



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES PLANS DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT

**Rapport du Comité permanent des opérations
gouvernementales et des prévisions budgétaires**

Tom Lukiwski, président

**JANVIER 2019
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET
LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES PLANS
DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT**

**Rapport du Comité permanent
des opérations gouvernementales et
des prévisions budgétaires**

**Le président
Tom Lukiwski**

JANVIER 2019

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENT

Tom Lukiwski

VICE-PRÉSIDENTS

Daniel Blaikie

Yasmin Ratansi

MEMBRES

Gérard Deltell

Francis Drouin

Majid Jowhari

Steven MacKinnon (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Kelly McCauley

Alexandra Mendès

Joyce Murray (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Kyle Peterson

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Ramez Ayoub

L'hon. Steven Blaney

Alupa A. Clarke

David de Burgh Graham

Raj Grewal

Pat Kelly

Brenda Shanahan

Erin Weir

Nick Whalen

GREFFIERS DU COMITÉ

Leif-Erik Aune

Paul Cardegna

Caroline Massicotte

Philippe Grenier-Michaud

Patrick Williams

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Raphaëlle Deraspe, analyste

Lindsay McGlashan, analyste

Billy Joe Siekierski, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)c)(vii) du Règlement, le Comité a étudié le processus des crédits budgétaires et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES PLANS DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT	9
Introduction.....	9
CHAPITRE 1 : HARMONISER LE BUDGET FÉDÉRAL ET LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES	13
1.1 Principaux éléments du cycle financier parlementaire.....	14
1.2 Améliorer l'harmonisation des processus.....	16
1.3 Améliorer la collaboration entre les ministères	18
1.4 Nouvel échéancier pour le budget principal des dépenses.....	19
1.5 Changements temporaires.....	21
1.5.1 Premier exercice où les changements temporaires sont en vigueur	23
1.6 Autres gouvernements.....	24
1.7 Trouver le juste équilibre.....	28
1.8 Prochaines étapes	29
1.9 Observations et recommandations du Comité.....	30
CHAPITRE 2 : UN NOUVEAU CRÉDIT CENTRAL D'EXÉCUTION DU BUDGET.....	33
2.1 Le crédit d'exécution du budget	33
2.2 Les comités parlementaires	38
2.3 Les plans ministériels.....	40
2.4 Observations et recommandations du Comité.....	42
CHAPITRE 3 : LA MÉTHODE DE COMPTABILITÉ EMPLOYÉE POUR L'AFFECTATION DES CRÉDITS	44

3.1	Comparaison du budget des dépenses au budget fédéral et aux comptes publics	44
3.2	Anciennes recommandations et mesures.....	46
3.3	Avantages et défis de l'établissement des crédits selon la comptabilité d'exercice.....	47
3.4	Autres gouvernements.....	50
3.5	Considérations concernant la transition.....	51
3.6	Observations et recommandations du Comité.....	52
CHAPITRE 4 : ADOPTER UNE STRUCTURE DE CRÉDITS FONDÉS SUR L'OBJET		54
4.1	La structure des crédits	54
4.2	Projet pilote sur les crédits fondés sur l'objet	55
4.3	Établir un équilibre entre le contrôle parlementaire et la souplesse administrative	57
4.4	Considérations concernant la transition et la mise en œuvre	60
4.5	Observations et recommandations du Comité.....	62
CHAPITRE 5 : AMÉLIORER LA PRODUCTION DE RAPPORTS.....		64
5.1	Cadre ministériel des résultats	64
5.1.1	Évaluation du rendement	66
5.1.2	Autres gouvernements.....	67
5.2	InfoBase du GC.....	67
5.3	Observations et recommandations du Comité.....	69
CONCLUSION		71
ANNEXE A.....		73
ANNEXE B		77
ANNEXE C		81
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT		83

OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	85
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA.....	93

SOMMAIRE

En 2016, tout de suite après le début de la 42^e législature, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes (le Comité) a entrepris une étude visant à améliorer le processus des crédits budgétaires. Au cours de cette étude, il a tenu 11 réunions et entendu 31 témoins. En outre, le Comité a consacré six réunions, d'avril à juin 2018, à l'examen du budget principal des dépenses de 2018-2019, au cours desquelles il a examiné les récents changements apportés au processus des crédits budgétaires.

Le rapport de l'étude du Comité porte sur le cycle financier parlementaire et le processus des crédits budgétaires, sur l'harmonisation du budget principal des dépenses et du budget fédéral, ainsi que sur les changements temporaires apportés pour rendre cette harmonisation possible, notamment le nouveau crédit central 40 du Conseil du Trésor pour les mesures d'exécution du budget. Il examine aussi les méthodes comptables utilisées dans les principaux documents financiers, les résultats d'un projet pilote sur une structure de crédits fondés sur l'objet et le cadre des résultats ministériels.

Le Comité attire l'attention sur quatre défis principaux concernant le processus des crédits budgétaires actuel :

- La complexité globale du processus et le décalage entre le budget fédéral et le budget principal des dépenses;
- Le nouveau crédit d'exécution du budget du Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Le manque d'uniformité dans la méthode comptable utilisée dans le budget fédéral, les documents budgétaires et les états financiers du gouvernement;
- L'incohérence entre les crédits et les objectifs des programmes, attribuable à la nature des crédits budgétaires qui ne sont pas fondés sur l'objet.

Le Comité formule 12 recommandations dans le présent rapport. Cinq d'entre elles s'attaquent aux défis susmentionnés en proposant que :

- le gouvernement du Canada présente un plan concret et détaillé pour déposer simultanément le budget fédéral et le budget principal des dépenses et s'assurer que ces deux documents contiennent la même information;
- le gouvernement du Canada réforme ses processus afin que le Cabinet et le Conseil du Trésor approuvent les mesures budgétaires en tandem, pour qu'elles soient incluses dans le budget principal des dépenses, en vue d'assurer l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses;
- les comités permanents pertinents étudient, en fonction de leur mandat, les mesures incluses dans le crédit d'exécution du budget présenté dans le budget principal des dépenses pour l'exercice 2019-2020, et que, pendant cette étude, des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor soient jumelés à des fonctionnaires œuvrant au sein de ministères responsables des mesures budgétaires afin que les parlementaires aient un aperçu significatif des nouvelles mesures et de leur mise en œuvre;
- le gouvernement du Canada mène un projet pilote sur l'établissement des crédits budgétaires d'un ministère choisi selon la comptabilité d'exercice;
- le gouvernement du Canada mette à jour ses systèmes centraux de gestion financière et qu'il mette en place des crédits fondés sur l'objet afin d'améliorer la qualité de l'information et d'assurer un meilleur contrôle aux parlementaires.

Enfin, le Comité tient à souligner que le nouveau crédit d'exécution du budget a été créé pour faire en sorte que toutes les mesures budgétaires fédérales de 2018 soient incluses dans le budget principal des dépenses de 2018-2019 et pour mieux harmoniser le budget fédéral et le budget principal des dépenses. Le Comité reconnaît que l'exercice 2018-2019 est une année de transition pour l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses. Par conséquent, le Conseil du Trésor a dû élaborer des outils spéciaux qui seraient temporairement mis en place pour atteindre cet objectif, et le crédit d'exécution du budget en faisait partie. Toutefois, le Comité estime qu'à l'avenir, de nouveaux crédits centraux allouant des fonds considérables à divers ministères et organismes ne devraient être créés que dans des circonstances très spéciales et que le Parlement devrait disposer de suffisamment de temps pour les examiner de près avant l'affectation des fonds. Le Comité est d'avis que le

gouvernement devrait travailler à incorporer les mesures budgétaires aux crédits du budget principal des dépenses des ministères et organismes concernés. Pour ce faire, le Comité encourage le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor à collaborer pour établir un échéancier qui permettrait au Cabinet et au Conseil du Trésor d'approuver ces mesures budgétaires pour qu'elles puissent être incorporées aux crédits du budget principal des dépenses des ministères et organismes concernés. Il est également d'avis que les initiatives budgétaires présentées dans le budget principal des dépenses devraient être étayées par des renseignements fournis dans les plans ministériels de manière à ce que les parlementaires puissent en faire l'examen.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que la Chambre des communes soumette les répercussions du crédit d'exécution du budget, du nouvel échéancier pour le dépôt du budget principal des dépenses et des changements temporaires apportés au *Règlement de la Chambre des communes* à l'examen du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires avant de rendre permanents ces changements..... 31

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada présente un plan concret et détaillé pour déposer simultanément le budget fédéral et le budget principal des dépenses et s'assurer que ces deux documents contiennent la même information..... 32

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada réforme ses processus afin que le Cabinet et le Conseil du Trésor approuvent ces mesures budgétaires en tandem, pour qu'elles soient incluses dans le budget principal des dépenses, en vue d'assurer l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses..... 32

Recommandation 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor collabore avec les ministères et organismes pour veiller à ce que les détails des nouvelles dépenses présentées dans le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses apparaissent dans leurs plans ministériels le plus tôt possible. 43

Recommandation 5

Que les comités permanents pertinents étudient, en fonction de leur mandat, les mesures incluses dans le crédit d'exécution du budget présenté dans le budget principal des dépenses pour l'exercice 2019-2020, et que, pendant cette étude, des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor soient jumelés à des fonctionnaires œuvrant au sein de ministères responsables des mesures budgétaires afin que les parlementaires aient un aperçu significatif des nouvelles mesures et de leur mise en œuvre. 43

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada mène un projet pilote sur l'établissement des crédits budgétaires d'un ministère choisi selon la comptabilité d'exercice. 53

Recommandation 7

Que, pour accroître le contrôle parlementaire, conformément au rapport de 2012 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes portant sur le processus des crédits budgétaires et au commentaire du vérificateur général sur les audits financiers de 2017-2018, les comités parlementaires permanents revoient les programmes législatifs de manière cyclique pour évaluer leur efficacité. 53

Recommandation 8

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élargisse le projet pilote sur les crédits fondés sur l'objet de manière à inclure les ministères et organismes disposant de crédits pour dépenses en capital et dépenses de fonctionnement; et que dans la conception de ce projet pilote élargi, le Secrétariat étudie les divers mécanismes disponibles pour trouver un juste équilibre entre le contrôle parlementaire et la flexibilité ministérielle, tel un seuil de 10 % pour permettre le transfert de fonds entre crédits, la mise en place de crédits pluriannuels ou de dispositions améliorées de report. 63

Recommandation 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général fournissent une estimation des coûts et un échéancier pour la transition totale à une structure de crédits fondés sur l'objet, y compris un plan détaillé sur la mise à jour ou le remplacement du Système central de gestion des rapports financiers, ainsi que des plans d'harmonisation des systèmes financiers des ministères. 63

Recommandation 10

Que, conformément à la Politique sur les résultats du gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères et organismes incluent dans leurs plans ministériels les objectifs et l'objet du programme ainsi que les mesures d'évaluation du rendement prévues. 70

Recommandation 11

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor collabore avec les ministères et organismes à l'élaboration de paramètres normalisés pour mesurer le rendement des programmes et développer des indicateurs d'évaluation du rendement. 70

Recommandation 12

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor renforce sa Politique sur les résultats en encourageant fortement les ministères et organismes à réduire au minimum l'utilisation des mentions « à décider » ou « ne s'applique pas » dans leurs plans ministériels sous les attentes des résultats clés et l'explication des indicateurs de rendement. 70



AMÉLIORER LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES PLANS DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT

INTRODUCTION

« *Le principal problème — et je parle du Parlement dans son ensemble — c'est qu'il y a des députés de longue date qui ne comprennent pas vraiment les processus entourant le budget et les prévisions budgétaires. Ce n'est pas vraiment de leur faute.* »

Scott Brison,

Président du Conseil du Trésor, 24 octobre 2016

Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans l'examen et l'approbation des plans de dépenses du gouvernement par le truchement des travaux des subsides, que l'on appelle souvent le processus des crédits budgétaires. Au titre de ce processus, il est supposé que les comités parlementaires procèdent à l'examen détaillé des plans de dépenses du gouvernement, ainsi que des plans et des résultats ministériels connexes, en fonction des crédits et des rapports qui leur sont présentés. Pour remplir ce rôle, les parlementaires ont besoin d'avoir accès à des renseignements compréhensibles et exhaustifs présentés en temps voulu et préparés de manière uniforme.

Les travaux des subsides et les principes qui sous-tendent le cycle financier parlementaire du Canada remontent à la Confédération et au-delà, étant donné qu'ils s'inspirent des procédures financières de la Chambre des communes britannique¹. Alors que les procédures relatives aux subsides sont restées largement inchangées pendant les cent premières années suivant la Confédération, de nombreux changements ont eu lieu

1 Chambre des communes, « [Chapitre 18 : Les procédures financières, Les travaux des subsides](#) », dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Marc Bosc and André Gagnon eds., troisième édition, 2017.



depuis. Certains changements sont le résultat de plusieurs examens parlementaires de grande envergure entrepris récemment².

Notamment, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (le Comité) a le mandat de revoir le processus d'examen des budgets des dépenses et des crédits, ainsi que le format et le contenu de tous les documents budgétaires. Depuis sa création, le Comité s'est penché sur des façons d'améliorer le processus des crédits budgétaires. En 2003, il a publié un rapport intitulé *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, suivi d'un autre rapport en 2012 intitulé *Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits* dans lequel il formulait 16 recommandations. En réponse au rapport de 2012, le gouvernement fédéral a commencé à souligner de nouveaux éléments de financement séparément et des postes budgétaires fédéraux dans les documents budgétaires. Il a aussi revu les exigences visant le contenu des rapports sur les plans et priorités (désormais appelés « plans ministériels »), lancé un projet pilote sur les crédits fondés sur l'objet avec Transports Canada et créé une base de données en ligne interrogeable comprenant des renseignements sur les dépenses du gouvernement.

Malgré ces changements, le processus des crédits budgétaires demeure complexe et ne prévoit pas de véritable examen parlementaire. Lorsque le Comité a entrepris cette étude, cela pouvait être attribuable aux facteurs suivants :

- le décalage entre le budget fédéral et le budget des dépenses;
- le manque d'uniformité dans la méthode comptable utilisée dans le budget fédéral, les documents budgétaires et les états financiers du gouvernement³;

2 Parmi les rapports des comités parlementaires de la Chambre des communes sur le processus des crédits budgétaires, notons les suivants : Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle*, cinquante et unième rapport, 1^{re} session, 36^e législature, décembre 1998; Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires [OGGO], *Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire*, sixième rapport, 2^e session, 37^e législature, septembre 2003; Chambre des communes, OGGO, *Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits*, septième rapport, 1^{re} session, 41^e législature, juin 2012.

3 Le budget fédéral et les comptes publics sont présentés d'après la méthode de comptabilité d'exercice, alors que le budget des dépenses et les pouvoirs de dépenser connexes (appelés « crédits ») sont calculés en fonction de la comptabilité de caisse modifiée. La comptabilité d'exercice tient compte des opérations et des événements au moment où ils se produisent, tandis que la comptabilité de caisse tient compte des opérations et des événements au moment où la somme est reçue ou versée. La comptabilité de caisse modifiée comprend quelques éléments de la comptabilité d'exercice, par exemple la consignation des engagements de dépenses faits avant la fin de l'exercice financier.

- l'incohérence entre les crédits et les objectifs des programmes, attribuable à la structure des crédits budgétaires qui ne sont actuellement pas fondés sur l'objet.

En 2015, le président du Conseil du Trésor recevait pour mandat d'améliorer la transparence et l'intégrité des dépenses du gouvernement. Sa lettre de mandat prévoyait qu'il devait, pour ce faire :

- 1) renforcer la surveillance des fonds publics, ainsi que la clarté et l'uniformité des rapports financiers;
- 2) assurer la cohérence et l'harmonisation du budget des dépenses et des comptes publics;
- 3) valider l'analyse des coûts réalisée par les ministères⁴.

En octobre 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a publié un rapport intitulé *Outiller les parlementaires avec de la meilleure information*, dans lequel il décrivait une *approche à quatre piliers* visant à « améliorer la production des rapports pour assurer une meilleure reddition de compte au Parlement et aux Canadiens ». Les quatre piliers portaient sur :

- 1) la date de présentation du budget des dépenses;
- 2) les différences de portée et de méthode comptable entre le budget fédéral et le budget des dépenses;
- 3) la structure des crédits votés;
- 4) les plans ministériels et les rapports sur les résultats ministériels.

