

La procédure budgétaire au Canada

Par
Jón R. Blöndal*

La dette publique du Canada exprimée en proportion du PIB, qui était inférieure à la moyenne des pays Membres de l'OCDE au début des années 80, a augmenté par la suite, culminant à 97.6 % en 1995. Seules l'Italie, à l'intérieur du G-7, et la Grèce ainsi que la Belgique, dans la communauté de l'OCDE, avaient une dette plus élevée en proportion de leur PIB. Au plan de la gestion budgétaire, le point tournant est survenu en 1994. On a compris alors que la situation financière était en voie de se muer en crise, et que des mesures rigoureuses s'imposaient. Aujourd'hui, le Canada enregistre un excédent budgétaire et rembourse sa dette. Le présent rapport retrace le fil de ces événements.

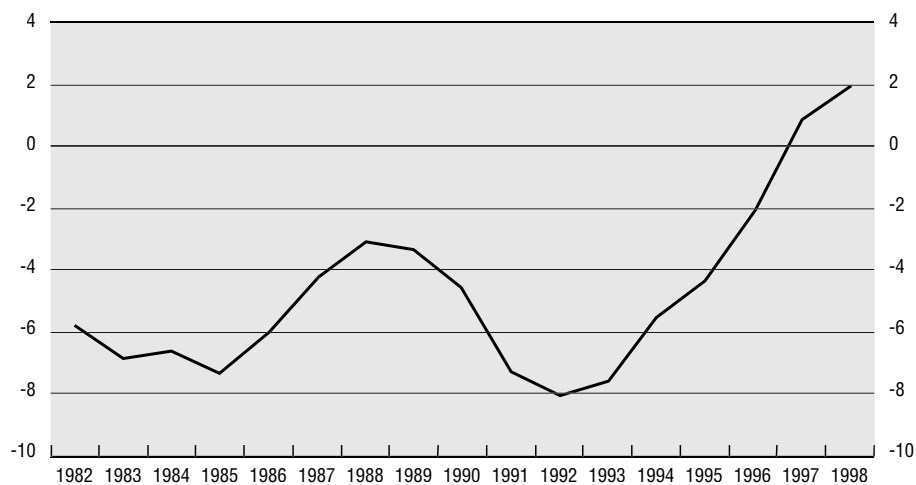
1. La procédure d'élaboration du budget

1.1. *Vue d'ensemble*

Pour expliquer la détérioration rapide de la situation financière au cours des années 80 et au début des années 90, on a évoqué le fait que les problèmes financiers étaient essentiellement de nature cyclique ; pour cette raison, les décideurs politiques et le public n'étaient pas incités à agir. Les déficits enregistrés lors de chaque exercice étaient attribués à des événements économiques ponctuels qui

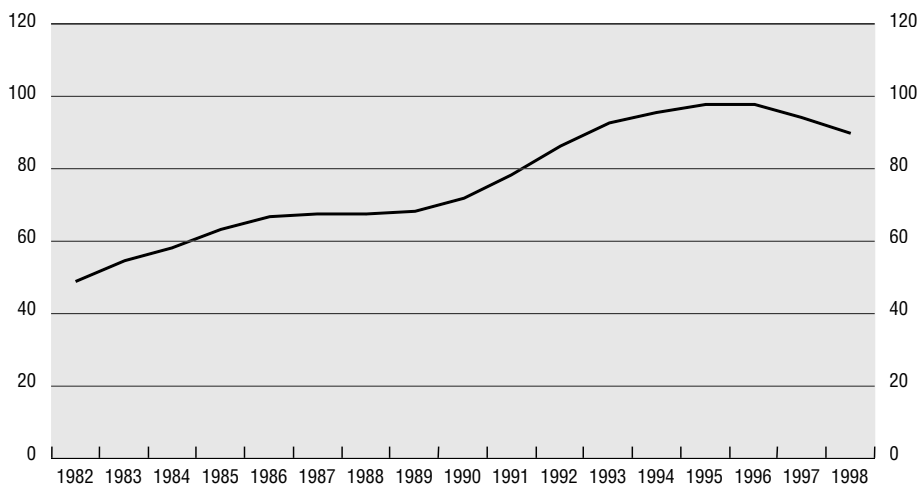
* Jón R. Blöndal est Administrateur Principal, à la Division du budget et gestion, service de la Gestion publique, OCDE.

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



Source : OCDE.

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



Source : OCDE.

se résoudraient d'eux-mêmes, aussi n'y avait-il aucune urgence à prendre des mesures particulières pour redresser la situation.

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

Toutefois, à la fin des années 80, il est devenu clair qu'il fallait assainir la situation financière. Différentes initiatives ont été prises dans le budget de 1989. Puis, on annonçait dans le budget de 1990 la mise en application du Plan de contrôle des dépenses – il s'agissait d'un plan de deux ans qui englobait environ 60 % des dépenses de programmes. Le Plan de contrôle des dépenses était le premier exercice d'examen exhaustif des dépenses de programmes depuis 1984. Il a été prorogé dans le budget de 1991 jusqu'à l'exercice 1995-1996. Le tableau 1 établit une comparaison entre le Plan de contrôle des dépenses et les résultats obtenus lors de chaque exercice.

**Tableau 1. Déficit fédéral – prévisions et résultats
Selon les comptes publics (en dollars canadiens)**

Exercice	Plan de contrôle des dépenses	Résultats
1991-1992	30.5 milliards	34.4 milliards
1992-1993	24.0 milliards	41.0 milliards
1993-1994	16.6 milliards	42.0 milliards
1994-1995	10.0 milliards	37.5 milliards
1995-1996	6.5 milliards	28.6 milliards

Source : Ministère des Finances.

1.2. Le *Système de gestion des secteurs de dépenses* (SGSD)

En 1980, le Canada a mis en œuvre le *Système de gestion des secteurs de dépenses* (SGSD), procédure d'élaboration budgétaire qui a été utilisée jusqu'en 1994. Ce système a évolué au fil du temps, mais ses éléments fondamentaux peuvent se résumer ainsi : la procédure budgétaire était fondée sur des enveloppes applicables à toutes les dépenses engagées dans un secteur de dépenses donné, chaque enveloppe – il y en avait 10 au départ – étant assortie d'un plafond de dépenses. Une même enveloppe pouvait englober, par exemple, toutes les dépenses rattachées au développement économique – agriculture, pêcheries, industrie, tourisme, commerce, développement régional et transports. Étant donné que les enveloppes comprenaient les dépenses de plusieurs ministres, des comités du Cabinet, composés de tous les ministres dont les dépenses faisaient partie d'une enveloppe donnée, assuraient la gestion des enveloppes. Le but était de favoriser la réaffectation des ressources, du fait que tous les programmes publics dans un domaine particulier étaient considérés collectivement ; de la sorte, il était possible en principe de majorer les fonds d'un programme en réduisant les fonds affectés à un autre programme.

Or, les choses ne se sont pas déroulées ainsi. Ainsi que l'observait le Secrétariat du Conseil du Trésor dans un document publié en 1995ⁱ, le SGSD n'a pas donné les résultats escomptés. Les comités n'ont jamais su surmonter les difficultés posées par les compromis et les réaffectations. Les ministres ne mettaient pas spontanément de l'avant des initiatives d'économie, étant donné que les fonds économisés étaient réincorporés à l'enveloppe ; autrement dit, les fonds économisés étaient affectés à un autre programme faisant partie de l'enveloppe mais ne relevant pas forcément du ministère à l'origine de l'économie. Dans un tel système, un ministre dont les programmes sont jugés plus importants peut tirer parti des initiatives d'économie prises par un autre ministre... en théorie, du moins. Dans la pratique, les ministres ne prenaient absolument aucune initiative d'économie et ne procédaient à aucune réaffectation, même lorsqu'ils souhaitaient transférer des fonds à un autre programme dont ils étaient responsables, car il y avait toujours le risque que les fonds économisés à l'égard d'un programme soient « captés » par un autre ministre dans le cadre de la gestion des enveloppes par les comités du Cabinet. Cette démarche de gestion budgétaire conjointe ne fonctionnait tout simplement pas ; rien n'incitait les ministres à faire preuve de responsabilité financière. S'ajoutait à cela le fait que, à la fin des années 80, le Cabinet comptait une quarantaine de ministres, chacun ayant son propre portefeuille. Ainsi que l'indiquait le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le document précité, rien n'incitait vraiment les ministres à réduire leurs dépenses, puisque les

fonds économisés étaient souvent réaffectés en bout de ligne à un autre ministère. L'approche de gestion financière concertée prévue dans le SGSD n'a pas porté fruit parce que le partenariat sous-jacent n'a jamais vu le jour. Le système des enveloppes de dépenses devait être par la suite abandonné.

