d'un examen systématique afin de s'assurer tant de la pertinence de ces programmes et de leur financement que de l'optimisation des ressources qui y sont consacrées.

Réponse des organismes centraux. La conception et la mise en œuvre d'un processus d'examen systématique des programmes existants font partie des domaines prioritaires auxquels s'intéresse le gouvernement. Ce dernier s'est engagé à ce que :

- les programmes ciblent les résultats et l'optimisation des ressources;
- les programmes soient conformes aux responsabilités du gouvernement fédéral;
- les programmes qui ne servent plus les fins pour lesquelles ils ont été établis soient éliminés.

Le Secrétariat ne dispose pas de l'information financière et de l'information sur le rendement dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités de surveillance des dépenses

1.28 La surveillance et le contrôle des dépenses ont pour objet de fournir une assurance raisonnable que les ressources sont utilisées de manière efficiente et efficace, en conformité avec les autorisations, et que l'on obtient les résultats escomptés. Pour effectuer cette surveillance, le Secrétariat doit avoir accès à une information actuelle, complète et fiable sur les coûts et le rendement des programmes. À l'heure actuelle, l'information à laquelle le Secrétariat et les autres organismes centraux ont accès est déficiente, en particulier l'information sur l'efficacité des programmes.

1.29 La surveillance du coût et de l'efficacité des programmes existants est une exigence courante dans l'administration des fonds publics. En revanche, le système de gestion des dépenses n'exige pas que les ministères et les organismes soumettent des données sur le rendement pour montrer que les fonds ont été dépensés de manière productive. Cette lacune de l'information existe en dépit du fait que le Secrétariat s'emploie à moderniser la politique d'évaluation des programmes et ne ménage pas ses efforts pour aider les ministères et les organismes à évaluer le rendement de leurs activités.

1.30 Comme l'a indiqué le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le document intitulé *Examen des responsabilités et des responsabilisations des*

ministres et des hauts fonctionnaires, qui a récemment été publié, les systèmes de gestion de l'information et les processus de collecte des données n'aident pas le Conseil du Trésor et le Secrétariat à bien remplir leur rôle de surveillance. Les analystes de programme du Secrétariat effectuent la plus grande partie de la surveillance et doivent s'en remettre au peu d'information qu'ils obtiennent des ministères et des organismes.

1.31 Pour surveiller les dépenses comme il en a la responsabilité, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit avoir accès à une information financière et une information sur le rendement à jour, complète et fiable, et il doit l'utiliser. Le système de gestion des dépenses ne tient pas compte des examens du rendement comme preuves et il ne donne pas au Secrétariat l'information sur les programmes qui lui permettrait de détecter les problèmes éventuels.

1.32 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment mis en place la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats et il est en train d'implanter un nouveau système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD). Le SIGD est un système d'information à l'échelle de l'administration fédérale qui a pour fonction d'améliorer le processus décisionnel relatif aux dépenses. La Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats propose un nouveau modèle qui a pour objet d'améliorer l'analyse et la qualité de l'information sur les programmes et les dépenses.

1.33 La mise en œuvre de ces initiatives n'est pas complètement terminée. Il reste encore d'importantes questions à résoudre (voir le chapitre 3 intitulé « Les grands projets de technologies de l'information »). En effet, on ne sait toujours pas dans quelle mesure ces initiatives de portée gouvernementale fourniront des données sur les dépenses par programme et appuieront les décisions liées à l'affectation et à la réaffectation des ressources. Le Secrétariat examine aussi la politique d'évaluation des programmes que les ministères utilisent.

1.34 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait recueillir et utiliser une information complète sur les coûts et le rendement des programmes afin de s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance des dépenses.

Réponse des organismes centraux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à la recommandation : il est essentiel pour toutes les fonctions d'un système de gestion des dépenses efficace de pouvoir compter sur des renseignements financiers et non financiers exacts,

fournis en temps opportun, pertinents et fiables concernant les objectifs et les résultats des programmes. Le Secrétariat reconnaît par ailleurs qu'il importe de combiner les renseignements financiers avec ceux sur le rendement. C'est en fait le but de la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats que le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en œuvre en avril 2005. En outre, la *Loi fédérale sur la responsabilité* vise à améliorer l'information sur le rendement grâce au renforcement de la fonction d'évaluation dans les ministères en ce qui a trait aux subventions et aux contributions.

Nouvelles initiatives de dépenses et initiatives améliorées de dépenses

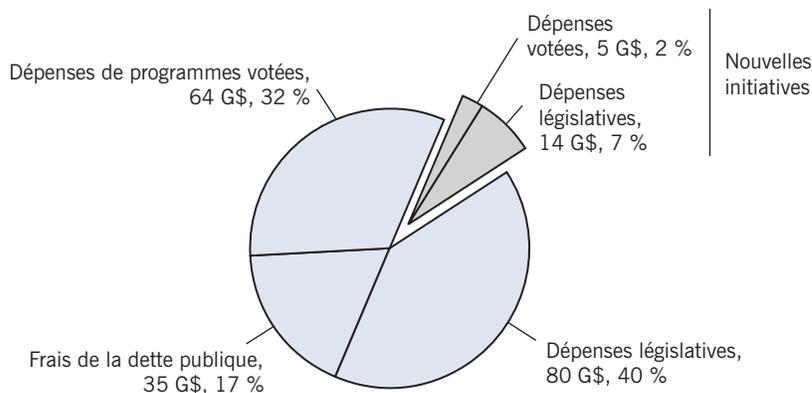
On rate probablement des occasions de compromis quant à la répartition des ressources entre les nouvelles dépenses et les dépenses permanentes

1.35 Il y a deux processus de gestion des dépenses : l'un pour renouveler les dépenses des programmes existants et l'autre pour examiner les nouvelles initiatives de dépenses. Comme nous l'avons déjà expliqué, les dépenses des programmes existants se poursuivent d'emblée, par la voie du processus de Mise à jour annuelle des niveaux de référence. Les décisions liées au financement ont donc surtout trait au mode d'affectation de l'augmentation des budgets totaux consacrés aux dépenses entre les nouvelles initiatives. Ainsi il se peut qu'on n'exploite pas la possibilité de compromis entre les nouvelles initiatives de dépenses et les dépenses de programmes en cours. Il n'y a pas de concurrence entre les programmes existants et les nouvelles initiatives de dépenses pour l'affectation des ressources.

