



L'examen des documents
du *Budget des dépenses* par
les comités parlementaires



Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Le document est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce document et d'autres publications
du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA3-21/2003
ISBN 0-662-67312-3



Table des matières

Message de la vérificatrice générale	1
Introduction	3
Importance de l'examen des documents du <i>Budget des dépenses</i> par les comités	3
Le Système de gestion des dépenses	5
Le processus d'examen du <i>Budget des dépenses</i>	5
Le rôle du Parlement dans le Système de gestion des dépenses	6
Quelques mécanismes d'examen parlementaire	8
Autres participants importants au mécanisme d'examen du <i>Budget des dépenses</i>	10
Il appartient aux ministères et aux organismes d'exécuter les programmes	10
Les organismes centraux intègrent le processus de planification ministérielle et budgétaire	11
Le Conseil du Trésor est le « conseil de direction » du gouvernement	12
Le Bureau du vérificateur général détermine les points à améliorer	13
Examen par les comités des documents du <i>Budget des dépenses</i>	14
Des réunions fructueuses avec les fonctionnaires	15
Questions que les comités permanents peuvent poser	16
Le Bureau du vérificateur général peut être utile	18
Mot de la fin	19
Annexe	
Lexique pour la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation	20



L'examen des documents du *Budget des dépenses* par les comités parlementaires

Message de la vérificatrice générale

À titre de vérificatrice générale, je reconnais que le Parlement doit obtenir une bonne information sur les plans de dépenses et une information crédible sur le rendement obtenu afin de tenir le gouvernement responsable de ses dépenses. L'examen critique par le Parlement des dépenses prévues et des résultats obtenus est une composante importante du processus budgétaire.

Mon bureau aide les parlementaires dans leur rôle de surveillance des dépenses publiques. C'est la raison pour laquelle il déploie beaucoup d'efforts pour protéger, maintenir et rehausser le rôle du Parlement.

Plusieurs changements importants ont été apportés à l'examen par les comités parlementaires du *Budget des dépenses* et de ses documents connexes, dont les suivants :

- la division de la Partie III du *Budget des dépenses* en rapports sur les plans et les priorités, d'une part, et en rapports ministériels sur le rendement, d'autre part, et le dépôt de ces rapports pour tous les ministères et les organismes depuis 1997;
- la modification des règles en octobre 2001 pour que le Comité plénier examine le *Budget des dépenses* de deux ministères ou organismes, qui sont choisis par le chef de l'Opposition;
- la nomination en juin 2002 des premiers membres du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Ensemble, ces nouveautés procurent au Parlement de meilleures possibilités d'examiner les documents du *Budget des dépenses*. Comme les gouvernements ont de plus en plus recours à de nouvelles modalités d'organisation, notamment les organismes de services et de nouveaux mécanismes de gouvernance, il est d'autant plus important que les parlementaires examinent les plans de dépenses du gouvernement et le rendement obtenu par ce dernier.

J'ai parlé de l'importance du rôle du Parlement pour ce qui est de la reddition de comptes des ministres du gouvernement, au chapitre 9 de mon rapport de décembre 2002, intitulé « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public ». J'y ai indiqué que le Parlement peut exiger du gouvernement que celui-ci présente des plans et des priorités clairs, et qu'il peut davantage amener le gouvernement à rendre des comptes en examinant soigneusement l'information sur le rendement.

Je vous encourage à lire le présent document, ainsi qu'à examiner les divers moyens dont disposent les comités pour l'examen des documents du *Budget des dépenses* et à en discuter.

La vérificatrice générale du Canada,



Sheila Fraser, FCA

Introduction

Le Parlement joue un rôle fondamental dans le processus de gestion des dépenses du gouvernement. Il doit autoriser toutes les dépenses de ce dernier, qu'elles soient approuvées annuellement ou par voie législative. Bien que ce soit le gouvernement qui gère les programmes et établisse les priorités, le Parlement et ses comités peuvent influencer sur les décisions du gouvernement. Le présent document porte essentiellement sur le rôle des comités permanents de la Chambre des communes qui examinent en détail le processus de gestion des dépenses du gouvernement.

Le présent document vise à aider les parlementaires à examiner les plans de dépenses et les rapports sur le rendement. Il énonce les raisons pour lesquelles les comités doivent examiner les documents du *Budget des dépenses* et il en décrit le cycle d'examen, notamment certains mécanismes utiles d'examen par le Parlement. Il aborde également les rôles respectifs que les ministères et organismes, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général jouent dans le processus d'examen. Enfin, nous signalons des pistes de recherche que les comités pourraient suivre et nous indiquons comment le Bureau peut leur être utile dans le cadre de cet examen.

Importance de l'examen des documents du *Budget des dépenses* par les comités

De meilleurs plans de dépenses sont communiqués au Parlement, celui-ci reçoit une meilleure information sur le rendement, et les parlementaires ont de plus en plus la possibilité d'utiliser cette information. Néanmoins, il faut encore se demander *pourquoi les députés et les sénateurs devraient consacrer une partie de leur temps précieux à examiner les plans de dépenses et les rapports sur le rendement du gouvernement.*

Il y a plusieurs raisons à cela :

Beaucoup de parlementaires et de fonctionnaires sont d'avis que le Parlement devrait se prononcer régulièrement sur les plans de dépenses des ministères et sur le rendement des programmes.

- Il incombe au Parlement d'examiner les dépenses du gouvernement et d'exiger que celui-ci rende compte de son rendement.
- L'examen des documents du *Budget des dépenses* peut contribuer à l'élaboration de meilleures politiques publiques.
- L'examen des documents du *Budget des dépenses* par les comités procure aux ministères et aux organismes des commentaires précieux qui devraient les aider à exécuter leurs programmes de façon plus économique, efficiente et efficace.
- L'examen des documents du *Budget des dépenses* peut servir à améliorer la qualité de l'information communiquée aux parlementaires et au public.
- Les comités peuvent jouer un rôle décisif.

Il incombe au Parlement d'examiner les dépenses du gouvernement et d'exiger que celui-ci rende compte de son rendement

La Chambre des communes a le droit et l'obligation d'examiner et d'approuver toutes les dépenses faites avec les deniers publics. Elle peut exiger que le gouvernement rende des comptes à ce sujet parce que celui-ci doit conserver la confiance de la Chambre des communes pour continuer à gouverner. La Chambre peut réduire ou éliminer toute dépense (crédit) proposée par le gouverneur général à la Chambre des communes. (Un crédit est un montant maximal qui peut être dépensé pour un poste du *Budget des dépenses* et, si la Chambre des communes en convient, ce crédit est inclus dans l'annexe d'un projet de loi de crédit.) L'exercice du droit d'examen est un volet important de la tradition démocratique parlementaire du Canada.

