



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES AU CENTRE
DU GOUVERNEMENT ET LE SYSTÈME DE GESTION DES
DÉPENSES DANS LES MINISTÈRES**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député
Président**

Février 2008



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES AU CENTRE DU GOUVERNEMENT ET LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES DANS LES MINISTÈRES

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**L'hon. Shawn Murphy, député
Président**

Février 2008

COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

Jean-Yves Laforest

David Sweet

MEMBRES

David Christopherson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

L'hon. Charles Hubbard

Mike Lake

Marcel Lussier

Pierre Poilievre

John Williams

Borys Wrzesnewskyj

GREFFIER DU COMITÉ

Justin Vaive

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Alex Smith

Lydia Scratch

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié Le Chapitre 1, Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement et le Chapitre 2, Le système de gestion des dépenses dans les ministères du rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada. Le comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

INTRODUCTION

Un système solide et efficace de gestion des dépenses est essentiel si on veut que le gouvernement puisse s'acquitter de ses responsabilités financières, financer ses programmes, maîtriser ses dépenses et communiquer au Parlement comme au grand public des renseignements sur les finances et le rendement. Un système de gestion des dépenses qui fonctionne bien permet au gouvernement d'être efficace, attentif et responsable. En l'absence de bon système, rien de ce que peuvent faire les ministères et les organismes ne permet d'obtenir une saine gestion globale des dépenses dans l'appareil gouvernemental.

Dans les chapitres du rapport que le Comité des comptes publics a étudiés, la vérificatrice générale cherchait à déterminer dans quelle mesure l'actuel système de gestion des dépenses est conçu et appliqué correctement pour appuyer les décisions prises sur l'affectation et le réaménagement des ressources et pour assurer une surveillance efficace des dépenses. Elle a également étudié le fonctionnement du système dans les ministères. Ces derniers jouent un rôle essentiel dans le système, car il leur appartient de gérer les ressources qui leur sont confiées et d'obtenir de leurs programmes les résultats escomptés.

Le Comité partageait le point de vue de la vérificatrice générale à cet égard, et c'est pourquoi il a consacré deux séances, celles des 26 et 28 février 2007, à l'étude des vérifications du système de gestion des dépenses. Durant ces deux séances, il a bénéficié de la présence de la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, et de certains de ses collaborateurs : Douglas Timmins, sous-vérificateur général; Tom Wileman, directeur principal; Richard Domingue, directeur. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été représenté par Wayne Wouters, secrétaire du Conseil du Trésor, et David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses.

CONTEXTE

Le système de gestion des dépenses est au cœur des activités du gouvernement. Ses principaux éléments sont les procédures et les processus utilisés par les organismes centraux pour aider le Cabinet à affecter et à gérer les dépenses du gouvernement. Ils ont été conçus pour mieux faire correspondre les ressources et les priorités, surveiller les dépenses et établir les politiques auxquelles les ministères se conforment pour gérer et exécuter leurs programmes. Dans les ministères, la gestion des dépenses est liée au cycle budgétaire annuel et réagit à l'évolution des priorités tout au long de l'exercice.

Le système de gestion des dépenses se compose de deux éléments. L'un d'eux se rapporte au financement des programmes existants et il emprunte un processus appelé la mise à jour annuelle des niveaux de référence, la MJANR. Par ce processus, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères étudient les montants que le Conseil du Trésor a approuvés pour l'exercice précédent et ils établissent le montant des fonds à accorder pour l'exercice à venir et les deux années de planification subséquentes. Comme la vérificatrice générale l'a fait observer, il s'agit là d'un travail mécanique qui ne tient aucun compte du rendement des programmes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne fait pas non plus d'examen critique du contenu de la mise à jour, car tous les éléments qu'on y trouve ont déjà obtenu, en cours de route, l'approbation du Conseil du Trésor.

Le deuxième élément du système de gestion des dépenses concerne l'approbation des nouvelles dépenses. On obtient du Cabinet l'approbation des propositions de dépenses nouvelles au moyen de mémoires au Cabinet. Le mémoire présente la proposition de nouveau programme, ses justifications, les effets qu'il peut avoir et ses conséquences financières. Il n'a pas à préciser l'origine des fonds nécessaires : à ce stade, on ne demande que l'approbation de la politique ou, au moins, l'accord de principe de l'un des comités du Cabinet. Après ratification par le Cabinet, les propositions de dépenses sont ajoutées au répertoire des initiatives envisageables dans les budgets ultérieurs. Le ministre des Finances et le premier ministre choisissent les propositions à faire figurer dans le budget, et la décision dépend des fonds disponibles et des priorités non encore prises en considération.

Une fois qu'un programme figure dans le budget, le ministre responsable présente au Conseil du Trésor un document distinct pour demander l'affectation de fonds au ministère pour le programme en cause. La présentation au Conseil du Trésor explique comment le ministère donnera suite à l'initiative proposée et au moyen de quelles ressources chaque année, les résultats escomptés et les modalités de contrôle et d'évaluation des résultats. Le Conseil du Trésor peut rejeter la demande (ce qu'il fait très rarement), l'approuver d'emblée ou assortir l'approbation de conditions. Si les fonds approuvés se rapportent à une nouvelle initiative en cours ou à une expansion permanente d'un programme existant, les fonds deviennent partie intégrante du niveau de référence du ministère et sont considérés dans le cadre de la mise à jour annuelle des niveaux de référence dont il a été question plus haut.