1.36 En 2004-2005, les dépenses prévues pour les nouveaux programmes se chiffraient à 19 milliards de dollars — soit 14 milliards de dollars en dépenses législatives et 5 milliards de dollars en dépenses votées. Au cours du même exercice, les dépenses prévues pour les programmes existants s'élevaient à 144 milliards de dollars — soit 64 milliards de dollars en dépenses de programmes votées et 80 milliards de dollars en dépenses législatives (voir la pièce 1.3).

1.37 Il est aussi difficile de réaffecter les dépenses de programmes de moindre valeur aux programmes de plus grande valeur, car les décisions en matière de dépenses sont souvent approuvées en principe à l'étape de la présentation du mémoire au Cabinet, souvent sans que l'on dispose d'information importante sur les détails des programmes, par exemple leur conception et leur exécution ou encore leur coût éventuel. Tous ces détails sont fournis plus tard à l'étape de la présentation au Conseil du Trésor.

Pièce 1.3 En 2004–2005, les nouvelles initiatives de dépenses représentaient 9 p. 100 de l'ensemble des dépenses gouvernementales prévues



Source : Chiffres du BVG fondés sur le Budget principal des dépenses, le Budget supplémentaire des dépenses et les lois qui autorisent les dépenses. Les charges ayant trait aux programmes sont présentées en valeur nette selon les estimations du Budget principal des dépenses.
« G\$ » = milliard de dollars

1.38 Ces dernières années, les nouvelles dépenses représentaient en grande partie des initiatives adoptées en dehors du cycle budgétaire normal. Chaque année, à mesure que les revenus prévus augmentent, on fait l'annonce de nouvelles initiatives de dépenses ou d'initiatives améliorées de dépenses, qui s'ajoutent aux dépenses déjà approuvées dans le Budget ou le Budget principal des dépenses précédent. Ce sont parfois les circonstances qui dictent la prise de décision en matière de dépenses. Par exemple, peu de temps après le tsunami survenu en Asie méridionale, en décembre 2004, le gouvernement a annoncé l'attribution de nouveaux fonds d'aide s'élevant à 265 millions de dollars.

1.39 En revanche, d'autres décisions prises en dehors du cycle budgétaire ne peuvent être attribuées à des événements imprévus. Par exemple, en février 2003, le gouvernement a annoncé qu'il consacrerait 600 millions de dollars à Inforoute Santé du Canada. En septembre 2004, il a annoncé que des paiements de l'ordre de 4,75 milliards de dollars seraient faits aux provinces pour l'achat de matériel médical et la réduction des délais d'attente pour avoir accès aux soins de santé. En février 2005, le gouvernement a annoncé qu'il verserait 165 millions de dollars à Génome Canada. Les sommes ont été comptabilisées et passées en charges dans l'exercice où les annonces ont été faites.

1.40 Cependant, comme de telles annonces se produisent en dehors du cycle budgétaire, il est difficile pour le gouvernement d'évaluer

soigneusement les initiatives de dépenses. Un bon système de gestion des dépenses publiques devrait permettre d'évaluer toutes les propositions de dépenses au début du cycle budgétaire. Les décideurs pourraient ainsi comparer toutes les propositions et envisager la possibilité de compromis, compte tenu des ressources disponibles et des grandes priorités.

1.41 Dans le contexte du système de gestion des dépenses, tel qu'il fonctionnait avant 1998, les ministères et organismes étaient tenus de désigner une source de financement pour chacune des nouvelles propositions de politique qu'ils soumettaient dans un mémoire au Cabinet. Cela n'est plus le cas. Les ministères ou organismes peuvent maintenant soumettre des propositions de dépenses sans indiquer les sources de financement. Celles-ci sont précisées plus tard (lors d'une réaffectation des ressources à partir des niveaux de référence existants ou du cadre financier; cette décision est la prérogative du premier ministre et du ministre des Finances). On encourage ainsi les ministères à soumettre des propositions non financées et, par conséquent, il est peu probable qu'ils envisagent la réaffectation comme source de fonds.

Les organismes centraux ne peuvent pas toujours évaluer adéquatement les nouvelles propositions

1.42 Mémoires au Cabinet. Le mémoire au Cabinet est l'instrument qu'utilisent les ministères pour demander au Cabinet d'approuver les nouvelles propositions de dépenses. Le mémoire au Cabinet indique habituellement les ressources totales qui seront nécessaires, mais il ne contient pas de détails sur les exigences de financement particulières liées aux divers aspects du projet. Il est important que les nouvelles propositions de dépenses soient scrutées et qu'on les évalue rigoureusement avant que le Cabinet les approuve. Les organismes centraux et le Cabinet doivent disposer d'une information exacte et complète pour faire un examen approfondi des propositions et prendre des décisions éclairées.

1.43 Selon les organismes centraux, l'information contenue dans les mémoires au Cabinet n'est pas toujours complète :

- Le Secrétariat a constaté que les mémoires au Cabinet ne comprennent parfois pas d'objectifs mesurables ni d'engagements à l'égard des résultats, et que l'information sur l'établissement des coûts des solutions de rechange, l'évaluation des résultats des programmes existants et la façon de les mesurer ne sont pas toujours adéquates.