Le Parlement exige que le gouvernement rende compte de ses dépenses dans l'exercice précédent; il oriente les plans et les priorités pour l'avenir et approuve les dépenses pour le prochain exercice.

Grâce aux rapports sur les plans et les priorités et aux rapports ministériels sur le rendement, le Parlement est en mesure d'exiger des comptes du gouvernement puisque ces documents contiennent des renseignements sur les priorités, les plans et les réalisations des ministères et des organismes. Ils facilitent la comparaison parce qu'ils contiennent des renseignements annuels au sujet de ce qu'un ministère compte faire, et de ce qu'il a réalisé.

L'examen des documents du *Budget des dépenses* peut contribuer à l'élaboration de meilleures politiques publiques

L'examen des documents du *Budget des dépenses* par un comité peut contribuer de plusieurs façons à l'élaboration de meilleures politiques publiques :

- Les parlementaires peuvent mieux comprendre les enjeux des ministères, et ainsi contribuer aux débats sur les lois et les politiques.
- L'information sur le rendement communiquée chaque année peut susciter des discussions sur les réalisations des programmes et indiquer si des enseignements ont été tirés.
- Les comités peuvent influencer sur les priorités du gouvernement en faisant valoir dans leurs rapports les cas où des ressources devraient être réaffectées au sein des organisations.
- Lorsque les parlementaires examinent les plans de dépenses et les mettent en question, ils peuvent recommander qu'il y ait une meilleure planification et une meilleure information sur le rendement, ce qui permet aux ministères d'améliorer leurs mécanismes de planification.

L'examen des documents du *Budget des dépenses* par les comités procure aux ministères et aux organismes des commentaires précieux qui devraient les aider à exécuter leurs programmes de façon plus économique, efficiente et efficace

Les parlementaires peuvent transmettre aux ministères et aux organismes de judicieux commentaires pouvant les aider à devenir plus efficaces. Ainsi, l'examen des documents du *Budget des dépenses* suscite une discussion sur l'amélioration possible de la conception et de l'exécution des programmes, ce qui peut conduire à une gestion améliorée et rentable des programmes gouvernementaux.

L'examen des documents du *Budget des dépenses* peut servir à améliorer la qualité de l'information communiquée aux parlementaires et au public

Du fait que les parlementaires examinent et mettent en question les documents du *Budget des dépenses*, ils peuvent encourager les ministères à améliorer leurs documents de planification et d'information sur le rendement, et en fin de compte les amener à donner une meilleure information au public. Il est possible d'améliorer l'information dans ces documents en la rendant plus pertinente, mieux équilibrée et plus conviviale. Une meilleure information rehausse la crédibilité du gouvernement, et contribue à sa transparence et à sa responsabilisation.

Les comités peuvent jouer un rôle décisif

Les audiences tenues par les comités avec les fonctionnaires permettent aux parlementaires d'avoir leur mot à dire sur les initiatives des ministères. Ces audiences sont des réunions publiques, et leurs délibérations peuvent être suivies par les personnes les plus touchées par les décisions du gouvernement ainsi que par les médias. Les fonctionnaires s'expriment publiquement et ils peuvent avoir à rendre compte de leurs paroles. En interrogeant les fonctionnaires, surtout lorsque des questions sur un point donné font l'objet d'un suivi, les parlementaires peuvent exercer une influence sur les ministères et les organismes du fait qu'ils portent attention à leurs initiatives. Les comités peuvent faire rapport sur la gestion et le fonctionnement des ministères et des organismes, ainsi que sur leurs plans et leurs priorités à long terme en matière de dépenses.

Le Système de gestion des dépenses

Le Système de gestion des dépenses sert à définir les priorités de dépenses du gouvernement. Il a été conçu pour favoriser une meilleure responsabilité financière et aider le gouvernement à mieux respecter ses cibles financières, c'est-à-dire offrir des services de qualité à coût abordable. Le Système de gestion des dépenses vise à faire participer les ministères, les organismes centraux et les comités parlementaires aux processus du Cabinet qui mènent à la préparation du *Budget des dépenses* et du budget fédéral.

Le processus d'examen du *Budget des dépenses*

Le gouvernement doit demander l'approbation du Parlement, en vertu d'une loi de crédit, pour obtenir des fonds du Trésor afin de s'acquitter de ses obligations financières et de mettre en place les programmes autorisés par le Parlement. Le processus associé à ce mécanisme d'approbation s'appelle les travaux de crédits. Chaque année, le gouvernement présente au Parlement pour examen et approbation, au plus tard le 23 juin, ses prévisions de dépenses annuelles, ou le *Budget principal des dépenses*.

Le *Budget principal des dépenses* est divisé en trois parties. La Partie I contient une vue d'ensemble des dépenses du gouvernement pour le nouvel exercice et décrit le *Budget des dépenses* par rapport au plan de dépenses du

gouvernement, tel qu'il est énoncé dans le budget fédéral. La Partie II sert de fondement à la loi de crédit puisqu'elle indique les autorisations de dépenser (les crédits) et qu'elle contient une liste détaillée des dépenses budgétaires et législatives pour tous les ministères et organismes gouvernementaux. En 1997, la Partie III du *Budget principal des dépenses* a été divisée en deux documents, soit les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

Le gouvernement peut également déposer un *Budget supplémentaire des dépenses*, souvent à l'automne et au printemps, si le montant voté dans le *Budget principal* est insuffisant, ou si d'autres fonds ou une réaffectation des fonds sont nécessaires.

Le *Budget principal des dépenses* est renvoyé aux comités au plus tard le 1^{er} mars. Les comités permanents peuvent les examiner et faire rapport à la Chambre des communes au plus tard le 31 mai. Les comités peuvent également choisir d'examiner les rapports sur le rendement et de faire rapport à ce sujet lorsqu'ils sont déposés à l'automne.

La figure 1 illustre le cycle du *Budget des dépenses*. Le processus d'examen comprend plusieurs éléments. Ceux qui comportent un examen par les comités permanents sont indiqués en gris.

Le rôle du Parlement dans le Système de gestion des dépenses

Les comités permanents du Parlement peuvent contribuer au bon fonctionnement du Système de gestion des dépenses. Par exemple, du fait qu'ils font rapport sur les documents du *Budget des dépenses*, les comités peuvent conseiller le gouvernement en ce qui a trait à l'élaboration des propositions budgétaires à venir.

