HJ7664
C34
1979
ex.2

Nouveau système de gestion des dépenses

Un document donnant un aperçu du système de l'enveloppe de répartition et de contrôle des dépenses du Gouvernement du Canada

Décembre 1979

Ministère des Finances Canada

Department of Finance Canada

Le nouveau système de gestion des dépenses

Un document donnant un aperçu du système de l'enveloppe de répartition et de contrôle des dépenses du Gouvernement du Canada

Décembre 1979

MATIERE

INTRODUCTION 1

NECESSITE DU CHANGEMENT 4

LE NOUVEAU SYSTEME 6

PLANS A PLUS LONG TERME 9

ENVELOPPES 10

RESPONSABILITE DES MINISTRES 14

FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU SYSTEME 16

CONCLUSION 18

ANNEXE: ENVELOPPES DES COMITES DU CABINET 19

LE NOUVEAU SYSTEME DE GESTION DES DEPENSES

Cet exposé a été rédigé par le
Bureau du Conseil privé, en
consultation avec le
ministère des Finances et
le Conseil du Trésor,
dans le cadre de la documentation
accompagnant le budget du 11 décembre 1979.

INTRODUCTION

Peu de choses ont contribué autant que la croissance des dépenses gouvernementales à donner aux Canadiens l'impression que la situation échappait à tout contrôle et qu'il fallait établir ce contrôle par une planification prudente et une saine gestion.

Si les raisons de cette hausse font l'objet de débats interminables et complexes, la croissance, elle, est incontestable.

En 1939, à la veille d'une guerre qui devait voir s'établir les fondements de l'Etat moderne, un nouveau partage fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces, et la structure économique et sociale que nous connaissons aujourd'hui, le gouvernement du Canada dépensait moins de $500 millions.

Vingt ans plus tard, en 1959, les dépenses fédérales avaient décuplées, pour dépasser les $5 milliards.

Cette année, encore deux décennies plus tard, ces dépenses ont de nouveau décuplées, en s'élevant à plus de $50 milliards. Cela fait 25 ans que les dépenses n'ont pas baissé d'une année à l'autre. De plus, on a observé ces dernières années une croissance accélérée des "dépenses fiscales", c'est-à-dire de l'utilisation des fonds publics pour accorder des encouragements fiscaux à des industries et à des groupes particuliers.

La nature du gouvernement a elle aussi changé, en raison de l'évolution du pays, du contexte international et de ce qu'il est ou non permis au gouvernement de faire.

La réforme des mécanismes financiers de l'Etat doit tenir compte autant de la nature que de l'ampleur du changement, si l'on veut pouvoir relever le défi des années 80.

La complexité et la rapidité des changements dans la société canadienne (et, partant, des questions auxquelles le gouvernement est confronté) ont été telles que peu de problèmes relèvent de la compétence d'un seul ministère ou des responsabilités d'un seul ministre. Cette situation s'aggrave à mesure que les ministères et organismes publics se multiplient, face aux demandes du public dans des domaines comme la protection de l'environnement, la consommation et le développement régional. La multiplication des intervenants ministériels rend de plus en plus nécessaires des mécanismes de concertation et de coordination.

La vitesse à laquelle se produisent les événements et se propagent les problèmes et les politiques ajoute une dimension nouvelle au problème. On ne peut plus espérer résoudre isolément une question, pour s'occuper ensuite des effets secondaires indésirables et imprévus à mesure qu'ils se présentent.

Il suffit de quelques heures pour qu'une décision gouvernementale se répercute sur la vie, la situation financière et les perspectives d'avenir des citoyens canadiens. Il ne faut pas plus longtemps aux effets secondaires pour se propager, par les interconnexions de la société industrielle moderne, à des domaines apparemment fort éloignés de la question considérée.

Ce changement de dimension et de nature du gouvernement à inévitablement entraîné une évolution des idées sur l'administration de l'Etat. On s'interroge de plus en plus maintenant, non sur les décisions à prendre, mais sur la façon de les prendre.

La façon dont les décisions sont prises - c'est-à-dire le processus de décisions publiques - est en grande partie déterminée par le réseau d'incitations et de contraintes qui enveloppe ce processus. Celui-ci dépend aussi des personnes qui sont consultées, du moment choisi pour la consultation, des personnes responsables et de l'autorité dont elle relève. Ce processus peut à lui seul modifier les chances qu'une mesure particulière soit acceptée comme étant à la fois juste et conforme à l'intérêt public.