- Le ministère des Finances a constaté que la qualité des mémoires est très variable.
- Le Bureau du Conseil privé a pour sa part fait remarquer que les analyses étayant les mémoires ne sont pas uniformes, que l'on ne traite pas toujours les questions fondamentales, que l'on ne signale pas systématiquement les économies et que l'on ne recherche pas toujours de solutions de rechange crédibles.

1.44 Ces problèmes liés aux mémoires au Cabinet surviennent malgré les directives données par le Bureau du Conseil privé aux ministères et organismes. Ils restreignent la capacité des organismes centraux à examiner efficacement les nouvelles initiatives de dépenses et peuvent avoir une incidence sur la qualité des décisions du Cabinet.

1.45 Les organismes centraux nous ont indiqué qu'ils n'ont pas toujours suffisamment de temps pour évaluer les mémoires au Cabinet. Le Bureau du Conseil privé fixe une période standard de deux semaines pour l'examen des mémoires par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances. Néanmoins, les organismes centraux nous ont révélé qu'ils sont parfois forcés de ne consacrer que quelques jours à ces examens.

1.46 Présentations au Conseil du Trésor. Une présentation au Conseil du Trésor est un document officiel dans lequel un ministère ou un organisme demande au Conseil du Trésor l'autorisation de mettre en œuvre une proposition. Comme il est expliqué dans le Tour d'horizon, même lorsque le Cabinet a approuvé un projet, le ministère ou l'organisme doit quand même obtenir du Conseil du Trésor l'autorisation de le mettre en œuvre. La présentation au Conseil du Trésor comprend des détails sur la conception et l'exécution du programme, les coûts annuels, les conséquences et les résultats prévus, et d'autres renseignements nécessaires.

1.47 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a la responsabilité d'examiner les présentations en se concentrant sur « l'utilisation des fonds et la mise en œuvre du projet ». Ce processus itératif fait appel aux experts et aux analystes des secteurs de programme du Secrétariat ainsi qu'aux experts des ministères et organismes.

1.48 Selon le Secrétariat, lorsqu'une source de fonds a été établie, ses analystes des secteurs de programme évaluent et examinent les présentations à l'aide des critères suivants :

- la conformité aux autorisations;
- la concordance avec les priorités gouvernementales;

- l'« abordabilité »;
- l'efficacité;
- l'exécution du programme;
- la mesure du rendement;
- les mesures de protection des fonds publics.

1.49 Lorsque le Secrétariat a donné suite à toutes ses préoccupations liées au projet, ses analystes recommandent que le Conseil du Trésor approuve la présentation finale du ministère. À l'étape de la présentation au Conseil du Trésor, les examens ont peu d'effet sur l'affectation des ressources puisque les décisions ayant trait au financement ont déjà été prises. Généralement, le Conseil du Trésor décide comment dépenser les sommes accordées, et non le montant de dépenses approprié.

1.50 L'un des objectifs de notre vérification était de déterminer s'il existe des procédures et des systèmes adéquats pour évaluer les nouvelles propositions de dépenses. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a refusé l'accès à l'information et aux analyses qu'il obtient et prépare, portant sur les présentations au Conseil du Trésor, en faisant valoir qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet qui ne peuvent nous être dévoilés. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas pu déterminer comment le Secrétariat procède pour examiner les nouvelles initiatives de dépenses et les évaluer rigoureusement.

1.51 Les faiblesses aux étapes de la présentation du mémoire au Cabinet et de la présentation au Conseil du Trésor limitent la capacité des organismes centraux à se pencher sur le bien-fondé des propositions de dépenses et à envisager des possibilités de compromis entre les programmes existants et les nouveaux programmes. Étant donné que ces organismes examinent le système de gestion des dépenses et élaborent une nouvelle méthode de gestion des dépenses, ils doivent étudier ces problèmes.

1.52 Recommandation. Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) devraient disposer d'une information complète et exacte qui :

- appuie l'examen et l'approbation des nouvelles initiatives de dépenses;

- permette d'évaluer les nouvelles initiatives de dépenses par rapport aux programmes existants afin de déterminer si des fonds devraient être réaffectés.

Réponse des organismes centraux. Le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor acceptent la recommandation : il est essentiel pour toutes les fonctions d'un système de gestion des dépenses efficace de pouvoir compter sur des renseignements financiers et non financiers exacts, fournis en temps opportun, pertinents et fiables concernant les objectifs et les résultats des programmes. Les documents du Cabinet et les processus connexes doivent fournir l'information nécessaire sur le coût et les résultats associée à tous les aspects de la prise de décision et permettre la coordination des décisions en matière d'affectation et de réaffectation, pour toutes les propositions, nouvelles ou actuelles.

1.53 Recommandation. Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) devraient aussi préciser leur rôle — surtout celui du Secrétariat du Conseil du Trésor et sa capacité à remettre en question et à influencer avec plus d'efficacité les décisions liées au financement — au regard du système de gestion des dépenses.

Réponse des organismes centraux. Les organismes centraux conviennent qu'il est essentiel que les rôles et les responsabilités soient clairs.

Le financement des programmes ne correspond pas toujours aux besoins financiers au fil du temps

1.54 Le calendrier de financement des nouvelles initiatives de dépenses varie. Les programmes de courte durée obtiennent habituellement un financement temporaire étant donné que leur calendrier d'exécution s'échelonne sur une courte période. D'autres programmes ont des besoins de financement à plus long terme, ce qui veut dire que les fonds doivent être engagés sur une plus longue période.

1.55 Les programmes ne reçoivent pas toujours un financement qui répond à leurs besoins financiers à long terme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que le financement temporaire peut permettre de protéger la situation financière du gouvernement. Les organismes centraux doivent prendre en compte la situation financière à long terme du gouvernement lorsqu'ils décident de la période de financement des nouvelles initiatives de dépenses.

1.56 Le Secrétariat a aussi indiqué que le financement temporaire oblige les ministères et les organismes à évaluer périodiquement les programmes. Par exemple, ces évaluations ont comme fonction de s'assurer ainsi que les besoins financiers et autres des programmes sont encore justifiés, que les coûts des programmes sont maîtrisés et que les programmes produisent les résultats souhaités.