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

C'est à la même époque que le ministre des Finances et le Président du Conseil du Trésor (voir encadré 1) ont imposé des réductions de dépenses centralisées touchant des programmes précis. Cela a démontré une nouvelle fois que la gestion conjointe des dépenses dans le cadre du SGSD n'était pas efficace. En effet, les initiatives de ce genre ont généralement suscité l'hostilité des autres membres du Cabinet. Certaines réductions ciblées ont été effectuées ; néanmoins, le Cabinet a dû en fin de compte miser sur le gel des salaires et des prestations et sur les réductions uniformes de dépenses pour atteindre ses objectifs en la matière. C'était la solution la plus acceptable sur le plan politique, mais sa portée était très limitée. Les réductions d'application générale pouvaient se justifier par les gains d'efficacité (productivité) dans le cas des coûts de fonctionnement généraux, mais on pouvait difficilement appliquer de telles réductions à la totalité des dépenses publiques. Cette façon de procéder a également eu un effet négatif au niveau de l'établissement des priorités de l'état, cet exercice ne semblant plus présenter grande utilité.

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

année, les états financiers du gouvernement étaient moins reluisants qu'on ne l'avait prévu.

C'est dans ce contexte que la situation financière de l'état s'est détériorée au cours des années 80 et au début des années 90, ce qui a conduit aux réformes de la procédure budgétaire que devait apporter un nouveau gouvernement en 1994 et en 1995.

Encadré 1. Le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor

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

1.3. Réformes de la procédure budgétaire

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

1.3.1. Établissement de contraintes budgétaires rigoureuses

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

Cette opinion devait changer. Le contrecoup de la crise économique mexicaine devait rapidement être ressenti par notre économie. Le dollar canadien a

connu un recul marqué, tandis que l'on observait une forte augmentation des taux d'intérêts ; les agences de cotation ont révisé à la baisse la cote de crédit du gouvernement canadien. L'opinion publique a également évolué de façon radicale, ce qui constituait l'aboutissement d'un processus amorcé depuis un an ou deux déjà. Désormais, le public estimait que la réduction du déficit revêtait un caractère d'urgence, ainsi que le confirmaient les différents sondages de l'opinion publique. C'est pourquoi le gouvernement a réitéré son engagement d'assainir les finances publiques et de ramener le déficit à 3 % du PIB d'ici l'exercice 1996-1997 ; cet objectif devenait de plus en plus ardu à atteindre en raison du contexte économique défavorable. Le gouvernement a pris les grands moyens pour faire connaître son plan d'action et pour s'assurer que le public comprenne les raisons justifiant les mesures d'austérité nécessaires. Il a notamment lancé un processus de consultation prébudgétaire, qui est commenté plus avant dans la section 2 consacré au rôle du Parlement.

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

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

Ensuite le ministère des Finances a systématiquement révisé à la baisse les prévisions du secteur public, à des fins de prudence : plus précisément, le gouvernement ajoute 50 centièmes de point de base à la moyenne des prévisions du secteur privé concernant les taux d'intérêt ; les taux ainsi obtenus sont ensuite appliqués à l'ensemble du modèle économétrique du gouvernement, d'où une

sous-évaluation de l'activité économique. On obtient ainsi une marge de manœuvre facilitant le respect d'objectifs budgétaires du gouvernement. En guise de mesure de protection supplémentaire, le gouvernement prévoit chaque année une réserve pour éventualités de 2.5 à 3 milliards de dollars canadiens. Ces fonds peuvent servir en cas d'erreur prévisionnelle ou si des événements impossibles à prévoir devaient survenir. Ils ne peuvent par contre être utilisés pour financer de nouvelles initiatives de dépenses. Jusqu'ici, il n'a jamais fallu avoir recours aux réserves pour éventualités, qui ont de ce fait été consacrées intégralement à la réduction du déficit ou ont été ajoutées à l'excédent budgétaire.

Encadré 2. Hypothèses économiques prudentes

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

- L'utilisation de la moyenne des prévisions économiques du secteur privé ;
- la révision systématique à la baisse des prévisions économiques du secteur, privé, par l'ajout de 50 centièmes de point de base aux prévisions de taux d'intérêt et par l'application de ces taux à l'ensemble du modèle économique prévisionnel ;
- l'établissement de réserves pour éventualités de 2.5 à 3.0 milliards de dollars canadiens pour chaque exercice. Ces réserves ne peuvent servir qu'à compenser les erreurs prévisionnelles et les événements imprévisibles. Si elles ne sont pas utilisées, elles sont consacrées à la réduction du déficit ou viennent s'ajouter à l'excédent budgétaire.

1.3.2. *Respect des contraintes budgétaires rigoureuses*

Le gouvernement a compris que les réductions de portée générale ne suffisaient plus, et il a entièrement aboli les réserves de dépenses centrales, étant donné qu'il n'y avait plus de nouveaux fonds disponibles. Cette approche visait également à faire évoluer les mentalités : il était devenu nécessaire de recourir à des réductions portant sur des programmes particuliers. À cette fin, le gouvernement a lancé l'Examen des programmes, soit l'étude exhaustive du rôle du gouvernement au regard de l'économie, qui comportait l'évaluation des divers programmes publics. L'annonce de l'Examen des programmes a eu lieu dans le

cadre du premier budget du nouveau gouvernement, en février 1994. Lors du lancement de cette initiative, le ministre des Finances a indiqué qu'il s'agissait d'un examen de tous les aspects rattachés aux dépenses ministérielles, de manière que le financement des programmes non prioritaires soit réduit ou éliminé, et que les ressources de plus en plus réduites du gouvernement soient affectées aux grandes priorités et aux domaines où le gouvernement fédéral est le plus à même de fournir les services requis.

Les autorités canadiennes évoquent trois raisons expliquant la réussite de l'Examen des programmes. La première a trait à l'atmosphère de crise qui prévalait alors. Le ministre responsable, tentant d'expliquer le succès de l'initiative, déclarait que les mesures prises étaient de dernier recours, et que, lorsque l'on est acculé au pied du mur, les choses deviennent parfois plus claires, et les décisions prises, plus judicieuses. Également, on a pris conscience à cette époque que les réductions de dépenses appliquées sans discernement à toutes les activités avaient la même incidence négative sur les programmes efficaces et utiles que sur

Encadré 3. Calendrier de l'examen des programmes

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

les programmes inefficaces, et qu'il ne s'agissait pas d'une méthode viable. Enfin, la réussite de l'Examen des programmes tient en grande partie à son processus de mise en œuvre.

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

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

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

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

en vue de respecter les objectifs de réduction. Ces mesures ont fait l'objet d'un ultime examen par le Cabinet à la mi-janvier 1995, puis ont été incorporées au budget de février. L'exercice a été repris l'année suivante, quoique avec une portée plus limitée, ce qui fait que l'Examen des programmes s'est étendu sur quatre exercices. Cette deuxième phase de l'Examen des programmes diffèrait quelque peu de la première, car une grande partie des réductions visaient à financer de nouvelles initiatives de dépenses hautement prioritaires plutôt qu'à réduire le déficit.

Encadré 4. Les six critères de l'Examen des programmes

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

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

n'en finance plus une partie, les provinces doivent assumer entièrement les coûts d'expansion de leurs programmes sociaux. Le régime d'assurance-chômage a également fait l'objet d'une réforme, dans le but de le rendre moins généreux et d'en faire davantage un programme d'assurance proprement dit.

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

1.4. La procédure actuelle

Il peut être utile d'exposer les principales étapes de la procédure budgétaire annuelle.

Encadré 5. Procédure budgétaire – Calendrier

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

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

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

Les ministères élaborent de nouvelles initiatives, dans l'optique des grands thèmes de l'état abordés lors des retraites du Cabinet (ces thèmes sont présentés dans le *discours du Trône* – voir encadré 6). Les nouvelles initiatives sont présentées directement par les ministres devant le Comité sur l'union économique ou le Comité sur l'union sociale, selon la nature de chacune. Ces comités du Cabinet se réunissent chaque semaine au cours de l'automne pour se pencher sur les initiatives proposées par les ministres et pour établir un ordre de priorité à des fins de financement éventuel. Les deux comités peuvent tenir des réunions conjointes pour débattre des initiatives.