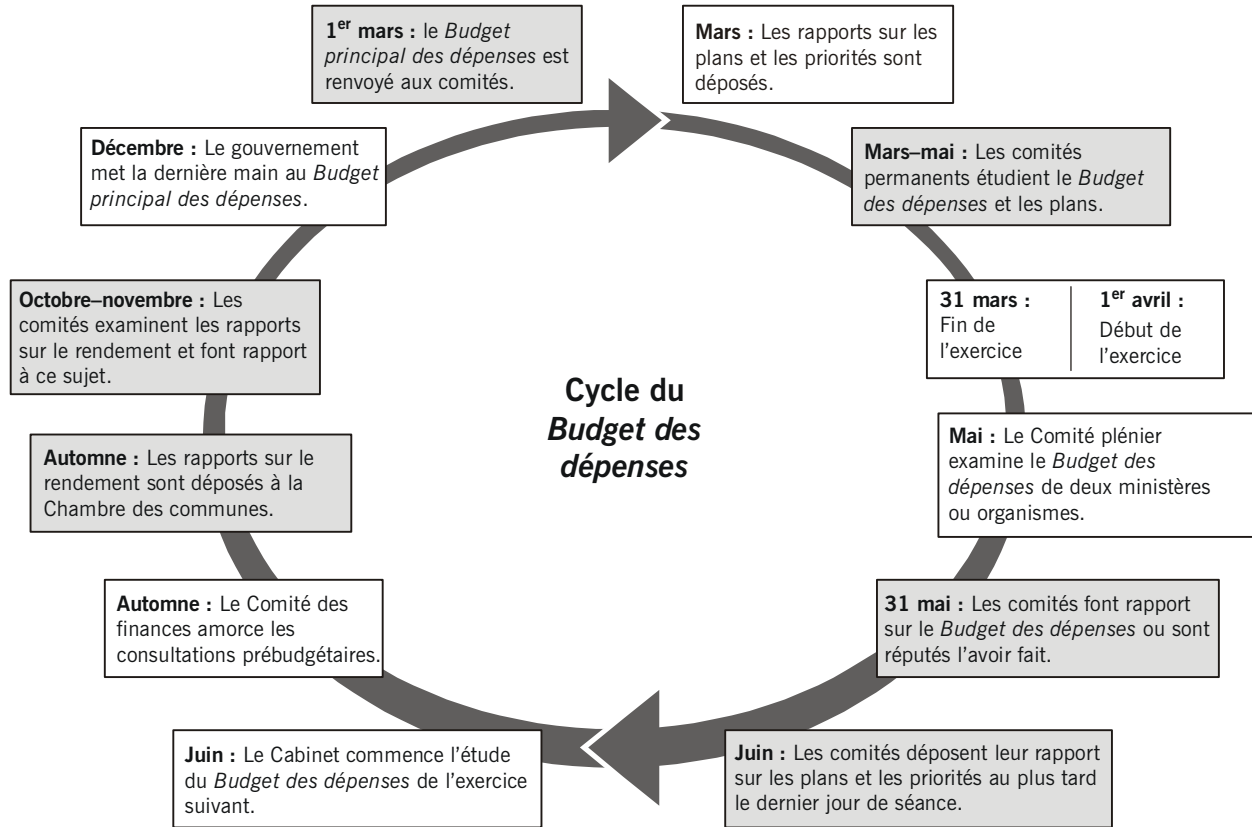
Les parlementaires peuvent participer à l'établissement des plans et des priorités de dépenses du gouvernement trois fois par année :

- à l'occasion de la planification du printemps;
- au moment de la présentation des rapports sur le rendement à l'automne;
- lors des consultations budgétaires et sur le *Budget principal des dépenses*.

Chaque printemps, tous les ministères et organismes présentent au Parlement un rapport sur leurs plans et leurs priorités. Ces documents sont déposés à la Chambre des communes; les comités permanents intéressés les examinent et peuvent présenter un rapport avant la fin de juin. Ces documents visent à donner de l'information sur les plans et les priorités de dépenses des ministères et des organismes et sur la façon dont les ressources qui leur sont confiées contribueront à la réalisation des résultats stratégiques.

Les comités peuvent contribuer à l'examen des priorités gouvernementales par le Cabinet au cours de l'été et, à cette fin, examiner les rapports sur les plans et les priorités, mettre en question les attentes du gouvernement en matière de rendement et faire rapport à ce sujet.

Figure 1 Le cycle du Budget des dépenses



Source : Adaptation du 51^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, « L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle ».

Les rapports des comités à la Chambre des communes au sujet des rapports ministériels sur le rendement peuvent être utiles dans le cadre du processus budgétaire et du Budget principal des dépenses subséquent.

Chaque automne, les ministères et les organismes gouvernementaux préparent leur rapport sur le rendement. Ces rapports sont déposés à la Chambre des communes et ils peuvent être examinés par les comités intéressés respectifs. Ils contiennent de l'information concernant les résultats des programmes sur plusieurs années et ils indiquent si les cibles de rendement ont été atteintes. Cette information est communiquée au Parlement durant la même période de l'année que d'autres documents importants de reddition de comptes et de planification, notamment les *Comptes publics du Canada* (les états financiers annuels et le registre des opérations, qui contiennent toutes les dépenses, les emprunts, ainsi que les impôts et les taxes du gouvernement fédéral), les documents stratégiques des consultations budgétaires, le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*, et le rapport annuel du président du Conseil du Trésor sur la gestion axée sur les résultats et sur la responsabilisation. Les rapports annuels de 2001 et 2002 du président du Conseil du Trésor, intitulés *Le rendement du Canada*, ont eu pour thème la qualité de vie des Canadiens.

Lorsque le gouvernement dépose son budget, il déclare ses priorités de dépenses pour les exercices à venir. Le *Budget principal des dépenses*, déposé peu après, décrit le plan détaillé de dépenses du gouvernement pour le prochain exercice. Le budget fédéral est clairement la meilleure occasion pour

le gouvernement d'obtenir la confiance de la Chambre des communes pour ce qui est de son orientation générale. Le budget fédéral et le *Budget principal des dépenses* sont fondés sur des consultations qui ont eu lieu au cours de l'exercice précédent, notamment les avis et les rapports fournis par les comités.

Le cycle du *Budget des dépenses* recommence à ce moment-là, alors que les ministères et organismes déposent leur rapport suivant sur leurs plans et leurs priorités. L'examen de ces plans donne aux comités l'occasion de voir dans quelle mesure les avis qu'ils ont transmis au cours du printemps et de l'automne précédents ont influé sur la planification pluriannuelle.