Le Comité a continué à suivre avec intérêt l'évolution du processus des crédits budgétaires et les défis qu'il comporte. En 2016, il a lancé une étude en vue d'explorer les façons de l'améliorer. De février 2016 à juin 2018, le Comité a tenu 11 réunions et entendu 31 témoins, dont le président du Conseil du Trésor, des fonctionnaires du SCT, du Bureau du Conseil privé, de Finances Canada et de Transports Canada, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB), des experts de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA du Canada), et des fonctionnaires du Royaume-Uni, de l'Australie et de l'Ontario. En outre, le Comité a

4 Justin Trudeau, premier ministre du Canada, *Lettre de mandat du Président du Conseil du Trésor du Canada (12 novembre 2015)*.



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

consacré six réunions, d'avril à juin 2018, à l'examen du budget principal des dépenses de 2018-2019, au cours desquelles il a examiné les récents changements apportés au processus des crédits budgétaires. La liste complète des témoins se trouve aux annexes A, B et C.

CHAPITRE 1 : HARMONISER LE BUDGET FÉDÉRAL ET LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

« [L]’un des avantages que nous constatons [au Royaume-Uni] concernant l’harmonisation du budget des dépenses, des budgets et, en définitive, des comptes financiers, c’est qu’elle améliore la transparence. C’est plus facile de suivre les plans de dépenses du Trésor. »

Michael Sunderland,

Directeur adjoint par intérim, Government Financial Reporting,
Her Majesty's Treasury, 14 juin 2016

Le gouvernement fédéral décrit ses mesures de dépenses et de fiscalité dans son budget annuel alors qu’il présente ses plans de dépenses dans les documents budgétaires qu’il soumet à l’approbation du Parlement. Dans le passé, les mesures annoncées dans le budget fédéral ne figuraient pas dans le budget principal des dépenses, mais plutôt dans les budgets supplémentaires des dépenses. Selon les témoignages entendus par le Comité, ce manque d’harmonisation entre le budget fédéral et le budget principal des dépenses était dû aux deux défis suivants :

- le moment où le budget fédéral est présenté et où le budget principal des dépenses est déposé (ce dernier était préparé avant que le budget fédéral soit présenté);
- le manque de collaboration entre le ministère des Finances, qui est responsable de la préparation du budget fédéral, et le SCT, qui est responsable de la préparation des documents budgétaires.

Afin de mieux harmoniser le budget fédéral et le budget principal des dépenses, le gouvernement fédéral a apporté des changements temporaires au *Règlement de la Chambre des communes*. Ces changements ont retardé le dépôt du budget principal des dépenses de manière à ce qu’il ait lieu après la présentation du budget fédéral et non avant. Ce chapitre présente les principaux éléments du cycle financier parlementaire, puis traite des problèmes cernés par les témoins, ainsi que des changements temporaires apportés.



Parmi ses principaux rôles, le Parlement doit examiner et approuver le régime d'imposition et les plans de dépenses du gouvernement fédéral. Comme le décrit [Scott Brison](#), président du Conseil du Trésor, le « rôle le plus important [des] parlementaires qui représentent les Canadiens [...] est d'assurer la surveillance des dépenses gouvernementales ».

1.1 PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU CYCLE FINANCIER PARLEMENTAIRE

[Michael Ferguson](#), vérificateur général du Canada, s'est penché sur les trois principaux éléments du cycle financier parlementaire. Il a fait valoir que le budget fédéral et le budget des dépenses représentent les deux premières étapes du cycle de la production de rapports financiers et de la reddition de comptes du gouvernement, qui se termine par le dépôt des Comptes publics du Canada. La figure 1, qui présente le cycle financier parlementaire actuel, montre les activités qui ont lieu avant, pendant ou après l'exercice qui commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars.

Figure 1 — Le cycle financier parlementaire





Le budget fédéral énonce les priorités du gouvernement en matière d'imposition et de dépenses pour l'exercice à venir. Même si aucune date ni obligation ne sont fixées pour la préparation d'un budget par le gouvernement, le ministre des Finances en publie habituellement un en février ou en mars.

Le gouvernement dépose le budget principal des dépenses à la Chambre des communes en vue d'obtenir l'autorisation de dépenser des fonds publics pour l'exercice en cours. Sous les changements temporaires qui s'appliquent aux exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020, ce budget principal doit être déposé au plus tard le 16 avril. Auparavant, cette échéance était le 1^{er} mars. Le budget principal des dépenses décrit les plans de dépenses de chaque organisme fédéral, de même que les postes qui figureront dans le projet de loi de crédits soumis à l'approbation du Parlement. Le [ministre Brison](#) a indiqué que « les détails présentés dans le Budget principal des dépenses sont beaucoup plus précis que ceux du budget. Un budget donne une vue d'ensemble et une perspective [...] mais les détails viendront [dans le budget des dépenses]. » [Brian Pagan](#), secrétaire adjoint, Gestion des dépenses, SCT, a fait observer qu'

[i]l est évident que les Budgets des dépenses sont essentiels au bon fonctionnement du gouvernement. Les Budgets des dépenses constituent la base de la surveillance et du contrôle parlementaires, ils reflètent les priorités du gouvernement en matière de dépenses et ils servent de mécanisme principal pour l'établissement de rapports sur les plans et résultats.

En ce qui concerne la portée différente du budget et du budget des dépenses, le [ministre Brison](#) a admis que « les parlementaires doivent pouvoir comparer les éléments du budget et du budget des dépenses ».

[Nicholas Leswick](#), sous-ministre adjoint, Direction de la politique économique et budgétaire, ministère des Finances, a pour sa part indiqué que le budget des dépenses, contrairement au budget fédéral, ne comprend pas toutes les dépenses du gouvernement, comme celles liées à l'assurance-emploi, aux dépenses fiscales (c.-à-d. les crédits d'impôt remboursables), aux charges des sociétés d'État et aux recettes affectées aux dépenses.

1.2 AMÉLIORER L'HARMONISATION DES PROCESSUS

Comme il a été expliqué précédemment, des témoins ont dit que le moment où le budget fédéral et le budget principal des dépenses sont présentés était l'un des problèmes qui contribuait au manque d'harmonisation entre les deux documents. Plusieurs témoins ont indiqué que ce décalage nuit à la transparence financière et qu'il

empêche le Parlement d'examiner l'entièreté des plans de dépenses du gouvernement au début de l'exercice, au moment où il se penche sur le budget principal des dépenses.

[Yaprak Baltacioglu](#), secrétaire du SCT, a expliqué que les programmes et les initiatives exigent un plus grand niveau de détail et de préparation pour figurer dans les documents budgétaires que dans le budget fédéral. Selon [M. Pagan](#), les ministères et organismes élaborent des présentations au Conseil du Trésor pour les nouvelles initiatives, qui font état des modalités des programmes, du nombre de ressources humaines requis, des résultats attendus, des indicateurs de mesure du succès, des partenaires concernés et des contrats nécessaires, s'il y a lieu. Pendant le processus des présentations au Conseil du Trésor, les coûts établis par les ministères et les détails des programmes font l'objet d'un examen minutieux pour veiller à ce que les ministères et organismes soient prêts à mettre en œuvre les programmes dès l'approbation des fonds par le Parlement. De plus, le Conseil du Trésor doit approuver ces présentations avant qu'elles n'apparaissent dans les documents budgétaires que le Parlement approuve. Toutefois, les éléments inclus dans le crédit 40 n'avaient pas encore été soumis au processus des présentations au Conseil du Trésor et n'avaient pas encore été approuvés par ce dernier, mais ont néanmoins été présentés dans le budget principal des dépenses de 2018-2019.

[M. Pagan](#) a informé le Comité que le délai entre l'annonce d'une nouvelle mesure budgétaire et l'approbation du Conseil du Trésor varie en fonction de l'initiative évaluée et de la nécessité ou non de mener des discussions et des négociations détaillées avec d'autres parties. Il était habituel de constater des postes budgétaires associés au budget fédéral de l'exercice précédent dans des budgets supplémentaires des dépenses subséquents. À titre d'exemple, le financement pour la Stratégie internationale en matière d'éducation du ministère des Affaires mondiales a été annoncé dans le budget fédéral de 2013 déposé au mois de mars de l'exercice, mais le Ministère a commencé à recevoir des fonds pour la Stratégie quelque 19 mois plus tard—au titre du *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2014-2015* approuvé en décembre 2014⁵.

[Mostafa Askari](#), sous-directeur parlementaire du budget, Bureau du DPB, a indiqué que le Conseil du Trésor s'acquitte de ses obligations de diligence raisonnable après le dépôt du budget fédéral, contrairement à l'Australie où les mesures budgétaires sont examinées par le Trésor avant le dépôt du budget grâce à la coordination du travail au préalable entre le ministère des Finances et le Trésor. Pour mieux harmoniser le budget fédéral et le budget principal des dépenses, [il](#) a proposé que l'on combine le processus d'approbation du Cabinet avec celui des présentations au Conseil du Trésor, comme c'est

5 Gouvernement du Canada, [Outils des parlementaires avec de la meilleure information](#).



le cas en Australie et en Ontario. À l'heure actuelle, le processus du Cabinet a lieu avant le dépôt du budget fédéral, après quoi s'enclenche celui du Conseil du Trésor.

En réponse à une question, [Alex Smith](#), analyste financier, Bureau du DPB, a soutenu que la création d'un comité d'examen des dépenses serait une façon d'harmoniser les processus du ministère des Finances et ceux du Conseil du Trésor. Selon lui, cette harmonisation des deux processus pourrait mener à la pleine intégration du budget fédéral et du budget principal des dépenses, qui pourraient alors être présentés en même temps.

1.3 AMÉLIORER LA COLLABORATION ENTRE LES MINISTÈRES

Plusieurs témoins ont indiqué que, pour mieux harmoniser le budget fédéral et le budget des dépenses, le ministère des Finances et le SCT doivent collaborer plus étroitement. Par exemple, [Jean-Denis Fréchette](#), DPB, a indiqué qu'il faudrait, pour assurer l'harmonisation des budgets, que l'on réforme substantiellement les processus d'approbation budgétaire du ministère des Finances et du Conseil du Trésor. Il a ajouté qu'au cours de l'exercice 2016-2017, bon nombre des mesures budgétaires de dépenses énoncées dans les budgets supplémentaires des dépenses ont entraîné des dépenses inférieures ou supérieures à ce qui était indiqué dans le budget fédéral parce que les ministères ont peaufiné leurs prévisions de coûts lorsqu'ils ont conçu les programmes et les initiatives au titre du processus des présentations au Conseil du Trésor. Selon [Jason Jacques](#), directeur, Analyse économique et financière, Bureau du DPB, le gouvernement devrait, de prime abord, corriger ses processus internes et améliorer la collaboration entre le ministère des Finances et le SCT.

[M. Leswick](#) a reconnu qu'il faudrait une plus grande collaboration entre le ministère des Finances et le SCT pour que le dépôt du budget fédéral ait lieu en même temps que celui du budget principal des dépenses, puisque les deux documents sont préparés par différents ministères. Il a toutefois ajouté que ces deux ministères, qui occupent le même édifice, collaborent déjà dans une certaine mesure. Le [ministre Brison](#) a abondé dans le même sens, et a dit que l'amélioration de l'harmonisation du budget fédéral avec le budget des dépenses est l'occasion de renforcer cette collaboration. D'ailleurs, il a souligné qu'au cours des dernières années, cette coopération s'est améliorée et a précisé, à titre d'exemple, que 70 % des initiatives prévues dans le budget fédéral de 2016 avaient été incluses dans le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2016-2017*, ce qui représente une importante augmentation par rapport à l'année précédente.

[M. Pagan](#), a pour sa part, indiqué que les deux ministères s'efforçaient de renforcer leur coordination en ce qui concerne les approbations budgétaires et celles du Conseil du

Trésor. Enfin, [M^{me} Baltacioglu](#) a souligné que malgré cette collaboration accrue, les fonctionnaires continuent d’être liés par le secret budgétaire.

En ce qui concerne l’Australie, [M^{me} Baltacioglu](#) a indiqué que le Trésor et le ministère des Finances travaillent ensemble dès le début de la conception des politiques et des programmes, ce qui permet au gouvernement de déposer le budget et le budget des dépenses au même moment. Elle a fait valoir que le Canada devrait faire la même chose et que c’est justement l’objectif du gouvernement fédéral.

1.4 NOUVEL ÉCHÉANCIER POUR LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES

Pour résoudre le problème du décalage entre le budget fédéral et le budget principal des dépenses, le SCT a proposé dans [Outiller les parlementaires avec de la meilleure information](#), que le budget principal des dépenses soit déposé au plus tard le 1^{er} mai au lieu du 1^{er} mars, de sorte qu’il soit produit après le budget fédéral et qu’il inclue les mesures budgétaires. Selon le [SCT](#), « ces changements permettraient de présenter l’information de façon cohérente au Parlement en alignant les budgets des dépenses sur le Budget ». Pour y arriver, il a fallu modifier le [Règlement de la Chambre des communes](#). Toutefois, en réponse à des craintes de certains parlementaires, la nouvelle échéance pour le dépôt du budget principal des dépenses a été révisée au 16 avril pour la durée de la 42^e législature (tel qu’expliqué dans la prochaine section).

En réponse à des questions, le [ministre Brison](#) a indiqué que le budget principal des dépenses est assujéti au *Règlement de la Chambre des communes* tandis que le budget fédéral est exclusivement du ressort du ministre des Finances. Le président du Conseil du Trésor peut donc, en collaboration avec le Parlement, reporter le dépôt du budget principal des dépenses, mais n’exerce aucun contrôle sur le budget fédéral. [M. Pagan](#) a ajouté que le ministère des Finances doit jouir d’une certaine souplesse en ce qui concerne la présentation du budget fédéral afin de tirer avantage des meilleures données disponibles au moment d’établir les prévisions économiques. Voilà pourquoi, au cours des 10 dernières années, le dépôt du budget fédéral n’a pas eu lieu à la même date. Le [ministre Brison](#) a abondé dans le même sens, soutenant que « le gouvernement doit maintenir un certain niveau de souplesse pour introduire le budget s’il y a un choc externe qui affecte l’économie ».

Par ailleurs, [M. Askari](#) a fait référence au rapport de 2012 du Comité sur le processus des crédits budgétaires, dans lequel il est recommandé au gouvernement de présenter un budget à une date fixe, et il a précisé qu’il n’y a aucune raison de ne pas le faire.



M. Askari a ajouté que fixer la date du dépôt du budget principal des dépenses, mais pas celle du budget fédéral, crée un défi quant à l'harmonisation des deux documents.

[M. Pagan](#) a expliqué que le dépôt du budget principal des dépenses avant le 1^{er} mars ne permet au document de refléter que les décisions de financement du Conseil du Trésor prises jusqu'à la fin janvier. Même si ni le *Règlement de la Chambre des communes*, ni la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ni les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* n'exigent le dépôt d'un budget fédéral à une date fixe, ce dernier, a fait observer M. Pagan, est généralement présenté entre la mi-février et la mi-mars. Ainsi, l'échéance du 1^{er} mars « exclu[t] toute possibilité de tenir compte des postes budgétaires dans le document ». Il a ajouté que « [c]ela crée donc un défi et des incohérences de taille pour ce qui est de comprendre le processus du Budget et du Budget principal des dépenses ».

Des témoins ont expliqué les avantages potentiels de reporter le dépôt du budget principal des dépenses. Par exemple, [M. Pagan](#) a expliqué qu'un tel report permettrait l'alignement plus cohérent des documents, la mise en œuvre plus rapide des initiatives prévues dans le budget, la capacité de rapprocher le budget principal des dépenses avec le budget fédéral et la possibilité d'éliminer un budget supplémentaire au printemps. [M. Pagan](#) a aussi soutenu que les coûts associés au changement seraient négligeables. Pour sa part, [M. Smith](#) a fait valoir que l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses serait avantageuse pour le gouvernement, car celui-ci pourrait mettre des mesures en œuvre plus tôt au cours de l'exercice.