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

À la toute fin de l'année, le ministre des Finances et le Premier ministre décident des fonds affectés aux initiatives de dépenses, en tenant compte notamment de l'ordre de priorité établi par les comités et des résultats du processus d'intégrité des programmes. Ils prennent les décisions finales en matière d'affectation des fonds après avoir consulté les ministres. Bien que tous les membres du Cabinet soient au courant des grandes lignes du budget, seuls le Premier ministre

et le ministre des Finances en connaissent le détail, et ce, jusqu'à son dépôt devant le Parlement.

Encadré 6. Discours du Trône

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

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

1.5. Conclusion

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

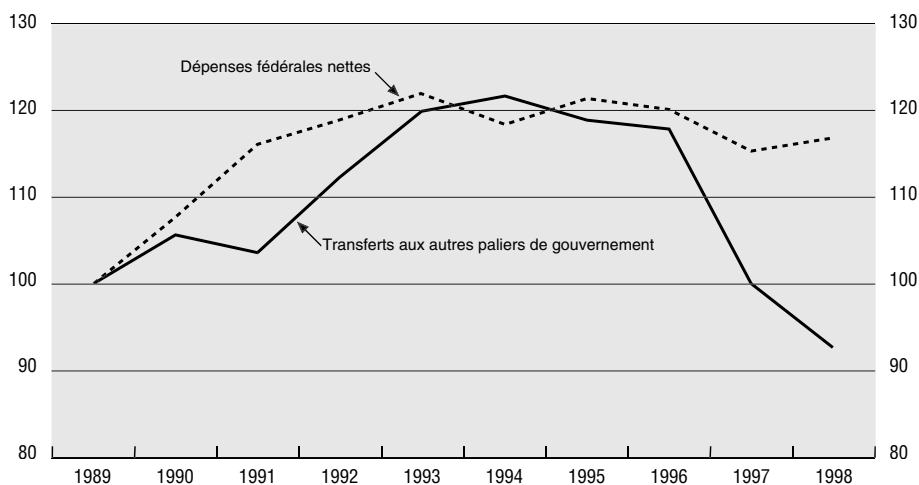
Toutefois, par suite des excédents budgétaires enregistrés ces dernières années, des pressions nouvelles s'exercent au niveau du processus budgétaire.

Tableau 2. Facteurs d'évolution du solde budgétaire fédéral

	1993-1994 à 1998-1999 (milliards of dollars)
Facteurs d'augmentation	
Réduction des dépenses de programmes	15.4
Hausse des recettes par la croissance économique	37.8
Rajustements ponctuels des recettes	2.7
Effet net des mesures touchant les recettes	0.0
Total partiel	55.9
Facteurs de réduction	
Mesures de dépenses – budgets de 1998 et de 1999	7.5
Hausse des frais de la dette publique	3.4
Réserve pour éventualités de 1998-1999	3.0
Total partiel	13.9
Amélioration nette du solde budgétaire fédéral	42.0

Source : Plan budgétaire, 1999.

Graphique 3. Modifications touchant les transferts du gouvernement fédéral aux autres paliers de gouvernement (1989 = 100)



Source : Comptes publics du Canada.

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

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

2. Le rôle du Parlement

Encadré 7. A propos de la terminologie

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

2.1. Introduction

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

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

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

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

Autre facteur limitant le rôle du Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire : plus de 70 % des dépenses publiques ne sont pas financées au moyen de crédits annuels prévus dans le budget, parce qu'elles ont été approuvées de façon permanente au moyen d'une loi du Parlement. Ces dépenses peuvent être classées en trois grandes catégories : les intérêts et autres frais de la dette publique ; les programmes de transferts (subventions) aux administrations provinciales (ces programmes doivent être renouvelés tous les cinq ans) ; et divers programmes de prestations dont la législation habilitante comporte une autorisa-

tion de dépenser permanente. Le Parlement n'a pas à approuver les crédits affectés à ces programmes chaque année, ni même à en faire l'examen.

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

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

Encadré 8. Le Parlement canadien

Le Parlement canadien se compose de deux chambres : la Chambre des communes et le Sénat. La Chambre des communes accueille 301 députés élus dans leur circonscription ; leur mandat dure cinq ans. Les sénateurs ne sont pas élus : on en compte généralement 104, nommés à vie par les premiers ministres, l'âge de la retraite obligatoire étant fixé à 75 ans. Conformément à la constitution, les questions budgétaires relèvent au premier chef de la Chambre des communes. Cinq partis politiques sont représentés à la Chambre des communes. Les dernières élections générales ont eu lieu en novembre 2000.

2.2. Procédure budgétaire – travaux du Parlement

Les activités du Parlement ayant trait au processus budgétaire se déroulent en deux temps : d'abord, la procédure de consultation pré-budgétaire ; puis, la procédure d'approbation.

2.2.1. La procédure de consultation pré-budgétaire

À l'automne de 1994, une procédure officielle de consultation pré-budgétaire structurée autour du Parlement a été mise en application ; jusqu'alors, le ministre

des Finances menait des consultations auprès de certaines parties concernées à l'occasion de discussions directes. Cette procédure officielle est l'une des mesures prises par le gouvernement pour modérer la portée du secret entourant la préparation du budget, qui faisait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses. Les consultations pré-budgétaires avaient officiellement comme objectif de mettre à la disposition des Canadiennes et des Canadiens un mécanisme officiel leur permettant de formuler des suggestions à propos du contenu du prochain budget. Il semble toutefois que la procédure a été établie d'abord pour conscientiser le public à propos de la situation budgétaire et pour faire mieux accepter des décisions budgétaires parfois ardues. Le fait de recourir à cette fin au Parlement a également favorisé la participation des partis d'opposition au débat.

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

Le comité poursuit ensuite ses audiences publiques ; sur une année classique il en tient 20, dans 10 endroits situés d'un bout à l'autre du Canada. Par le passé,

Encadré 9. La procédure de consultation pré-budgétaire

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

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

Il faut souligner que le Parlement ne joue aucun rôle d'ordre décisionnel dans ce processus. Les consultations pré-budgétaires ont commencé au cours de la crise financière du milieu des années 90 ; leur but était de promouvoir la politique budgétaire du gouvernement. Bien que la nature même des défis financiers du Canada ait évolué au fil des ans, rien n'indique que cette procédure sera abandonnée. Les consultations pré-budgétaires ont grandement contribué à rendre la procédure budgétaire plus transparente et à donner au public le sentiment de pouvoir exercer une influence réelle.

2.2.2. *Le processus d'approbation du budget*

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

- le budget ;
- le budget principal des dépenses y compris les rapports sur les plans et priorités, qui font partie du budget principal des dépenses.

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

Le budget principal des dépenses donne le détail des dépenses du gouvernement. Il se compose de trois parties : la partie 1 donne l'aperçu général des dépenses publiques et établit des liens entre le budget et la partie 2 du budget des dépenses. Cette deuxième partie énumère chaque dépense publique devant obtenir l'approbation du Parlement ; on retrouve également dans cette partie, à

titre de renseignement, les coûts estimatifs des programmes législatifs (programmes dont les dépenses font déjà l'objet d'une approbation dans une loi). Le budget des dépenses est de nature essentiellement juridique. Le budget principal des dépenses est déposé par le président du Conseil du Trésor.

Les rapports sur les plans et priorités existent depuis 1994, remplaçant la partie 3 du budget principal des dépenses⁴. Ces rapports sont préparés par chaque ministère et organisme. Ils sont structurés de manière à fournir des données détaillées ; les résultats pour chaque programme sont présentés selon une optique plus stratégique et couvrent de nombreuses années. On y trouve de l'information sur les objectifs, les initiatives et les résultats prévus, de même que des renvois aux ressources connexes requises dans une perspective de trois ans. Pour l'exercice en cours, plus de 80 rapports ont été déposés devant le Parlement par le président du Conseil du Trésor au nom du ministre responsable du ministère ou de l'organisme concerné. Cette question est traitée plus avant dans la suite du rapport.