Quelques mécanismes d'examen parlementaire

Depuis quelques années, plusieurs changements ont été apportés en vue d'améliorer le mécanisme d'examen du *Budget des dépenses*. Mentionnons notamment la modification des documents sur la planification et le rendement, l'examen du *Budget des dépenses* de deux ministères ou organismes par le Comité plénier, et l'établissement du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Documents sur la planification et le rendement

À la suite du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, qui se poursuit encore à l'heure actuelle, l'information transmise au Parlement devrait devenir plus facile à comprendre, plus descriptive et davantage axée sur les résultats.

Les rapports sur les plans et les priorités sont axés sur les résultats stratégiques dont profitent les Canadiens, et ils décrivent les rôles et les responsabilités du ministère ou de l'organisme en vue d'obtenir ces résultats. Ils sont établis pour une période de planification de trois ans et ils décrivent le mandat, la mission et les objectifs stratégiques du ministère ou de l'organisme. Ils contiennent également de l'information concernant la structure des secteurs d'activités de l'organisation, les résultats prévus et la stratégie de mesure du rendement, ainsi que les liens entre les ressources et les résultats stratégiques.

Les rapports ministériels sur le rendement font état des réalisations des ministères et des organismes en regard des buts énoncés dans les rapports sur les plans et les priorités. Les rapports ministériels sur le rendement visent à montrer dans quelle mesure le ministère ou l'organisme a atteint ses résultats stratégiques, expliquent les lacunes en matière de rendement et énumèrent les enseignements tirés.

(Voir en annexe le Lexique pour la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation.)

Les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement permettent :

- aux comités parlementaires de discuter, avec les ministres ou les fonctionnaires, de l'orientation des politiques d'intérêt public et des résultats obtenus;

- aux parlementaires de donner leur avis au sujet des attentes des programmes;
- aux comités de présenter des suggestions au sujet de la forme et de la qualité des documents du *Budget des dépenses*.

Examen par le Comité plénier

Le 4 octobre 2001, le Règlement de la Chambre des communes a été modifié de façon à instaurer une autre méthode d'examen de certains *Budgets des dépenses*. Le chef de l'Opposition, en consultation avec les chefs des autres partis d'Opposition, renvoie pour examen au Comité plénier le *Budget des dépenses* de deux ministères ou organismes au plus. Ces documents sont examinés, une journée chacun, au cours d'une séance d'une durée de cinq heures.

L'examen du *Budget des dépenses* par le Comité plénier permet :

- l'examen en profondeur du *Budget des dépenses* de deux ministères;
- la présence du ministre pendant l'examen;
- l'examen, par tous les députés, d'un ministère déterminé;
- une meilleure visibilité du mécanisme d'examen du *Budget des dépenses*.

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

En vertu de son mandat, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires peut examiner les plans de gestion et de dépenses du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique, et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Il peut également examiner certains postes de dépenses dans l'ensemble des ministères et l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Pour tout ce qui vient d'être mentionné, le Comité peut réduire un budget (un crédit) en coordination avec d'autres comités. En outre, le Comité a pour mandat d'examiner le mécanisme du *Budget des dépenses*, les sociétés d'État, les fondations privées qui distribuent des fonds publics, les programmes publics horizontaux et l'utilisation des fonds pour éventualités.

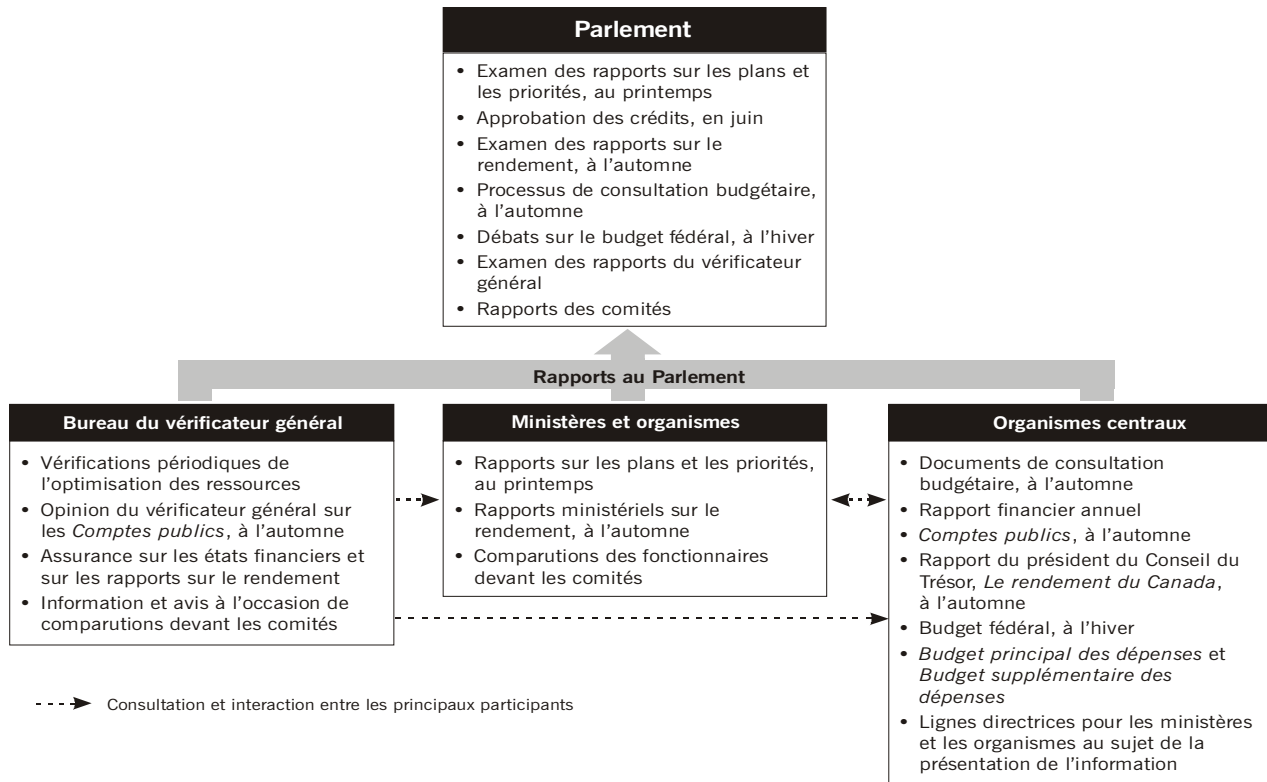
L'établissement du Comité permet ce qui suit :

- des discussions utiles au sujet de la pertinence de l'information transmise aux comités;
- un meilleur examen des documents du *Budget des dépenses*;
- une meilleure présentation de l'information horizontale et pour l'ensemble du gouvernement;
- une attention accrue au processus d'établissement du *Budget des dépenses*;
- un système restructuré pour le *Budget des dépenses*.