1.57 Enfin, le Secrétariat a insisté sur le fait que le financement temporaire donne plus de souplesse aux organismes centraux lors de la prise de décision concernant l'affectation et la réaffectation des fonds, et qu'il leur permet ainsi de s'adapter plus facilement aux nouvelles priorités du gouvernement.

1.58 Le financement temporaire ou à court terme peut servir à de multiples fins. Par contre, un financement imprévisible peut mettre en danger l'exécution et la viabilité des projets ou des activités à long terme du gouvernement. Par exemple, le financement stable et à long terme est souhaitable et avantageux dans le cas de travaux de recherche-développement qui s'échelonnent sur de longues périodes.

1.59 Lorsque le financement ne correspond pas aux besoins réels d'un programme, la planification peut se révéler difficile. En outre, comme le financement temporaire nécessite de fréquents ajustements des budgets ministériels, il peut éventuellement accroître le recours au Budget supplémentaire des dépenses pour assurer ce financement.

1.60 Dans les chapitres suivants de nos rapports antérieurs, nous avons souligné la nécessité d'un financement prévisible pour les activités gouvernementales comportant des besoins financiers à plus long terme :

- rapport de décembre 2000, chapitre 31, Pêches et Océans — La gestion de la flotte, paragraphe 31.69,
- rapport de décembre 2001, chapitre 3, Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier la pratique, paragraphes 3.59 et 3.73,
- rapport de décembre 2002, chapitre 11, Autres observations de vérification : Énergie atomique du Canada limitée, paragraphes 11.133 et 11.135,
- rapport d'avril 2005, chapitre 1, Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique, paragraphe 1.13.

1.61 Dans le chapitre 2, intitulé « Le système de gestion des dépenses dans les ministères », nous signalons que le financement accordé aux programmes ne reflète pas toujours leurs besoins financiers.

Nous y indiquons, par ailleurs, que les ministères craignent aussi que le calendrier du financement des programmes nuise à leur capacité à les gérer.

1.62 La conciliation des besoins liés aux programmes avec le besoin de protéger la situation financière du gouvernement, d'examiner et d'évaluer les programmes, et de réagir aux nouvelles priorités, peut être une source de tensions entre les organismes centraux et les ministères.

1.63 Ces tensions ne signifient pas nécessairement que le processus de gestion des dépenses a échoué. Elles peuvent être le résultat des tentatives faites par les organismes centraux pour maîtriser le flux des fonds, promouvoir la modération ou accroître l'efficacité des ministères et des organismes. Nous pensons tout de même que le processus de gestion des dépenses doit reconnaître que le financement à court terme peut avoir des effets négatifs sur les programmes qui comportent des besoins financiers à long terme et qu'il faut trouver des moyens de réduire au minimum ces effets négatifs.

1.64 Recommandation. Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) devraient examiner leur mode de détermination et de recommandation du financement des programmes qui comportent des besoins financiers à long terme. Le financement de ces programmes devrait être aussi prévisible que possible et correspondre à leurs besoins.

Réponse des organismes centraux. L'amélioration de l'information dans les documents du Cabinet afin qu'ils appuient plus efficacement le processus décisionnel représente un élément clé du nouveau système de gestion des dépenses. Une meilleure information, comprenant des renseignements complets sur l'établissement des coûts, ainsi qu'une exploration rigoureuse des avantages et des risques associés aux options présentées, sont indispensables à la prise de décision éclairée. Des décisions judicieuses concernant le financement initial, fondées sur une information détaillée présentée dans les mémoires au Cabinet, devraient résulter en une harmonisation manifeste du financement et des objectifs des programmes.

Dans de nombreuses circonstances, le gouvernement peut refuser d'accorder un financement permanent. Le besoin et les objectifs peuvent en eux-mêmes être de courte durée ou, encore, des méthodes novatrices d'élaboration de programme qui seraient utilisées pourraient requérir des évaluations pour veiller à ce que le programme atteigne les objectifs visés. La gestion responsable et comptable de l'argent des

contribuables requiert l'évaluation continue de l'utilité des programmes existants et la recherche permanente de nouveaux moyens plus rentables d'exécuter les programmes gouvernementaux, qui permettent d'obtenir des résultats pour les Canadiens et d'optimiser les ressources. Il faut équilibrer la nécessité des évaluations continues avec le besoin de stabilité et de prévisibilité permettant d'assurer une saine gestion du programme.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille pas adéquatement les conditions du Conseil du Trésor qui se rattachent aux dépenses ministérielles

1.65 D'habitude, les ministères ou les organismes peuvent réaffecter des fonds provenant d'un crédit voté entre différentes activités sans demander l'approbation du Parlement. Le gouvernement les y encourage afin d'alléger les pressions exercées sur les dépenses. Cependant, lorsqu'ils réaffectent des fonds entre les programmes, les ministères et les organismes peuvent parfois nuire à leur capacité à atteindre les objectifs du programme et à respecter les priorités gouvernementales.

1.66 Le Conseil du Trésor utilise parfois des affectations à but spécial pour restreindre le recours à une portion des fonds à une fin particulière. Le Secrétariat n'examine pas l'utilisation des affectations à but spécial pour fournir au Conseil du Trésor l'assurance que les ministères et les organismes se servent des fonds aux fins prévues. Le Secrétariat est d'avis qu'il incombe aux ministères et aux organismes de veiller à ce que les affectations à but spécial ne soient utilisées qu'aux fins prévues. À la fin de l'année, les ministères et les organismes présentent au Conseil du Trésor de l'information sur les dépenses indiquant à quoi ont servi les affectations à but spécial. Cette information est publiée chaque année dans les *Comptes publics du Canada* — qui est un rapport annuel du gouvernement indiquant de quelle manière les fonds attribués par le Parlement ont été dépensés.