L'un des grands problèmes du système de gestion des dépenses est que ces deux processus, soit la mise à jour annuelle des niveaux de référence, qui approuve les anciennes dépenses, et le processus des propositions de nouvelles dépenses, s'appliquent isolément l'un de l'autre. En d'autres termes, il n'existe aucun mécanisme permettant de savoir quels fonds ont déjà été engagés pour des programmes semblables dont le budget est automatiquement renouvelé chaque année par le processus de mise à jour. Il n'y a aucun moyen non plus d'évaluer l'efficacité des programmes qui sont automatiquement financés dans le cadre de la mise à jour annuelle des niveaux de référence : le gouvernement n'évalue pas de façon suivie tous les programmes pour en vérifier l'efficacité.

INITIATIVES BUDGÉTAIRES

L'actuel système de gestion des dépenses est en place depuis le milieu des années 1990, et il a été conçu en fonction d'une situation déficitaire. Dans le budget de 2006, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il allait revoir ce système afin de l'améliorer. Le budget précise que ce système amélioré visera à respecter les principes suivants :

- « Les programmes gouvernementaux devraient être axés sur l'obtention de résultats et l'optimisation des ressources;

- Les programmes doivent être conformes aux responsabilités fédérales;
- Les programmes qui ne répondent plus à leurs objectifs de départ devraient être abolis¹. »

Le Budget de 2007 met en évidence un système de gestion des dépenses amélioré; toutefois, peu de détails sont donnés dans le Plan budgétaire.

Le Comité voudrait avoir plus de détails sur le système de gestion des dépenses amélioré et la façon dont il sera rendu plus efficace. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette au Comité des comptes publics un plan détaillé du système de gestion des dépenses dès qu'il sera achevé.

Le 23 novembre 2006, le ministre des Finances a présenté sa Mise à jour économique et financière, dans laquelle il a annoncé que le président du Conseil du Trésor présenterait sous peu le nouveau système de gestion des dépenses du gouvernement. Le ministre Jim Flaherty a affirmé que ce nouveau système « fera en sorte que les dépenses fédérales produiront des résultats, et seront guidées par des objectifs clairement définis et axées sur les plus grandes priorités des Canadiens² ». Le Budget de 2007 dit que le nouveau système de gestion des dépenses « modifiera en profondeur le fonctionnement du gouvernement ».

D'après les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, le moment de la mise en application du nouveau système dépend de celui de l'approbation de l'initiative par le Cabinet. Wayne Wouters a dit que le Secrétariat aurait « un plan de mise en œuvre dès que le gouvernement aura décidé d'aller de l'avant avec le projet et réglé tous les détails³ ». M. Wouters a ajouté qu'il se ferait un plaisir de communiquer ce plan de mise en œuvre au Comité dès qu'il serait terminé. Le Comité a hâte de recevoir ce plan de mise en œuvre et recommande :

¹ Gouvernement du Canada, *Le plan budgétaire de 2006, Cibler les priorités*, p. 54. En ligne à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/budget06/pdf/bp2006f.pdf>.

² Exposé de l'honorable James M. Flaherty, C.P. et député, 23 novembre 2006.

³ Comité des comptes publics, Séance 42, 1555.

RECOMMANDATION 2

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au Comité des comptes publics un plan de mise en œuvre détaillé du nouveau système de gestion des dépenses lorsqu'il recevra l'approbation du Cabinet et que le Secrétariat remette au Comité un rapport d'étape sur la mise en œuvre du système à la fin du prochain cycle budgétaire, le 31 mars 2009.

Le Comité appuie fermement toutes les recommandations formulées par la vérificatrice générale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu aux vérifications en se disant « généralement d'accord » sur ces recommandations. Le Comité voudrait obtenir l'assurance que le Secrétariat prévoit de respecter les recommandations formulées dans les vérifications, et il recommande donc :

RECOMMANDATION 3

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette au Comité des comptes publics d'ici le 30 juin 2008 un plan d'action qui expose en détail toutes les recommandations formulées dans le chapitre 1, Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement, et le chapitre 2, Le système de gestion des dépenses dans les ministères, du rapport de la vérificatrice générale de 2006.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ORGANISMES CENTRAUX

La vérificatrice générale a décrit les relations entre les trois organismes centraux, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé, ainsi que le rôle qu'ils jouent afin d'assurer l'efficacité du système de gestion des dépenses. Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle clé dans la gestion des dépenses du gouvernement, une fois que le Cabinet a approuvé l'affectation des fonds. Les deux autres organismes participent à l'élaboration des politiques et à la définition des priorités en matière de dépenses. Le ministère des Finances doit surtout garantir l'intégrité des finances du Canada tandis qu'il appartient au Bureau du Conseil privé de veiller à ce que l'affectation des ressources corresponde aux priorités du gouvernement.