Autres participants importants au mécanisme d'examen du Budget des dépenses

Outre le Parlement, plusieurs autres participants jouent un rôle important dans le mécanisme d'examen du *Budget des dépenses* (figure 2).

Figure 2 Rôles et documents dans le mécanisme d'examen du *Budget des dépenses*



Il appartient aux ministères et aux organismes d'exécuter les programmes

Les hauts fonctionnaires des ministères et des organismes qui préparent les documents du *Budget des dépenses* sont les principaux interlocuteurs des comités. Ce sont ces fonctionnaires qui planifient et mettent en œuvre les programmes, et qui veillent à ce que l'information dans les documents du *Budget des dépenses* soit juste et fiable. Il appartient également aux ministères de faire l'évaluation des programmes et la vérification interne, et de produire les rapports sur les résultats de leurs programmes. Ces hauts fonctionnaires discutent également avec les membres des comités des faits saillants de leurs rapports au Parlement, soit les points suivants :

- vue d'ensemble, contexte et orientations stratégiques;
- attentes en matière de rendement;
- rendement réel par rapport aux attentes;
- enseignements tirés.

Vue d'ensemble, contexte et orientations stratégiques

Ces volets, qui sont présentés à la fois dans le rapport sur les plans et les priorités et dans le rapport ministériel sur le rendement, portent sur les points suivants :

- la mission, le mandat, les responsabilités, les objectifs stratégiques et les priorités du ministère;
- les objectifs des programmes pour ce qui est de leurs avantages pour les Canadiens;
- l'organisation du ministère et ses ressources;
- les facteurs qui auront probablement un effet sur les plans et le rendement du ministère, par exemple les risques, les enjeux, les tendances, les parties intéressées et les relations stratégiques.

Attentes en matière de rendement

Ces attentes, qui sont énoncées dans le rapport sur les plans et les priorités et dans le rapport ministériel sur le rendement, portent sur les points suivants :

- les résultats prévus de chaque secteur d'activités ou de chaque programme, et la relation entre ces résultats et les coûts connexes;
- la stratégie de développement durable du ministère;
- les résultats prévus de toutes les ententes de gestion horizontale.

Rendement réel par rapport aux attentes

Ces résultats, qui sont décrits dans le rapport ministériel sur le rendement, portent sur les points suivants :

- les réalisations par rapport aux résultats prévus;
- la mesure dans laquelle le ministère a atteint ses résultats stratégiques;
- l'utilisation des ressources pour atteindre les résultats, et les écarts importants entre les chiffres prévus et les chiffres réels;
- la pertinence des moyens utilisés pour exécuter les programmes.

Enseignements tirés

Ces enseignements, qui sont décrits dans le rapport sur les plans et les priorités et dans le rapport ministériel sur le rendement, portent sur les points suivants :

- les enseignements tirés du rendement passé, ainsi que les mesures prises pour corriger les faiblesses ou promouvoir de bonnes pratiques;
- les principales difficultés qu'éprouve le ministère pour maintenir ou améliorer son rendement.

Les organismes centraux intègrent le processus de planification ministérielle et budgétaire

On entend par organismes centraux le ministère des Finances Canada, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Ces organismes coordonnent le processus budgétaire et, à cette fin, ils aident le Cabinet à déterminer les grandes priorités du gouvernement, ils examinent les programmes et ils répartissent les ressources. Pour obtenir l'avis de la population au cours du processus de planification budgétaire, le ministre des Finances dépose à l'automne *La Mise à jour économique et financière* devant le Comité permanent des finances; celui-ci tient ensuite des audiences et présente un rapport, et il y a des pourparlers à l'échelle nationale avec les provinces et d'autres parties intéressées.

Le Conseil du Trésor est le « conseil de direction » du gouvernement

Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet qui gère les responsabilités du gouvernement en matière de finances, de ressources humaines et d'administration. Ses ministres établissent les politiques, étudient soigneusement et approuvent les plans de dépenses des ministères, et examinent l'élaboration des programmes autorisés par le Cabinet. Le Conseil du Trésor est appuyé par un Secrétariat et est considéré comme le gestionnaire des dépenses, l'employeur et le directeur général du gouvernement du Canada.

À titre de gestionnaire des dépenses du gouvernement, le Conseil du Trésor, par l'entremise de son secrétariat, prépare les Budgets des dépenses et surveille les dépenses de programmes des ministères. À titre d'employeur du gouvernement, il établit les conditions en vertu desquelles la fonction publique recrute et conserve le personnel dont elle a besoin pour faire son travail. À titre de directeur général du gouvernement, le Conseil du Trésor établit le cadre stratégique pour la comptabilité, la vérification, l'évaluation, la passation des marchés, la gestion financière, la technologie de l'information, les biens immobiliers et la réglementation.

Les ministres du Conseil du Trésor veillent également à ce que les ministères et les organismes se conforment aux lois qui régissent la gestion du personnel, la pension des fonctionnaires, l'équité en matière d'emploi, les langues officielles, l'accès à l'information, la protection de la vie privée et la gestion des biens immobiliers.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie le Conseil du Trésor

On peut dire que le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'organe administratif du Conseil du Trésor. Il a pour mandat d'appuyer le Conseil du Trésor en tant que comité de ministres, et de s'acquitter de ses attributions législatives en tant qu'organisme central du gouvernement. Il donne des avis au Conseil du Trésor et conseille son président au sujet des politiques, des directives, des règlements et des propositions de dépenses des programmes qui ont un effet sur les ressources financières, humaines et matérielles du gouvernement. Le Secrétariat est chargé de la gestion générale des initiatives, des problèmes et des activités de nature horizontale. Toutefois, c'est aux ministères et aux organismes qu'il incombe au premier chef de rendre compte des politiques et de la gestion opérationnelle des programmes.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor peut aider les comités et leur personnel de recherche à examiner les documents du *Budget des dépenses*

Les comités peuvent demander de l'information qui ne se trouve pas dans les documents qui ont été déposés par chacun des ministères et des organismes.

Voici ce que le Secrétariat peut faire pour aider les comités :

- discuter des questions horizontales ou intéressant l'ensemble du gouvernement, par exemple la fonction de contrôleur moderne, la gestion axée sur les résultats, la reddition de comptes et l'examen, les initiatives de diversification des modes de prestation des services, la qualité du service et les normes de service, ainsi que la structure de l'effectif;
- fournir aux comités des outils qui leur donnent un contexte pour les rapports présentés par les ministères, par exemple le rapport annuel du président du Conseil du Trésor sur le rendement de l'ensemble du gouvernement, intitulé *Le rendement du Canada*, et la base de données sur les résultats stratégiques;
- transmettre aux comités de l'information concernant le Système de gestion des dépenses, ainsi que le *Budget des dépenses* et la responsabilisation publique.