1.67 Le Conseil du Trésor peut exercer un contrôle sur la façon dont les ministères et les organismes utilisent les fonds en fixant des conditions financières pour la prise de décisions individuelles à l'étape de la présentation au Conseil du Trésor. Les « affectations bloquées » servent à limiter l'accès aux pleins pouvoirs de dépenser un crédit voté par le Parlement. Ainsi, on peut bloquer des affectations en attendant que le ministère ou l'organisme visé remplisse les conditions du Conseil du Trésor. Il incombe au Secrétariat de veiller à ce que ces conditions soient remplies avant de recommander que les affectations bloquées du ministère ou de l'organisme soient libérées.

1.68 Il arrive parfois qu'un financement assorti de conditions autres que financières soit approuvé (par exemple lorsqu'il comporte des exigences en matière de rapports ou d'évaluation). Le respect de ce genre de conditions par le ministère ou l'organisme ne constitue pas une condition préalable de l'approbation du financement par le Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a une capacité restreinte à surveiller le respect de ces conditions par les ministères et les organismes.

1.69 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait assurer un suivi afin de déterminer si les ministères et les organismes respectent les conditions que le Conseil du Trésor rattache à ses décisions en matière de dépenses.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor assure actuellement le suivi de toutes les conditions financières. Cette fonctionnalité, ainsi que des améliorations servant à renforcer le suivi des conditions non financières, sera développée dans le cadre du nouveau Système d'information sur la gestion des dépenses.

Conclusion

1.70 Le système de gestion des dépenses est au cœur de l'activité gouvernementale. Il est essentiel que la prise de décision en matière de dépenses soit efficace afin d'assurer l'optimisation des ressources et l'efficacité des dépenses gouvernementales. Pour cela, il faut un processus qui favorise un examen rigoureux des dépenses et facilite la réaffectation des fonds des programmes moins prioritaires ou moins efficaces à des programmes ou des activités plus prioritaires ou plus efficaces. Le système de gestion des dépenses actuel, conçu alors que le Canada accusait un déficit budgétaire, donne de moins bons résultats en période d'excédent budgétaire.

1.71 Notre vérification a révélé certaines faiblesses du système de gestion des dépenses :

- **Le système de gestion des dépenses n'appuie pas comme il le devrait l'affectation et la réaffectation des fonds.** La Mise à jour annuelle des niveaux de référence n'est pas conçue pour prendre en compte le rendement et ne permet pas au Secrétariat du Conseil du Trésor de mettre en question l'affectation des ressources sur la foi des éléments qui attestent de l'efficacité des programmes. C'est pourquoi, sauf dans le cas des examens spéciaux des dépenses, les organismes centraux du gouvernement

n'examinent pas les niveaux de référence. Le caractère adéquat du financement et l'optimisation des ressources des programmes existants ne peuvent être assurés. Il y a deux processus de gestion des dépenses : un processus pour recommander les niveaux de référence des programmes existants, et un autre pour examiner les nouvelles initiatives de dépenses. Essentiellement, les dépenses des programmes en cours se poursuivent d'emblée; les nouvelles propositions de dépenses sont classées les unes par rapport aux autres et ne sont pas évaluées en fonction des programmes existants. Il s'ensuit que l'on n'envisage pas systématiquement la possibilité de compromis et la possibilité de réaffecter les fonds entre les programmes existants et les nouveaux programmes. À cela s'ajoute le fait que l'examen détaillé des propositions de dépenses, qui a lieu à l'étape de la présentation au Conseil du Trésor, a peu d'incidence sur l'affectation des ressources, car les décisions liées au financement sont prises avant. Enfin, les décisions en matière de financement prises par les organismes centraux du gouvernement n'assurent pas toujours la concordance entre les fonds attribués aux programmes et les besoins financiers à plus long terme.

- **Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille peu les dépenses.** Le Secrétariat n'a pas un accès adéquat à l'information sur la qualité des programmes, ce qui a pour effet de réduire sa capacité à surveiller les dépenses et à intervenir lorsqu'il y a problème. Sa capacité à surveiller l'application des affectations à but spécial et le respect des conditions imposées par le Conseil du Trésor est, elle aussi, réduite.

1.72 Nous n'avons pas pu vérifier entièrement la démarche suivie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour examiner les propositions de dépenses soumises au Conseil du Trésor et les évaluer rigoureusement. Le Secrétariat nous a refusé l'accès à l'information et aux analyses qu'il obtient et prépare, en faisant valoir qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet qui ne peuvent nous être dévoilés. Ce faisant, le gouvernement a, en réalité, restreint l'étendue de l'examen de la vérificatrice générale.

1.73 Le gouvernement s'est engagé à examiner le système de gestion des dépenses. Il serait utile que des changements visant à améliorer le système soient apportés, notamment de la façon suivante :

- en effectuant des examens périodiques des niveaux de référence pour garantir que les programmes existants sont pertinents et assurent une bonne optimisation des ressources;

- en veillant à ce que l'information sur le rendement soit accessible et qu'elle soit utilisée au cours du processus décisionnel relatif aux dépenses;
- en mettant à la disposition des organismes centraux des procédures et des systèmes adéquats pour évaluer les nouvelles propositions de dépenses et les examiner par rapport aux programmes existants;
- en faisant concorder le calendrier de financement des programmes et les besoins liés aux programmes;
- en se dotant d'une capacité réelle de surveillance des affectations à but spécial et des conditions imposées par le Conseil du Trésor.

Réponse globale du gouvernement. Le gouvernement reconnaît qu'il doit adopter une nouvelle approche permanente de la gestion de l'ensemble des dépenses pour faire en sorte, comme l'énonce le Budget de 2006, « [...] que tous les programmes soient efficaces et efficaces, qu'ils produisent des résultats, qu'ils fassent une utilisation optimale de l'argent des contribuables, et qu'ils correspondent aux priorités et aux responsabilités du gouvernement. » Les questions soulevées par le Bureau du vérificateur général dans le présent rapport cadrent généralement avec celles que le gouvernement souhaite régler grâce à la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des dépenses.