Selon [M. Leswick](#), pour harmoniser les plans de dépenses du gouvernement et assurer la cohérence entre le budget fédéral et le budget principal des dépenses, il faudrait établir l'estimation fondée des coûts des nouvelles initiatives avant qu'elles soient engagées dans le processus des crédits budgétaires. Cette estimation fondée des coûts pourrait réduire le temps qui s'écoule entre l'approbation du budget et l'approbation par le Conseil du Trésor et permettre aux nouvelles mesures de figurer dans le budget principal des dépenses. [Il](#) a fait valoir que « le système est suffisamment souple pour qu'on commence à établir une plus grande discipline dès le départ, de sorte que lorsque de nouveaux programmes et de nouvelles initiatives sont intégrés dans le processus budgétaire, des coûts y sont liés en quelque sorte ». Toujours selon [lui](#), le report du dépôt du budget principal des dépenses pourrait permettre aux mesures budgétaires d'y figurer seulement si le budget fédéral est présenté assez tôt dans l'année.

1.5 CHANGEMENTS TEMPORAIRES

« *La cohérence : c'est l'avantage, ou la capacité de présenter un document du budget et un document du Budget des dépenses inclusifs et liés.* »

Nicholas Leswick,

Sous-ministre adjoint, Direction de la politique économique et budgétaire,
ministère des Finances, 14 juin 2016

Des parlementaires et des intervenants ont dit craindre que le report du dépôt du budget principal des dépenses affaiblisse le contrôle parlementaire, puisque moins de temps sera consacré à son étude. C'est pourquoi le budget principal des dépenses est déposé temporairement au plus tard le 16 avril au lieu du 1^{er} mai, comme il était prévu au départ, pour la durée de la 42^e législature. Le 20 juin 2017, la Chambre des communes a adopté une [motion](#) qui contenait les changements suivants :

- le budget principal des dépenses, qui devait être déposé au plus tard le 1^{er} mars, doit maintenant être déposé au plus tard le 16 avril;
- la période accordée aux comités permanents pour l'étude du budget principal des dépenses est prolongée du 31 mai au 10 juin;
- le délai imparti au chef de l'Opposition pour choisir le budget principal des dépenses de deux ministères pour leur étude en comité plénier de la Chambre est prolongé du 1^{er} mai au 8 mai, et l'échéance pour l'étude desdits budgets en comité plénier et la présentation d'un avis de motion visant à prolonger l'étude du budget principal des dépenses d'un ministère est prolongée du 31 mai au 10 juin;
- l'expression « crédits provisoires », qui renvoie au budget principal des dépenses du prochain exercice, est remplacée par l'expression « budget provisoire des dépenses », qui renvoie au budget principal des dépenses de l'exercice qui s'achève;
- le budget provisoire des dépenses est renvoyé aux comités permanents concernés, qui l'étudient et en font rapport au plus tard trois jours de séance avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période se terminant au plus tard le 26 mars.

La figure 2 montre ces changements temporaires.



Figure 2 — Changements récents au cycle financier parlementaire

ÉLÉMENT	ANCIENNE ÉCHÉANCE	NOUVELLE ÉCHÉANCE
Budget principal des dépenses	1^{er} mars (approuvé à la fin juin)	16 avril (approuvé à la fin juin)
Crédits provisoires et budget provisoire des dépenses	Crédits provisoires, d'après le budget principal des dépenses pour l'année à venir (approuvé à la fin mars)	Budget provisoire des dépenses, d'après le budget principal des dépenses de l'année précédente (approuvé à la fin mars)
Sélection de deux ministères pour l'étude menée par les comités pléniers	1^{er} mai	8 mai
Avis de motion portant prolongation de l'étude du budget principal des dépenses d'un ministère	31 mai	10 juin
Les comités font rapport sur le budget principal des dépenses ou sont réputés avoir fait rapport	31 mai	10 juin
Budget supplémentaire des dépenses du printemps	Déposé au début mai; appelé budget supplémentaire des dépenses (A)	N'est plus exigé; le budget supplémentaire des dépenses présenté à l'automne sera le budget supplémentaire des dépenses (A)
Budget	Aucune date fixée	Aucune date fixée

En réponse à une question, [M. Pagan](#) a confirmé que le report du dépôt du budget principal des dépenses n'a aucune incidence sur le nombre de jours désignés à la Chambre des communes, car ceux-ci sont négociés par le gouvernement et l'opposition.

Commentant sur les changements temporaires, [M. Fréchette](#) a dit que « l'harmonisation pourrait être extrêmement difficile s'il n'y a pas de changement de culture à l'intérieur de la fonction publique elle-même en vue de communiquer ces données » et qu'il ne voit pas quelle mesure incitative entraînerait un tel changement, surtout dans le contexte de changements d'une durée de deux ans. Le [ministre Brison](#) a pour sa part reconnu qu'« [i]l faut du temps pour changer les processus et les cultures, non

seulement au sein du gouvernement, mais aussi au sein des ministères et des organismes ». [Il](#) a précisé toutefois que le nouvel échéancier donnerait lieu à un resserrement des relations de travail entre le ministère des Finances et le SCT, ce qui contribuerait à une meilleure harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses.

1.5.1 Premier exercice où les changements temporaires sont en vigueur

L'exercice 2018-2019 est le premier exercice où le nouveau processus est en vigueur avec une échéance pour le dépôt du budget principal des dépenses fixée au 16 avril 2018. Outre ce dernier, le gouvernement présente aussi le budget supplémentaire des dépenses. Avant l'application des changements temporaires, le gouvernement avait l'habitude de présenter trois budgets supplémentaires des dépenses pendant l'exercice — un en mai, un en novembre et un en février — pour les dépenses imprévues et les mesures annoncées dans le budget fédéral. Les budgets supplémentaires des dépenses sont tous désignés par une lettre. Comme pour les crédits du budget principal des dépenses, les crédits des budgets supplémentaires des dépenses sont soumis à l'étude des comités permanents de la Chambre des communes et doivent être approuvés par le Parlement avant la fin de la période d'octroi des crédits correspondante. Grâce aux changements temporaires, le budget supplémentaire des dépenses du printemps a été supprimé. Ainsi, le premier budget supplémentaire des dépenses pour l'exercice 2018-2019 a été déposé le 24 octobre 2018 et a été désigné par la lettre A.

Le gouvernement du Royaume-Uni a aussi diminué le nombre de ses budgets supplémentaires des dépenses et n'en présente actuellement qu'un seul. Selon [Michael Sunderland](#), directeur adjoint par intérim, Government Financial Reporting, Her Majesty's Treasury, le gouvernement souhaitait ainsi réduire le fardeau administratif et accroître l'efficacité du processus. [Il](#) a ajouté que le fait pour les ministères de disposer d'une seule occasion pour demander au Parlement de modifier les dépenses totales après la présentation du budget principal des dépenses les oblige à planifier et à utiliser minutieusement leurs ressources.

Le gouvernement fédéral a besoin de fonds pour fonctionner dès le début de l'exercice, soit le 1^{er} avril, et ce, jusqu'à ce que le Parlement approuve le budget principal des dépenses à la fin juin. Auparavant, les fonds étaient accordés dans le cadre du processus des crédits provisoires; les organismes recevaient donc généralement trois douzièmes des montants figurant dans le budget principal des dépenses pour l'exercice à venir. Grâce au nouvel échéancier associé au budget principal des dépenses, le Parlement



approuve les fonds nécessaires pour les trois premiers mois de l'exercice pendant la période d'octroi des crédits se terminant le 26 mars par l'intermédiaire du budget provisoire des dépenses, qui se fonde « sur le budget principal des dépenses de l'exercice précédent, en y apportant certains rajustements, et [qui est] renvoyé aux comités pertinents pour y être examiné⁶ ». En octobre 2016, [M. Pagan](#) a expliqué que cette situation est attribuable au fait que le budget principal des dépenses ne serait pas encore déposé.

[M. Jacques](#) a de son côté expliqué que le budget provisoire des dépenses est préparé en décembre de l'année précédente, conformément aux lignes directrices internes du SCT, ce qui signifie qu'il serait difficile de le fonder sur le budget principal des dépenses de l'exercice en cours. [M. Pagan](#) a assuré au Comité que le SCT travaillera avec les ministères et organismes en vue de définir leurs besoins précis en matière de financement pour les trois premiers mois de l'exercice et qu'il rajustera les montants figurant dans le budget provisoire des dépenses en conséquence.

Toutefois, selon [M. Smith](#), il est désavantageux pour les parlementaires que les fonds que reçoivent les ministères et organismes pour les trois premiers mois de l'exercice ne soient pas fondés sur les dépenses de l'exercice à venir. Les budgets provisoires des dépenses sont renvoyés aux comités permanents pour que ceux-ci les étudient, mais, comme le fait observer [M. Smith](#), il peut être difficile de questionner les ministres et les fonctionnaires sur ces budgets quand l'information qui y figure concerne l'exercice qui s'achève.

1.6 AUTRES GOUVERNEMENTS

Le ministre Brison et ses fonctionnaires ont parlé du modèle australien comme du modèle par excellence à adopter. À l'instar du parlement canadien, le parlement australien est bicaméral, c'est-à-dire qu'il est composé d'une Chambre des représentants et d'un Sénat.

La budget policy division au sein du Trésor australien conseille le trésorier au sujet des perspectives financières et des stratégies budgétaires, de la préparation des budgets des dépenses en fonction de normes comptables externes, et de la gestion du bilan. La division conseille également le trésorier sur les modalités des déclarations budgétaires et elle est chargée de veiller à ce que le budget et les autres rapports financiers soient préparés en temps voulu et efficacement. Governance & APS Transformation, au sein du

6 Alex Smith, [*Assurer la cohésion entre le budget et le budget principal des dépenses - Changements récents apportés au cycle financier parlementaire*](#), Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 27 février 2018.

ministère des Finances de l'Australie, consolide les mises à jour du budget et participe à la préparation des exposés budgétaires. L'encadré ci-dessous décrit le modèle australien.

Cycle budgétaire de l'Australie

L'exercice financier de l'Australie commence le 1^{er} juillet et se termine le 30 juin, tandis que son cycle budgétaire commence 10 mois avant le début de l'exercice financier, en septembre. Le cycle budgétaire comprend plusieurs éléments, dont les principaux sont décrits ci-dessous⁷.

Avant l'exercice financier

Comme précisé, le cycle budgétaire de l'Australie commence généralement en septembre lorsque le trésorier (le membre du Cabinet chargé de présenter le budget du Commonwealth au Parlement) et le ministre des Finances présentent un mémoire au Cabinet sur le processus et le calendrier du prochain budget.

En novembre, les trois organismes centraux (le ministère du Premier ministre et du Cabinet, le Trésor, et le ministère des Finances) examinent toutes les propositions soumises par les ministres titulaires d'un portefeuille avant qu'elles soient soumises à l'approbation du Strategic Priorities and Budget Committee (Comité du budget et des priorités stratégiques), qui réunit le premier ministre, le vice-premier ministre, le trésorier et le ministre des Finances.

En janvier et février, les ministres titulaires d'un portefeuille préparent les présentations de leurs propositions respectives, y compris le coût complet des propositions acceptées par le ministère des Finances. Ensuite, le ministère des Finances prépare pour chaque présentation un « Green Brief » qui résume la proposition, fournit toutes les données disponibles sur la mesure proposée et comprend le point de vue du ministère des Finances.

En mars, le comité d'examen des dépenses (CED), sous-comité du Cabinet⁸, décide des propositions qui obtiendront des fonds ainsi que de leur niveau de financement respectif. En avril, toutes les décisions prises par le CED au sujet des nouvelles propositions sont examinées en séance plénière du Cabinet.

Le budget est présenté simultanément par le trésorier devant les deux chambres du Parlement à l'occasion de la « soirée du budget » (Budget Night) qui se tient habituellement le deuxième mardi de mai. Il est à noter qu'aucune loi, aucun règlement, ni aucun règlement parlementaire ne prévoit que le budget soit présenté à date fixe. Le Parlement dispose de moins de deux mois pour examiner et approuver le budget avant le

7 Jon Blöndal, [Budgeting in Australia](#), Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 8, n° 2, Paris, 2008, p. 24-31 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

8 Gouvernement de l'Australie, [Budget 2010-11 : Frequently Asked Questions](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].



début du nouvel exercice financier⁹. [Stein Helgeby](#), sous-secrétaire, Governance & Australian Public Service (APS) Transformation, ministère des Finances, gouvernement de l'Australie, a indiqué que les crédits et les budgets de dépenses de l'Australie sont pleinement intégrés et qu'une seule série de documents sont produits et présentés à l'occasion de la soirée du budget.

Au cours de l'exercice financier

Comme les besoins financiers peuvent changer après la présentation du budget en mai en raison de nouveaux engagements stratégiques du gouvernement ou à la suite d'une réévaluation des besoins financiers des organismes, le gouvernement peut fournir des fonds additionnels dans le cadre du processus des prévisions de dépenses supplémentaires qui commence autour de novembre de l'exercice budgétaire¹⁰.

Après l'exercice financier

En septembre, les résultats budgétaires définitifs (Final Budget Outcome), qui contiennent les résultats budgétaires sectoriels définitifs du gouvernement pour l'exercice qui s'est terminé le 30 juin, sont déposés. En vertu du [Charter of Budget Honesty Act 1998](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], le trésorier « publie et dépose un rapport sur les résultats budgétaires généraux de chaque exercice au plus tard trois mois après la fin de l'exercice¹¹ » [TRADUCTION].

Comme le précise l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans un document intitulé [Rationalising Government Fiscal Reporting : Lessons learned from Australia, Canada, France and the United Kingdom on how to better address users' needs](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], plusieurs pays aux quatre coins du globe, dont le Canada, ont entrepris, au cours des dernières décennies, des réformes touchant la gestion budgétaire et financière en vue « de moderniser et d'accroître la reddition de comptes et d'améliorer la prise de décisions dans le secteur public » [TRADUCTION]. Même le cadre australien d'affectation des crédits, que bon nombre considèrent comme étant la norme par excellence en matière de responsabilité financière à l'égard du public, a été décrit comme étant très complexe par [M. Helgeby](#). Selon lui, il est toujours possible de simplifier et de rationaliser encore plus le cadre australien d'affectation des crédits. [Il](#) a ajouté que « le problème auquel tout le monde fait face dans le système, c'est celui de savoir comment vraiment examiner le volume

9 Avant le budget de 1993-1994 qui a mis en place l'échéancier actuel, le budget était présenté en août, c'est-à-dire après le début de l'exercice financier, et les projets de loi de crédits étaient adoptés avant la fin novembre. Pour en savoir plus, voir Jon Blöndal, [Budgeting in Australia](#), Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 8, n° 2, Paris, 2008, p. 36 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

10 Richard Webb, [The Commonwealth Budget: Process and Presentation](#), Research Paper n° 16, Bibliothèque du Parlement, Parlement de l'Australie, 27 avril 2010, p. 5 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

11 *Ibid.*, p. 6.

pour examiner les choses qui comptent vraiment ». À son avis, le défi consiste à aller de l'avant avec l'information présentée. C'est pourquoi le gouvernement de l'Australie tente de « renforcer les relations entre les différents types de renseignements pour les rendre plus utiles pour le Parlement et pour les gens ».

M. Sunderland a indiqué que « la plupart des pays essaient d'établir un équilibre qui leur permettra de maintenir un contrôle serré de leurs dépenses publiques tout en assurant une transparence rigoureuse à leur Parlement pour les dépenses entreprises ». Il a fait observer que les parlementaires ont des besoins et des niveaux de compétences différents. Certes, des rapports financiers, des propositions budgétaires et des budgets de dépenses détaillés peuvent être utiles à certains d'entre eux, mais d'autres peuvent les trouver beaucoup trop détaillés et incompréhensibles. Un des défis auxquels sont confrontés le Royaume-Uni et d'autres pays consiste à présenter de l'information financière très technique d'une manière à ce qu'elle soit facilement assimilable par les parlementaires ne possédant aucune expérience dans le domaine de la finance et ayant peu de temps à consacrer à l'analyse de rapports financiers. M. Sunderland a ajouté que le gouvernement britannique produit beaucoup de renseignements financiers dans le but d'être le plus transparent possible, mais qu'il risque par le fait même de submerger les parlementaires.