Encadré 10. Budget supplémentaire des dépenses

Le budget principal des dépenses sert uniquement au financement des programmes et des activités qui font déjà l'objet d'une autorisation du Parlement, c'est-à-dire pour lesquels il existe une loi habilitante. Dans le cadre du budget supplémentaire des dépenses, déposé plus tard dans l'année, le Parlement sera requis d'approuver le financement d'autres initiatives, une fois adoptées les dispositions législatives nécessaires. Le budget supplémentaire des dépenses sert également à octroyer des fonds en cas d'événement imprévu. Une réserve est prévue pour le financement des nouvelles initiatives et des imprévus.

Le budget des dépenses doit être déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} mars, soit un mois avant le début de l'exercice. Il n'existe pas d'exigence équivalente dans la législation par rapport au dépôt du budget. En fait, aucune disposition législative n'exige le dépôt du budget. Dans les faits, toutefois, le budget est déposé devant le Parlement plusieurs jours avant le budget des dépenses, de façon à exposer le contexte dans lequel il convient de considérer ce dernier. Les rapports sur les plans et priorités doivent être déposés au plus tard le 31 mars, soit la veille du nouvel exercice. Auparavant, la partie 3 était déposée en même temps que les parties 1 et 2.

Encadré 11. **Processus d'approbation du budget**

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

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

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

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

Les règles applicables aux activités de la Chambre sont contenues dans le Règlement, en application duquel un certain nombre de jours sont réservés aux débats en séance plénière sur les dépenses proposées du gouvernement. Il y a 20 *jours ainsi réservés*, dont 19 sont accordés à l'opposition : autrement dit, les partis d'opposition peuvent choisir le sujet à débat de leur choix lors de ces jours particuliers. L'opposition fait usage de toutes ces journées, mais les débats ne portent pas en soi sur le budget des dépenses. Il s'agit simplement d'une occasion pour les partis d'opposition de mener des débats politiques sur les sujets de leur choix, d'autant plus que les jours en question surviennent tout au long de l'année au lieu d'être regroupés juste avant l'approbation du budget des dépenses. Un vote est tenu sur le budget des dépenses à la fin juin.

En avril 1997, le Comité permanent de la procédure et de la Chambre a recommandé que l'on autorise les comités permanents à proposer, dans leurs rapports à la Chambre des communes, des réaffectations de fonds pouvant atteindre 5 % des fonds du budget des dépenses qui relèvent de leur compétence. Il a aussi

Encadré 12. **Le vérificateur général**

Le vérificateur général exerce ses activités au nom du Parlement.

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

recommandé une nouvelle interprétation d'autres conventions en vigueur afin que le gouvernement dépose devant la Chambre un plan de dépenses modifié en fonction de ces propositions. Le gouvernement pourrait ensuite accepter ou rejeter les mesures proposées par les comités et expliquer ses motifs à la Chambre. Cette recommandation a été rejetée par le gouvernement.

2.3. Conclusion

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

3. Gestion et responsabilisation

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

3.1. Structure organisationnelle du gouvernement

La structure des organisations que l'on retrouve à l'intérieur du gouvernement du Canada peut varier considérablement : ministères, organismes de services de nature variée, tribunaux, organismes quasi-judiciaires et sociétés d'état, ces trois dernières catégories étant désignées sous le nom d'« organismes », pour des

raisons d'ordre pratique, en dépit de l'absence d'uniformité de leur organisation. Ils diffèrent les uns des autres au plan de leur mandat, des liens les unissant au ministre responsable, de la marge de manœuvre accordée à leurs gestionnaires et de la nature du cadre de reddition de comptes applicable aux ministres et aux employés. Chaque ministère et organisme relève d'un ministre et, par le truchement de ce dernier, du Parlement. Chaque ministre supervise ainsi divers organismes indépendants mais reliés les uns aux autres.

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

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

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

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

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

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

Les tribunaux et les organismes quasi-judiciaires prennent des décisions ou entendent des appels dans le but d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques, et ce, de façon objective et sans lien de dépendance avec le gouvernement. Leur principale caractéristique tient justement à leur indépendance par rapport au gouvernement. Il en existe actuellement 26, souvent de petite taille, comptant moins de 10 employés ayant pour tâche d'entendre des appels à l'égard de questions administratives. Le rôle du ministre à leur endroit se borne en général à faire des recommandations au gouverneur général en conseil concernant la nomination de leurs membres. Le ministre dépose également leurs rapports sur les plans et priorités et leurs rapports annuels au Parlement. Le président de ces organismes est en général le premier dirigeant d'un tribunal, qui en supervise et en dirige les travaux.

Les sociétés d'état fournissent des services à la façon du secteur privé, en conformité avec une orientation et un cadre législatif convenus. Les ministres en assurent la supervision en approuvant leurs plans d'activités et en déposant leurs rapports annuels au Parlement. Il y a actuellement 37 sociétés d'état. La Société canadienne des postes est celle qui compte, de loin, le plus d'employés, soit plus de 40 000. De nombreuses sociétés ont été privatisées au cours des années 80 et au début des années 90. Les sociétés d'état sont régies par des dispositions législatives qui leur sont propres, et qui énoncent les responsabilités du ministre, du

conseil d'administration et de l'administrateur général. Elles rendent compte au Parlement par le truchement des ministres, qui ont entre autres la tâche de recommander au gouverneur en conseil le nom des personnes pouvant être nommées au sein de leur conseil d'administration. Les ministres approuvent le plan d'activité des sociétés d'état avant de le présenter au Conseil du Trésor, et ils déposent leur rapport annuel au Parlement. Le président et chef de la direction d'une société d'état dirige et supervise les activités de celle-ci au nom du conseil d'administration.

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

3.2. Réduction des mécanismes de contrôle des activités

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

3.2.1. Gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines au Canada a toujours été une fonction centralisée. La Commission de la fonction publique (CFP), qui relève du Parlement, et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) sont les principaux organismes centraux responsables de la gestion des ressources humaines. La Commission de la fonction publique a le pouvoir exclusif de nomination à l'égard de la plupart des fonctionnaires, qu'il s'agisse de personnes nouvellement embauchées ou de fonctionnaires nommés à un autre poste à l'intérieur de la fonction publique. Son mandat est de garantir que les nominations sont prises selon le mérite des employés, sans favoritisme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du Conseil du Trésor, est l'employeur de la plus grande partie des fonction-

naires. Toutes les conventions salariales sont conclues par le SCT et les représentants des fonctionnaires pour l'ensemble de la fonction publique, et le financement connexe est centralisé. Pour sa part, le greffier du Conseil privé est officiellement le dirigeant de la fonction publique.

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

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

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

saisonniers, qui ne sont pas assujettis à la procédure officielle de recrutement et de nomination.

Encadré 13. **Le groupe de la direction**

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

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

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

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

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

3.2.2. *Prestation de services communs*

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

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

De même, tous les ministères doivent faire appel aux services juridiques du ministère de la Justice, ces services n'étant pas assortis de frais. Le ministère de la Justice a lui aussi droit à un crédit budgétaire direct, puis il fournit ses services gratui-

tement. Les ministères ne sont pas autorisés à embaucher des avocats ou à conclure des marchés de services juridiques, à moins d'obtenir l'approbation du ministère de la Justice ; ils doivent alors faire la preuve qu'ils ont besoin d'une expertise spécialisée que ne possède pas le ministère de la Justice. Le coût de ces services juridiques complémentaires est imputé directement aux ministères en question.

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

3.3. Initiatives de gestion financière

Le Canada a été l'un des premiers pays au monde à abandonner les normes de comptabilité de caisse et à opter pour les normes de comptabilité d'exercice. À la fin des années 80, le Canada utilisait la méthode de comptabilité d'exercice modifiée. La principale différence entre cette méthode et la méthode de comptabilité d'exercice tient à ce que les dépenses en immobilisations corporelles sont immédiatement passées en charge en comptabilité d'exercice modifiée, alors qu'elles sont capitalisées (inscrites au bilan à titre d'éléments d'actif) en comptabilité d'exercice, seul l'amortissement annuel étant passé en charge (dans l'état des résultats). Dans le budget de 1995, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement adopterait la méthode de comptabilité d'exercice à compter de l'exercice 2001-2002. Cependant, le budget continuera d'être établi conformément à la comptabilité d'exercice modifiée. L'utilisation de méthodes comptables différentes pour le budget et pour les rapports financiers pourrait causer des problèmes. Précisons que l'on se penche actuellement sur les répercussions qu'aurait le recours à la comptabilité d'exercice pour le budget sont étudiées.