Les comités peuvent vouloir consulter le Secrétariat au sujet de toute amélioration apportée à ces outils, à ces systèmes et à cette information.

Le Bureau du vérificateur général détermine les points à améliorer

Le Bureau du vérificateur général fait une vérification indépendante de l'optimisation des ressources, de la conformité aux autorisations légales et des états financiers des ministères et des organismes. Ces vérifications cernent souvent des domaines où il est possible d'améliorer les systèmes et pratiques du gouvernement. Elles peuvent aussi comprendre des recommandations visant des mesures correctives.

Le Bureau analyse l'information fournie par les ministères et offre des commentaires à ce sujet. Cela aide le Parlement à exiger du gouvernement qu'il rende compte de son administration des fonds publics et de la façon dont il exerce les pouvoirs publics. Le Bureau du vérificateur général transmet de l'information au Parlement en toute indépendance et il lui offre des avis sur la façon d'améliorer les programmes publics. Le Bureau est au service du Parlement et il cherche à augmenter le bien-être des Canadiens. À cette fin, il favorise la reddition de comptes du gouvernement, l'éthique et l'efficacité de la fonction publique, la bonne gouvernance, le développement durable et la protection du patrimoine du Canada.

Dans le cadre de son travail, le Bureau cherche surtout à répondre aux trois questions suivantes :

1. *Les activités et les programmes, y compris ceux qui sont liés aux questions relatives à l'environnement et au développement durable, ont-ils été menés de façon économique et efficiente, et leur efficacité est-elle mesurée et fait-elle l'objet de rapports?* Cette vérification de l'optimisation des ressources

(ou du rendement) consiste à examiner les pratiques, les mesures de contrôle et les systèmes de présentation de l'information par la direction. La vérification de l'optimisation des ressources ne sert pas à mettre en question la valeur des politiques gouvernementales, mais à aider les parlementaires à juger si les politiques et les programmes ont été bien mis en œuvre.

2. *Le gouvernement a-t-il recueilli ou dépensé les fonds conformément aux autorisations et selon les fins voulues par le Parlement?* Cette question est le fondement de la vérification de la conformité aux autorisations. Le vérificateur se demande si le gouvernement s'est conformé aux vœux du Parlement.

3. *Le gouvernement tient-il des comptes et des registres dans les règles, et présente-t-il avec exactitude son information financière?* La vérification d'attestation sert à répondre à cette question.

La vérificatrice générale peut présenter à la Chambre des communes jusqu'à trois rapports par année, outre son rapport annuel. Il s'agit des types de rapport suivants :

- vérification intégrée des ministères et organismes fédéraux, ainsi que de points touchant plus d'un ministère;
- vérification à l'échelle du gouvernement, par exemple l'utilisation des ordinateurs;
- rapports de suivi, qui portent sur les mesures prises par les ministères à la suite de vérifications précédentes;
- observations de vérification, c'est-à-dire des points importants qui n'ont pas été inclus dans l'un des rapports de vérification susmentionnés.

La vérificatrice générale donne également une opinion sur les états financiers du gouvernement (vérification d'attestation), qui est incluse dans les *Comptes publics du Canada*, publiés chaque automne.

La commissaire à l'environnement et au développement durable, au nom de la vérificatrice générale, présente un rapport annuel à la Chambre des communes pour faire savoir dans quelle mesure les ministères ont atteint les objectifs et mis en œuvre les plans énoncés dans leur stratégie de développement durable.

Examen par les comités des documents du *Budget des dépenses*

L'information sur la planification et sur le rendement devrait aider les comités à évaluer l'orientation générale des politiques publiques et l'utilisation des ressources par le gouvernement, et indiquer dans quels domaines les priorités devraient être rajustées ou les ressources, réaffectées. On essaie sans doute différentes approches pour la préparation des rapports

L'intérêt manifeste que montrent les comités permanents parlementaires à l'égard de l'information sur la planification et le rendement, et l'utilisation qu'ils font de cette information peuvent offrir deux avantages : les ministères sont encouragés à transmettre une meilleure information aux comités, et les parlementaires seront mieux en mesure de demander au gouvernement de rendre des comptes.

par les ministères et leur examen par les comités. En outre, les ministères peuvent être réticents à présenter franchement un rapport sur leur rendement s'ils n'ont pas respecté les attentes. Du fait que les ministères sont tenus de rendre des comptes, c'est-à-dire qu'ils sont encouragés à expliquer ce qui s'est produit, à signaler les mesures correctives et à parler des enseignements qu'ils ont tirés, le processus peut s'avérer instructif tant pour le comité que pour le ministère.

Dans son rapport de décembre 2000, au chapitre intitulé « L'information communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », le Bureau du vérificateur général a fait observer que l'examen du *Budget des dépenses* était limité. Les parlementaires ont fait état de leur frustration au sujet de leur rôle restreint dans le processus du *Budget des dépenses*. Certains comités examinent activement les documents, mais la plupart ne le font pas.

Des réunions fructueuses avec les fonctionnaires

S'ils font de la recherche et de la planification, s'ils posent les bonnes questions et s'ils obtiennent l'aide d'autres organismes, les comités peuvent rendre plus efficace leur examen des documents du *Budget des dépenses*. Ils peuvent :

- demander à leurs membres d'examiner attentivement le *Budget des dépenses*, ainsi que les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement, pour relever les points qui présentent de l'intérêt ou qui suscitent des réserves;
- élaborer un ensemble de points prioritaires, possiblement à l'occasion d'une réunion de planification, de sorte que les fonctionnaires responsables soient présents et puissent examiner ces questions;
- demander à des chercheurs de préparer des questions techniques et administratives, qui sont transmises par le président aux fonctionnaires du ministère avant leur comparution devant le comité;
- examiner les principaux secteurs des programmes de façon cyclique, plutôt que tous à la fois;
- cibler les secteurs pour lesquels les comités peuvent jouer le plus grand rôle, comme l'orientation stratégique des programmes, leurs répercussions sur les Canadiens, et les possibilités d'amélioration;
- utiliser l'information et l'expertise offerte par d'autres organismes, comme des groupes de l'industrie, des parties intéressées et le Bureau du vérificateur général pour appuyer l'examen du comité;
- amener les parties intéressées à discuter des rapports sur les plans et sur les priorités et des rapports ministériels sur le rendement;
- utiliser les sources électroniques d'information détaillée pour étayer l'information générale figurant dans les documents du *Budget des dépenses*.

Questions que les comités permanents peuvent poser

Lors de l'étude des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement, les comités peuvent poser différentes questions, énumérées ci-après. (Ces questions sont reprises dans les pages détachables à la fin du présent document.)