La vérificatrice générale a relevé des faiblesses aux étapes des mémoires au Cabinet et des présentations au Conseil du Trésor et signalé que ces faiblesses limitaient la capacité des organismes centraux d'évaluer les mérites des propositions de dépenses et de voir s'il était possible d'arriver à des compromis entre des programmes nouveaux et existants. Toutefois, lorsque la vérificatrice générale a recommandé que les organismes centraux précisent leurs rôles dans le système de gestion financière, le gouvernement a répondu que « les organismes centraux conviennent qu'il est essentiel que les rôles et les responsabilités soient clairs⁴ ». Le Comité souhaiterait obtenir plus d'explications quant à la façon dont les rôles et les responsabilités des organismes centraux seront clarifiés pour que le système de gestion des dépenses fonctionne le plus efficacement possible. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'emploie, avec le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances, à préciser les rôles respectifs des trois entités dans le système de gestion des dépenses et qu'il fournisse au Comité des comptes publics, d'ici le 30 juin 2008, des renseignements sur ces rôles plus clairs et explique comment ces rôles amélioreront l'efficacité du système de gestion des dépenses.

ACCÈS À L'INFORMATION

La vérificatrice générale a été incapable de vérifier certains aspects des opérations gouvernementales gérées par le Secrétariat du Conseil du Trésor parce que son bureau n'a pu obtenir les renseignements dont il avait besoin. Le Bureau du vérificateur général a essayé de voir si le Secrétariat du Conseil du Trésor avait assumé de façon satisfaisante ses fonctions de remise en question et ses responsabilités de surveillance concernant les dépenses du gouvernement. Au cours de la vérification, le Bureau du vérificateur général s'est vu refuser l'accès aux analyses effectuées par le Secrétariat parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. La question a été élucidée depuis par un nouveau décret du conseil.

⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 1, Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement », novembre 2006, p. 55 : réponse à une recommandation au numéro 1.53.

Le nouveau décret dispose que le vérificateur général peut avoir accès à certains renseignements confidentiels du Cabinet qui ont été produits le 6 février 2006 ou après, soit le jour où le gouvernement actuel a été constitué. Plus expressément, la vérificatrice générale a maintenant accès aux renseignements suivants au sujet des dépenses publiques :

- a) toute Présentation au gouverneur en conseil;
- b) toute Présentation au Conseil du Trésor et les explications, analyses des problèmes ou options politiques contenues dans une telle Présentation ou préparées par un fonctionnaire en lien avec elle, à l'exception de l'information présentant les points de vue, les opinions, les conseils ou les recommandations à un ministre du Conseil du Trésor ou au Conseil du Trésor lui-même;
- c) les explications, analyses des problèmes ou options politiques contenues dans un document présenté à l'examen du Conseil, défini au paragraphe 39(3) de la *Loi sur la preuve au Canada* (« Conseil »), à l'exception des renseignements révélant une recommandation ou une proposition présentée au Conseil par un ministre de la Couronne;
- d) toute décision finale du Conseil;
- e) toute décision du Conseil du Trésor⁵.

Le Comité constate avec plaisir que la situation a été clarifiée et que le Bureau du vérificateur général a maintenant accès à l'information dont il a besoin pour faire ses vérifications. Pour garantir que le vérificateur général continue d'avoir cet accès, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec les nouveaux gouvernements pour veiller à ce que le Bureau du vérificateur général ait accès aux documents dont il a besoin pour mener à bien ses vérifications aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*.

Maintenant qu'il existe un nouveau décret qui précise que le vérificateur général a accès à certains renseignements confidentiels du Cabinet, la vérificatrice générale

⁵ Bureau du Conseil privé, « Décret ordonnant que le vérificateur général du Canada ait accès à certaines informations relatives aux dépenses publiques qui sont contenues dans les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada », 11 novembre 2006. En ligne à l'adresse <http://www.pco-bcp.gc.ca/oic-ddc/OIC-DDC.asp?LANG=FR&TXTOICID=&TXTFROMDATE=&TXTTODATE=&TXTPRECIS=AUDITOR+GENERAL&TXTDEPARTMENT=&CBODEPARTMENT=&TXTACT=&TXTCHAPTERNO=&TXTCHAPTERYEAR=&TXTBILLNO=&RDOCOMINGINTOFORCE=&DOSEARCH=SEARCH+%2F+LIST&PAGE=2&OICKEY=67438>.

voudra peut-être revoir comment le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquitte de ses responsabilités de remise en question et de surveillance à la faveur d'une vérification de suivi, étant donné qu'elle a un meilleur accès aux documents nécessaires. Le Comité souhaiterait avoir une mise à jour sur la question.