Grâce au nouveau système de gestion des dépenses, le gouvernement verra désormais à ce que l'utilisation responsable des ressources fasse partie intégrante de sa façon de faire. Dans cette optique, tous les programmes, nouveaux ou actuels, devront subir un examen systématique et rigoureux. Ainsi le gouvernement approuvera uniquement les fonds effectivement requis pour obtenir des résultats mesurables d'une manière efficace et assurera l'optimisation des ressources pour le compte des Canadiens.

Le renouvellement du système de gestion des dépenses constitue un élément essentiel dans l'instauration d'une gestion pangouvernementale axée sur les résultats et d'un régime de responsabilisation plus solide. D'importantes étapes du processus de renouvellement ont déjà été amorcées, telles que la *Loi fédérale sur la responsabilité* et la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats, mais beaucoup de travail reste à accomplir.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient de déterminer si le système de gestion des dépenses actuel est conçu et mis en œuvre de manière à appuyer l'affectation et la réaffectation des ressources et une surveillance des dépenses efficace.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les processus et les procédures suivis par les organismes centraux (surtout le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais aussi le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) pour gérer les dépenses gouvernementales, afin de déterminer si :

- la Mise à jour annuelle des niveaux de référence permet d'examiner les niveaux de dépenses de base du gouvernement et de les évaluer rigoureusement;
- les systèmes et les procédures en place permettent d'évaluer adéquatement les nouvelles propositions de dépenses et de les examiner par rapport aux programmes existants et aux engagements déjà en vigueur;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor est en mesure de surveiller les dépenses des ministères et des organismes afin de garantir qu'elles sont conformes aux autorisations et qu'elles donnent les résultats escomptés;
- le processus utilisé pour appuyer l'affectation des ressources permet de concilier les engagements en matière de financement et les besoins de financement à long terme.

Nous avons recueilli la plupart de nos éléments probants lors de nos entretiens avec les principaux responsables des organismes centraux et lors de l'examen des documents suivants :

- les budgets;
- les présentations au Conseil du Trésor;
- les rapports de décisions;
- les mémoires au Cabinet;
- d'autres documents et rapports connexes.

Nous avons aussi :

- interrogé des fonctionnaires d'autres administrations afin de mieux comprendre les processus utilisés pour la gestion des dépenses;
- interrogé des experts du système de gestion des dépenses au Canada et à l'étranger;
- rencontré d'anciens hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor;
- passé en revue la documentation sur le sujet.

Nous n'avons pas pu vérifier entièrement la démarche suivie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour examiner les nouvelles propositions de dépenses soumises au Conseil du Trésor et les évaluer rigoureusement. Le Secrétariat nous a refusé l'accès aux renseignements et aux analyses qu'il obtient et prépare, en faisant valoir qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet qui ne peuvent nous être dévoilés. Ce faisant, le gouvernement a, en réalité, restreint l'étendue de l'examen de la vérificatrice générale.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise l'information financière et non financière pour examiner et analyser les dépenses en cours afin de garantir que les besoins liés aux programmes sont satisfaits et que les résultats escomptés sont atteints.

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat veille à ce que les ministères et les organismes examinent périodiquement les dépenses de programmes.

Nous nous attendions à ce qu'avant d'approuver les nouvelles initiatives de dépenses, le Secrétariat vérifie les aspects suivants :

- la légalité des propositions de dépenses;
- la concordance entre les nouvelles initiatives de dépenses et les priorités et les programmes existants du gouvernement;
- l'« abordabilité » et la viabilité;
- la manière dont les résultats escomptés seront atteints et évalués (efficacité);
- l'exécution des programmes à la lumière de l'atteinte des objectifs;
- la protection de l'intérêt public (prudence, probité et équité);
- la source du financement.

Nous nous attendions à ce que les organismes centraux prenant part à l'affectation des ressources coordonnent leurs interventions.

Nous nous attendions à ce que le Conseil du Trésor ait l'assurance raisonnable que les cadres de gestion des ministères et des organismes sont pertinents et qu'ils assurent une utilisation des ressources efficiente, efficace et conforme aux autorisations.

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat utilise à bon escient et en temps voulu l'information ministérielle sur les dépenses de programmes et le rendement.

Nous nous attendions à ce que les cadres de gestion appuient des décisions en matière d'affectation qui permettent d'harmoniser les engagements de financement et les besoins de financement à plus long terme.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 11 juillet 2006.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins

Directeur principal : Basil Zafiriou

Premier directeur : Richard Domingue

Directeur : Joe Reperto

Directrice : Rona Shaffran

Milan Duvnjak

Rose Pelletier

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Pratiques en matière de gestion des dépenses

Le texte qui suit décrit les pratiques de gestion des dépenses que suivent le Royaume-Uni, l'Australie, les États-Unis, le Chili et la province de l'Ontario pour revoir le financement de base des dépenses en fonction de l'efficacité des activités et des résultats obtenus. Nous n'avons pas vérifié le bon fonctionnement de ces pratiques de gestion des dépenses, mais elles nous montrent la démarche adoptée par d'autres administrations publiques pour intégrer des examens périodiques et approfondis des dépenses à leurs systèmes de gestion des dépenses.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni, par l'intermédiaire du Trésor de Sa Majesté, affecte les ressources d'après un nouveau cadre des dépenses publiques, et ce, depuis le premier examen global des dépenses mené en 1998 (« Comprehensive Spending Review »). À l'issue de ces examens, le gouvernement établit des limites de dépenses ministérielles fermes sur une période fixe de trois ans.