Greg Orencsak, sous-ministre, Conseil du Trésor de l'Ontario, a confié au Comité que la responsabilité et la transparence jouent un rôle fondamental dans les pratiques de l'Ontario en matière de production de rapports financiers. Il a indiqué que cela découle de la production à la fois régulière et uniforme de rapports. Il a souligné que « [l]a responsabilité et la transparence ne sont pas une finalité, mais bien un objectif que nous cherchons constamment à concrétiser afin de répondre aux demandes et aux exigences du public et de l'Assemblée législative ». Chris Giannekos, sous-ministre adjoint, Plan d'infrastructure, ministère de l'Infrastructure de l'Ontario¹², a précisé que la mise en place d'un agent chargé de la responsabilité financière a permis d'accroître la transparence du processus des crédits budgétaires de l'Ontario. Cet agent formule des observations sur les documents financiers provinciaux un peu comme le fait le DPB à l'échelle fédérale.

Stephenie Fox, vice-présidente, Normalisation, CPA du Canada, a fait observer que contrairement au gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux mandatent généralement le même ministère pour préparer à la fois le budget et le budget des dépenses. Bien que ce ne soit pas le cas en Ontario, M. Orencsak a indiqué que le

12 Chris Giannekos était auparavant sous-ministre adjoint au Bureau du budget du ministère des Finances de l'Ontario.



ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor de la province collaborent depuis longtemps à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan financier du gouvernement. Il a fait observer qu'en Ontario, les budgets des dépenses sont mis au point dans le cadre du processus des crédits budgétaires. M. Giannekos a ajouté que « la synchronisation du budget des dépenses et du budget repose sur la collaboration très serrée qui existe entre deux organisations [...] Tout cela est pleinement intégré. Il ne s'agit pas d'un arrangement où les deux parties se relayent à la tâche, mais bien d'un processus qui se fait à deux durant toute l'année. »

1.7 TROUVER LE JUSTE ÉQUILIBRE

Un autre point soulever par des témoins est le fait qu'il est crucial de trouver un équilibre dans la façon de communiquer l'information aux parlementaires. En effet, cette information doit leur fournir suffisamment de détails en plus d'être facile à comprendre.

M. Leswick a admis que les fonctionnaires canadiens s'efforcent de rendre les budgets des dépenses conviviaux. Selon le ministre Brison, « [c]haque député, et les Canadiens en général, devrait comprendre un processus qui est simple et plus facile à comprendre. Le processus devrait être quelque chose que nous pouvons décrire à n'importe quel Canadien, non seulement en ce qui a trait au séquençage, mais également aux rapports ministériels. » Il a indiqué que le système actuel n'est pas conçu pour être compris et qu'il faut y apporter des changements pour renforcer la capacité des parlementaires à obliger le gouvernement à rendre des comptes sur ses dépenses.

M. Pagan a affirmé que les parlementaires ont à maintes reprises précisé « qu'ils ne sont pas en mesure de remplir leur rôle qui consiste à examiner les prévisions budgétaires afin d'assurer un contrôle suffisant ». Il en a rejeté le blâme sur « l'incohérence du processus budgétaire », qui fait en sorte que les mesures budgétaires ne sont pas comprises dans le budget principal des dépenses. Il a ajouté que « [l]es fonds de dépenses sont difficiles à comprendre et à rapprocher, et [que] les rapports ne sont ni pertinents ni instructifs ».

M. Ferguson a indiqué au Comité que son bureau avait déterminé, au moyen d'audits de rendement, le besoin de fournir un plus grand nombre de renseignements aux parlementaires dans le cadre du processus des crédits budgétaires. Il a indiqué, à titre d'exemple, que dans le « Chapitre 3 — La dette portant intérêt » des Rapports du vérificateur général du Canada du printemps 2012, le BVG a recommandé que les frais d'intérêt de la dette publique associés au passif non capitalisé des régimes de pension du secteur public soient mieux présentés dans les documents budgétaires. Il a indiqué

que le gouvernement avait prêté attention à sa recommandation et avait commencé à y donner suite. Enfin, [il](#) a ajouté que le budget principal des dépenses devrait présenter tous les besoins financiers des organismes fédéraux, y compris les fonds qu'ils demandent pour leurs charges et leurs propres recettes prévues au cours de l'exercice financier¹³.

1.8 PROCHAINES ÉTAPES

Le [ministre Brison](#) a indiqué que les ministères fédéraux ont besoin de souplesse et de temps pour mettre en œuvre les changements apportés au processus des crédits budgétaires, étant donné que le gouvernement est constitué d'un grand nombre d'organismes, que sa structure est complexe et qu'il faudra au moins quelques cycles budgétaires pour les mettre pleinement en œuvre. [Il](#) a aussi ajouté qu'« [a]u fur et à mesure que les ministères s'habitueront au nouvel échancier et à la nouvelle façon de faire, on pourra resserrer les délais et obtenir des gains d'efficacité avec le temps ». Dans la même veine, [M^{me} Baltacioglu](#) a dit que le premier budget fédéral produit selon le nouvel échancier tentera de rattraper ce qui se passe et que l'année 2019 « sera notre première et seule année pour harmoniser l'ensemble du système et régler les problèmes pour que l'année suivante, nous passions à une échéance en avril pour le Budget principal des dépenses ».

Le chapitre de l'OCDE intitulé [*Legislative capacity to ensure transparency in the budget process*](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] indique que la vaste majorité des pays de l'OCDE approuvent le budget avant le début de l'exercice. Selon les pratiques exemplaires de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, le budget devrait être déposé pas moins de trois mois avant le début de l'exercice. [M. Smith](#) est d'avis que selon ces pratiques exemplaires, le Parlement devrait se prononcer sur le budget avant le début de l'exercice et avant que le gouvernement commence à dépenser des fonds et qu'il soit difficile d'apporter des changements.

Le [ministre Brison](#) a indiqué qu'il aimerait que le budget principal des dépenses soit déposé au plus tard le 1^{er} avril. Selon lui, le modèle par excellence à adopter est celui de l'Australie où le budget fédéral et le budget des dépenses sont présentés en même temps. En juin 2017, [M. Askari](#) a dit que le gouvernement n'avait pas présenté de plan

13 Par exemple, la Société canadienne des postes demande au parlement un peu plus de 22 millions de dollars annuellement pour fournir certains programmes pour le gouvernement fédéral, comme le courrier parlementaire en franchise postale et les documents livrés gratuitement pour les aveugles. Bien que les documents budgétaires présentent le montant que la Société canadienne des postes demande pour les programmes du gouvernement fédéral, ils ne fournissent aucune information concernant les charges et les recettes prévus de la Société.



aux parlementaires qui démontre les mesures que prendra le SCT en vue d'harmoniser le budget fédéral et le budget principal des dépenses.

1.9 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité constate que le gouvernement a apporté d'importants changements dans le but d'accroître la transparence des rapports financiers et de les rendre plus faciles à comprendre. Par exemple, il a ajouté de l'information sur la comptabilité d'exercice dans certains de ses rapports financiers, il a commencé à rapprocher le budget des dépenses et le budget fédéral en incluant des tableaux supplémentaires détaillés qui établissent un lien entre les mesures budgétaires et le budget prévu, et il a pris des mesures pour mieux harmoniser le moment où le budget fédéral et celui où le budget principal des dépenses sont déposés.

Le Comité convient avec les témoins que le processus des crédits budgétaires est très complexe et qu'il doit être simplifié pour que non seulement les parlementaires issus de divers milieux puissent facilement le comprendre, mais aussi les membres du public. Il encourage le gouvernement fédéral à trouver des façons de simplifier le processus tout en s'inspirant des pratiques exemplaires mises en œuvre dans d'autres pays, incluant l'Australie, et en s'assurant que le processus demeure transparent pour que le Parlement puisse bien examiner les plans de dépenses du gouvernement. Il est d'avis que le renforcement de la collaboration et de la coopération entre le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor est nécessaire pour présenter le budget fédéral et le budget principal des dépenses en même temps. Le Comité encourage le gouvernement fédéral à envisager d'intégrer le processus d'approbation budgétaire du Cabinet et le processus des présentations au Conseil du Trésor.

Le Comité reconnaît qu'il existe diverses ressources indépendantes, notamment la Bibliothèque du Parlement, le Bureau du directeur parlementaire du budget et le Bureau du vérificateur général du Canada, qui aideront les parlementaires et les membres du public à comprendre, à examiner et à analyser les budgets des dépenses et les documents connexes.

Le Comité convient certes que le budget fédéral et le budget principal des dépenses doivent être pleinement harmonisés, mais il n'est pas d'avis que la capacité du Parlement d'examiner les plans d'imposition et de dépenses du gouvernement devrait être réduite, car le contrôle parlementaire est essentiel. Il est donc indispensable que les comités parlementaires et les comités pléniers disposent de suffisamment de temps pour étudier le budget principal des dépenses.

Le gouvernement a mis temporairement en place, soit pour deux cycles, un nouvel échéancier pour le dépôt du budget principal des dépenses et d'autres changements au processus des crédits budgétaires. Ce nouvel échéancier permettra au ministère des Finances et au Secrétariat du Conseil du Trésor de déterminer si ces changements temporaires permettent au Conseil du Trésor d'approuver les mesures budgétaires à temps pour que celles-ci soient incluses dans le budget principal des dépenses. Ce nouvel échéancier permettra aussi aux parlementaires de veiller à ce que les changements n'aient aucune répercussion sur leur capacité à examiner les dépenses du gouvernement. Toutefois, certains membres ont dit craindre que les changements temporaires nuisent à l'examen parlementaire des plans de dépenses du gouvernement.

Étant donné que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a le mandat d'étudier le processus d'examen du budget des dépenses et des crédits, ainsi que le format et le contenu de tous les documents budgétaires, entre autres choses, il est le mieux placé pour étudier les changements apportés au processus des crédits budgétaires. Le Comité croit donc qu'il devrait se pencher sur les répercussions du nouvel échéancier relatif au dépôt du budget principal des dépenses avant que les changements apportés au *Règlement de la Chambre des communes* deviennent permanents.

Même si le président du Conseil du Trésor et ses fonctionnaires sont d'avis que le modèle australien représente le processus des crédits budgétaires par excellence, puisque leur budget et leur budget des dépenses y sont présentés en même temps, ils n'ont pas expliqué au Comité comment le Canada mettrait en œuvre un processus des crédits budgétaires semblable à celui de l'Australie.

En outre, le Comité est d'avis que le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient travailler ensemble pour combiner leurs processus, et ce, afin que les mesures budgétaires puissent obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de figurer dans le budget principal des dépenses.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que la Chambre des communes soumette les répercussions du crédit d'exécution du budget, du nouvel échéancier pour le dépôt du budget principal des dépenses et des changements temporaires apportés au *Règlement de la Chambre des communes* à l'examen du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires avant de rendre permanents ces changements.



Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada présente un plan concret et détaillé pour déposer simultanément le budget fédéral et le budget principal des dépenses et s'assurer que ces deux documents contiennent la même information.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada réforme ses processus afin que le Cabinet et le Conseil du Trésor approuvent ces mesures budgétaires en tandem, pour qu'elles soient incluses dans le budget principal des dépenses, en vue d'assurer l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses.

CHAPITRE 2 : UN NOUVEAU CRÉDIT CENTRAL D'EXÉCUTION DU BUDGET

« Dans un monde parfait, il y aurait justement cet alignement total et absolu de toutes les mesures du budget et du Budget principal des dépenses, comme c'est le cas en Australie où l'approbation du Parlement se fait de façon très facile et transparente. »

Jean-Denis Fréchette,

Directeur parlementaire du budget, 8 mai 2018

2.1 LE CRÉDIT D'EXÉCUTION DU BUDGET

Dans son Plan ministériel 2017-2018, le SCT a indiqué qu'il comptait inclure la totalité (100 %) des initiatives budgétaires dans le prochain budget des dépenses avant le 31 mai 2018. Le budget fédéral de 2018 a été déposé le 27 février 2018, ce qui signifie que le prochain budget des dépenses correspondait au budget principal des dépenses de 2018-2019, qui a été déposé le 16 avril 2018. Pour atteindre cette cible et harmoniser le budget fédéral et le budget principal des dépenses, un nouveau crédit central a été ajouté au budget principal des dépenses de 2018-2019, à savoir le « Crédit 40 — Exécution du budget », au montant de 7 040 392 000 \$. Le crédit d'exécution du budget, qui est un crédit central géré par le SCT, représente les dépenses prévues en 2018-2019 consacrées aux initiatives annoncées dans le budget fédéral de 2018. Le crédit comprend une ventilation des montants par organisme fédéral, mais le montant nécessitant l'approbation du Parlement est le montant total du crédit de 7 milliards de dollars. Les montants du crédit d'exécution du budget ont été fixés lors de l'établissement du budget fédéral par le ministère des Finances, en fonction des présentations par les ministères et organismes fédéraux. Une fois les mesures budgétaires engagées dans le processus des présentations au Conseil du Trésor, les montants seront affectés aux organismes concernés à partir du crédit central du SCT.

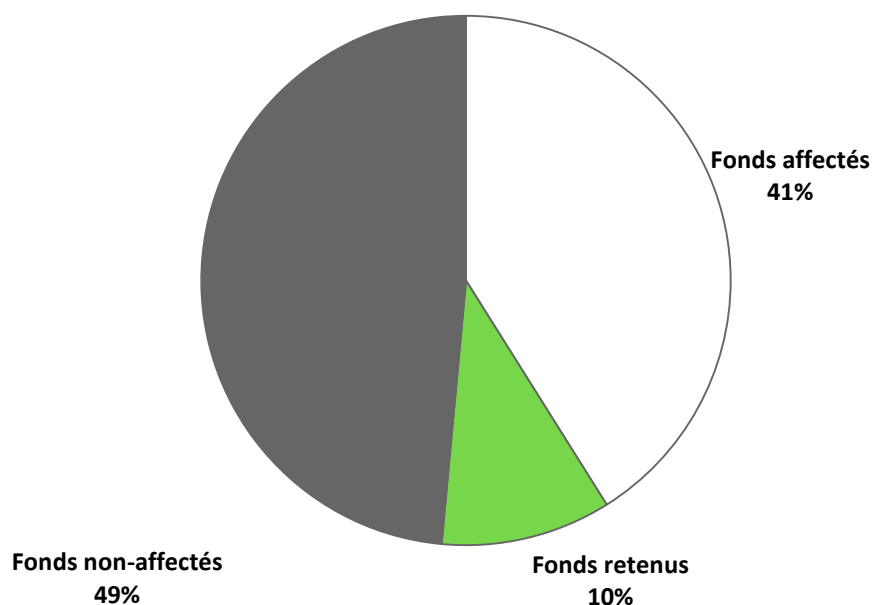
En réponse à une question d'un membre du Comité sur la manière dont le crédit central 40 a été conçu et le moment où il l'a été, M. Pagan a expliqué que la création d'un crédit central pour les mesures budgétaires a eu lieu après que les modifications temporaires au *Règlement de la Chambre des communes* eurent été apportées en juin 2017. Il a ajouté que le SCT a collaboré avec le ministère des Finances pour trouver des manières d'inclure toutes les mesures budgétaires dans le budget principal des



dépenses, mais que l'échéance du 16 avril pour le dépôt du budget principal des dépenses a restreint le nombre de solutions possibles.

Dans son budget de 2018, le gouvernement fédéral a ajouté le tableau « A2.11, Mesures du budget de 2018, par ministère ou organisme », à titre indicatif. Le tableau présente les prévisions financières pour les initiatives annoncées dans le budget de 2018, ventilées par ministère et organisme pour les cinq prochains exercices. La colonne de l'exercice 2018-2019 a été placée en annexe du budget principal des dépenses de 2018-2019. En outre, un nouveau tableau — [Provenance et utilisation du crédit d'exécution du budget par ministère](#) — a été ajouté aux renseignements supplémentaires sur le budget principal des dépenses de 2018-2019. Ce tableau présente les fonds du budget fédéral de 2018 par organisme, y compris les fonds affectés qui sont transférés du crédit d'exécution du budget du Conseil du Trésor aux crédits d'une organisation pour des dépenses de fonctionnement, des dépenses en capital, des subventions ou des contributions lors de l'approbation du budget principal des dépenses par le Parlement. Le [ministre Brison](#) a expliqué au Comité que le nouveau tableau sera mis à jour mensuellement de manière à refléter les fonds affectés aux ministères et organismes par l'intermédiaire du crédit 40. Depuis le 16 avril 2018, le tableau a été mis à jour chaque mois et, au 31 octobre 2018, 2,9 milliards de dollars ont été affectés. La figure 3 montre les fonds affectés, retenus et non-affectés en pourcentage.