Il est de plus en plus évident qu'il faut absolument modifier les incitations, les contraintes et les modalités qui entourent le processus décisionnel si l'on ne veut pas être dépassé par la croissance de l'Etat. Il apparaît également qu'une réforme de la manière dont les dépenses sont décidées est chose sérieuse et difficile.

Cela est vrai même lorsqu'on croit disposer de solutions séduisantes parce qu'elles ont prouvées leur efficacité face à des problèmes apparemment analogues rencontrés par d'autres administrations publiques ou de grandes organisations comme les entreprises. Ces prétendus modèles doivent toujours être adaptés - puisqu'ils ont été élaborés pour résoudre d'autres problèmes en d'autres circonstances - et il peut être aussi difficile de les adapter que de tout reprendre à zéro.

Par conséquent, des méthodes qui semblent offrir au gouvernement la promesse d'une gestion saine, comparable à celle de l'entreprise privée, doivent être adaptées aux exigences du contrôle politique, à la condition essentielle de la responsabilité ministérielle, sur laquelle repose toute démocratie parlementaire digne de ce nom.

L'entreprise privée et ses méthodes de contrôle et de gestion ont en fait apporté une contribution importante à l'administration de l'Etat, et aucun gouvernement ne saurait ignorer sans risque l'impératif d'une gestion rigoureuse des finances publiques.

Il reste que l'entreprise et le gouvernement sont des institutions bien différentes, dotées d'objectifs et de critères de réussite dissemblables. A la différence du gouvernement, l'entreprise n'est pas responsable devant le Parlement. Contrairement à l'entreprise, le gouvernement est guidé non par la recherche du profit, mais par celle de "l'intérêt général", objectif qui ne peut guère s'apprécier à la manière d'un bilan ou d'un compte de résultats.

De même, les méthodes appliquées par les autres gouvernements doivent être adaptées au régime fédéral et au régime parlementaire du Canada, ainsi qu'aux exigences tout à fait particulières que comporte leur fonctionnement simultané.

Ni le fédéralisme, ni le contrôle politique nécessaire au maintien de la responsabilité des ministres envers le Parlement ne sont nécessairement incompatibles avec une bonne gestion financière, telle que la concevrait l'entreprise privée.

La Commission Lambert a en fait prétendu que le contrôle politique et une bonne gestion financière étaient indispensables l'un à l'autre. Les deux doivent aller de pair. Aucune loi ne garantie que le contrôle politique débouche automatiquement sur une bonne gestion, et vice versa.

Si elle n'est pas menée avec soin et doigté, une réforme peut facilement faire entrer en conflit contrôle politique et gestion, nuisant ainsi aux deux objectifs. La réforme doit donc viser à instaurer des conditions dans lesquelles les principes d'un meilleur contrôle politique et d'une meilleure gestion financière se renforceront mutuellement.

NECESSITE DU CHANGEMENT

Le nouveau système de gestion des dépenses qui est mis en place représente un changement important dans l'administration du gouvernement fédéral.

La nécessité de modifier structurellement la gestion des dépenses fédérales a été mise en relief par les vérificateurs généraux successifs, le Contrôleur général du gouvernement et, dernièrement, la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, connue sous le nom de Commission Lambert.

Dans son rapport final, la Commission soulignait:

> "L'essor économique fort et soutenu des années soixante et du début des années soixante-dix, qui n'a connu qu'une courte pause au début de la décennie, a alimenté dans plusieurs milieux la croyance erronée en une croissance économique sans relâche et, par le fait même, en un accroissement continu des dépenses gouvernementales. Une planification rationnelle de l'emploi de l'ensemble des ressources s'est donc avérée tout à fait inexistante." (page 17)

> "Notre étude a révélé plusieurs faiblesses fondamentales au niveau du processus de planification financière existant. Aucun des participants à ce processus n'est réellement tenu imputable. Les dépenses sont proposées par les ministères sans analyse préalable des recettes prévues et sans tenir compte des priorités. Les plans de dépenses ne font l'object d'aucun engagement public qui pourrait par la suite servir de base à un contrôle parlementaire efficace. Rien n'est prévu pour la participation du public à la planification des dépenses." (page 75)

La Commission a insisté sur la nécessité d'assortir les plans de limites financières:

> "... nous ne pouvons accepter que les priorités et objectifs puissent continuer d'être définis sans que l'on ait au préalable pris totalement conscience des conséquences financières de leur réalisation." (page 72)

> "... la planification à l'intérieur de certaines limites déterminées est très différente de l'établissement de plans en fonction de ressources illimitées. En l'occurrence, on appelle à tort "planification", un processus qui se borne principalement à définir les démarches nouvelles et la manière de les mener à bien sans se préoccuper de choisir parmi les nouvelles initiatives ni d'encourager l'étude et l'évaluation des activités en cours et l'identification des possibilités de réduction des coûts." (page 79)

En résumé, la Commission a conclu que les processus actuels de décision et de gestion des dépenses ne répondaient pas aux besoins d'une époque où le gouvernement fait face à des contraintes économiques croissantes. La Commission a bien mis en lumière les raisons de cette situation.