Des budgets triennaux et la souplesse financière à la fin de l'exercice ont donné aux ministères la stabilité de financement qui leur permet de planifier leurs activités. Les ministères ne peuvent demander d'augmentations annuelles des dépenses. Tous les deux ans, 15 équipes du Trésor comptant au total 200 analystes, font un examen critique des demandes des ministères et examinent les niveaux de référence pluriannuels.

L'examen global des dépenses de 2007 portera sur les affectations ministérielles des exercices 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011. Les affectations pour 2007-2008 seront maintenues aux niveaux convenus et annoncées dans l'examen global des dépenses de 2004. Le gouvernement du Royaume-Uni indique qu'il évaluera les ressources requises pour répondre à ses priorités afin de garantir que ces affectations ministérielles sont analysées de manière rigoureuse et qu'il y a optimisation des fonds publics utilisés au cours de la période d'examen. L'examen global des dépenses de 2007 prévoira aussi des examens « à base zéro » des dépenses de base des ministères afin d'évaluer leur efficacité par rapport à l'atteinte des objectifs à long terme du gouvernement.

États-Unis

En 2002, dans le cadre de la *Government Performance and Results Act* (loi sur le rendement et les résultats du gouvernement) de 1993, les États-Unis ont mis en place un outil d'évaluation des programmes (« Program Assessment Rating Tool », PART). Le questionnaire du PART sert à évaluer la qualité de la conception, les buts, la gestion et les résultats des programmes fédéraux en place afin d'en établir l'efficacité. Chaque année, 20 p. 100 du budget fédéral est évalué.

Les objectifs du PART sont les suivants :

- évaluer et améliorer le rendement;
- faire le lien entre le rendement et les décisions concernant le budget de sorte que les recommandations visant les dépenses améliorent les résultats.

Selon l'administration fédérale américaine, le système PART aide les décideurs à se concentrer sur les questions de politique urgentes et à prendre de bonnes décisions.

Australie

Au début des années 1980, l'Australie a institué les prévisions de dépenses (« forward estimates ») afin de pallier les lacunes de son processus budgétaire annuel. Les prévisions sont axées sur les dépenses des trois exercices consécutifs à l'exercice en cours et sont ajustées pour tenir compte de l'inflation et des changements de politique. Elles permettent au gouvernement de planifier les priorités en matière de programmes et de dépenses pour les budgets futurs.

Le comité d'examen des dépenses (« Expenditure Review Committee ») a été créé au milieu des années 1980. Il détermine le cadre financier global du gouvernement fédéral australien et gère l'élaboration de la politique stratégique, y compris les changements apportés à la politique pour faire écho aux réalités financières et aux nouvelles priorités du gouvernement.

Récemment, une section responsable de la mise en œuvre, soit la « Cabinet Implementation Unit », a été mise sur pied pour surveiller les projets prioritaires du gouvernement. Le ministère des Finances et de l'Administration a adopté des examens systématiques (« Gateway Reviews ») aux principales étapes des grandes initiatives, lesquelles sont souvent des initiatives horizontales.

Chili

Le cycle budgétaire du Chili comporte deux phases distinctes :

- l'examen des programmes en cours et du financement de base;
- le financement des nouveaux programmes ou des programmes améliorés, au moyen d'un fonds central d'adjudication.

Chaque printemps, le Bureau du budget examine l'exécution du budget de l'exercice précédent et il évalue la mise en œuvre du budget de l'exercice en cours. Cet examen a comme objectif de dégager des ressources pour financer les nouvelles initiatives de dépenses. Il comprend une évaluation systématique du rendement et des résultats des programmes qui peut conduire à la modification du financement. Il est aussi possible de déduire des « dividendes d'efficience » des plafonds des dépenses.

La deuxième phase du processus de dépenses chilien met l'accent sur le fonds d'adjudication. Le fonds est une réserve de ressources non allouées constituée à la suite de l'examen critique des programmes en cours et des nouvelles ressources générées par la croissance de l'économie. Le Bureau du budget examine la qualité du volet technique des demandes et la conformité des soumissions aux priorités du gouvernement, et il propose une liste de nouvelles initiatives de dépenses au ministre des Finances et au président du Chili.

Province de l'Ontario

Le gouvernement de l'Ontario a recours à un cadre de planification axé sur les résultats pour fixer les niveaux de référence des dépenses en cours et des nouvelles dépenses. Ce cadre est centré sur l'atteinte de résultats particuliers devant appuyer les priorités du gouvernement. Cette méthode de « gestion axée sur les résultats » intègre la planification, l'établissement du budget et la mesure du rendement, et elle assure

la concordance du rendement avec les priorités et les résultats prévus. Elle applique l'approche d'un budget à base zéro et améliore l'exécution des programmes et la prestation des services de manière continue.

Le Bureau du Conseil du Trésor de l'Ontario soutient la mesure du rendement, l'examen des programmes et l'évaluation des programmes. Les demandes proposant de nouvelles initiatives doivent mentionner les répercussions de ces initiatives sur les priorités et les résultats du gouvernement, les autres parties intéressées et secteurs, de même que les possibilités d'intégration. Les décisions relatives à l'affectation sont prises sur une base pluriannuelle, habituellement pour une période minimale de quatre ans.