ÉVALUATION

L'un des objectifs déclarés du nouveau système de gestion des dépenses est de veiller à ce que tous les fonds soient dépensés judicieusement. Toutefois, s'il n'existe pas de fonction d'évaluation efficace, il est à peu près impossible de s'assurer que c'est le cas. Pour exercer ce type de surveillance des dépenses, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit avoir accès à des renseignements rapides, complets et sûrs au sujet des coûts et du rendement des programmes. La vérificatrice générale a constaté que les renseignements actuellement à la disposition du Secrétariat et des autres organismes centraux laissaient à désirer. Comme Wayne Wouters l'a dit, la fonction d'évaluation « n'est pas au niveau requis pour bien évaluer les programmes sur une base annuelle⁶ ».

La faiblesse de la fonction d'évaluation est évidente, car le processus de mise à jour annuelle des niveaux de référence, mécanisme par lequel les ministères font approuver leurs dépenses courantes par le Parlement, n'est pas conçu pour tenir compte du rendement des programmes dont on demande à faire approuver le financement. Certes, il y a des examens et des évaluations qui se font à l'occasion indépendamment de la mise à jour des niveaux de référence, mais l'information sur le rendement n'est pas intégrée au processus technique annuel utilisé pour renouveler les dépenses consacrées aux programmes en cours. Chaque année, le Secrétariat du Conseil du Trésor recommande que le Conseil du Trésor approuve le financement de programmes sans essayer de voir s'ils sont toujours efficaces et pertinents.

Même si le contrôle du coût et de l'efficacité des programmes devrait être une exigence normale dans l'appareil gouvernemental, le système de gestion des dépenses actuel n'oblige pas les ministères et organismes à produire de l'information non

⁶ Comité des comptes publics, Séance 42, 1555.

financière sur le rendement pour montrer qu'ils ont fait un usage efficace de leurs fonds. Comme la vérificatrice générale le fait observer, cette lacune existe dans les renseignements même si le Secrétariat du Conseil du Trésor est actuellement en train de moderniser la politique d'évaluation des programmes et déploie des ressources et des efforts considérables pour aider les ministères et organismes à évaluer le rendement de leurs activités.

Le Comité a été heureux d'apprendre que le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoyait d'améliorer la fonction d'évaluation. Selon M. Wouters, le Secrétariat sera en mesure d'évaluer toutes les dépenses directes des programmes sur une période de cinq ans. Ce noble objectif nécessiterait un renforcement radical de l'actuelle capacité d'évaluation. M. Wouters a dit au Comité que, pour atteindre cet objectif d'évaluation de toutes les dépenses directes des programmes, il faudrait « probablement le double à peu près du nombre d'évaluateurs, soit 200 de plus environ⁷ ». Le Comité appuie l'engagement d'un plus grand nombre d'évaluateurs afin qu'on puisse améliorer les renseignements utilisés dans le système de gestion des dépenses. Toutefois, comme le Secrétariat n'a fourni aucun détail sur la façon dont il s'y prendra pour engager ces évaluateurs supplémentaires, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette au Comité des comptes publics un plan d'action pour l'engagement et la formation des évaluateurs nécessaires afin que le nouveau système de gestion des dépenses fonctionne comme prévu d'ici le 30 juin 2008.

Et que le Secrétariat du Conseil du Trésor renforce l'importance de l'évaluation en ajoutant une évaluation des programmes à titre d'exigence clé du système de gestion des dépenses.

AJUSTEMENT

Les initiatives en matière de dépenses peuvent porter sur des montants considérables ou modestes, et avoir un cadre de financement permanent ou temporaire et un profil de financement qui évolue pendant la durée du programme. Pour concevoir

une initiative ou un programme, il est indispensable d'en établir le montant, le cadre temporel et le profil de financement; les trois facteurs sont liés à la nature des objectifs du programme et à la façon dont il atteindra ses objectifs.

La notion d'ajustement correspond à la mesure dans laquelle le montant du financement, le calendrier et le profil de financement s'adaptent aux exigences du programme des points de vue de la réalisation, de la prestation et de l'atteinte des objectifs. La vérificatrice générale a fait remarquer que le manque d'ajustement pour les nouveaux programmes occasionnait aux ministères une foule de problèmes : depuis des demandes répétées de crédits supplémentaires jusqu'à la dépense de fonds avant que l'approbation du Parlement ne soit acquise.

Une cause majeure des problèmes d'ajustement cités par les ministères est le manque de souplesse du système de gestion des dépenses. Plus expressément, les ministères signalent que les profils de financement des nouveaux programmes approuvés à l'étape du mémoire au Cabinet ne correspondent pas aux dépenses prévues ou réelles. Les profils de financement évoluent sans cesse, car les exigences des programmes peuvent changer constamment, souvent à cause de circonstances qui échappent à la maîtrise du ministère. Par exemple, si un programme est entravé par les retards attribuables aux activités de tiers, le processus d'approbation peut demander plus de temps que prévu et il faudra déplacer vers les années ultérieures une plus grande partie des fonds. À cause du manque de souplesse du système de gestion des dépenses, les ministères ont du mal à modifier le profil de financement établi dans le mémoire au Cabinet pour tenir compte des circonstances de l'application du programme.