Peut-être n'a-t-on pas porté assez d'attention jusqu'ici à l'emploi des fonds publics sous forme de "dépenses fiscales", par opposition aux dépenses directes de l'Etat. Pour être efficace, la gestion des dépenses publiques doit de toute évidence porter sur les deux genres de dépenses.

La nécessité d'une réforme fondamentale ne fait donc aucun doute si l'on veut que le gouvernement puisse faire face non seulement aux impératifs des restrictions à court terme, mais aussi au besoin, à plus long terme, d'arrêter des choix dans le cadre des limites réelles imposées par la situation économique.

Pour établir des choix compte tenu des limites imposées, le gouvernment doit s'attacher à la notion de qualité plutôt que de quantité. C'est ce vers quoi tend le nouveau système de gestion des dépenses.

LE NOUVEAU SYSTEME

Le nouveau système a été conçu de façon à permettre aussi bien de "balayer" toute une série de questions (dimension horizontale) que d'approfondir des problèmes particuliers (dimension verticale), de se préparer au changement et de s'y adapter, et de répondre aux préoccupations exprimées, notamment, par la Commission Lambert.

Ce système vise à mieux mettre en lumière les choix difficiles à arrêter et les arbitrages à faire entre les diverses solutions possibles.

C'est ce rôle de planification stratégique du système que nous voulons décrire ici, c'est-à-dire la façon dont il permet au gouvernement d'établir des objectifs, de choisir les meilleurs programmes pour les réaliser et de répartir les ressources entre ces programmes. En bref, on s'intéresse ici au processus par lequel on décide du genre et du niveau des activités que les gestionnaires s'efforceront ensuite d'exécuter efficacement.

Les autres aspects du contrôle budgétaire - la bonne gestion des ressources, pour en tirer le maximum, et le contrôle des dépenses, pour que les fonds publics soient bien employés aux fins prévues - sont également importants.

Ces aspects de la gestion des dépenses publiques doivent être améliorés de manière à promouvoir l'utilisation la plus efficace possible de chaque dollar pris sur les fonds publics, comme le veut le gouvernement. A cet égard, les travaux du Vérificateur général, en particulier les évaluations de rentabilité, et les initiatives du Contrôleur général pour mettre en oeuvre les politiques du Conseil du Trésor dans les domaines de l'administration, de la planification et du contrôle financiers, sont d'une importance essentielle.

Ces activités apporteront une contribution importante au processus de planification stratégique en permettant aux ministres non seulement de décider de l'affectation des fonds, mais aussi de choisir les solutions les plus susceptibles de produire les avantages souhaités.

Ainsi, l'amélioration de tous les éléments de la planification et du contrôle des dépenses renforcera l'objectif global du gouvernement, soit la limitation et l'efficacité des dépenses publiques.

Le système repose sur quatre principes.

1) Etablir des limites précises

L'établissement de limites sur une période de cinq ans, pour l'ensemble du gouvernement et pour les secteurs d'orientation, est le principal moyen retenu pour amener les décideurs à se concentrer moins sur les initiatives

nouvelles que sur la nécessité de faire des choix et des arbitrages véritables qui tiennent pleinement compte de toutes les conséquences financières.

2) Commencer par le commencement

Le système vise à établir des priorités générales et particulières et des limites financières avant l'élaboration des programmes de dépenses, de façon que la formulation de plans de dépenses et de prévisions de programmes détaillés ne crée pas des priorités de fait, impossibles à modifier sauf de façon marginale ou arbitraire.

3) Prendre les décisions au niveau approprié

Etant donné la complexité des questions, qui est considérablement aggravée par les relations multiples entre les problèmes, il est essentiel d'éviter le danger manifeste et constant qu'un nombre restreint de décideurs - évidemment incapables de connaître toutes les données de tous les problèmes - aient des responsabilités excessives. Il faut pour cela donner des responsabilités accrues à un plus grand nombre de personnes dans des domaines plus spécialisés et décentraliser la prise des décisions de façon à ramener les problèmes à une dimension plus humaine.