Figure 3 — Mesures du budget de 2018 financées dans le cadre du budget principal des dépenses de 2018-2019



Source : Figure préparée à partir de données obtenues auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor, *Provenance et utilisation du crédit d'exécution du budget par ministère*, 31 octobre 2018.

M. Pagan a expliqué que lorsque le budget principal des dépenses de 2018-2019 a été déposé le 16 avril 2018, le Conseil du Trésor n'avait disposé que de très peu d'occasions pour approuver les initiatives budgétaires en raison du calendrier parlementaire. Le Conseil du Trésor ne se réunit habituellement pas durant les semaines de pauses parlementaires, ce qui rend l'approbation des mesures budgétaires difficile. Ainsi, en date du 16 avril 2018, seulement 11 organismes¹⁴ avaient reçu, collectivement, 221,1 millions de dollars pour 13 mesures en vertu du crédit 40¹⁵, ce qui représente 3,1 % sur un total de 7 milliards de dollars du crédit d'exécution du budget.

M. Pagan a également souligné qu'une partie des sommes prévues pour les mesures budgétaires ont été retenues dans certains cas, comme l'indique le tableau *Provenance*

14 Ces 11 organismes sont : l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le ministère des Finances, le ministère des Pêches et des Océans, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère des Services aux Autochtones Canada, le ministère de l'Industrie, le ministère des Ressources naturelles, le ministère de l'Environnement, le ministère des Transports, le Conseil national de recherches du Canada et le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale.

15 Gouvernement du Canada, *Affectations des crédits centraux du Conseil du Trésor*.



et utilisation du crédit d'exécution du budget par ministère. Selon lui, ces fonds sont des dépenses qui seront couvertes par d'autres autorisations, comme les dépenses législatives pour les régimes d'avantages sociaux des employés, ou les sommes réservées pour couvrir les coûts liés aux locaux et aux services de technologies de l'information. Cependant, les dépenses législatives ne sont habituellement pas comprises dans les crédits budgétaires; elles sont présentées dans les documents budgétaires uniquement à titre indicatif.

Le [ministre Brison](#) a affirmé que « [p]our la première fois dans l'histoire récente, le Budget principal des dépenses inclut 100 % des mesures annoncées dans le budget, cette année [2018] ». Il a ajouté que « [c]'est un grand pas vers l'avant, [...] rendu possible, en partie, par la modification de la date de dépôt du Budget principal des dépenses à la mi avril [*sic*], après le budget ». Selon lui, « [p]ar conséquent, les parlementaires ont maintenant sous la main un document pertinent et complet, afin qu'il[s] puisse[nt] tenir le gouvernement responsable de la façon dont il dépense l'argent des contribuables ».

Toutefois, dans son rapport [Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2018-2019](#), le DPB note que

[I]l'approche adoptée par le gouvernement en matière de financement des initiatives prévues dans le budget de 2018 n'appuie que marginalement les parlementaires dans leurs délibérations et offre moins de contrôle sur les dépenses qu'ils approuvent [...]
[P]ratiquement aucune des sommes demandées dans le nouveau crédit d'exécution du budget n'a fait l'objet d'un examen dans le cadre du processus normal des présentations au Conseil du Trésor.

[M. Fréchette](#) a affirmé que, « [d]ans un monde parfait, il y aurait justement cet alignement total et absolu de toutes les mesures du budget et du Budget principal des dépenses, comme c'est le cas en Australie où l'approbation du Parlement se fait de façon très facile et transparente ».

De plus, dans son rapport sur le budget principal des dépenses de 2018-2019, le DPB a fait valoir qu'« il n'est pas évident que le libellé du vote restreint le gouvernement à financer chaque mesure du budget de 2018 aux niveaux établis dans le plan budgétaire plutôt que d'allouer différemment ces montants entre et au sein de ces mesures ». De l'avis de [M. Fréchette](#), il est impératif que le libellé du nouveau crédit central et la procédure parlementaire soient harmonisés, car la seule modification que peuvent apporter les parlementaires à un crédit est la réduction de son montant.

Le [ministre Brison](#) a indiqué que le gouvernement est lié par les affectations ligne par ligne présentées dans l'appendice du budget principal des dépenses de 2018-2019 et,

par conséquent, il lui est impossible de dépasser ces allocations sans l'approbation préalable du Parlement. Tout fonds supplémentaire serait alors demandé dans un budget supplémentaire des dépenses subséquent. Il a annoncé que, aux fins de clarification, les fonds affectés aux ministères détaillés dans l'annexe figureront dans le projet de loi de crédits associé au budget principal des dépenses de 2018-2019.

[M. Fréchette](#) a dit appuyer cette initiative. [M. Askari](#) a convenu que l'ajout des affectations figurant dans l'annexe du projet de loi des crédits serait une amélioration et a expliqué que, sans ces renseignements, les parlementaires se seraient uniquement prononcés sur le montant total du crédit 40, et le gouvernement n'aurait pas été contraint de respecter les affectations de fonds présentées en annexe. Le projet de loi de crédits pour le budget principal des dépenses ([le projet de loi C-80](#)) précisait que les fonds visaient à augmenter tout crédit accordé à un ministère ou à un autre organisme figurant à l'appendice 1 du budget principal des dépenses de 2018-2019 d'un montant ne pouvant excéder celui inscrit en regard de cette initiative dans l'appendice.

En outre, [M. Pagan](#) a indiqué au Comité que, advenant le cas où certains fonds prévus au crédit 40 ne sont pas affectés aux ministères au cours de l'exercice 2018-2019, les sommes seront gelées, elles seront considérées comme périmées et elles réintégreront le cadre financier. Si les sommes sont requises durant des exercices subséquents, elles seront cernées dans les documents budgétaires des exercices futurs. En réponse à une question, [il](#) a fait remarquer que les fonds non affectés du crédit 40 seront considérés comme gelés dans le budget supplémentaire des dépenses de l'hiver et a garanti que ces fonds ne seraient pas reportés au prochain exercice.

Dans son rapport sur le budget principal des dépenses de 2018-2019, le DPB a fait la remarque suivante :

En fin de compte, les parlementaires devront déterminer si les efforts récents du gouvernement visant à améliorer l'alignement du budget sur les prévisions budgétaires constituent une amélioration dans leur rôle de surveillance et s'ils sont prêts à recevoir une information incomplète et avoir un contrôle moindre afin que, en retour, le gouvernement puisse accélérer la mise en œuvre des mesures du budget.

En réponse aux craintes formulées par le DPB sur le risque que le crédit 40 ne permette pas au Parlement d'exercer correctement son pouvoir de contrôle, le [ministre Brison](#) a dit que « pour la toute première fois, lorsque les députés voteront sur le Budget principal des dépenses, ils sauront, initiative par initiative, où va l'argent du budget. C'est un grand pas en avant pour le contrôle parlementaire. » Par ailleurs, il a affirmé au Comité que des rapports mensuels seraient publiés sur le site Web du SCT de manière à faire état des fonds affectés aux ministères approuvés par le SCT de même que, pour chaque initiative, du montant des sommes qui n'ont pas été affectées. Au sujet de ces



rapports, [M. Fréchette](#) a indiqué qu'ils sont absolument indispensables tant pour les parlementaires que pour le DPB pour comprendre comment ces fonds sont dépensés.

En se portant à la défense du crédit 40, [M. Pagan](#) a affirmé que le SCT gère cinq autres crédits centraux totalisant une somme de 5,2 milliards de dollars dans l'exercice 2018-2019. Il a ajouté que, contrairement à ces cinq autres crédits centraux, le crédit 40 est le seul crédit qui « indique clairement où va l'argent selon le ministère, l'initiative et le montant ».

2.2 LES COMITÉS PARLEMENTAIRES

Après leur dépôt à la Chambre des communes, les crédits des budgets des dépenses sont renvoyés aux comités permanents concernés de la Chambre aux fins d'examen. Les comités peuvent approuver, réduire ou rejeter les crédits avant de les renvoyer à la Chambre des communes. Au cours de leur examen du budget des dépenses, les comités parlementaires invitent des ministres et des représentants d'organismes relevant de leur portefeuille à venir discuter du budget. [M. Ferguson](#) a noté que « [l]es comités parlementaires jouent un rôle essentiel dans la reddition des comptes du gouvernement ». En réponse aux préoccupations de certains membres pour qui les ministres devraient être tenus de comparaître devant les comités parlementaires pour défendre le contenu du budget des dépenses, le [ministre Brison](#) a convenu que « [l]a présence des ministres devant le Comité, lorsqu'ils sont invités à discuter et à défendre leurs prévisions, est un élément essentiel de la reddition de compte[s] du gouvernement ».

Certains membres du Comité s'inquiétaient du fait que le nouveau crédit totalisant plus de 7 milliards de dollars est renvoyé à un seul comité parlementaire, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, alors que, avant la modification des procédures, les initiatives budgétaires étaient incluses dans les crédits de chaque organisme et renvoyées aux différents comités parlementaires selon leur mandat respectif. Le tableau 1, qui présente les 10 mesures budgétaires les plus importantes présentées dans le nouveau crédit central s'élevant à 7 milliards de dollars, illustre la gamme d'initiatives renvoyées à un seul comité parlementaire. Malgré le fait que tous les parlementaires ont eu l'occasion de s'exprimer sur le projet de loi de crédits, lequel comprenait le nouveau crédit du Conseil du Trésor, seulement une poignée d'entre eux ont pu l'étudier en comité. À ce sujet, [M. Pagan](#) a fait valoir que tous les comités parlementaires, dans le cadre de leur étude du budget des dépenses, « peuvent inviter des représentants de tout ministère et leur poser les questions qu'ils veulent au sujet du processus [des crédits budgétaires] ». Il a ajouté que, au moment du dépôt du projet de loi de crédits, tout parlementaire peut

présenter une motion visant à réduire ou à annuler un poste figurant dans le nouveau crédit d'exécution du budget.

Tableau 1 — Dix principales mesures budgétaires et organisation responsable sous le nouveau crédit central

Mesure budgétaire	Organisation	Montant (millions de dollars)
Régime d'assurance-revenu militaire et autres avantages sociaux des employés de la fonction publique	Secrétariat du Conseil du Trésor	554,0
Bâtir plus de logements locatifs pour les familles canadiennes	Société canadienne d'hypothèques et de logement	447,2
Santé des Autochtones : Assurer la santé des familles au sein de leurs communautés	Ministère des Services aux Autochtones Canada	408,5
Stabilisation et transformation future de l'administration de la paye du gouvernement fédéral (Phénix)	Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux	306,8
S'assurer que les enfants des Premières Nations sont en sécurité et reçoivent un soutien au sein de leur communauté	Ministère des Services aux Autochtones Canada	294,8
Offrir des services numériques aux Canadiens	Services partagés Canada	278,1
Travaux de réparation et d'entretien de biens immobiliers	Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux	275,0
Protéger les passagers du transport aérien	Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	240,6
Nouvelle relation financière : collaborer avec les gouvernements autochtones autonomes	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	189,2
Mesures de soutien supplémentaires au programme de Politique d'aide internationale féministe	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement	160,5

Source : Tableau préparé à partir de données obtenues auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor, *Provenance et utilisation du crédit d'exécution du budget par ministère*, 11 septembre 2018.

Comme il est expliqué dans le rapport du DPB sur le budget principal des dépenses de 2018-2019, ce qui diffère dans le nouveau processus, c'est que la plupart des nouveaux



postes budgétaires sont inclus dans le budget principal des dépenses avant que les initiatives soient entièrement définies, avant qu’elles passent par le processus de présentations au Conseil du Trésor et avant qu’elles obtiennent l’approbation de ce dernier. Certains membres du Comité craignaient que les ministres et les fonctionnaires ne soient donc pas en mesure de répondre à des questions précises concernant des initiatives figurant sous le crédit 40 lors de l’étude du Comité du budget principal des dépenses de 2018-2019. Par exemple, [Matthew Shea](#), dirigeant principal des finances et sous-ministre adjoint, Services ministériels, Bureau du Conseil privé (BCP), a affirmé que la somme de 745 000 \$ allouée au BCP dans le crédit 40 pour un nouveau processus pour les débats des chefs lors d’une élection fédérale constitue « la meilleure estimation des coûts de ce processus pour cet exercice, sachant que la méthodologie n’a pas encore été établie ». Il a ajouté que, au BCP, « aucun plan n’a été établi sur la façon dont cette somme sera dépensée », mais que la somme correspond à « un montant maximal qui devra être justifié [par le BCP] dans le cadre d’une présentation au Conseil du Trésor ».

[M. Pagan](#) a rappelé que les fonds prévus au crédit 40 constituent des montants maximaux en reconnaissant que le Parlement a dû approuver des fonds qui n’avaient pas encore fait l’objet du processus de présentations au Conseil du Trésor et, par conséquent, pour lesquels aucun plan n’avait encore été établi.

2.3 LES PLANS MINISTÉRIELS

Le gouvernement dépose les plans ministériels — auparavant appelés « rapports sur les plans et les priorités » — environ au même moment où il présente le budget principal des dépenses. Ces plans ministériels définissent les cibles que chaque ministère compte atteindre en fonction des ressources humaines dont il dispose et des fonds qu’il réclame. Ces plans contiennent en outre des renseignements sur les ressources humaines et financières affectées à chaque programme.

Étant donné que toutes les mesures budgétaires sont incluses dans le crédit central géré par le SCT plutôt que dans des crédits distincts relevant du ministère ou de l’organisme concerné, les plans ministériels des ministères et des organismes ne comprenaient aucun renseignement sur les mesures budgétaires. Dans son rapport sur le budget principal des dépenses de 2018-2019, le DPB a noté ce qui suit :

Le gouvernement a inclus un nouveau crédit d’exécution du budget de 7 milliards de dollars, mais les plans ministériels ne disent rien sur les initiatives que ce crédit est censé financer. Il y a donc un manque de concordance entre les initiatives prévues dans le budget et les résultats attendus.

En réponse à une question, [M. Askari](#) a reconnu que la transparence et la reddition de comptes se voient minées par le fait que les mesures budgétaires contenues dans le crédit 40 ne figurent pas dans les plans ministériels. Il a toutefois souligné que, une fois qu'elles seront approuvées, les mesures se retrouveront dans les plans ministériels à venir et les rapports sur les résultats ministériels. [M. Shea](#) a indiqué que l'initiative du BCP prévue sous le crédit 40 pour la création d'un nouveau processus pour le débat des chefs lors des élections fédérales ne figurait pas dans le plan ministériel de l'organisme parce que le rapport a été rédigé avant l'approbation du budget fédéral. [Marty Muldoon](#), dirigeant principal des finances, Direction générale des finances et de l'administration, Services publics et Approvisionnement Canada, a expliqué que le Ministère n'avait pas été en mesure d'inclure dans son plan ministériel les initiatives budgétaires prévues sous le crédit 40 parce qu'elles ne font pas partie du budget principal des dépenses du Ministère. [Il](#) a reconnu que l'exercice 2018-2019 est « une année de transition un peu difficile, car tous les détails ne sont pas encore réglés ».