Témoignage de la rigidité du système de gestion des dépenses, le profil de financement d'un programme établi à l'étape du mémoire au Cabinet ne peut être modifié à celle de la présentation au Conseil du Trésor. La vérificatrice générale estime que c'est là une cause majeure de problèmes d'ajustement. Si, lorsqu'on prépare la présentation au Conseil du Trésor, les circonstances de mise en œuvre du programme changent, il n'y a aucun moyen de modifier le profil de financement dans cette présentation. Les ministères qui doivent modifier ce profil sont contraints de présenter

⁷ Comité des comptes publics, Séance 42, 1555.

une demande en ce sens au moment de la modification des profils qui s'opère pendant la mise à jour annuelle des niveaux de référence. Le Comité estime que l'établissement des profils de financement n'a pas à être rigide à ce point et qu'il devrait exister une souplesse suffisante pour qu'on puisse tenir compte de circonstances nouvelles. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 7

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'entende avec le Bureau du Conseil privé pour que le profil de financement des nouveaux programmes soit modifié à l'étape de la présentation au Conseil du Trésor pour mieux tenir compte des besoins de ces programmes.

SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION DES DÉPENSES

Le Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD) est un nouveau système par lequel le Secrétariat du Conseil du Trésor recueillera de l'information auprès des ministères pour rassembler les divers éléments d'information financière utilisés dans les documents du Budget des dépenses. Le SIGD est en réalité un regroupement de systèmes, d'applications, de bases de données et de processus opérationnels utilisés à l'échelle du gouvernement qui permettent au Secrétariat de remplir son rôle en gestion des dépenses. Les produits du SIGD comprendront le Budget principal des dépenses et les Budgets supplémentaires des dépenses.

Le SIGD utilisera les renseignements fournis au Secrétariat du Conseil du Trésor aux termes de la politique sur la Structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR), qui est entrée en vigueur en 2005. Cette politique oblige chaque ministère à faire correspondre ses ressources financières et non financières aux divers résultats qu'il a définis. Elle vise à fournir aux ministères, aux organismes centraux et aux parlementaires le cadre nécessaire pour appuyer des pratiques de gestion axées sur les résultats dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, établir qu'il y a optimisation des ressources et fournir aux principaux intéressés les renseignements voulus pour appuyer la prise de décisions. L'objectif du Secrétariat du Conseil du Trésor est de faire en sorte que le SIGD soit la base de données commune dans laquelle seront

rassemblés tous les renseignements recueillis en vertu de la politique sur la SGRR. Le nouveau SIGD servira également de base de renseignements pour la prise de décisions.

Le nouveau SIGD remplacera les sept systèmes existants, qui sont désormais dépassés. Le coût du SIGD prévu au départ était de 16 millions de dollars; il s'établit maintenant à 53 millions de dollars. L'augmentation du coût tient au fait que le SCT a modifié le système de manière à recueillir des renseignements à la fois financiers et non financiers, et à établir un lien avec les résultats⁸.

Selon David Moloney, du Secrétariat du Conseil du Trésor, les sept systèmes existants doivent être remplacés par le nouveau système intégré, qui sera en exploitation et pleinement vérifié d'ici novembre 2007⁹. Le Secrétariat prévoit tout de même laisser les anciens systèmes en place, de façon parallèle, pendant le reste de la prochaine année budgétaire. M. Moloney a néanmoins affirmé que ces anciens systèmes sont dans un état précaire et que le nouveau SIGD sera utilisé pour produire les documents du Budget principal des dépenses de 2008-2009.

Le Comité a été heureux d'apprendre que, lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra le SIGD en place sur une période d'environ deux ans, il sera enfin possible de faire correspondre les dépenses à l'information sur le rendement en utilisant les données qui se rattachent à la politique sur le SGRR.

Le Comité est fermement convaincu qu'un système de gestion des dépenses ne peut être efficace que s'il utilise les renseignements nécessaires pour fonder les décisions en matière de financement. Néanmoins, étant donné les problèmes de mise en place du nouveau SIGD, il craint que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne soit pas à même d'appuyer un système renouvelé de gestion des dépenses. Pour faire en sorte que le Secrétariat déploie tous les efforts possibles pour implanter le SIGD, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 8

⁸ On trouvera de plus amples renseignements sur les problèmes du Système d'information sur la gestion des dépenses dans le document suivant : Bureau du vérificateur général du Canada : « Chapitre 3 – Les grands projets de technologie de l'information », novembre 2006.

⁹ Comité des comptes publics, Séance 42, 1615.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette au Comité des comptes publics une mise à jour sur l'implantation du Système d'information sur la gestion des dépenses au plus tard le 30 juin 2008.

CONDITIONS DE CONTRÔLE

Le Conseil du Trésor peut assortir de conditions l'approbation d'une demande de fonds. L'une des conditions qu'il peut imposer est une affectation à but spécial qui limite à une fin particulière l'utilisation d'une partie des fonds. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'examine pas l'utilisation des affectations à but spécial pour pouvoir donner au Conseil du Trésor l'assurance que les ministères et organismes emploient les fonds à ces buts spéciaux. Le Secrétariat estime qu'il incombe aux ministères de veiller à ce que les affectations à but spécial ne servent qu'aux fins définies. À la fin de l'exercice, les ministères communiquent au Conseil du Trésor des renseignements sur les dépenses qui montrent comment ils ont employé ces affectations, et ces renseignements sont publiés chaque année dans les *Comptes publics du Canada*.