Politique et orientation du gouvernement

Les résultats stratégiques (objectifs) et les coûts du programme sont-ils raisonnables?

- Les contribuables penseraient-ils qu'il s'agit d'investissements judicieux et des bonnes priorités?
- Le programme et ses objectifs sont-ils toujours pertinents dans le contexte actuel?
- Le niveau de ressources engagées est-il suffisant?
- Les risques, les défis et le mode d'action ont-ils fait l'objet de discussions appropriées?

Les résultats stratégiques (objectifs) et les coûts du programme sont-ils décrits clairement, et les liens avec d'autres résultats horizontaux ont-ils été établis?

- L'orientation générale du programme est-elle claire?
- Connaît-on précisément les résultats prévus à court, à moyen et à long termes, ainsi que les dates cibles et les coûts?
- A-t-on établi clairement ce qui doit être réalisé pour que le programme soit considéré comme une réussite?
- Des liens suffisants ont-ils été établis avec les résultats horizontaux connexes d'autres programmes?

Avantages pour les Canadiens

Le programme a-t-il donné les résultats prévus?

- Existe-t-il un lien logique et crédible entre les extrants (les services fournis) et les résultats prévus?
- Le programme atteint-il son résultat stratégique et les résultats prévus?
- Le programme est-il viable compte tenu des risques et des défis?

L'information financière est-elle suffisante?

- Sait-on précisément ce qui a été dépensé et ce qui sera dépensé dans le cadre du programme?
- Les variations annuelles importantes des dépenses ou des recettes ont-elles été expliquées?

L'apport du programme aux résultats atteints a-t-il été bien expliqué?

- A-t-on examiné si des éléments autres que les activités du programme, comme des facteurs extérieurs économiques et sociaux, auraient pu avoir un effet sur les résultats obtenus?

- Les mesures utilisées pour rendre compte des résultats du programme sont-elles claires et raisonnables?
- Les éléments probants présentés sont-ils pertinents et fiables?

Prestation du programme

Le programme a-t-il été géré en tenant dûment compte des facteurs d'équité et de légitimité, ainsi que du développement durable?

- A-t-on l'assurance que les valeurs et l'éthique du secteur public sont intégrées aux mesures de contrôle de gestion, par exemple les codes de déontologie?
- L'information sur le rendement fournit-elle l'assurance que les services sont offerts de manière équitable?
- La stratégie de développement durable est-elle efficace?

De meilleurs moyens d'obtenir les résultats

Le programme pourrait-il être géré avec plus d'efficacité?

- Le programme pourrait-il être restructuré pour produire le même résultat à moindre coût ou pour produire de meilleurs résultats au même coût?

Les résultats pourraient-ils être obtenus avec plus d'efficacité?

- Y a-t-il un bon équilibre entre les divers instruments d'exécution du programme, notamment la politique, les règlements et la prestation directe du programme?
- Serait-il plus efficace de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement ou avec le secteur privé?

Utilité des documents du *Budget des dépenses*

Pourrait-on faire en sorte que les documents soient plus utiles aux comités dans leur examen des politiques et des documents législatifs?

- L'ajout d'information supplémentaire dans les documents du *Budget des dépenses* serait-il utile?
- Les ministères ont-ils donné suite aux suggestions et aux recommandations précédentes des comités?

Selon les réponses à ces questions, les comités peuvent décider de faire rapport à la Chambre des communes au sujet des résultats de leur étude et, s'ils le jugent à propos, de recommander des modifications dans les priorités des programmes. Ils pourraient le faire en juin avant le jour de la dernière séance, à l'automne au moment où les rapports ministériels sur le rendement sont déposés, ou au printemps quand le *Budget des dépenses* de l'exercice suivant est déposé. Les comités peuvent proposer des modifications aux rapports pour que ceux-ci répondent mieux à leurs besoins.

Le Bureau du vérificateur général peut être utile

C'est surtout par l'entremise du Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics que le Bureau du vérificateur général entretient une relation avec le Parlement. Le rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable est transmis au Comité permanent de l'environnement et du développement durable.

Le Bureau peut aider d'autres comités parlementaires à examiner les plans de dépenses, le rendement et d'autres questions relatives à la gestion, et ce de diverses façons énumérées ci-après.

La vérificatrice générale et d'autres représentants supérieurs du Bureau peuvent comparaître à titre de témoins. Au cours des années, de nombreuses entités gouvernementales et pratiques de gestion ont fait l'objet d'une vérification par le Bureau. Les employés du Bureau peuvent décrire les résultats de ces vérifications aux comités ou à leur personnel. Ils peuvent aussi dire ce qu'ils pensent des mesures prises par les ministères en réaction aux recommandations contenues dans les rapports du vérificateur général à la Chambre des communes ou dans les rapports du Comité permanent des comptes publics.

Le Bureau se tient au courant des intérêts des comités et des réserves que ceux-ci ont exprimées, en vue de leur communiquer une information pertinente et actuelle. Il collabore avec les comités et leur personnel pour les aider à comprendre et à bien utiliser l'information contenue dans les vérifications. Par le passé, le Bureau communiquait ses plans aux comités et il s'efforçait de faire les vérifications au moment où celles-ci leur seraient les plus utiles. Le Bureau examine attentivement toutes les demandes de vérification faites par les comités.

Le Bureau fait rapport sur la qualité, la justesse et la fiabilité des rapports sur le rendement de certains ministères. Le Comité permanent des comptes publics a demandé que le Bureau examine le rapport sur le rendement de certains ministères. Le premier examen pilote a été publié en 2002 et d'autres examens seront publiés en 2003. Ces chapitres peuvent contribuer à l'examen de certains ministères et organismes, et à l'élaboration de techniques d'analyse critique. Le Bureau peut également aider le personnel de recherche des comités à examiner les documents sur la planification et sur le rendement.

Le Bureau peut aider les parlementaires dans ses domaines de compétences. Les équipes et le personnel de vérification ont de bonnes connaissances des ministères et des pratiques de gestion. Pour aider les parlementaires, le Bureau peut tenir des séances d'information à l'intention des comités parlementaires sur des sujets qui les intéressent, par exemple les rouages du gouvernement, l'information à la disposition des comités, et les méthodes d'examen approfondi des documents du *Budget des dépenses*.

Mot de la fin

La présentation d'information au Parlement est essentielle pour garantir la reddition de comptes. Les principaux changements au sein du secteur public fédéral doivent être examinés soigneusement par le Parlement. À titre d'exemples de changement, mentionnons la diversification des modes de prestation des services pour les politiques publiques et la nécessité constante d'une gestion axée sur les résultats. La présentation d'une meilleure information sur la planification et sur le rendement, l'examen par le Comité plénier et la mise sur pied du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires permettront d'effectuer un examen plus efficace des documents du *Budget des dépenses*.