Certains membres du Comité se sont dits préoccupés par le fait que les mesures budgétaires sont regroupées sous un seul crédit central au lieu d'être présentées dans des budgets supplémentaires des dépenses et renvoyées à divers comités parlementaires selon leur mandat. Étant donné que les fonds pour les mesures budgétaires ont été présentés dans le budget principal des dépenses de 2018-2019 avant d'être approuvés par le Conseil du Trésor préoccupait tout particulièrement certains d'entre eux. De plus, des membres ont souligné que les fonds ont été fournis aux ministères et aux organismes pour ces mesures budgétaires avant que ces mesures soient soumises à un examen parlementaire en bonne et due forme et que bon nombre de ces mesures ne feront l'objet d'aucun examen en comité parlementaire dans le futur. Des membres ont aussi souligné que même si plusieurs mesures du budget de 2018 seront traitées dans les plans ministériels de 2019-2020, une partie des fonds prévus pour ces mesures auront déjà été dépensés au cours de l'exercice précédent. [M. Shea](#) a confirmé qu'« [i]l n'est pas inhabituel pour les ministères d'ajouter des postes budgétaires une fois que leur plan ministériel a été établi, mais ces postes budgétaires doivent tout de même être accompagnés de résultats qui doivent [faire l'objet de rapports] ». [M. Pagan](#) a indiqué que le nouveau processus n'est pas si différent du processus précédent. Avant, les postes budgétaires étaient présentés dans les budgets supplémentaires des dépenses et, donc, n'étaient pas inclus dans les plans ministériels puisque ces derniers étaient préparés au même moment que le budget principal des dépenses. [Il](#) a toutefois convenu que « cela a toujours été une faiblesse de notre système », une faiblesse à laquelle le SCT essaie de remédier.



2.4 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Certains membres du Comité ont formulé des préoccupations au sujet du nouveau crédit d'exécution du budget, notamment :

- le fait que le nouveau crédit est renvoyé à un seul comité parlementaire;
- le fait que les autres crédits centraux gérés par le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont ni la même envergure ni le même contenu;
- le fait que le Parlement soit contraint d'approuver des fonds qui n'avaient pas encore fait l'objet du processus de présentations au Conseil du Trésor et pour lesquels aucun plan n'a été préparé;
- le fait que les nouvelles mesures budgétaires, qui sont toutes regroupées sous le crédit d'exécution du budget, ne figurent pas dans les plans ministériels et, donc, que des ministres et des représentants ministériels n'étaient pas en mesure de répondre aux questions précises des parlementaires au sujet de ces initiatives étant donné que la plupart d'entre elles n'avaient pas fait l'objet d'un calcul détaillé des coûts ni du processus de présentations au Conseil du Trésor.

Le nouveau crédit d'exécution du budget a été créé pour faire en sorte que toutes les mesures budgétaires fédérales de 2018 soient incluses dans le budget principal des dépenses de 2018-2019 et pour mieux harmoniser le budget fédéral et le budget principal des dépenses. Le Comité reconnaît que l'exercice 2018-2019 est une année de transition pour l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses. Par conséquent, le Conseil du Trésor a dû élaborer des outils spéciaux qui seraient temporairement mis en place pour atteindre cet objectif, et le crédit d'exécution du budget en faisait partie. Toutefois, le Comité estime qu'à l'avenir, de nouveaux crédits centraux allouant des fonds considérables à divers ministères et organismes ne devraient être créés que dans des circonstances très spéciales et que le Parlement devrait disposer de suffisamment de temps pour les examiner de près avant l'affectation des fonds. Le Comité est d'avis que le gouvernement devrait travailler à incorporer les mesures budgétaires aux crédits du budget principal des dépenses des ministères et organismes concernés. Pour ce faire, le Comité encourage le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor à collaborer pour établir un échéancier qui permettrait au Cabinet et au Conseil du Trésor d'approuver ces mesures budgétaires pour qu'elles puissent être incorporées aux crédits du budget principal des dépenses des ministères et organismes concernés. Il est également d'avis que les initiatives budgétaires fédérales présentées dans le budget principal des dépenses devraient être étayées par des

renseignements fournis dans les plans ministériels de manière à ce que les parlementaires puissent en faire l'examen.

Le Comité comprend que le Parlement autorise les dépenses législatives au moyen de lois. Les renseignements concernant les dépenses législatives sont ajoutés aux documents budgétaires à titre indicatif seulement, et ces dépenses ne sont pas visées par les crédits. Cependant, le montant total du crédit 40 que les parlementaires ont approuvé comprenait des dépenses législatives.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor collabore avec les ministères et organismes pour veiller à ce que les détails des nouvelles dépenses présentées dans le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses apparaissent dans leurs plans ministériels le plus tôt possible.

Recommandation 5

Que les comités permanents pertinents étudient, en fonction de leur mandat, les mesures incluses dans le crédit d'exécution du budget présenté dans le budget principal des dépenses pour l'exercice 2019-2020, et que, pendant cette étude, des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor soient jumelés à des fonctionnaires œuvrant au sein de ministères responsables des mesures budgétaires afin que les parlementaires aient un aperçu significatif des nouvelles mesures et de leur mise en œuvre.



CHAPITRE 3 : LA MÉTHODE DE COMPTABILITÉ EMPLOYÉE POUR L'AFFECTATION DES CRÉDITS

3.1 COMPARAISON DU BUDGET DES DÉPENSES AU BUDGET FÉDÉRAL ET AUX COMPTES PUBLICS

« En veillant à ce que les budgets des dépenses soient préparés selon la même méthode que le budget et les comptes publics, on simplifiera et améliorera la reddition de comptes tout le long du cycle financier. »

Stephenie Fox,
Vice-présidente, Normalisation,
Comptables professionnels agréés du Canada
(CPA du Canada), 10 mai 2016

On applique différentes méthodes de comptabilité dans les documents de responsabilité financière publics. À l'heure actuelle, le budget fédéral et les comptes publics sont présentés d'après la méthode de comptabilité d'exercice, alors que le budget des dépenses et les pouvoirs de dépenser connexes (appelés « crédits ») sont calculés en fonction de la comptabilité de caisse modifiée. La méthode de comptabilité employée pour l'affectation des crédits est directement liée à la façon dont le Parlement contrôle les crédits¹⁶. Selon M^{me} Fox, le cycle financier du gouvernement « joue un rôle important en permettant aux entités du secteur public de s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes au public, pourvu que l'information soit compréhensible et établie de façon systématique ».

L'explication ci-dessous illustre la différence entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice. Selon M. Ferguson, « [d]ans la méthode de comptabilité d'exercice, les opérations financières et les autres événements économiques d'une entité sont comptabilisés au moment où ils se produisent plutôt que seulement lorsque l'entité reçoit ou verse des fonds ».

16 Chambre des communes/ OGGO, Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits, septième rapport, 1^{re} session, 41^e législature, juin 2012.

*La **comptabilité de caisse** constate les opérations lorsque l'argent est reçu ou versé par l'entité. Par conséquent, les éléments des états financiers, comme les montants dus au gouvernement, les montants dus par le gouvernement et les autres éléments sans effets sur la trésorerie ne sont pas consignés.*

*À l'autre extrémité du spectre, la **comptabilité d'exercice** tient compte des opérations lorsque l'activité (la décision) qui génère des recettes ou consomme des ressources se produit, sans égard au moment où les montants associés sont reçus ou versés.*

Comme l'a expliqué [M. Ferguson](#), les états financiers du gouvernement fédéral sont établis en comptabilité d'exercice intégrale et respectent toutes les normes comptables du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public. Selon lui, « [l]es ministères n'ont aucune difficulté à travailler en comptabilité d'exercice ». Toutefois, il leur faut également suivre leurs opérations en fonction des prévisions budgétaires, qui, elles, sont établies en comptabilité de caisse.

Certains éléments, comme l'acquisition d'immobilisations corporelles, sont consignés de manières différentes dans le budget fédéral et le budget des dépenses. D'après le budget de 2018 :

Selon la comptabilité d'exercice, le coût pour l'acquisition d'un actif est amorti sur la durée de vie prévue de l'actif, tandis que selon la comptabilité de caisse modifiée, le coût est reconnu à mesure que les décaissements ont lieu. Par exemple, si un bâtiment est acquis et qu'il a une durée de vie utile de 30 ans, la comptabilité d'exercice verra l'amortissement des coûts sur la durée de vie de 30 ans de l'actif, tandis que la comptabilité de caisse indiquera le coût seulement dans les quelques premières années lorsque les paiements sont effectués.

[M. Leswick](#) a souligné qu'« un rapprochement très détaillé des autorisations des dépenses selon la méthode de comptabilité de caisse modifiée et des dépenses définitives enregistrées par les ministères et les organismes selon une comptabilité d'exercice est publié chaque année dans le volume II des comptes publics ». [Il](#) a fait valoir que les différences comptables entre les deux documents sont minimales. Par exemple, la comptabilité d'exercice n'explique que 5 milliards de dollars concernant la différence de 66 milliards de dollars entre le budget fédéral de 2016 et le budget principal des dépenses de cette même année.

Le débat sur les crédits tourne autour de l'application de la comptabilité d'exercice intégrale ou le maintien de la comptabilité de caisse modifiée, mais il existe une gamme d'autres solutions alliant à divers degrés la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice. Par exemple, des méthodes hybrides comme la comptabilité de caisse modifiée, permettent d'apporter des ajustements en fin d'exercice de manière à consigner des éléments sans effets sur la trésorerie comme les comptes créditeurs et



débiteurs. Par ailleurs, la « comptabilité d'exercice modifiée » suit les principes de la comptabilité d'exercice intégrale à l'exception d'une différence notable : elle ne tient pas compte des immobilisations dans les états de la situation financière. Ces immobilisations sont plutôt traitées comme une dépense à part entière au moment de leur acquisition.

3.2 ANCIENNES RECOMMANDATIONS ET MESURES

Le gouvernement fédéral a lancé sa toute première stratégie d'application des politiques de la comptabilité d'exercice et de mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale pour son budget et ses états financiers en 1989¹⁷. Après plusieurs faux départs et des investissements dépassant 600 millions de dollars, le gouvernement a finalement mis en place la comptabilité d'exercice intégrale, et, en 2003, il a présenté pour la toute première fois le budget fédéral¹⁸ et ses états financiers sommaires¹⁹ selon la comptabilité d'exercice intégrale.

La vérificatrice générale du Canada, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes ont recommandé par le passé que le gouvernement fédéral envisage d'utiliser la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits²⁰. En guise de réponse à ces recommandations, le gouvernement a analysé la question, notamment en examinant les méthodes employées par d'autres gouvernements, et a conclu « qu'il n'existe aucune preuve concluante pour étayer l'adoption de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice²¹ ».

Depuis cette réponse, toutefois, le gouvernement fédéral a inclus certains renseignements supplémentaires selon la comptabilité d'exercice dans certains de ses rapports financiers. Par exemple, le budget fédéral de 2018 comprend des tableaux

17 Bureau de la vérificatrice générale du Canada [BVG], « [Chapitre 1, La Stratégie d'information financière - L'état de préparation de l'infrastructure](#) », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada — 2001*, 2001.

18 Ministère des Finances du Canada, « [Archivé - Annexe 6 : Application de la comptabilité d'exercice intégrale aux états financiers du gouvernement fédéral](#) », *Budget de 2003*, 2003.

19 BVG, « [Chapitre 6 — La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière](#) », *2004 mars — Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, 2004.

20 BVG, « [Chapitre 1 — La gestion et le contrôle financiers et la gestion des risques](#) », *2011 juin — Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*; Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, [Le chapitre 1, La gestion et le contrôle financiers et la gestion des risques, du rapport « Le Point » de 2011 de la vérificatrice générale du Canada](#), cinquième rapport, 1^{re} session, 41^e législature, avril 2012; Chambre des communes, OGGO, [Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits](#), septième rapport, 1^{re} session, 41^e législature, juin 2012.

21 OGGO, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, réunion 90, 28 mai 2013, 1105.

complémentaires détaillés établissant des liens entre des mesures annoncées dans le budget et les dépenses prévues pour l'exercice 2018-2019. Le tableau A2.8 présente un aperçu des perspectives concernant les charges de programme, selon la comptabilité d'exercice et ventilé par grande catégorie. Le tableau A2.12, quant à lui, présente des perspectives plus détaillées pour l'exercice 2018-2019, qui comprend un rapprochement complet du budget des dépenses et des dépenses budgétaires. Selon le budget de 2018 :

Le solde budgétaire est présenté selon la comptabilité d'exercice intégrale, les revenus du gouvernement étant constatés au moment où ils sont gagnés et les charges, au moment où elles sont engagées, peu importe le moment où surviennent les rentrées ou les sorties de fonds correspondantes. En revanche, les ressources ou besoins financiers représentent l'écart entre les rentrées et les sorties de fonds de l'État. Cette mesure tient compte non seulement du solde budgétaire, mais aussi des opérations non budgétaires du gouvernement. Ces opérations comprennent les variations des comptes de régimes de retraite des fonctionnaires fédéraux, les changements aux actifs non financiers, les activités d'investissement par l'entremise de prêts, de placements et d'avances, ainsi que les modifications à l'égard des autres éléments d'actif et de passif financiers, y compris les opérations de change.

Pour faciliter la comparaison avec le budget principal des dépenses de 2018-2019, le budget fédéral de 2018 comprend de l'information sur les mesures budgétaires par ministère et organisme présentée en comptabilité de caisse :

[A]fin d'accroître davantage la transparence et la responsabilisation, ce budget comprend un rapprochement détaillé entre les dépenses d'exercice prévues dans le budget de 2018 et les autorisations, ce qui sera indiqué dans le Budget des dépenses prévu de 2018-2019. De façon plus précise, le budget de 2018 comprend : i) un tableau sommaire détaillé décrivant les mesures prévues dans le budget de 2018, par ministère et organisme, selon la comptabilité de caisse (section 4.1); ii) un tableau détaillé rapprochant les dépenses prévues dans le budget de 2018 avec le Budget des dépenses prévues de 2018-2019 (section 4.2).

3.3 AVANTAGES ET DÉFIS DE L'ÉTABLISSEMENT DES CRÉDITS SELON LA COMPTABILITÉ D'EXERCICE

La transition vers la comptabilité d'exercice dans les prévisions budgétaires aurait pour avantage d'améliorer la prise de décisions, l'affectation des ressources, la responsabilité financière et le contrôle parlementaire.

M^{me} Fox a indiqué qu'« [i]l est [...] très difficile de faire le lien entre [les budgets et les états financiers] et les prévisions budgétaires, si celles-ci se fondent encore sur la comptabilité de caisse. Et, s'il est difficile de faire le lien, il est également difficile de déterminer si certains programmes sont réalisés et comment ils le sont. » Selon elle, il y



a des avantages à appliquer une méthode uniforme aux dépenses prévues, qui sont approuvées dans le budget des dépenses, et aux dépenses réelles, dont font état les comptes publics. À son avis, l'uniformité des approches dans les prévisions budgétaires et les comptes publics servirait l'intérêt public, améliorerait la reddition de comptes au public et permettrait au gouvernement de mieux affecter les ressources et de prendre des décisions stratégiques éclairées.

Dans son rapport de 2006 sur la comptabilité d'exercice pour la budgétisation, le Comité a noté que le principal avantage de l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour la budgétisation et l'affectation des crédits est qu'il serait possible de mesurer le rendement des organismes en se fondant principalement sur la gestion des éléments d'actif et de passif et sur le coût total des programmes et des services. En règle générale, les principes de la comptabilité d'exercice portent sur la gestion de l'ensemble des ressources, et non exclusivement sur la disponibilité des fonds ou le solde des flux de trésorerie à court terme. Le recours à cette méthode pourrait également se traduire par l'accroissement de la transparence et de l'exactitude dans les documents financiers du gouvernement, ce qui pourrait contribuer à la prise de meilleures décisions et à des économies dans les ministères²².

Le rapport de 2006 a aussi indiqué que le principal inconvénient que soulève l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'affectation des crédits à l'échelle du gouvernement fédéral est que le changement serait complexe et potentiellement coûteux et qu'il nécessiterait probablement une longue période de transition. Des fonctionnaires du SCT ont repris ces arguments durant l'étude du Comité portant sur le processus des crédits budgétaires. Ils ont aussi dit que les parlementaires et les représentants du gouvernement risqueraient de trouver l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice difficile à comprendre.