Il arrive que des fonds soient approuvés avec des conditions non financières. Par exemple, les ministères peuvent avoir à satisfaire à des exigences en matière d'évaluation ou à réaliser des études sur les locaux du personnel avant de pouvoir obtenir l'intégralité des fonds demandés dans la présentation au Conseil du Trésor. Celui-ci peut contrôler l'accès aux fonds par les ministères en créant des « affectations bloquées » qui limitent l'exercice du pouvoir de dépenser accordé par le Parlement dans un crédit donné. Des affectations bloquées peuvent être prévues en attendant qu'un ministère se conforme aux conditions fixées par le Conseil du Trésor. Il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor de s'assurer que les conditions sont satisfaites avant de recommander que les affectations bloquées soient versées au ministère ou à l'organisme. La vérificatrice générale a cependant constaté que le Secrétariat avait des moyens limités pour vérifier si les ministères se conformaient aux conditions imposées.

La vérificatrice générale a constaté, le Comité en prend note, que les ministères ont en place des procédures satisfaisantes pour se conformer aux conditions du Conseil du Trésor et suivre l'application de ces conditions. Il est donc étonnant que le Secrétariat du Conseil du Trésor lui-même n'ait pas la capacité d'observer l'application

des conditions non financières qu'il impose aux ministères. Le Comité estime que le Secrétariat devrait avoir cette capacité. S'il l'avait, il serait plus en mesure de renforcer le système de gestion des dépenses. Le Cadre de responsabilisation de gestion offre une excellente occasion de contrôler le respect, par les ministères, des conditions établies par le Conseil du Trésor, étant donné qu'il s'agit d'une procédure annuelle qui permet au Secrétariat d'évaluer le rendement ministériel dans des domaines clés de la gestion. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'assure d'avoir la capacité de contrôler l'utilisation ministérielle des affectations à but spécial et le respect des conditions non financières, et d'améliorer cette capacité, au besoin.

Et que le Secrétariat du Conseil du Trésor contrôle l'utilisation ministérielle des affectations à but spécial et le respect des conditions non financières en se servant du Cadre de responsabilisation de gestion à compter de la prochaine série d'évaluations.

BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES

Au cours de l'exercice financier, il est inévitable qu'on ait besoin de fonds publics qui n'étaient pas prévus au moment de l'élaboration du Budget principal des dépenses, à l'automne de l'année précédente. Le gouvernement demande l'autorisation de dépenser ces montants non prévus au moyen de Budgets supplémentaires des dépenses, budgets qui servent également à virer des fonds entre divers postes budgétaires et à radier des dettes ou à rajuster des garanties de prêt. Les Budgets supplémentaires sont habituellement déposés deux fois par année, soit à la fin de l'automne et en mars, bien qu'on puisse en déposer davantage au besoin.

La raison d'être qui a toujours été celle des Budgets supplémentaires des dépenses est de financer les dépenses non prévues du gouvernement, mais, comme la vérificatrice générale l'a fait remarquer, ces budgets sont maintenant devenus un moyen d'annoncer de nouvelles dépenses. La date limite pour faire figurer des postes au Budget principal des dépenses se situe normalement des mois avant le budget.

Ces dernières années, une proportion croissante des dépenses a figuré dans les Budgets supplémentaires des dépenses plutôt que dans le Budget principal. C'est dire que ce dernier donne des dépenses prévues pour l'exercice à venir une image qui est loin d'être complète. La vérificatrice générale a fait observer que, au cours des exercices de 1997-1998 à 2004-2005, les crédits prévus dans les Budgets supplémentaires des dépenses se sont établis en moyenne à 10,5 p. 100 de l'ensemble des crédits, alors que la proportion, au cours des huit années antérieures, était en moyenne de 4,5 p. 100. Wayne Wouters a confirmé au Comité que, si les crédits des Budgets supplémentaires représentent désormais un fort pourcentage de tous les crédits, c'est que le gouvernement n'est plus en situation déficitaire, mais affiche plutôt des excédents budgétaires. M. Wouters a affirmé que, même si le Secrétariat du Conseil du Trésor souhaitait faire figurer le plus possible des dépenses prévues dans le Budget principal plutôt que dans les Budgets supplémentaires, il appartenait inévitablement au gouvernement de décider de l'utilisation des fonds supplémentaires lorsqu'il y a des excédents budgétaires. Il s'est exprimé en ces termes :

Si le gouvernement décide de dépenser au lieu de réduire la dette ou de réduire les impôts, ses dépenses devront se refléter dans un document soumis au Parlement. [...] le Budget supplémentaire des dépenses fait état d'un accroissement d'une année à l'autre. Ces dépenses ont été en grande partie annoncées dans le budget et ne se reflètent pas nécessairement dans le budget principal¹⁰.