Nous encourageons les comités à consacrer du temps à l'examen des documents du *Budget des dépenses*, car ils peuvent ainsi amener le gouvernement à présenter des plans et des priorités clairs et l'obliger à rendre compte en examinant soigneusement l'information sur le rendement.

On peut trouver dans le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor (<http://www.tbs-sct.gc.ca>) la description du Système de gestion des dépenses, les documents du *Budget des dépenses* de l'exercice en cours et des exercices précédents, ainsi que toute une gamme de renseignements sur la planification des dépenses et la prestation des services par le gouvernement.

De l'information sur le Bureau du vérificateur général et ses rapports sont affichés dans le site Web du Bureau (<http://www.oag-bvg.gc.ca>). Le dernier rapport au sujet du processus d'examen des documents du *Budget des dépenses* correspond au chapitre 19 du Rapport de décembre 2000, intitulé « L'information communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents ».

Annexe Lexique pour la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation

Enjeux horizontaux — Résultats réalisés par l'apport d'au moins deux ministères ou organismes, compétences ou organisations non gouvernementales.

Extrant — Produit ou service direct provenant des activités d'une politique, d'un programme ou d'une initiative, et livré à un groupe ou à une population cible.

Rendement — Mesure dans laquelle une organisation, une politique, un programme ou une initiative atteint les résultats prévus. Ceux-ci sont comparés à des cibles, des normes ou des critères spécifiques. En gestion axée sur les résultats, le rendement est mesuré et analysé, communiqué et utilisé comme fondement des décisions en matière de gestion.

Résultat — Conséquence externe attribuable aux activités d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. Les résultats peuvent être décrits comme immédiats, intermédiaires ou finaux, directs ou indirects, voulus ou fortuits.

Résultats prévus (cibles) — Énoncé clair et concret des résultats à atteindre (comprenant les extrants et les résultats) au cours d'un cycle de planification et de rapports de rendement parlementaires et ministériels (d'un an à trois ans), permettant la comparaison avec les résultats obtenus.

Résultats stratégiques — (Termes précédemment utilisés : résultats ministériels, objectifs stratégiques, principaux engagements en matière de résultats, résultats liés aux secteurs d'activités.) Bénéfices à long terme pour les Canadiens et les Canadiennes qui découlent de la vision et des efforts d'un ministère. Ces résultats décrivent ce qu'un ministère doit offrir aux Canadiens et aux Canadiennes dans le cadre de son mandat. Dans la plupart des cas, ces résultats exigeront des ressources et des efforts soutenus de plusieurs partenaires et ce, pour une période prolongée. Plus important encore, le progrès vers ces résultats ne pourra se faire qu'avec le leadership d'un ministère ou d'un organisme fédéral, conformément aux attentes des Canadiens et des Canadiennes.

Secteur d'activités — Un secteur d'activités est un mécanisme permettant d'associer l'effort collectif et les ressources aux résultats stratégiques dans l'ensemble de l'organisation interne d'un ministère.

Source : Lexique pour la gestion axée sur les résultats et la responsabilisation (Secrétariat du Conseil du Trésor).

Questions que les comités permanents peuvent poser

Lors de l'étude des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement, les comités peuvent poser différentes questions, énumérées ci-après.

Politique et orientation du gouvernement

Les résultats stratégiques (objectifs) et les coûts du programme sont-ils raisonnables?

- Les contribuables penseraient-ils qu'il s'agit d'investissements judicieux et des bonnes priorités?
- Le programme et ses objectifs sont-ils toujours pertinents dans le contexte actuel?
- Le niveau de ressources engagées est-il suffisant?
- Les risques, les défis et le mode d'action ont-ils fait l'objet de discussions appropriées?

Les résultats stratégiques (objectifs) et les coûts du programme sont-ils décrits clairement, et les liens avec d'autres résultats horizontaux ont-ils été établis?

- L'orientation générale du programme est-elle claire?
- Connaît-on précisément les résultats prévus à court, à moyen et à long termes, ainsi que les dates cibles et les coûts?
- A-t-on établi clairement ce qui doit être réalisé pour que le programme soit considéré comme une réussite?
- Des liens suffisants ont-ils été établis avec les résultats horizontaux connexes d'autres programmes?

Avantages pour les Canadiens

Le programme a-t-il donné les résultats prévus?

- Existe-t-il un lien logique et crédible entre les extrants (les services fournis) et les résultats prévus?
- Le programme atteint-il son résultat stratégique et les résultats prévus?
- Le programme est-il viable compte tenu des risques et des défis?

L'information financière est-elle suffisante?

- Sait-on précisément ce qui a été dépensé et ce qui sera dépensé dans le cadre du programme?
- Les variations annuelles importantes des dépenses ou des recettes ont-elles été expliquées?



L'apport du programme aux résultats atteints a-t-il été bien expliqué?

- A-t-on examiné si des éléments autres que les activités du programme, comme des facteurs extérieurs économiques et sociaux, auraient pu avoir un effet sur les résultats obtenus?
- Les mesures utilisées pour rendre compte des résultats du programme sont-elles claires et raisonnables?
- Les éléments probants présentés sont-ils pertinents et fiables?

Prestation du programme

Le programme a-t-il été géré en tenant dûment compte des facteurs d'équité et de légitimité, ainsi que du développement durable?

- A-t-on l'assurance que les valeurs et l'éthique du secteur public sont intégrées aux mesures de contrôle de gestion, par exemple les codes de déontologie?
- L'information sur le rendement fournit-elle l'assurance que les services sont offerts de manière équitable?
- La stratégie de développement durable est-elle efficace?

De meilleurs moyens d'obtenir les résultats

Le programme pourrait-il être géré avec plus d'efficacité?

- Le programme pourrait-il être restructuré pour produire le même résultat à moindre coût ou pour produire de meilleurs résultats au même coût?

Les résultats pourraient-ils être obtenus avec plus d'efficacité?

- Y a-t-il un bon équilibre entre les divers instruments d'exécution du programme, notamment la politique, les règlements et la prestation directe du programme?
- Serait-il plus efficace de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement ou avec le secteur privé?

Utilité des documents du *Budget des dépenses*

Pourrait-on faire en sorte que les documents soient plus utiles aux comités dans leur examen des politiques et des documents législatifs?

- L'ajout d'information supplémentaire dans les documents du *Budget des dépenses* serait-il utile?
- Les ministères ont-ils donné suite aux suggestions et aux recommandations précédentes des comités?