4) Donner la responsabilité des économies à ceux qui dépensent

En politique, les dépenses portent leur propre récompense. Il faut maintenant encourager également les réductions de dépenses. Comme l'a déclaré le Premier ministre à Jasper en décrivant le nouveau système:

> "L'époque où les ministres s'occupaient généralement de dépenser et où seul le président du Conseil du Trésor s'occupait d'économiser touche à sa fin. Nous mettons maintenant en place un système qui oblige chaque ministre et chaque ministère à s'efforcer de restreindre ses dépenses."

Le nouveau système parvient à ce but dans le cadre de la nouvelle organisation des comités, grâce à laquelle les groupes de ministres qui veulent dépenser doivent également épargner.

Ces principes débouchent sur un système dans lequel les opérations distinctes d'établissement des priorités, de fixation des limites financières et de dépenses des fonds sont étroitement intégrées en un processus unique.

Le cadre qui permet à ce système de fonctionner est la nouvelle structure des comités du Cabinet, mise en place cette été pour accroître sensiblement les pouvoirs de décisions des comités d'orientation du Cabinet et, donc, des divers ministres dans leur domaine de compétence, tout en veillant à ce que les activités des différents secteurs soient conformes à l'action et aux priorités globales du gouvernement.

Le nouveau système comporte essentiellement deux réformes fondamentales:

1. La préparation et la publication d'un plan financier à moyen terme indiquant les recettes et dépenses publiques sur cinq ans, c'est-à-dire établissant les contraintes financières globales dans le cadre desquelles les choix doivent être faits.

2. L'établissement de plafonds précis de dépenses pour chaque secteur d'orientation, en fonction des priorités du gouvernement, et l'attribution de la gestion des ressources de chaque secteur, dans les limites fixées, au comité d'orientation compétent du Cabinet.

Compte tenu de la nouvelle organisation du Cabinet en comités, le système fonctionnera de la manière suivante:

- le Cabinet principal établira les limites globales de dépenses et répartira les ressources entre les secteurs d'orientation conformément aux priorités et aux objectifs globaux du gouvernement; et

- les comités d'orientation affecteront les ressources dans chaque secteur d'orientation ou "enveloppe" compte tenu de la limite fixée et de l'assurance du Cabinet principal que toute réaffectation est conforme aux priorités et objectifs globaux.

PLANS A PLUS LONG TERME

Comme l'a souligné la Commission Lambert, une saine gestion implique un processus de planification qui fixe des objectifs, énonce les meilleures façons de les atteindre, définisse les ressources voulues et mesure les avantages produits par leur réalisation. Le point de départ doit être l'élaboration d'un plan financier couvrant toutes les recettes et dépenses afin de donner une image précise du rôle que l'Etat entend jouer dans l'économie. Pour permettre au public de bien comprendre les objectifs à long terme du gouvernement et les moyens qu'il entend mettre en oeuvre pour les atteindre, le plan devrait aussi énoncer les limites de dépenses applicables à chaque secteur d'orientation.

Les dépenses - globales et particulières à chaque secteur d'orientation - seront prévues pour cinq ans. Cela permettra aux ministères et organismes de faire des plans sur une période convenable, en ayant une bonne idée des ressources disponibles. Il faudra pour cela analyser constamment l'évolution des dépenses afin de détecter les problèmes prévisibles dont - compte tenu du processus législatif et de l'interdépendance financière des diverses administrations publiques - une solution immédiate permettrait de réaliser des économies à l'avenir. Le réexamen des prévisions de dépenses permettra de cerner les tensions budgétaires particulières et de déterminer les domaines où des changements sont souhaitables, à la lumière des objectifs à plus long terme du gouvernement.

Pour élaborer ce plan, il faut déterminer d'abord le point où le gouvernement désire en être à un moment donné à l'avenir, puis les principales contraintes à prendre en compte pour atteindre ce point. Cette méthode est indispensable si l'on veut réaliser les objectifs du gouvernement. Des changements soudains et arbitraires sont impossibles, étant donné l'importance des ententes fédérales-provinciales et, en fin de compte, la nécessité de faire approuver les propositions gouvernementales par le Parlement.

Enfin, un plan à long terme fournit aux ministres un cadre leur permettant d'étudier le coût futur des programmes permanents et des mesures nouvelles, ainsi que d'en tenir pleinement compte dans les décisions de l'heure.

Le plan financier à cinq ans comprendra:

- les chiffres de l'exercice en cours;
- les limites applicables au prochain exercice; et
- les chiffres prévus pour les trois exercices suivants.

Les prévisions seront corrigées chaque année en fonction de l'évolution de la situation; les prévisions de la troisième année, corrigées selon les besoins, deviendront les limites fixées pour le prochain exercice, tandis que des projections seront ajoutées pour une nouvelle année.