Le Canada autorise le report des crédits inutilisés dans le but de favoriser de saines pratiques de gestion de trésorerie. Le mécanisme de report a été mis en application lors de l'exercice 1993-1994 ; lors de cet exercice, les reports ne pouvaient excéder 2 % dans le cas des coûts de fonctionnement ; l'année suivante, ce maximum a été porté à 5 %. Il existe aussi un mécanisme de report des autorisations de crédit inutilisées ; chaque report de ce genre devant être approuvé. Les reports ne font pas l'objet d'une autorisation permanente du Parlement ; plutôt, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor ajoutent le montant

du report prospectif aux fonds faisant l'objet de l'approbation du Parlement pour l'exercice suivant. Les crédits annuels des nouveaux organismes issus de la diversification des modes de prestation de services ne peuvent faire l'objet d'un report que deux ans après le début de l'exercice où ils ont été accordés.

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

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

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

En plus de ces états financiers détaillés, le ministre des Finances présente au Parlement un « *Rapport financier annuel* » portant sur la mise en œuvre du plan

Encadré 14. **Fonction de contrôleur**

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

budgétaire. Il se compose d'un énoncé concis accompagné d'états financiers abrégés du gouvernement du Canada. Ces états financiers sont vérifiés de manière à en évaluer la conformité avec les données financières plus détaillées que l'on retrouve dans les comptes publics.

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

3.4. Responsabilisation axée sur les résultats

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

C'est au début de 1995 qu'a été lancé le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, dont l'objectif était d'améliorer la qualité de l'information sur les dépenses fournie par les ministères, grâce surtout à la présentation d'information sur le rendement en plus de l'information financière. Dans le cadre de ce projet, la partie 3 du budget des dépenses a été remplacée par les rapports sur les plans et priorités, déposés à la Chambre des communes au printemps et qui constituent un élément du cycle budgétaire annuel, ainsi que par les rapports ministériels sur le rendement, déposés à l'automne. Chaque ministère et organisme prépare ses rapports, qui sont approuvés par le ministre compétent et déposés par le président du Conseil du Trésor. La préparation de ces rapports a commencé dans le cadre d'une initiative pilote à laquelle participaient six ministères et organismes, mais tous les autres ont maintenant emboîté le pas. Le Conseil du Trésor fournit une orientation détaillée pour la préparation des rapports des ministères et organismes et précise quel doit en être le contenu.

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

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

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

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

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

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

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

3.5. Conclusion

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

On observera que le Canada n'a pas opté pour une approche de choc, c'est-à-dire des réformes rapides et en profondeur des pratiques de gestion publique. Il a plutôt choisi une démarche pondérée, dans laquelle les modèles de réforme sont mis à l'essai durant une période prolongée dans le cadre de projets pilotes,

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

Annexe

Précisions sur les Réformes administratives*

Modernisation de la prestation des services aux citoyens par l'administration

- Le but est de modifier les rapports entre le secteur public fédéral et d'autres organismes et intervenants. L'administration a fait des progrès substantiels dans la rationalisation de ses activités, en redéfinissant son rôle et ses responsabilités fondamentales par le biais des initiatives suivantes :
 - l'Examen des programmes ;
 - l'initiative concernant l'efficacité de la fédération ;
 - l'examen des comités et des agences ; et
 - plusieurs examens des politiques fondamentales (par exemple défense, politique étrangère).
- L'administration a créé un nouveau secteur à l'intérieur du Secrétariat du Conseil du Trésor, dont *le mandat consiste à trouver des façons d'améliorer les services offerts par l'ensemble de l'administration aux Canadiens. La nouvelle perspective quant à la prestation de services axée sur les citoyens englobera de nouvelles solutions originales sur le plan organisationnel, des formules de prestation de services via un « guichet unique », des ententes de partenariat, ainsi que l'application des nouvelles technologies de l'information en vue de moderniser la prestation des services.*

* La présente annexe a été fournie par les autorités canadiennes pour compléter le contexte dans lequel se sont déroulées les réformes de gestion entreprises ces dernières années.

- En 1997, par exemple, on a créé l'Agence canadienne d'inspection des aliments afin d'intégrer les services offerts auparavant par trois ministères. Des mesures législatives visant à instituer d'autres agences devraient être adoptées sous peu.
- L'Agence canadienne des parcs offrira un meilleur service aux Canadiens et aux visiteurs par suite de la simplification et de l'assouplissement des règles et des autorisations en matière d'administration et de finances, de même qu'en raison d'une plus grande latitude quant à la conclusion d'ententes de partenariat avec les employés, le secteur privé et les organismes bénévoles.
- L'Agence canadienne des douanes et du revenu appliquera un processus intégré de prestation de services frontaliers et de perception fiscale au nom de l'administration fédérale et des administrations provinciales.
- On continuera de procéder de *façon ponctuelle* à la restructuration des programmes, des services et des organisations en vue d'appliquer *des solutions sur mesure en réponse aux besoins* en constante évolution qui caractériseront l'aube du prochain millénaire. Les choix relatifs à la diversification des modes de prestation des services continueront d'être des moyens privilégiés d'assurer cette transformation du secteur public.

Renforcer la capacité d'élaboration des politiques

- L'administration fédérale reconnaît la nécessité d'une plus grande planification à long terme ainsi que la nécessité d'améliorer le processus stratégique d'élaboration des politiques, d'élargir la coordination et la collaboration entre les ministères et les niveaux d'administration, et la nécessité d'un processus d'élaboration des politiques plus ouvert, participatif et transparent.
- Le processus de renforcement de la capacité d'élaboration des politiques de l'administration et de regroupement des forces dans le domaine des politiques s'est amorcé en 1995 avec la mise sur pied du *Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques*, suivi, en 1996, du *Groupe de travail sur les questions horizontales* (voir ci-dessous le rôle que ces groupes de travail ont joué dans la réforme de l'administration).
- La même année, on créait le *Comité de recherche sur les politiques* (CRP) – un groupe de sous-ministres adjoints provenant de plus de 30 ministères et organismes fédéraux. Ce groupe s'est vu confier le mandat de rédiger un rapport sur les secteurs névralgiques susceptibles d'apparaître au sein de la société canadienne d'ici l'an 2005 d'après les tendances économiques,

démographiques et sociales, de déceler les lacunes sur le plan des connaissances, et d'élaborer un plan de recherche afin de combler ces lacunes.

- Le rapport du CRP intitulé *Croissance, développement humain et cohésion sociale*, publié en octobre 1996, faisait état des trois grands défis en matière de politiques qui sont ressortis de l'exercice.
- La phase 2 de l'Initiative de la recherche sur les politiques a donné lieu à l'établissement de *réseaux interministériels*, chacun s'articulant autour de l'un des trois grands thèmes du rapport. On a également créé un quatrième *réseau à vocation internationale*, qui a publié, en février 1997, un rapport intitulé *Canada 2005 – La mondialisation : Défis et possibilités*.
- En avril 1997, le CRP publiait son *Rapport provisoire* renfermant les avant-projets de trois réseaux de recherche ainsi que le projet pilote de recherche sur la société et l'économie axées sur le savoir. Le plan de travail relatif aux défis et aux possibilités de la mondialisation a été préparé à l'automne de 1997.
- On a favorisé la diffusion de listes des travaux de recherche en cours et des travaux de recherche prévus dans l'ensemble de l'administration, ce qui a engendré de nouvelles possibilités de coopération et de collaboration et influencé les plans de recherche des ministères. On tente également d'en arriver à des arrimages et à des partenariats avec les chercheurs travaillant à l'extérieur de la sphère de l'administration. Les résultats de recherche des réseaux mis sur pied dans le cadre de l'Initiative de la recherche sur les politiques ainsi que les activités dans le monde de la recherche de politiques au Canada ont d'ailleurs été à l'ordre du jour de la Conférence nationale sur la recherche sur les politiques qui s'est tenue en octobre 1998.
- En juin 1997, on a créé un secrétariat chargé de faciliter le travail des quatre réseaux, de trouver de nouvelles façons de diffuser les résultats des recherches, ainsi que d'établir des partenariats et des arrimages avec le milieu de la recherche en matière de politiques au Canada et dans d'autres pays. La création d'un site Web sur la recherche en matière de politiques (<http://policyresearch.gc.ca>) contribuera également à la réalisation de ces objectifs.