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse des organismes centraux
<p>Financement des programmes existants</p> <p>1.27 Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances) devraient voir à ce que les programmes existants et les niveaux de référence fassent l'objet d'un examen systématique afin de s'assurer tant de la pertinence de ces programmes et de leur financement que de l'optimisation des ressources qui y sont consacrées. (1.18-1.26)</p> <p>1.34 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait recueillir et utiliser une information complète sur les coûts et le rendement des programmes afin de s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance des dépenses. (1.28-1.33)</p>	<p>La conception et la mise en œuvre d'un processus d'examen systématique des programmes existants font partie des domaines prioritaires auxquels s'intéresse le gouvernement. Ce dernier s'est engagé à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les programmes ciblent les résultats et l'optimisation des ressources; • les programmes soient conformes aux responsabilités du gouvernement fédéral; • les programmes qui ne servent plus les fins pour lesquelles ils ont été établis soient éliminés. <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit à la recommandation : il est essentiel pour toutes les fonctions d'un système de gestion des dépenses efficace de pouvoir compter sur des renseignements financiers et non financiers exacts, fournis en temps opportun, pertinents et fiables concernant les objectifs et les résultats des programmes. Le Secrétariat reconnaît par ailleurs qu'il importe de combiner les renseignements financiers avec ceux sur le rendement. C'est en fait le but de la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats que le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en œuvre en avril 2005. En outre, la <i>Loi fédérale sur la responsabilité</i> vise à améliorer l'information sur le rendement grâce au renforcement de la fonction d'évaluation dans les ministères en ce qui a trait aux subventions et aux contributions.</p>

Recommandation	Réponse des organismes centraux
Nouvelles initiatives de dépenses et initiatives améliorées de dépenses	
<p>1.52 Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) devraient disposer d'une information complète et exacte qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • appuie l'examen et l'approbation des nouvelles initiatives de dépenses; • permette d'évaluer les nouvelles initiatives de dépenses par rapport aux programmes existants afin de déterminer si des fonds devraient être réaffectés. <p>(1.35-1.51)</p>	<p>Le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor acceptent la recommandation : il est essentiel pour toutes les fonctions d'un système de gestion des dépenses efficace de pouvoir compter sur des renseignements financiers et non financiers exacts, fournis en temps opportun, pertinents et fiables concernant les objectifs et les résultats des programmes. Les documents du Cabinet et les processus connexes doivent fournir l'information nécessaire sur le coût et les résultats associée à tous les aspects de la prise de décision et permettre la coordination des décisions en matière d'affectation et de réaffectation, pour toutes les propositions, nouvelles ou actuelles.</p>
<p>1.53 Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) devraient aussi préciser leur rôle — surtout celui du Secrétariat du Conseil du Trésor et sa capacité à remettre en question et à influencer avec plus d'efficacité les décisions liées au financement — au regard du système de gestion des dépenses.</p> <p>(1.35-1.51)</p>	<p>Les organismes centraux conviennent qu'il est essentiel que les rôles et les responsabilités soient clairs.</p>

Recommandation	Réponse des organismes centraux
<p>1.64 Les organismes centraux (le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé) devraient examiner leur mode de détermination et de recommandation du financement des programmes qui comportent des besoins financiers à long terme. Le financement de ces programmes devrait être aussi prévisible que possible et correspondre à leurs besoins. (1.54-1.63)</p>	<p>L'amélioration de l'information dans les documents du Cabinet afin qu'ils appuient plus efficacement le processus décisionnel représente un élément clé du nouveau système de gestion des dépenses. Une meilleure information, comprenant des renseignements complets sur l'établissement des coûts, ainsi qu'une exploration rigoureuse des avantages et des risques associés aux options présentées, sont indispensables à la prise de décision éclairée. Des décisions judicieuses concernant le financement initial, fondées sur une information détaillée présentée dans les mémoires au Cabinet, devraient résulter en une harmonisation manifeste du financement et des objectifs des programmes.</p> <p>Dans de nombreuses circonstances, le gouvernement peut refuser d'accorder un financement permanent. Le besoin et les objectifs peuvent en eux-mêmes être de courte durée ou, encore, des méthodes novatrices d'élaboration de programme qui seraient utilisées pourraient requérir des évaluations pour veiller à ce que le programme atteigne les objectifs visés. La gérance responsable et comptable de l'argent des contribuables requiert l'évaluation continue de l'utilité des programmes existants et la recherche permanente de nouveaux moyens plus rentables d'exécuter les programmes gouvernementaux, qui permettent d'obtenir des résultats pour les Canadiens et d'optimiser les ressources. Il faut équilibrer la nécessité des évaluations continues avec le besoin de stabilité et de prévisibilité permettant d'assurer une saine gestion du programme.</p>
<p>1.69 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait assurer un suivi afin de déterminer si les ministères et les organismes respectent les conditions que le Conseil du Trésor rattache à ses décisions en matière de dépenses. (1.65-1.68)</p>	<p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor assure actuellement le suivi de toutes les conditions financières. Cette fonctionnalité, ainsi que des améliorations servant à renforcer le suivi des conditions non financières, sera développée dans le cadre du nouveau Système d'information sur la gestion des dépenses.</p>

Réponse globale du gouvernement

Le gouvernement reconnaît qu'il doit adopter une nouvelle approche permanente de la gestion de l'ensemble des dépenses pour faire en sorte, comme l'énonce le Budget de 2006, « [...] que tous les programmes soient efficaces et efficients, qu'ils produisent des résultats, qu'ils fassent une utilisation optimale de l'argent des contribuables, et qu'ils correspondent aux priorités et aux responsabilités du gouvernement. » Les questions soulevées par le Bureau du vérificateur général dans le présent rapport cadrent généralement avec celles que le gouvernement souhaite régler grâce à la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des dépenses.

Grâce au nouveau système de gestion des dépenses, le gouvernement verra désormais à ce que l'utilisation responsable des ressources fasse partie intégrante de sa façon de faire. Dans cette optique, tous les programmes, nouveaux ou actuels, devront subir un examen systématique et rigoureux. Ainsi le gouvernement approuvera uniquement les fonds effectivement requis pour obtenir des résultats mesurables d'une manière efficace et assurera l'optimisation des ressources pour le compte des Canadiens.

Le renouvellement du système de gestion des dépenses constitue un élément essentiel dans l'instauration d'une gestion pangouvernementale axée sur les résultats et d'un régime de responsabilisation plus solide. D'importantes étapes du processus de renouvellement ont déjà été amorcées, telles que la *Loi fédérale sur la responsabilité* et la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats, mais beaucoup de travail reste à accomplir.