Bien que susceptibles d'être modifiés au gré de l'évolution économique ces objectifs assureront l'élément essentiel à toute planification réaliste: un énoncé précis de ce que le gouvernement entend réaliser.

ENVELOPPES

L'établissement d'un ensemble d'enveloppes est la clé de voûte du nouveau système. L'enveloppe correspond essentiellement aux ressources mises à la disposition du secteur d'orientation particulier pour une certaine période. En tenant compte des besoins budgétaires des ministères, organismes et sociétés de la Couronne relevant de son secteur, le comité compétent du Cabinet orientera l'utilisation des ressources.

Pour obtenir un ensemble d'enveloppes, les dépenses du gouvernement ont été divisées en neuf secteurs. Dans la plupart des cas, il est possible, à l'intérieur d'une enveloppe, de réduire ou de supprimer les dépenses d'un programme afin de dégager des ressources pour développer d'autres programmes ou financer des mesures nouvelles. Bien que les enveloppes soient définies en référence au budget des dépenses, il convient qu'elles soient déterminées compte tenu de tous les moyens disponibles pour atteindre un objectif particulier dans un certain temps - c'est-à-dire aussi bien les encouragements fiscaux que les mécanismes réglementaires et législatifs, sans oublier le financement direct. L'enveloppe ne permettrait pas, par exemple, de tourner la limite fixée en recourant à des incitations fiscales.

S'il est décidé de remplacer un programme ou, dans certains cas, d'appuyer une initiative nouvelle par des dépenses fiscales, l'enveloppe en cause sera réduite en conséquence. Les réductions obtenues seront considérées comme une économie de dépenses globales pour le gouvernement.

Dans ce contexte, les renseignements fournis par le ministre des Finances sur les dépenses fiscales applicables dans les secteurs d'orientation considérés prendront une grande importance. Les comités d'orientation ne seraient pas en mesure de décider des modifications à apporter au régime fiscal, mais ils recevraient les informations voulues pour comparer, sur le plan du coût et de l'efficacité, les dépenses nouvelles ou existantes aux initiatives fiscales permettant d'atteindre les mêmes objectifs.

Les enveloppes, ainsi que les informations sur les grands domaines d'orientation, ont deux objectifs fondamentaux:

a) Examen du rapport entre les dépenses et les objectifs

Bien mettre en lumière, à l'intention des ministres, le rapport qu'ont des programmes particuliers, dans un secteur d'orientation donné, non seulement avec les autres programmes du secteur, mais aussi avec les objectifs de dépenses et les buts globaux du gouvernement. Elles devraient ainsi faciliter la détection des points de tension et permettre de comparer l'évolution des dépenses aux objectifs du gouvernement.

b) Gestion des secteurs d'orientation

Faire que les comités d'orientation soient à la fois capables et désireux d'élaborer des systèmes permettant d'étudier les programmes de leur secteur et de réaffecter les ressources en faveur des programmes les plus efficaces. Cette tâche deviendra très importante en raison de la nécessité de financer des initiatives ou activités nouvelles du comité d'orientation grâce aux économies réalisées sur les programmes existants.

Suivant les grandes lignes des programmes du gouvernement, les comités d'orientation et les secteurs ou enveloppes dont ils ont la charge ont été établis comme suit:

1. Cabinet principal: est responsable des dépenses ayant des conséquences directes sur les arrangements financiers nationaux

   Transfers fiscaux aux provinces

   Dette publique

2. Comité des questions sociales et des affaires des autochtones

   Justice et lois: Comprend les programmes gouvernementaux visant à assurer la justice et à protéger la personne. Deux grands programmes - la GRC et les services correctionnels - absorbent 90 p. cent des dépenses.

   Questions sociales et affaires des autochtones: Comprend tous les programmes sociaux, y compris les grands programmes statutaires comportant des paiements directs du gouvernement fédéral aux particuliers (maintien du revenu) ou le soutien de services sociaux essentiels par des ententes avec les provinces (financement des programmes établis).

3. Comité du développement économique

   Développement économique: Comprend les programmes gouvernementaux directement liés au grands secteurs économiques, comme le secteur des ressources, l'industrie manufacturière et le tourisme, ainsi que des activités à dimension "horizontale" comme la politique de la concurrence, le développement régional et les transports.

4. Comité des économies dans l'administration

   Services internes du gouvernement: Comprend les programmes et activités dont le but premier est d'assurer un soutien et des services aux ministères fédéraux ou qui ont une fonction essentiellement de service (Postes). Comprend aussi les fonctions exécutives (principalement les organismes centraux) et les organismes relevant du Parlement mais pour lesquels le gouvernement garde une responsabilité financière et administrative.