Faire de la fonction publique une institution dynamique adaptée aux besoins futurs

- Le Groupe de travail *La Relève* a été mis sur pied en janvier 1997 pour faire du *renouvellement de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique* une préoccupation centrale.

- L'initiative *La Relève* a été lancée par le greffier du Conseil privé en collaboration étroite avec l'ensemble des sous-ministres (voir ci-dessous la description du rôle joué par ce type d'organisation dans la réforme de l'administration au Canada) et avec l'aide d'un groupe de travail restreint composé de fonctionnaires. Elle a pour but de *remédier à la difficulté de recruter, de motiver et de garder en poste les gens dont les compétences sont essentielles à la fonction publique* par suite de la longue période de bouleversements et de la réduction considérable des effectifs, de même qu'en raison des restrictions sur le plan de la rémunération, du vieillissement de la fonction publique et du fait que le personnel hautement qualifié du secteur public suscite la convoitise des autres secteurs.
- *La Relève* : Un parti pris pour l'action a été conjointement signé et publié en octobre 1997 par les sous-ministres. Ce document décrivait les mesures en cours pour mettre en oeuvre les principales *stratégies globales et ministérielles de gestion des ressources humaines* figurant dans les plans d'action des ressources humaines de leurs ministères respectifs. Ces plans avaient été élaborés au printemps de 1997 par chacun des ministères et par plusieurs groupes fonctionnels clés dont la science et la technologie, les communications, la fonction de contrôleur, la gestion des ressources humaines, les politiques et l'informatique. Les conseils fédéraux régionaux ont pris des mesures pour répondre aux besoins des employés régionaux, notamment en élargissant les possibilités de perfectionnement professionnel entre les différents ministères et les différents secteurs.
- Les *activités prioritaires des ministères* visant à rajuster le *cadre de gestion des ressources humaines* et à rehausser, comme il se doit, le profil des effectifs englobent des éléments tels que la réforme de la dotation et de la classification, le recrutement, le maintien en fonction et l'équité en matière d'emploi, la rémunération et les relations de travail, de même qu'un éventail complet de programmes de perfectionnement professionnels à l'intention des gestionnaires et des cadres de direction prometteurs.
- Des consultations sur le *Milieu de travail de demain* ont été menées auprès de quelque 600 employés de la catégorie administrative et de la catégorie du soutien national, et le rapport intitulé *Valoriser nos gens* a fourni un large éventail de recommandations pratiques qui sont en voie d'être mises en application par les ministères.
- Une attention et une énergie renouvelées ont été apportées à la réaffirmation des valeurs et de l'éthique qui sont à la base d'une fonction publique professionnelle et indépendante sur le plan politique, de

même qu'au rétablissement de la fierté légitime des fonctionnaires à l'égard des services qu'ils rendent aux Canadiens et à leurs représentants élus, notamment par la reconnaissance de la contribution individuelle et de la contribution des équipes à l'échelle de la fonction publique comme à l'échelle de chacun des ministères.

- Le 31 mars 1998 paraissait le Premier rapport sur la mise en œuvre – La Relève : Un parti pris pour l'action dans le cadre de la publication du Cinquième rapport annuel [du greffier] au Premier ministre sur la fonction publique du Canada. (Voir ci-dessous les détails relatifs au rôle important qu'ont joué ces rapports annuels dans la définition de la vision de la réforme et du renouvellement de la fonction publique.)
- Ces *rapports provisoires* révisés par le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) présidé par le greffier du Conseil privé en janvier 1998, révélaient que *des progrès substantiels avaient été réalisés dans près de 1 200 mesures prises par des ministères, des régions et des regroupements fonctionnels, de même que dans le plan d'action global en matière de gestion des ressources humaines.*
 - En juin 1998, le Premier ministre annonçait la création d'une nouvelle organisation horizontale, le Réseau du leadership, chargée de poursuivre les réformes entreprises dans le cadre de *La Relève*. Cette organisation apportera son appui à la gestion collective des sous-ministres adjoints, poursuivra les activités du Groupe de travail *La Relève*, auquel elle succède, et aidera les dirigeants à tous les niveaux de la fonction publique à relever le défi constant du renouveau.
 - Un CD-ROM renfermant l'ensemble des plans et stratégies des ministères, des regroupements fonctionnels et des régions, ainsi que d'autres documents connexes, a été largement diffusé ; un second CD-ROM, sur lequel figurent les rapports provisoires et les principaux outils de mise en œuvre, est maintenant disponible sur le site Web de *La Relève* à l'adresse <http://lareleve.pwgsc.gc.ca>.
 - Un certain nombre de *grands projets à l'échelle de la fonction publique* ont été entrepris pour suppléer à *La Relève*. *La gestion des ressources humaines en fonction des compétences* est un aspect de plus en plus important pour les *organisations qui veulent améliorer leurs performances*.
 - Dans une perspective plus réceptive et stratégique, *les ministères bénéficient également de pouvoirs plus importants et d'une plus grande latitude* quant aux moyens à prendre pour répondre à leurs besoins immédiats et à long

terme en matière de ressources humaines, à la lumière des stratégies et des objectifs liés à leurs activités.

- En février 1997, le président du Conseil du Trésor a institué un *Comité consultatif externe sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction*, en réaction à la difficulté sans cesse croissante de recruter des cadres supérieurs et de les garder en poste au sein de la fonction publique.
 - Dans son premier rapport, publié en février 1998, le Comité a défini *des domaines prioritaires en ce qui concerne l'amélioration du cadre de gestion du personnel de sélection*, de même qu'aux besoins les plus urgents, par exemple *clarifier la vision future de la fonction publique, le changement de culture et le renouvellement des ressources humaines, ainsi que la rémunération*.
 - L'administration a accepté les recommandations du Comité, y compris celle de revoir en profondeur les échelles salariales du personnel de direction après six ans de restrictions. En outre, on a élaboré *un éventail complet de programmes en vue d'assurer la formation des futurs dirigeants de la fonction publique* du niveau de recrutement (le Programme de formation des cadres) jusqu'aux échelons supérieurs (répertoire de sous-ministres adjoints préqualifiés), afin de *disposer de « banques » de candidats hautement qualifiés à différents niveaux de direction* et d'être ainsi en mesure de renouveler le personnel de gestion et le personnel de direction.
- La gestion des ressources humaines au sein de l'administration fédérale implique également *l'implantation d'une culture organisationnelle d'acquisition du savoir au sein du secteur public fédéral*. Grâce à l'informatique, on a pu mettre en place le Réseau des ressources en apprentissage, permettant ainsi aux ministères d'échanger de l'information et de disposer de moyens peu coûteux pour renforcer les plans d'apprentissage individualisés destinés à leurs employés. Dans le but *d'imprimer une direction au programme global d'apprentissage de la fonction publique*, notamment au niveau des cadres intermédiaires et des cadres supérieurs, on a mis sur pied des *Comités consultatifs en matière d'apprentissage*, créant ainsi des possibilités d'apprentissage interactif par le biais d'un forum interdisciplinaire où sont débattues les principales questions et les principales idées en matière de politiques gouvernementales.
- En juin 1998, l'administration a commencé à appliquer un nouvel outil d'évaluation des tâches, la Norme générale de classification (NGC), qui contribuera à moderniser le cadre de gestion des ressources humaines et facilitera la réforme des systèmes de dotation et de paye, le recrutement et le maintien en poste, ainsi que la formation et le perfectionnement des

employés de la fonction publique grâce à l'application d'un seul et unique système non sexiste d'évaluation des tâches. Tous les postes ayant été convertis à la NGC, on dispose à présent d'un système d'évaluation du travail simplifié, plus transparent et reposant sur une base plus large.

Participation des citoyens

- Le gouvernement du Canada constate chez les citoyens canadiens un désir de plus en plus grand de participer à la conduite des affaires publiques. Dans son *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* (avril 1998), le greffier du Conseil privé a indiqué que la participation des citoyens était « le prochain grand défi » que l'administration canadienne est appelée à relever, afin « d'explorer divers moyens de permettre aux citoyens de jouer un rôle accru dans l'élaboration des politiques publiques » et « d'enrichir la relation entre l'état et les citoyens ».
- L'administration a déjà exploré diverses façons d'amener les citoyens à participer, en favorisant *une plus grande transparence grâce à la diffusion de l'information*, en insistant davantage sur la *responsabilisation via l'obligation de rendre compte des résultats*, et en procédant à des consultations sur les grandes questions de politiques. De fait, de nombreuses *démarches de consultation* sont déjà engagées, dont le *Forum national sur le changement climatique* et le *Dialogue rural* d'Agriculture Canada. Les ministères et leurs équipes responsables de l'élaboration des politiques seront appelés à examiner *de nouvelles façons différentes d'amener les citoyens à jouer un rôle déterminant dans les politiques qui les touchent le plus*, de sorte qu'ils puissent contribuer à bâtir l'avenir du Canada.