Parmi les défis associés à l'adoption de la comptabilité d'exercice pour les prévisions budgétaires, [M^{me} Fox](#) a souligné la modification des processus, les efforts visant à veiller à ce que les intervenants comprennent bien tous ces processus, des gestionnaires de programmes aux représentants élus, et le changement de culture au sein de la fonction publique fédérale. [Elle](#) a expliqué que l'approche actuelle appliquée à l'affectation des crédits — la comptabilité de caisse — est bien ancrée et familière au sein du gouvernement, ce qui laisse croire qu'il faudra du temps et des efforts si le gouvernement fédéral décide d'adopter la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits. [Martha Denning](#), directrice de projets, Conseil sur la comptabilité dans le secteur

22 Chambre des communes, OGGO, [La comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits au gouvernement fédéral](#), sixième rapport, 1^{ère} session, 39^e législature, décembre 2006.

public, CPA du Canada, a convenu que la transition entraînerait un changement de culture au sein du gouvernement fédéral. En outre, [M^{me} Fox](#) a fait valoir que certains éléments ne s'appliqueraient pas à la notion traditionnelle d'affectation de crédits, comme l'amortissement, qui représente l'utilisation à bon escient d'une immobilisation au fil du temps et constitue essentiellement une dotation comptable plutôt qu'une utilisation de fonds. À son avis, le temps, des efforts et la sensibilisation permettront de relever ces défis, sans compter que d'autres gouvernements importants sont parvenus avec succès à utiliser la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits.

[M^{me} Fox](#) a expliqué que « [l]a comptabilité d'exercice s'étend à toutes les composantes du bilan ». Elle a expliqué que « lorsque les crédits sont établis selon la comptabilité d'exercice, toutes les composantes du bilan et de l'état des résultats, y compris les actifs, passifs, revenus et charges, sont gérées ». Elle a indiqué que l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'affectation des crédits améliorerait la gestion des ressources et la reddition de comptes en donnant un portrait détaillé des ressources qu'utilise le gouvernement, comparativement à la comptabilité de caisse. Selon [M^{me} Fox](#), « [i]l est important de disposer de ce tableau d'ensemble pour gérer toutes les ressources au lieu de se limiter à gérer la trésorerie ». [Elle](#) a ajouté, « en l'absence de la comptabilité d'exercice, [...] vous n'accord[ez] pas assez d'attention au long terme » tout en expliquant que l'une des répercussions négatives de la gestion selon la comptabilité de caisse ou la gestion à court terme est que le gouvernement maintient « la tendance à s'endetter davantage et à transmettre le passif aux générations futures au lieu de s'en occuper tout de suite et de planifier dès aujourd'hui les incidences des engagements pris ».

[M. Ferguson](#) a fait valoir que l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice serait « une approche beaucoup plus simple », malgré la période de transition inévitable. « Cela veut dire qu'on n'a plus besoin de suivre à la fois les dépenses comptables et les dépenses par rapport au Budget principal des dépenses. » D'après [lui](#), en fin de compte, les parlementaires devront comprendre les crédits sur lesquels ils doivent se prononcer quand ceux-ci seront présentés en comptabilité d'exercice plutôt qu'en comptabilité de caisse. Il a ajouté qu'il serait important que le SCT et le gouvernement trouvent des moyens pour contrôler les crédits votés au moyen de la comptabilité d'exercice.

[M^{me} Denning](#) a expliqué qu'en établissant les crédits au moyen de la comptabilité d'exercice, le gouvernement obtient l'autorisation d'utiliser les ressources publiques afin d'atteindre un résultat donné. Cette méthode accorde un plus grand pouvoir et rattache l'affectation de crédits au rendement d'un ministère qui a des revenus, des dépenses et des réalisations qui dépendent de ces revenus et dépenses. [M^{me} Fox](#) a fait valoir que



l'argent liquide n'est que l'une des ressources dont dispose le gouvernement et que la gestion de l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice permet de tenir compte de l'ensemble des ressources dont le gouvernement est responsable. Selon elle, si le gouvernement applique uniquement la comptabilité de caisse, il se soucie uniquement du prochain exercice, alors que s'il tient compte du passif total à long terme, le gouvernement reconnaît qu'un engagement pris aujourd'hui engendre des coûts dans l'avenir. Elle a cité l'exemple du passif au titre des pensions : selon la comptabilité de caisse annuelle, le gouvernement paie un certain montant pour financer le passif au titre des pensions ou les pensions de ses employés, mais selon la comptabilité d'exercice, il serait obligé de tenir compte des dépenses à long terme liées au passif au titre des pensions.

3.4 AUTRES GOUVERNEMENTS

Les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario et les gouvernements nationaux du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie appliquent tous la comptabilité d'exercice à l'affectation de leurs crédits. Selon [M^{me} Fox](#), d'après un examen des pratiques d'autres gouvernements, CPA du Canada estime que l'établissement des crédits selon la comptabilité d'exercice constitue une « pratique exemplaire ». [M^{me} Fox](#) et [M^{me} Denning](#) ont toutes deux encouragé le gouvernement fédéral à s'inspirer de l'expérience de ces gouvernements.

D'après [M^{me} Denning](#), à l'issue d'une étude sur d'autres démocraties de type Westminster, CPA du Canada a noté que la Nouvelle-Zélande a été la première à appliquer cette approche et que l'information qu'elle publie est facile à comprendre et à suivre. Elle a expliqué que la Nouvelle-Zélande « exige de tous les ministères et organismes de présenter leurs plans en comptabilité d'exercice intégrale : voici les recettes que nous percevons, voici ce que nous dépenserons et voici les programmes qui expliquent ces dépenses et les résultats que nous attendons », et que le gouvernement donne ensuite aux ministères et aux organismes, au moyen de l'affectation de crédits, les pouvoirs nécessaires pour générer leurs recettes, pour engager des dépenses et pour atteindre leurs résultats.

En ce qui concerne l'Australie, [Alan Greenslade](#), premier sous-secrétaire, Financial Analysis, Reporting and Management, Gouvernement de l'Australie, a expliqué que « [t]out est géré selon la méthode de la comptabilité d'exercice, et l'argent dérive de cela [...] Cela provient des mêmes budgets des dépenses, du même processus. » [Lembit Suur](#), premier sous-secrétaire, Governance and Public Management, Gouvernement de l'Australie, a fait valoir que « [l]es projets de loi de crédits qui remontent à trois ans ou plus deviennent maintenant automatiquement caducs, donc la capacité des gens de

puiser de l'argent à même d'anciens crédits parlementaires émis par le Parlement [selon la comptabilité d'exercice] a été limitée également ». Il a expliqué que cette approche représente une des solutions permettant de gérer les montants d'argent détenus dans le système²³.

Selon [M. Helgeby](#), l'expérience de l'Australie montre que les ministres « semblent plus à l'aise à parler d'argent, parce que, d'une façon, c'est un concept plus facile à utiliser » et, par conséquent une « grande partie du débat public, en quelque sorte, est toujours axée sur la version monétaire de nos chiffres ». Toutefois, [il](#) a indiqué que « la valeur de la comptabilité d'exercice et des concepts de la comptabilité d'exercice réside dans la profondeur qu'ils donnent aux états financiers et dans les possibilités qu'ils offrent pour l'analyse financière ». Il a ajouté que « les crédits pour les ministères tiennent simplement à la façon la plus sensée d'acheminer des ressources à la bonne place de sorte que les gens puissent offrir des programmes, de façon à ce que le Parlement soit heureux de s'être acquitté de sa responsabilité consistant à s'assurer que l'argent est puisé à même le trésor au terme d'une affectation appropriée ».

En ce qui concerne l'Ontario, [M. Orencsak](#) a indiqué qu'« [e]n publiant le Budget des dépenses et les Comptes publics selon la même base, le gouvernement est en mesure de bien décrire les plans, certes, mais aussi les progrès réalisés à l'égard de ces plans ».

3.5 CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA TRANSITION

Si le gouvernement décide d'appliquer la comptabilité d'exercice à l'affectation des crédits, il devra tenir compte de certaines considérations concernant la transition.

[M^{me} Fox](#) a fait valoir que le passage à l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice engendrerait des coûts de formation et de transition, qu'il faudra assumer et dont il faudra tenir compte dans la planification. Elle a également affirmé que la période de transition risque d'être assez longue. Selon [M. Helgeby](#), « [l]'ampleur du changement — le système, les gens, la compréhension — ne peut être sous-estimée ni autrement négligée ».

[M^{me} Fox](#) a indiqué, en ce qui concerne l'Ontario, que « [l]a Commission [ontarienne de révision des pratiques financières] avait proposé [en 1995] de passer à la comptabilité d'exercice intégrale pour les trois piliers, c'est-à-dire les comptes publics, le budget et les prévisions budgétaires, qui étaient tous établis en comptabilité de caisse. [...] entre le

23 Selon le [ministère des Finances du gouvernement de l'Australie](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], les crédits annuels non dépensés ne deviennent pas caducs à la fin de l'exercice financier. Ces crédits demeurent disponibles jusqu'à ce qu'ils soient dépensés ou jusqu'à la fin de la période d'autorisation. Les lois de crédits annuelles prennent habituellement fin trois ans après leur adoption par le Parlement.



moment où la décision a été prise et celui où a pris fin la conversion intégrale des trois piliers du cycle, il a fallu attendre neuf ans. » Cette transition a également nécessité des changements aux systèmes financiers. Elle a ajouté qu'une grande partie de la transition résidait dans le changement de culture et a cité l'expérience d'un employé de CPA du Canada qui travaillait pour le gouvernement de l'Ontario à l'époque, en expliquant qu'« une fois [le changement] recommandé et approuvé, puis adéquatement planifié, les choses se sont faites sans trop de heurts, d'après lui ».

M. Orencsak a confirmé qu'il a fallu près de 10 ans pour mettre entièrement en place un système intégral de comptabilité d'exercice en Ontario. Le gouvernement provincial l'a d'abord appliquée au budget et aux comptes publics, puis au budget des dépenses. Au cours de cette période, la province a pris le temps nécessaire pour mener de vastes consultations afin d'assurer une bonne transition, laquelle a été appuyée par un renforcement des capacités, de la formation et le remplacement des systèmes. Il a fait observer que les consultations ont pris de nombreuses formes, notamment par l'intermédiaire des travaux du comité responsable du budget des dépenses de l'Assemblée législative. En outre, il a indiqué que les modifications instaurées dans le cadre de la nouvelle mise en place d'un système d'information financière intégré et pangouvernemental ont été essentielles à la réussite de la transition.

M. Sunderland a affirmé qu'il s'est écoulé, au Royaume-Uni, environ trois ans entre la formulation d'une proposition solide concernant l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice et le moment où cette méthode a été mise en place. Il a ajouté que la transition a donné lieu à certains défis de nature technique de même que des défis liés à la portée de ce qui était inclus dans les crédits, ou les postes budgétaires. Il a toutefois noté que la transition n'a pas été un exercice très coûteux.

3.6 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Certains témoins ont encouragé le gouvernement fédéral à appliquer la comptabilité d'exercice à l'affectation des crédits dans les budgets des dépenses de manière à accroître la reddition de comptes financière, le contrôle parlementaire et le contrôle financier grâce à une meilleure affectation des ressources et à l'amélioration de la prise de décisions. Des experts ont exhorté le gouvernement à s'inspirer des pratiques exemplaires adoptées par d'autres gouvernements, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, l'Ontario et la Colombie-Britannique, afin d'orienter l'approche que prendra le Canada pour mettre en place cette méthode de comptabilité.

Le Comité est d'avis qu'il est possible de moderniser la manière dont le Parlement approuve l'allocation des ressources aux ministères et aux organismes. Il encourage le

gouvernement fédéral à analyser de plus près la possibilité d'appliquer la comptabilité d'exercice au budget des dépenses au moyen d'un projet pilote visant des ministères en particulier, comme Services publics et Approvisionnement Canada. Ce projet pilote constituerait une approche prudente permettant d'évaluer l'établissement du budget des dépenses selon la comptabilité d'exercice avant d'engager d'importantes ressources du gouvernement et d'évaluer les avantages de cette méthode et les obstacles qu'elle engendre. Services publics et Approvisionnement Canada serait le ministère tout indiqué pour le projet pilote puisqu'il gère un vaste portefeuille d'immobilisations. Par ailleurs, Services publics et Approvisionnement Canada est l'un des principaux ministères relevant du Comité; par conséquent, le Comité serait en mesure d'examiner de près la mise en œuvre du projet pilote et ses répercussions tant sur le Ministère que sur le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada mène un projet pilote sur l'établissement des crédits budgétaires d'un ministère choisi selon la comptabilité d'exercice.

Recommandation 7

Que, pour accroître le contrôle parlementaire, conformément au rapport de 2012 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes portant sur le processus des crédits budgétaires et au commentaire du vérificateur général sur les audits financiers de 2017-2018, les comités parlementaires permanents revoient les programmes législatifs de manière cyclique pour évaluer leur efficacité.



CHAPITRE 4 : ADOPTER UNE STRUCTURE DE CRÉDITS FONDÉS SUR L'OBJET

« Il [...] est plus utile [aux parlementaires] de connaître les résultats ou les objectifs souhaités par le gouvernement afin de se prononcer. »

Alex Smith,

Analyste financier,

Bureau du directeur parlementaire du budget, 20 juin 2017

4.1 LA STRUCTURE DES CRÉDITS

Le Parlement approuve et contrôle les dépenses au moyen de l'affectation de crédits. Selon l'approche actuelle, le Parlement contrôle l'affectation des crédits pour chaque ministère et organisme par l'intermédiaire de crédits distincts fondés sur la nature des dépenses prévues, par exemple : dépenses en capital, dépenses de fonctionnement ou subventions et contributions. M. Pagan a indiqué que le Parlement approuve, à l'heure actuelle, au total 200 crédits.

Une autre manière de contrôler l'affectation de crédits consisterait à utiliser une structure de contrôle de crédits fondés sur l'objet ou liés aux programmes. Les responsabilités essentielles des ministères, auparavant appelées objectifs et résultats, englobent plusieurs programmes connexes. Par exemple, une responsabilité essentielle pour Services publics et Approvisionnement Canada est « Paiements et comptabilité » et « Administration de la paye fédérale » est un exemple d'un programme sous cette responsabilité essentielle. Ainsi, les parlementaires pourraient voter au niveau de l'objet, par exemple sur la responsabilité essentielle « Paiements et comptabilité », ou au niveau du programme, par exemple sur le programme « Administration de la paye fédérale ». Dans son étude de 2012 sur le processus des crédits budgétaires, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les crédits liés aux programmes établissent un lien entre le contrôle parlementaire et les objectifs et les résultats des programmes. Dans son rapport final, Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits, le Comité a recommandé que « le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada passe à un système où les prévisions budgétaires et les lois de crédits connexes sont fondées sur les activités de programme ».

Selon un document de 2016 produit par le SCT au sujet de la réforme du processus des crédits budgétaires, *Outiller les parlementaires avec de la meilleure information*, « [l]es structures des crédits votés pour chaque ministère devraient rejoindre les parlementaires. En reliant de plus près les programmes aux crédits votés, on peut avoir une discussion plus éclairée sur les priorités ministérielles en matière de dépenses ». Le SCT ajoute :

[L]e Parlement contrôle actuellement l'attribution des crédits en fonction de la nature des dépenses prévues [...] et les ministères donnent des détails sur l'objet des dépenses prévues, à titre indicatif. Dans le contexte des structures de crédits existantes, les ministères disposent d'une certaine latitude pour réaffecter des fonds d'un programme à l'autre au sein d'un même crédit, compte tenu des circonstances sur le terrain (p. ex. rajustement de l'échéancier d'un projet, modification d'un contrat, degré de participation différent d'un partenaire). Cette latitude leur permet de réduire au minimum les fonds inutilisés.

M. Pagan a souligné que d'autres gouvernements ont adopté la structure de « crédits fondés sur l'objet » pour que les parlementaires aient un portrait plus clair de la manière dont les ressources participent à la réalisation de chaque programme. Par exemple, en Ontario, les crédits sont liés aux programmes. Selon M. Orenacsak, « la *Loi sur l'administration financière* [de l'Ontario] établit le processus aux termes duquel les crédits votés et les crédits législatifs doivent être autorisés. En outre, la loi limite les débours de fonds publics liés à ces crédits et établit que les débours en découlant ne doivent pas servir à une fin autre que celle visée par son autorisation. » Il a expliqué que les crédits du gouvernement de l'Ontario sont examinés et approuvés par son Conseil du Trésor ministère par ministère. Il a ajouté que la structure permet une certaine latitude et un degré de détail qui peut varier d'un crédit à l'autre. Toutefois, il a précisé « qu'un nombre assez important de détails de programme [...] sont associés [aux crédits] ».