Le laps de temps écoulé entre l'autorisation de dépenser accordée par le Conseil du Trésor et l'approbation du Parlement peut occasionner des problèmes majeurs aux ministères. La vérificatrice générale a constaté que, une fois reçue l'approbation du Conseil du Trésor, les ministères commencent souvent à faire des dépenses pour un programme ou une activité avant que les fonds n'aient été approuvés par le Parlement, car il peut arriver que plusieurs mois s'écoulent entre l'approbation initiale des fonds demandés dans une présentation au Conseil du Trésor et l'approbation donnée ensuite par le Parlement. Comme la vérificatrice générale l'a fait remarquer, ce décalage ne laisse guère que deux possibilités aux ministères : attendre l'approbation du Parlement avant de consacrer de l'argent à un programme, ou bien commencer à dépenser s'ils

¹⁰ Comité des comptes publics, Séance 43, 1550.

estiment pouvoir gérer le risque d'un refus de la part du Parlement. Cette dernière approche, appelée « gestion de la trésorerie », présente des risques, car les ministères risquent d'être à court d'argent si le Parlement réduit ou refuse un crédit. De plus, la dépense de fonds avant l'obtention de l'approbation du Parlement mine le contrôle parlementaire parce que l'argent est dépensé avant que le Parlement n'ait examiné et approuvé les dépenses¹¹.

Le Comité accepte le point de vue de la vérificatrice générale, soit que cette « gestion de trésorerie » porte généralement sur des programmes existants pour lesquels il y a déjà une autorisation de dépenser. Toutefois, il se préoccupe vivement du fait que des ministères croient pouvoir passer outre à l'autorité parlementaire lorsqu'ils le jugent bon en recourant à la « gestion de trésorerie » avant d'obtenir l'approbation pour prendre possession des fonds et les dépenser. Le Comité tient à réaffirmer l'importance du cadre parlementaire de contrôle des dépenses en soulignant la nécessité que le Parlement donne son aval avant que soient dépensés des fonds demandés dans les Budgets supplémentaires des dépenses.

À propos de la pratique des ministères qui font des dépenses avant l'approbation du Parlement, David Moloney, du Secrétariat du Conseil du Trésor, a déclaré que le Secrétariat n'avait aucun moyen de dire combien de ministères ont recours à la « gestion de trésorerie » pour un programme existant avant l'approbation des fonds par le Parlement. Selon lui, le Secrétariat n'a aucune information sur l'utilisation quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle des pouvoirs de dépenser et ne peut donc dire si les ministères dépensent l'argent avant que cette approbation ne soit donnée.

Le Comité a été renversé d'apprendre que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait aucun moyen de savoir si, oui ou non, un ministère avait recours à la gestion de trésorerie pour couvrir les besoins d'un de ses programmes avant que le Parlement n'approuve les Budgets supplémentaires. Il estime qu'un système de gestion des dépenses rigoureux devrait pouvoir dépister ce type de pratique. Il recommande donc :

¹¹ Comité des comptes publics, Séance 42, 1530.

RECOMMANDATION 11

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise le Cadre de responsabilisation de gestion pour savoir dans quelle mesure les ministères ont recours à la gestion de trésorerie et fasse publiquement rapport des résultats de son examen à compter de la prochaine série d'évaluations.

Dans presque tous les ministères et organismes, des autorisations de dépenser deviennent périmées à la fin de chaque exercice. Pour favoriser de saines pratiques de gestion, on autorise les ministères à reporter à l'exercice suivant les fonds du budget de fonctionnement non utilisés jusqu'à concurrence de 5 p. 100 de leurs budgets de fonctionnement et d'immobilisations. Ces reports doivent être approuvés chaque année par le Parlement. Les ministères peuvent avoir accès à ces fonds reportés grâce aux Budgets supplémentaires des dépenses.

Dans un rapport récent, le Comité a recommandé que « les reports des ministères à un exercice ultérieur soient présentés à la Chambre des communes dans un budget supplémentaire des dépenses distinct et fassent l'objet d'un vote distinct¹² ». Cette recommandation était en partie fondée sur une déclaration de la vérificatrice générale selon laquelle cela rendrait plus clair ce sur quoi on vote dans le Budget supplémentaire des dépenses. Le gouvernement a répondu que les reports sont présentés séparément dans le Budget supplémentaire des dépenses depuis un certain temps : en fait, depuis le Budget supplémentaire des dépenses de 2004-2005, tous les reports des budgets de fonctionnement ministériels sont présentés séparément au début du Budget supplémentaire dans un résumé des initiatives horizontales. C'est pourquoi le gouvernement a soutenu qu'il « n'estime pas nécessaire à ce moment la présentation de budgets supplémentaires distincts, soumis à des votes distincts, pour mettre en lumière le recours à des reports du budget de fonctionnement à un exercice ultérieur¹³ ».