Parlement: Une enveloppe distincte a été prévue pour les éléments échappant à l'autorité directe du gouvernement.

5. Comité de la politique étrangère et de la défense

Affaires et aide extérieures: Comprend l'aide aux pays en voie de développement.

Défense: Dépenses courantes et dépenses en capital du MDN.

Les ministères et programmes particuliers relevant de chaque enveloppe figurent dans l'annexe. On s'attend que, à mesure que le nouveau système se mettra en place et que les ministres se familiariseront avec lui, des modifications devront être apportées à la définition des enveloppes et des programmes qu'elles englobent.

RESPONSABILITE DES MINISTRES

Le processus de dépenses n'est porté à l'attention publique qu'à certains moments de l'année: lors de la publication du rapport du Vérificateur général, du dépôt du Budget des dépenses et du rapport du Comité des Comptes publics. Il s'agit cependant d'un processus permanent auquel les ministres doivent apporter une attention soutenue.

A cet égard, les responsabilités suivantes sont d'une importance toute particulière.

A. Présidents des comités d'orientation

Le président a pour principale tâche de mettre en place, de concert avec le comité d'orientation, un examen de la politique des ressources du secteur ainsi que d'intégrer les actions et responsabilités particulières des ministres en une approche commune du gouvernement à l'égard du secteur donné. A ce titre, le président:

1. Dirige le processus d'élaboration de la politique et des programmes dans son secteur, notamment en décidant du niveau approprié des ressources, à l'échellon des programmes, dans le cadre de l'enveloppe attribuée;

2. Doit veiller à ce que le comité dispose des renseignements voulus pour étudier en toute connaissance de cause les arbitrages à faire entre les ministères du secteur et pour convenir de l'affectation générale des fonds aux ministères et programmes, dans le cadre de l'enveloppe attribuée. Il doit pour cela faire des recommendations et prendre des décisions sur les réductions de dépenses et l'affectation des économies réalisées aux autres programmes.

B. Ministre des Finances

Le ministre des Finances et ses fonctionnaires sont les principaux conseillers économiques du gouvernement. Dans le cadre de ces responsabilités en matière de politique économique et de situations financières du gouvernement - y compris la gestion de la dette nationale et les besoins de financement des sociétés de la Couronne - le ministre des Finances:

1. Fixe le cadre financier du gouvernement;

2. En consultation avec le président du Conseil du Trésor, présente des recommendations sur la taille des enveloppes;

3. Evalue les conséquences de la détermination des enveloppes au niveau macro-économique, et donne des conseils à ce sujet;

4. Evalue les autres moyens, y compris les encouragements fiscaux, qui pourraient permettre, mieux que les dépenses, d'atteindre les objectifs du gouvernement;

5. Veille à ce que les décisions d'affectation des ressources soient pleinement compatibles avec la politique économique et financière du gouvernement.

C. Président du Conseil du Trésor

Le président du Conseil du Trésor supervise constamment les plans de dépenses du gouvernement et la gestion des enveloppes. En particulier:

1. A la lumière d'une évaluation des tensions budgétaires et d'examens permanents des dépenses, il donne des conseils sur le niveau approprié des dépenses pour l'ensemble du gouvernement et au niveau des enveloppes;

2. Il assume la responsabilité globale de la comptabilisation des dépenses, et notamment de la préparation et du dépôt du Budget principal des dépenses, d'après les décisions des comités d'orientation;

3. Il donne des avis sur l'état des engagements et les demandes prévues, pour chaque enveloppe. Il veille en particulier à ce que le président du comité soit averti quand une enveloppe risque d'être dépassée pendant l'année courante ou une année future;

4. Il donne des conseils sur les propositions précises d'orientation ou de programme soumises aux comités, à la lumière des analyses faites par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Contrôleur général, en insistant particulièrement sur les critères d'efficacité et d'efficience.

FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU SYSTEME

Du fait que les secteurs d'orientation correspondant aux enveloppes - comme l'orientation financière générale du gouvernement - doivent être envisagés dans le contexte d'un plan à cinq ans, le nouveau système oblige à examiner quasiment toutes les décisions de dépenses en fonction de leurs effets sur une période prolongée.

Cette perspective à cinq ans, qui commence à l'exercice en cours, est essentielle à une bonne planification du gouvernement et du public. Cependant, elle constitue également une caractéristique essentielle du nouveau système pour déterminer systématiquement aussi bien les conséquences à long terme des décisions particulières des dépenses que les mesures immédiates qui peuvent se révéler nécessaires si l'on veut atteindre les objectifs à long terme.