Moderniser la gestion des ressources financières

- L'Examen des programmes et la révision en profondeur du rôle de l'administration fédérale ont constitué la pierre angulaire des efforts de réduction des dépenses au cours de la période allant de 1994-1995 à 1998-1999. Toutefois, la difficulté consistait à établir un *nouveau système de gestion des dépenses qui fasse en sorte que cet examen ne soit pas une initiative isolée*.
- Parallèlement à l'Examen des programmes, on a mis en place un système de gestion des dépenses (SGD) pour faire en sorte que *l'examen détaillé du rôle, des programmes et des priorités dans le cadre de l'Examen des programmes devienne partie intégrante de la « culture » du ministère en matière de dépenses*. Toutes les réserves d'intervention ont été éliminées, de façon à assurer l'examen continu des priorités, grandes et petites. Au cours de la période de compression des

- dépenses, les nouvelles priorités inscrites dans le budget devaient être financées à partir de réaffectations – c'est-à-dire une ponction sur une partie des économies réalisées par suite de l'Examen des programmes. Exception faite des cas d'urgence, le financement des initiatives engagé en dehors de la période de préparation des budgets devait venir de réaffectations au sein des ministères en faisant la promotion.
- Étant donné que la situation s'est améliorée, il faut s'attendre à ce que les demandes de financement au cours du présent exercice soient toujours supérieures aux fonds disponibles. Mais l'administration s'est engagée à restreindre les dépenses, et les niveaux de dépenses réelles continuent de diminuer.
 - En 1997, on a procédé à une légère révision du SGD dans le but d'en faire un cadre d'établissement des priorités du Cabinet et de renforcer ainsi l'examen du rôle du gouvernement et l'importance relative des priorités, sous l'angle de la pertinence par rapport à la stratégie globale de l'administration (exposée dans le *Discours du Trône*). Les ministères devaient continuer de recourir aux réaffectations de ressources pour financer leurs mesures entre deux budgets, et même dans le cas des nouveaux programmes dont le financement est prévu dans le budget, on s'attend à une certaine contribution financière de leur part.
 - Les plus récentes modifications apportées au SGD prévoient la possibilité d'un second financement en cours d'exercice, en fonction d'un nouvel examen des priorités par le Cabinet et de la décision prise par le ministre des Finances et le Premier ministre d'affecter, s'il y a lieu, de nouvelles ressources financières en dehors du cycle budgétaire.
 - Ces changements permettent également d'introduire *un processus d'examen plus systématique des contraintes liées à l'intégrité des programmes existants* (par exemple rajustements des prix et de la charge de travail). L'application des six critères de l'Examen des programmes – auxquels on pourrait donner un caractère plus prospectif – guidera ce processus.
 - Comme nous l'avons déjà indiqué, l'objectif global de modernisation de l'administration à l'approche du 21^e siècle a donné lieu à un certain nombre *d'initiatives et d'examen horizontaux menant à une réforme continue des programmes et des politiques cadres* (par exemple réforme de la réglementation). De plus, les efforts accrus en matière de *planification des dépenses et de reddition de comptes* ont été réalisés, dont le *Projet d'amélioration des rapports au Parlement* (incluant les rapports sur les performances), *de nouvelles façons d'envisager la planification des*

activités, et la modernisation des *systèmes d'information de gestion* des performances axée sur les résultats.

- Ces initiatives seront soutenues et appuyées à l'avenir par la mise en application des recommandations du *Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur*.
 - La fonction de contrôleur est devenue un agent d'intégration – qui rassemble tout type d'information susceptible d'aider la direction à assumer ses responsabilités à l'égard des résultats, de l'obligation de rendre des comptes et de la gestion des risques.
 - Il faut plus précisément *intégrer l'information tant financière que non financière afin de favoriser une meilleure compréhension des performances passées et de contribuer à la planification de l'avenir*. Le Groupe de travail considère que la fonction de contrôleur se situe au cœur des responsabilités des cadres et des gestionnaires de la fonction publique, qui doivent mettre en pratique la perspective générale de cette fonction en tenant compte des défis actuels auxquels l'administration doit faire face.
- L'administration canadienne a accepté les recommandations du Groupe de travail, *et pour concrétiser la vision définie par ce groupe*, on a mis sur pied trois comités chargés d'assurer *l'orientation et le soutien* du processus de modernisation, soit :
 - un *Groupe de travail sur la modernisation* au niveau des sous-ministres (SM), pour fournir *une orientation générale, suivre les progrès réalisés et faire rapport aux ministres* ;
 - un *Comité consultatif des normes*, pour fournir à l'administration *un point de vue externe* sur ses choix de normes et de cadres de travail ;
 - un *Conseil sur le contrôle*, pour fournir *un point de vue interne sur les normes* et favoriser le partage de l'expérience et l'élaboration des outils nécessaires.
- On continuera à investir largement dans les systèmes et les initiatives clés en matière de soutien, par exemple la Stratégie d'information financière (SIF), stratégie qui touche l'ensemble de l'administration et vise à améliorer l'information financière fournie par le Parlement, les organismes centraux et les ministères. Les initiatives les plus importantes dans le cadre de la Stratégie d'information financière se résument ainsi :
 - introduction d'une *comptabilité d'exercice intégrale incluant la capitalisation des immobilisations*, de sorte que l'administration disposera d'un système de comptabilité analogue à celui qui est utilisé dans le secteur privé ;

- mise en place de systèmes financiers et matériels modernes dans chaque ministère et décentralisation complète de la responsabilité comptable vers les ministères ;
- *vastes programmes de formation et d'apprentissage* offerts aux gestionnaires et agents financiers, de même qu'aux cadres hiérarchiques.

Gestion des performances

- Afin d'améliorer la prestation des services et programmes au sein de l'administration fédérale, le Secrétariat du Conseil du Trésor a concentré ses efforts sur *l'implantation et la propagation d'une culture de gestion fondée sur les résultats ou les performances*, en apportant une attention soutenue à un ensemble d'initiatives clés qui ont contribué à la fois à *intégrer et à unifier les autres efforts consentis ailleurs au sein de l'administration fédérale*.
- Les objectifs visés sont les suivants :
 - faire en sorte que *la gestion et la fonction de rapport soient centrées sur les répercussions et les résultats plutôt que sur les activités et les données*, c'est-à-dire sur l'influence que l'administration exerce au sein de la société canadienne et sur les avantages qu'elle procure ;
 - *accroître la transparence de la fonction de rapport* en améliorant le compte rendu des « résultats », les structures de reddition de comptes et l'évaluation des coûts ;
 - *favoriser l'instauration de cadres de reddition de comptes* qui précisent en quoi consistent les responsabilités des ministères et agences, des organismes gouvernementaux, des nouveaux organismes de prestation de services et du public, de même que les rapports entre ces différents intervenants ;
 - *faire rapport annuellement* au Parlement en ce qui a trait à l'application de la stratégie visant à implanter la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de l'administration fédérale.
- L'administration fédérale a défini sa stratégie de gestion axée sur les performances en 1995, dans le premier rapport annuel présenté au Parlement par le président du Conseil du Trésor, qui s'intitulait *Renforcer les activités d'examen dans l'administration fédérale*. On y invite les ministères et agences à prendre des engagements à l'égard des résultats, de même qu'à mesurer, utiliser et signaler les résultats obtenus sur le plan de l'information relative aux performances.

- La transition vers une philosophie de gestion axée sur les performances est conforme à l'esprit de l'initiative *Créer un gouvernement de qualité* ainsi que des recommandations récentes du *Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur*, c'est-à-dire améliorer la gestion des affaires publiques et rendre l'administration plus responsable de ses décisions.