¹² Comité permanent des comptes publics, *Cinquième rapport - Budget des dépenses 2006-2007 et rendement du Bureau du vérificateur général du Canada*, adopté par le Comité le 13 juin 2006 et présenté à la Chambre le 16 juin 2006, recommandation 2.

¹³ Gouvernement du Canada, *Réponse du gouvernement au cinquième rapport du Comité permanent des comptes publics*, « Budget des dépenses 2006-2007 et rendement du Bureau du vérificateur général du Canada », présentée à la Chambre le 16 octobre 2006.

Bien qu'il ne veuille pas créer un Budget supplémentaire distinct pour les reports du budget de fonctionnement, le gouvernement instaure un nouveau crédit. On lit dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2007-2008 qu'en mai 2007 le Conseil du Trésor a approuvé la création d'un crédit pour le report du budget de fonctionnement des ministères. Lorsque ce Budget supplémentaire des dépenses sera approuvé par le Parlement, le nouveau crédit « accordera l'autorisation pour regrouper ces transactions ministérielles de nature courante en un crédit, réduisant ainsi le nombre de postes dans le budget supplémentaire des dépenses¹⁴ ». Grâce à ce changement, au lieu d'attendre l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses (soit généralement à la mi-décembre), les ministères pourront demander et obtenir leurs reports du budget de fonctionnement dès leur approbation par le Conseil du Trésor.

Le Comité se réjouit certes que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse toujours une liste détaillée des reports du budget de fonctionnement des ministères dans un crédit central distinct du Conseil du Trésor figurant dans le Budget supplémentaire des dépenses, mais craint que cette information ne se perde dans le Budget supplémentaire des dépenses. Montrer le report seulement sous forme de crédit central du Conseil du Trésor fera du Budget supplémentaire des dépenses un document moins transparent. Compte tenu de ce recul de la transparence et de la clarté, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 12

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor présente les reports du budget de fonctionnement des ministères à la Chambre des communes dans un Budget supplémentaire des dépenses distinct, ce qui aura pour effet que ces reports feront l'objet d'un crédit distinct.

Le Comité croit que certaines de ses préoccupations au sujet du Budget principal des dépenses seraient atténuées s'il y avait de meilleures explications sur les raisons de faire figurer certains postes dans les Budgets supplémentaires plutôt que dans le Budget principal. Cette explication permettrait aux parlementaires de mieux comprendre la raison d'être des Budgets supplémentaires des dépenses. C'est pourquoi le Comité recommande :

¹⁴ Gouvernement du Canada, *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2007-2008*, p. 7.

RECOMMANDATION 13

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende plus clairs et plus transparents les documents des Budgets supplémentaires des dépenses en y expliquant pourquoi les postes pour lesquels le ministère demande l'approbation doivent être financés par un Budget supplémentaire plutôt que par le Budget principal.

CONCLUSION

Étant donné que le système de gestion des dépenses est au cœur même du fonctionnement de l'appareil gouvernemental, le Comité a été consterné d'apprendre que le système actuel ne fait aucune évaluation du financement des nouveaux programmes à la lumière du financement des programmes en cours, et qu'il n'a aucune capacité réelle d'évaluation de l'efficacité des programmes. Malgré des années d'amélioration de la gestion et d'initiatives en matière de politique visant à arrimer les dépenses des programmes à des examens de l'efficacité des programmes et de l'optimisation des ressources, les organismes centraux ne peuvent toujours pas assurer la surveillance nécessaire pour aider le gouvernement à affecter les fonds.

Le Comité commence à se lasser des nombreux engagements à faire correspondre les ressources et les résultats. Bien que le gouvernement se soit engagé récemment, dans les budgets de 2006 et de 2007, à améliorer l'efficacité du système de gestion des dépenses, le Comité reste sceptique quant à la réalisation de vrais changements. Il estime qu'une bonne gestion commence par une bonne information financière. Or, comme le montre l'examen des chapitres du rapport de la vérificatrice générale sur le système de gestion des dépenses, on ne peut guère se fier à l'information financière sur laquelle se fonde le gouvernement pour prendre ses décisions en matière de dépenses. Afin que soit établi un système de gestion des dépenses efficace qui fournira aux parlementaires les renseignements dont ils ont besoin pour prendre les meilleures décisions possibles en matière de dépenses dans l'intérêt des Canadiens, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement nomme un groupe d'experts pour examiner les systèmes d'information financière qui fournissent des renseignements sur la gestion afin d'améliorer les décisions du gouvernement en matière de dépenses.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada Richard Domingue, directeur Sheila Fraser, vérificatrice générale du canada Douglas Timmins, vérificateur général adjoint Tom Wileman, directeur principal	2007/02/26	42
Secrétariat du Conseil du Trésor David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses Wayne Wouters, secrétaire		
Bureau du vérificateur général du Canada Richard Domingue, directeur Sheila Fraser, vérificatrice générale du canada Douglas Timmins, vérificateur général adjoint Tom Wileman, directeur principal	2007/02/28	43
Secrétariat du Conseil du Trésor David Moloney, secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses Wayne Wouters, secrétaire		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([réunion n^o 15 incluant le présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Shawn Murphy, député