Par exemple, on pourrait prévoir pour un programme particulier une croissance constamment supérieure à celle du secteur ou de l'ensemble du gouvernement sur le plan des ressources financières, humaines et autres. Si c'était là le but recherché, il faudrait qu'un ou plusieurs programmes progressent plus lentement que l'ensemble du secteur ou du gouvernement, de façon que les limites fixées pour la troisième, la quatrième ou la cinquième année du plan financier soient respectées.

De même, les programmes susceptibles d'être réduits ou éliminés d'ici cinq ans afin de dégager des ressources en faveur d'initiatives jugées plus souhaitables ou plus efficaces pourraient nécessiter la prise immédiate de décisions. Cela vaut tout particulièrement, par exemple, pour les programmes fédéraux-provinciaux dont la date d'expiration est fixée.

Les limites financières seront évidemment basées sur les meilleures hypothèses que permet de faire la situation actuelle, quant à l'évolution future de l'économie nationale. Plus la période à laquelle se rapporte une limite est éloignée, plus, naturellement, les hypothèses correspondantes sont entachées d'incertitudes. A titre de participants importants aux marchés commerciaux et financiers internationaux, le Canada est particulièrement sensible aux effets d'une évolution imprévue à l'étranger.

Un changement des perspectives économiques n'entraîne pas nécessairement une modification des objectifs globaux ou même particuliers du gouvernement. Il risque cependant d'obliger à modifier l'importance relative des mesures prévues dans le cadre d'une enveloppe de manière à respecter les limites de dépenses. Le nouveau système devrait faciliter ce rajustement, du fait qu'il oblige à étudier constamment les programmes relevant des secteurs d'orientation, des ministères et des organismes pour déterminer si certaines dépenses peuvent être réduites ou éliminées de manière à économiser des fonds ou à dégager des ressources en faveur de programmes plus conformes aux priorités générales du gouvernement.

Compte tenu des probabilités de modifications des hypothèses économiques, toutefois, le système devrait permettre une planification de plus en plus rigoureuse, tout au long d'une période quinquennale, à l'égard d'un exercice particulier.

En 1979, les premiers plafonds seront définis et établis pour l'exercice 1983-1984, en fonction de l'évaluation de la situation économique actuelle, du régime fiscal proposé, de l'orientation financière prévue du gouvernement et d'autres variables, comme les tendances des dépenses.

En 1980, l'objectif global de l'exercice 1983-1984 sera réexaminé et précisé, à la lumière des dernières évaluations des perspectives économiques et des autres variables.

En 1981, après une nouvelle mise à jour des objectifs prévus pour 1983-1984 et la préparation de plans de travail pour les secteurs d'orientation et l'ensemble du gouvernement, des décisions stratégiques seront prises à l'égard des programmes à mettre en oeuvre; les travaux détaillés sur ces programmes commenceront alors.

En 1982, les décisions finales seront prises pour l'exercice 1983-1984, là encore en fonction des dernières évaluations de l'économie, de l'évolution des dépenses, etc.

Au début de l'exercice 1983-1984, les programmes seront modifiés et les activités globales du gouvernement seront administrées et évaluées, les informations fournies par ce processus alimentant à leur tour les plans des années futures. Le système en sera alors à la première étape de l'établissement des limites pour 1987-1988.

CONCLUSION

La mise en place du nouveau système est déjà bien avancée. Des projections financières à cinq ans seront publiées avec le budget pour l'ensemble du gouvernement. Pour les secteurs particuliers d'orientation, elles seront rendues publiques avec le Budget principal des dépenses.

Le système à déjà démontré son utilité pour le gouvernement en permettant de voir comment les politiques particulières s'intégraient les unes aux autres ainsi qu'aux priorités et aux objectifs globaux du gouvernement.

Le gouvernement est conscient que, à mesure que le système sera mis en place, certains changements se révéleront peut-être nécessaires et qu'il faudra sans doute un certain temps pour en percevoir tous les avantages.

Le gouvernement est cependant convaincu que le nouveau système remplira sa mission en veillant à ce que les dépenses reflètent une priorité et en accroîssant la souplesse - et donc le contrôle ministériel - de la gestion de l'Etat.