Gestion et réforme de la réglementation

- La gestion et la réforme de la réglementation figurent parmi les priorités gouvernementales depuis les années 70. Au cours des 10 dernières années, *on a peu à peu mis de côté la déréglementation pour s'attacher davantage à améliorer la qualité des règlements et des outils essentiels en matière de réglementation*. L'administration met aujourd'hui l'accent sur la *gestion de la réglementation* en se tournant davantage vers une conception des objectifs intégrés en matière de politique axée sur les résultats.
- Dans le but de *faciliter la discussion* sur la réforme de la réglementation, l'administration fédérale a élaboré un *cadre* reposant sur trois éléments distincts mais néanmoins connexes : *la gestion des affaires publiques, la prestation des services, et les politiques*. À l'heure actuelle, les efforts consentis vont plutôt dans le sens des questions touchant la gestion des affaires publiques, c'est-à-dire les processus décisionnels, les responsabilités et les cadres de responsabilisation se rapportant à la conception, à l'élaboration, à l'application et à la révision des programmes de réglementation. Par ce processus, l'administration redéfinit les rôles respectifs du Parlement, du Cabinet et des citoyens dans le domaine de la réglementation, et ce, dans le but de *s'assurer que la réglementation reçoit toute l'attention qu'elle mérite en tant qu'outil d'application de la politique officielle*.
- Les efforts portant sur la gestion des affaires publiques touchent également les *mécanismes de rapport*. L'administration fédérale *exige maintenant que les ministères incluent un plan de réglementation dans leurs rapports annuels au Parlement* sur les plans et priorités (RPP) et qu'ils rendent compte de l'état d'avancement de ces plans dans un rapport distinct sur le rendement, également présenté au Parlement. À cette fin, les ministères doivent préciser les résultats qu'ils entendent obtenir de l'application de ces règlements et élaborer des mesures pour y parvenir.
- En ce qui concerne à la prestation des services de réglementation, l'administration fédérale cherche des moyens de rationaliser les processus et réduire le fardeau pour l'industrie. Dans la mesure du possible, l'adminis-

tration cherche à mieux utiliser la technologie et les structures organisationnelles de substitution, notamment les possibilités de partenariat avec le secteur privé ou les administrations provinciales.

- Sur le plan des politiques, l'administration se penche actuellement sur les aspects relatifs à la gestion optimale des réglementations faisant l'objet d'un partage de compétence avec les provinces, et notamment les possibilités d'harmonisation en fonction des normes fédérales dans certains domaines tels que la gestion de l'environnement. L'administration envisage également de recourir à d'autres moyens que la réglementation, par exemple l'imposition de taxes, de codes d'auto-réglementation ou de droits négociables.

Notes

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

Réaffectation des ressources – Harmoniser priorités politiques et dotations budgétaires

Note de la rédaction

Les cinq articles suivants contiennent des rapports sur des pratiques nationales de réaffectation des ressources budgétaires dans cinq pays Membres de l'OCDE. Les cinq pays sont la Finlande, l'Allemagne, la Corée, la Suisse, et les États-Unis. Les rapports furent présentés lors d'une réunion de l'OCDE en 2000. Des hauts responsables des pays Membres s'y sont rencontrés pour partager leurs expériences.

L'étude de cas de la Finlande décrit les énergiques mesures budgétaires qui ont été prises au début des années 90 en réponse à des chocs économiques sans précédent. Elle souligne le train des diverses mesures budgétaires d'urgence qui ont été mises en œuvre afin d'affronter efficacement la situation.

L'étude des cas de l'Allemagne expose dans les grandes lignes du *Future Program 2000* du gouvernement, lequel vise à assainir les finances publiques et à améliorer la situation générale des entreprises et des contribuables par la mise en place d'une réduction durable des impôts. Le *Program* définit de strictes limites aux dépenses budgétaires.

L'étude de cas de la Corée porte sur la réponse qu'a apportée le gouvernement à la crise économique de la fin des années 90. Afin de mettre en œuvre les mesures économiques nécessaires de restructuration, le gouvernement a dû

procéder à une réaffectation massive des fonds issus de recettes fiscales fortement réduites.

L'étude de cas de la Suisse souligne l'amendement à la Constitution récemment adopté qui exige un respect de l'équilibre budgétaire et un calendrier détaillé des mesures destinées à la consolidation du budget.

L'étude de cas des États-Unis décrit le processus adopté pour fermer les bases militaires inutiles, soulignant ainsi la structure de prise de décision politiquement neutre qui a été utilisée.

Finlande

Par

Helena Tarkka et Sirpa Tulla*

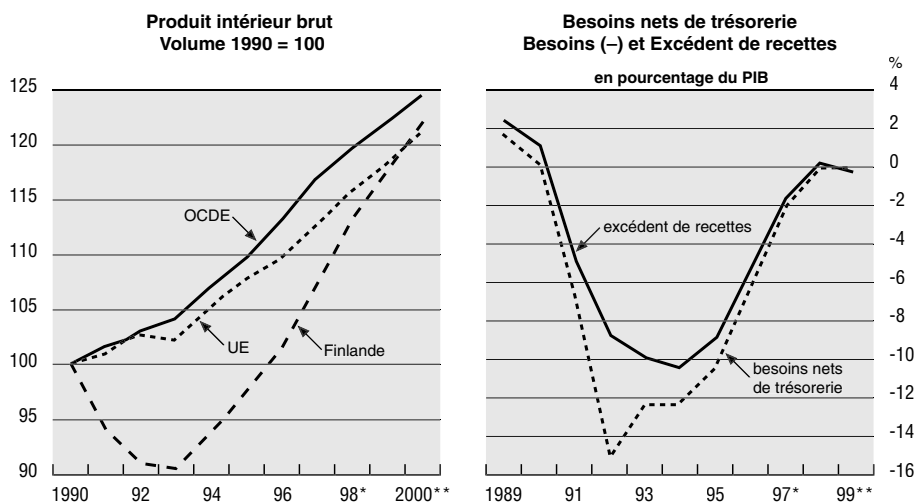
1. L'économie finlandaise se dirige vers une crise

Traditionnellement, les finances publiques de la Finlande ont été relativement stables. De fait, en 1990, le taux d'endettement de la Finlande comptait parmi les plus faibles de l'Europe. Durant les années 80, l'économie de la Finlande a connu une croissance stable et vigoureuse. Le taux de chômage est resté faible, et parfois inférieur à 4 %, ce qui a créé une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs et dans certains métiers. Le taux d'inflation dépassait celui de certains autres pays et la consommation était excessive. Les comptes courants étaient déficitaires. Les dépenses publiques et le taux d'imposition continuaient d'augmenter, et les hausses de salaires étaient trop élevées. Les symptômes du mal étaient relativement bénins, mais ils étaient constants et s'accumulaient.

Vers la fin des années 80, l'économie glissait vers une crise. Un des facteurs sous-jacents était l'ordre dans lequel la déréglementation graduelle du marché monétaire était mise en œuvre en Finlande. La volonté d'emprunter manifestée par le secteur privé était encouragée par l'optimisme général et par certaines caractéristiques du régime d'imposition. Les taux d'intérêt élevés ont attiré des capitaux étrangers et la facilité d'obtenir du crédit a généré un surplus de liqui-

* Helena Tarkka est Conseiller financier et Sirpa Tulla est Secrétaire du budget, ministère des Finances, Finlande.

Graphique 1a et b. **Produit intérieur brut et Besoins nets de trésorerie et excédents de recettes**



dités que le marché était incapable d'absorber, alors que les dépôts intérieurs étaient toujours réglementés.

En conséquence, la demande intérieure, et la consommation privée en particulier, ont entraîné une surchauffe de l'économie. Le prix des biens, notamment des biens immobiliers et des actions, a d'abord monté en flèche, puis a plongé. D'autre part, trop d'investissements étaient dirigés vers le secteur des services nationaux.

Les exportations ont glissé vers une position concurrentielle plus faible sur les marchés occidentaux, pendant que s'effondraient les échanges de la Finlande avec les pays socialistes, particulièrement l'Union soviétique et la Russie.

Malgré tout, les finances publiques ont enregistré un surplus pendant quelques années vers la fin des années 80, en partie grâce à la croissance des recettes. Cependant, certaines améliorations ont été apportées aux régimes de transferts législatifs et à d'autres postes des dépenses publiques. Cela s'est fait en partie en reportant à une étape ultérieure les effets des dépenses. Bon nombre des réformes sociales entreprises vers la fin des années 80 reposaient sur une surestimation des tendances sous-jacentes et du taux de croissance de l'économie.