ANNEXE

ENVELOPPES DES COMITES DU CABINET

CABINET PRINCIPAL
Présidé par le Premier ministre

ENVELOPPE DES ARRANGEMENTS FISCAUX

Subventions aux municipalités
Subventions prévues par l'AANB
Arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux
Transferts d'impôt sur les sociétés d'utilité publique
Imposition réciproque

ENVELOPPE DE LA DETTE PUBLIQUE - Intérêt et amortissement

COMITE DU CABINET - DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
Présidé par le ministre
du Développement économique
de l'Industrie et du Commerce,
le sénateur Robert R. de Cotret

ENVELOPPE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Agriculture

Commission canadienne du lait
Office canadien des provendes
Société du crédit agricole

Communications

Consommation et Corporations

Développement économique (ministère d'Etat)

Emploi et Immigration

Ministère et activités de la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration en matière de création et de services d'emploi.

Energie, Mines et Ressources

- Energie
- Paiements compensatoires sur les importations de pétrole
- Pipe-line Sarnia-Montréal
- Minéraux
- Sciences géophysiques
- Commission de contrôle de l'énergie atomique
- Energie atomique du Canada Ltée
- Office national de l'énergie

Environnement

- Foresterie

Pêches et Océans

Industrie et Commerce, y compris les programmes de soutien industriel et des céréales

- Corporation commerciale canadienne
- Banque fédérale de développement
- Agence d'examen de l'investissement étranger

Travail

Administration du pipe-line du Nord

- Société immobilière des travaux publics Ltée

Expansion économique régionale, y compris la Société de développement du Cap-Breton

Sciences et Technologie

- Conseil national de recherches
- Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
- Conseil des sciences du Canada

Approvisionnements et Services, programmes industriels

- Propositions spontanées de R&D
- Fonds de développement des ressources

Transports

- Air Canada
- Commission canadienne des transports

Conseil du Trésor - Fonds d'emploi

COMITE DU CABINET - AFFAIRES SOCIALES ET AUTOCHTONES
Présidé par le Secrétaire d'Etat
et ministre des Communications,
M. David MacDonald

ENVELOPPE DES AFFAIRES SOCIALES ET AUTOCHTONES

Société canadienne d'hypothèques et de logement, services communautaires et isolation thermique des résidences

Conseil de la radio diffusion et des télécommunications canadiennes

Emploi et Immigration

- Cotisation au compte d'AC
- Immigration

Environnement - Programmes de l'environnement et parcs

Affaires indiennes et Nord canadien

Main-d'oeuvre

- Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail

Santé nationale et Bien-être social

- Services de santé et services sociaux
- Financement des programmes établis
  - Assurance hospitalière
  - Soins de santé élargis
  - Assurance-maladie
- Régime d'assistance publique du Canada
- Sécurité de la vieillesse
- Allocations familiales
- Conseil de recherches médicales

Secrétariat d'Etat

- Conseil des arts du Canada et autres organismes culturels
- Société Radio-Canada
- Bibliothèque nationale et Archives publiques
- Conseil de recherches en sciences humaines
- Statut de la femme

Affaires des anciens combattants

ENVELOPPE DE LA JUSTICE ET DES LOIS

Justice

- Commission canadienne des droits de la personne
- Commission de réforme du droit

Cour suprême du Canada
Commission de révision de l'impôt

Solliciteur général

Services correctionnels
Commission nationale des libérations conditionnelles
Gendarmerie royale du Canada

COMITE DU CABINET - POLITIQUE ETRANGERE ET DEFENSE Présidé par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, Mlle Flora MacDonald

ENVELOPPE DES AFFAIRES EXTERIEURES

Affaires extérieures

Agence canadienne de développement international
Centre de recherches pour le développement international
Commission mixte internationale

ENVELOPE DE LA DEFENSE

Défense nationale

Services de défense
Services de défense - Pensions
Pensions militaires

COMITE DU CABINET - ECONOMIES DANS L'ADMINISTRATION Présidé par le président du Conseil du Trésor, M. Sinclair Stevens

ENVELOPPE DU PARLEMENT

Parlement

Sénat
Chambre des communes
Bibliothèque du Parlement

ENVELOPPE GENERALE DU GOUVERNEMENT

Finances

Administration
Tribunal anti-dumping
Inspecteur général des banques
Loi anti-inflation
Vérificateur général
Assurances
Commission du tarif

Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs

Revenu national

Postes

Conseil privé

- Directeur général des élections
- Commissaire aux langues officielles
- Conseil économique du Canada
- Commission des relations de travail dans la fonction publique

Travaux publics

- Commission de la capitale nationale

Secrétariat d'Etat

- Commission de la fonction publique
- Commissaire à la représentation

Approvisionnements et Services - Administration et services

- Arsenaux canadiens Ltée

Conseil du Trésor

- Contrôleur général
- Statistique Canada