4.2 PROJET PILOTE SUR LES CRÉDITS FONDÉS SUR L'OBJET

Transports Canada est le seul ministère à avoir participé à un projet pilote visant à évaluer les répercussions d'une structure de crédits fondés sur l'objet pour les subventions et les contributions. Ce projet pilote a été lancé en réponse à la recommandation formulée en 2012 par le Comité sur la mise en place de crédits liés aux programmes. Toutefois, le projet pilote a d'abord été conçu pour évaluer les crédits fondés sur les résultats avant d'être modifié pour étudier les crédits fondés sur l'objet; il s'agit, dans les deux cas, de structures offrant des renseignements plus agrégés que ceux présentés dans la structure de crédits liés aux programmes recommandée par le Comité.



Dans le budget principal des dépenses de 2015-2016, Transports Canada n'avait qu'un seul crédit pour l'ensemble de ses subventions et contributions, pour un total de 683 millions de dollars, un montant qui incluait six subventions distinctes et 20 contributions différentes.

Dans le cadre de ce projet pilote, Transports Canada disposait, pour le budget principal des dépenses de 2016-2017 et le budget principal des dépenses de 2017-2018, de trois crédits distincts pour ses subventions et contributions, selon son architecture d'alignement des programmes²⁴. [M. Pagan](#) a indiqué que les crédits distincts appliqués dans le projet pilote étaient fondés sur les modalités de chaque programme de subvention. [Il](#) a expliqué que le Ministère avait un crédit distinct pour les subventions et les contributions liées aux portes d'entrée et aux corridors qui s'élevait à 258 millions de dollars; un crédit distinct pour les subventions et les contributions liées aux infrastructures de transport qui s'élevait à 103 millions de dollars et un troisième crédit qui regroupait les autres besoins plus petits. Selon [M. Pagan](#), « le ministère pourra séparer ces ressources et présenter des résultats spécifiques à chaque crédit [...] De cette manière, cela donnera un aperçu plus spécifique et plus axé sur ces programmes. » Plus récemment, le budget principal des dépenses de 2018-2019 présentait la répartition des dépenses prévues en fonction du cadre ministériel des résultats révisé.

[M. Pagan](#) a fait observer que le SCT a cerné deux grands risques associés à la transition vers les crédits fondés sur l'objet :

- la complexité accrue et la rigidité liées à la gestion des flux de trésorerie entre les programmes axés sur la demande, deux difficultés qui pourraient nuire à la prestation des programmes et des services;
- les coûts et l'aspect pratique des changements aux systèmes financiers et aux processus opérationnels.

Au sujet de la manière dont le projet pilote a été mis en place, il a affirmé que, « [e]n plus de ces facteurs de risque, [le SCT a] examiné plusieurs autres critères, notamment le nombre de programmes à l'intérieur d'un crédit existant et la présence d'irrégularités ou de hausses brusques des activités qui pourraient exercer une pression sur le plafond des crédits disponibles durant l'exercice financier ». D'après lui, il s'agit des principales raisons pour lesquelles le SCT a limité le projet pilote aux crédits liés aux subventions et contributions de Transports Canada. Toutefois, en 2012, Kevin Page, directeur parlementaire du budget, a conseillé au Comité durant son étude sur le processus des

24 Gouvernement du Canada, [Projet pilote selon une structure de crédits fondée sur l'objet 2018-2019](#).

crédits budgétaires que les parlementaires seraient davantage incités à examiner de près les dépenses du gouvernement et trouveraient leur travail plus significatif s'ils votaient sur les activités de programme plutôt que sur les dépenses en capital, les dépenses de fonctionnement, et les subventions et contributions.

Selon le [ministre Brison](#), à ce jour, le projet pilote a produit des résultats positifs. [M. Pagan](#) a indiqué que le projet n'a nécessité aucune formation particulière et n'a engendré aucun problème en ce qui concerne le système financier. Selon [André Lapointe](#), sous-ministre adjoint, Services généraux et dirigeant principal des dépenses, ministère des Transports, il a été relativement simple de mettre en œuvre le projet pilote, et ce, à des coûts peu élevés.

Avant de lancer le projet pilote à Transports Canada, le SCT a souligné que des ajustements aux systèmes et aux processus du Ministère, du SCT et du receveur général seraient nécessaires. En fait, il n'a fallu que des coûts initiaux minimes pour modifier les systèmes et les processus financiers et pour assurer la formation du personnel; ces dépenses ont d'ailleurs été absorbées par les ressources existantes du Ministère. Le SCT a également noté que le projet pilote n'a entraîné aucun changement dans la nature et la fréquence des travaux parlementaires concernant le budget des dépenses et les crédits²⁵.

En 2016, [M. Pagan](#) a affirmé au Comité que le projet pilote ne visait qu'un seul ministère, mais que la deuxième phase en élargirait la portée de manière à inclure d'autres crédits, plus particulièrement les crédits pour les dépenses de fonctionnement, en vue de mieux comprendre les coûts et les avantages de la nouvelle approche. Le [ministre Brison](#) a aussi indiqué à l'époque que le projet pilote sur les crédits fondés sur l'objet s'élargirait pour inclure d'autres programmes. À ce jour, aucun autre ministère ou organisme n'a été inclus dans le projet pilote.

4.3 ÉTABLIR UN ÉQUILIBRE ENTRE LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET LA SOUPLESSE ADMINISTRATIVE

Les crédits fondés sur l'objet peuvent fournir de meilleurs renseignements aux parlementaires. S'exprimant au sujet du projet pilote, le [ministre Brison](#) a dit au Comité que cette approche permettra au Parlement de mesurer plus facilement les résultats et qu'elle représentera un changement important en ce qui concerne l'efficacité du gouvernement en général. [Il](#) a fait valoir que cette information serait « bonne pour une

25 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réforme du Budget des dépenses : Crédits fondés sur l'objet de Transports Canada*, 19 juin 2018 [document de référence présenté à OGGO, 14 juin 2018].



bonne gouvernance et bonne sur le plan de la transparence à l'endroit du Parlement ». Le [ministre Brison](#) et [M. Pagan](#) ont tous deux indiqué que la ventilation des crédits au moyen de rapports fondés sur les objectifs donne aux parlementaires « une perspective plus claire » sur les dépenses ministérielles engagées à des fins précises. Par ailleurs, M. Pagan a fait valoir que cette approche fournirait des renseignements plus détaillés sur les fonds inutilisés.

D'avis semblable, [M. Smith](#) a souligné que les crédits fondés sur l'objet ou les résultats que compte obtenir le gouvernement ont plus de sens aux yeux des parlementaires. En outre, [M. Askari](#) a noté que « l'approbation [...] fondée sur les programmes et non sur les crédits [actuels ...] sera une mesure positive par rapport au contrôle exercé par le Parlement sur les dépenses ». Selon [M. Fréchette](#), « [i]déalement, ce devrait être un processus d'approbation programme par programme ». Il a fait valoir que, de cette manière, il est « plus facile, par exemple, d'examiner un programme et le montant qui y est associé, puis un autre et ainsi de suite ».

Selon le SCT, le projet pilote a renforcé la capacité et les pratiques de prévision de Transports Canada. Toutefois, de l'avis de [M. Pagan](#), le fait de décomposer les gros crédits en crédits plus petits, les crédits selon l'objet, risquerait de miner la capacité des organismes à gérer leurs fonds à même un crédit. Dans le cas du projet pilote, cette approche a limité la capacité de Transports Canada de réagir aux pressions en cours d'exercice en raison des limites imposées par la valeur totale de chaque crédit et le nombre de programmes regroupé sous chaque crédit²⁶.

[M. Lapointe](#) a affirmé que le Ministère a dû porter une plus grande attention à l'évolution des programmes dans chaque crédit. Plus particulièrement, [il](#) a fait part des préoccupations du Ministère au sujet de la capacité de gérer et de prévoir la grande quantité de subventions et de contributions en cours d'exercice. [Il](#) a expliqué que le changement dans la structure des crédits a modifié la manière dont les fonds peuvent être réaffectés au cours de l'exercice, de sorte que le Ministère a dû faire très attention aux fonds qui pouvaient être transférés au sein de chaque crédit et au moment où ces transferts avaient lieu. Par exemple, Transports Canada gère certains programmes axés sur la demande qui connaissent des augmentations au cours de certains exercices et, dans ces cas, le Ministère peut prendre des fonds excédentaires d'un programme et les

26 Il est important de noter que le gouvernement peut présenter des budgets supplémentaires des dépenses pour déplacer des fonds entre crédits ou allouer des fonds supplémentaires aux organisations fédérales. Il n'y a pas de limite quant au nombre de budgets supplémentaires des dépenses que le gouvernement peut présenter. Par conséquent, il serait possible de faire appel aux budgets supplémentaires des dépenses comme mécanisme pour aider les organisations à gérer les fonds entre les crédits afin de répondre aux pressions au cours d'un exercice.

réaffecter à un autre qui a de plus grands besoins. La modification apportée à la structure des crédits dans le cadre du projet pilote a restreint le nombre de programmes où des fonds pouvaient être puisés parce que certains programmes se trouvaient sous des crédits différents. [Il](#) a expliqué que, en 2017, le Ministère a risqué de dépasser les limites d'un crédit en raison de la demande. [M. Orencsak](#), au sujet de la situation en Ontario, a soulevé des considérations similaires : « Plus les crédits sont précis, moins on a de latitude pour transférer de l'argent entre eux, ce qui, de toute évidence, est désavantageux. »

Selon [M. Pagan](#), si la structure de crédits fondés sur l'objet est appliquée, il faudra que les ministères « comprennent les limites de la flexibilité et il faut identifier des façons d'assurer la transparence tout en permettant une certaine flexibilité pour livrer les programmes et les services ». [M. Fréchette](#) a cité la réponse du gouvernement à la recommandation formulée par le Comité en 2012, à savoir « qu'il n'était pas possible de suivre un processus d'approbation programme par programme parce que cela exigerait la tenue de trop de votes ». [M. Pagan](#) a expliqué que l'augmentation du nombre de crédits rendrait la tâche difficile aux ministères et risquerait de faire croître le nombre de fonds inutilisés puisque les ministères n'auraient plus la flexibilité nécessaire pour transférer des fonds. Il a ajouté que le SCT « voudrait examiner les possibilités et identifier une approche équilibrée entre la transparence et la flexibilité ».

Dans la même veine, [M. Smith](#) a fait valoir qu'il est nécessaire d'établir un équilibre entre le contrôle parlementaire et la souplesse administrative. À son avis, les ministères et organismes doivent être en mesure d'apporter des changements en cours d'exercice sans devoir se présenter devant le Parlement à chaque occasion. Il a expliqué qu'il est interdit de dépasser le montant d'un crédit approuvé par le Parlement et que plus un crédit est ventilé en catégories, plus les ministères doivent faire attention à la manière dont ils dépensent l'argent. Par conséquent, il est d'avis qu'une structure détaillée des crédits nécessitera l'application de mécanismes de comptabilité très exhaustifs.

À l'heure actuelle, il est impossible de transférer des fonds d'un crédit à l'autre sans obtenir préalablement l'approbation du Parlement. Comme l'a expliqué [M. Pagan](#), « selon la structure de contrôle parlementaire, même un transfert d'un seul dollar entre crédits nécessite l'approbation du Parlement. Le Conseil du Trésor n'a aucune marge de manœuvre pour approuver un transfert entre crédits sans le consentement du Parlement. » Dans la même veine, [M. Smith](#) a fait observer qu'il risque d'être difficile pour les ministères et les organismes de réagir aux problèmes qui se manifestent au fil de l'exercice s'il leur faut obtenir l'approbation du Parlement chaque fois qu'ils désirent transférer des fonds entre des crédits fondés sur l'objet.



Cependant, [M. Pagan](#) et [M. Smith](#) ont tous deux fait remarquer que certains gouvernements jouissent d'une plus grande souplesse. Selon [M. Pagan](#), le SCT a examiné les pratiques en place dans d'autres gouvernements et a remarqué que la plupart d'entre elles permettent, en cours d'exercice, certains transferts automatiques entre crédits pour des sommes ne dépassant pas un seuil donné. [Il](#) a expliqué que, en Ontario, les crédits sont associés à des programmes et qu'il est possible de transférer des fonds sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une approbation législative. [Il](#) a également fait remarquer que le Québec prévoit un seuil de 10 % dans ses projets de loi de crédits pour permettre le transfert de fonds entre crédits fondés sur l'objet et que les ministères provinciaux doivent signaler ces transferts dans des rapports afin d'assurer la transparence. En outre, il a expliqué que d'autres gouvernements ont mis en place des crédits pluriannuels ou des dispositions améliorées de report afin d'assurer une certaine flexibilité.

[M. Fréchette](#) a souligné que, même si l'on apporte des changements à la structure des crédits, les ministères et les organismes devront toujours réagir à des imprévus ou à des urgences, et c'est pourquoi les budgets supplémentaires des dépenses continuent d'exister. Ces budgets donnent aux organismes une certaine flexibilité par rapport à l'approbation des fonds par le Parlement au cours d'un exercice.

En réponse à une question, [Marcia Santiago](#), directrice exécutive, Secteur de la gestion des dépenses, SCT, a indiqué que le crédit central du Conseil du Trésor, le crédit 5 — Éventualités du gouvernement, pourrait aider à donner une certaine flexibilité aux ministères et aux organismes en cas de changement en cours d'exercice. Toutefois, elle a fait valoir que cette solution s'appliquerait difficilement aux ministères imposants, car le crédit pour éventualités du gouvernement est doté d'un montant relativement peu élevé (750 millions de dollars) comparativement à la valeur des changements pouvant se manifester en cours d'exercice dans les grands ministères disposant de crédits s'élevant à plusieurs milliards de dollars.

4.4 CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA TRANSITION ET LA MISE EN ŒUVRE

En 2016, [M. Pagan](#) a affirmé au Comité qu'il y avait de nombreuses questions complexes à considérer avant de modifier la structure des crédits, notamment en ce qui concerne les cadres comptables et le retrait des crédits du budget principal des dépenses. Il a souligné que « [d]es changements de cette ampleur obligeront le Parlement à modifier sa manière de fonctionner ainsi que la façon dont les ministères publient leurs informations ».

En 2018, [M. Pagan](#) a dit qu'il faudrait de quatre à huit mois supplémentaires pour élargir le projet pilote à d'autres organismes et que ce changement apporterait son lot de complexité. En outre, [il](#) a fait valoir que le SCT pourrait élargir le projet pilote à toutes les subventions et contributions du gouvernement fédéral, ou encore élargir la portée pour inclure les crédits liés aux dépenses de fonctionnement ou en capital. [Il](#) a souligné que les prochaines étapes consisteraient à élargir le projet pilote afin d'inclure plusieurs autres ministères, à consulter les parlementaires de nouveau et à déployer progressivement les changements éventuels à la structure des crédits.

Selon [M. Smith](#), le temps nécessaire pour élargir le projet pilote à d'autres ministères et organismes gouvernementaux dépendra dans une certaine mesure des systèmes de comptabilité en place dans chaque ministère. [Il](#) estime que les systèmes comptables des ministères ne sont pas suffisamment solides pour garantir que les ministères ne dépasseront pas le montant des crédits votés dans le cas où un organisme se retrouverait, par exemple, avec 10 ou 12 crédits fondés sur l'objet.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'une structure de crédits fondés sur l'objet, le SCT a cerné les risques suivants aux processus opérationnels :

- autorisations de programme approuvées par le Conseil du Trésor qui chevauchent des secteurs d'activité;
- gestion des flux de trésorerie entre le dépôt des budgets des dépenses et la fin de l'exercice;
- capacité de répondre à la hausse brusque des besoins de trésorerie²⁷.

En outre, le receveur général a signalé un problème concernant la capacité et le temps requis pour appuyer un changement à la structure des crédits en utilisant le système financier en place, à savoir le Système central de gestion des rapports financiers (SCGRF). Enfin, le SCT a souligné que tout changement apporté à la structure des crédits nécessiterait qu'on apporte des modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*²⁸.

[M. Orencsak](#) a souligné qu'un autre élément dont il faut tenir compte est que « [l]es structures de crédit[s] ne sont pas des constructions statiques; elles changent au fil du temps, au fur et à mesure que des programmes sont instaurés ou modifiés », ce qui

27 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réforme du Budget des dépenses : Crédits fondés sur l'objet de Transports Canada*, 19 juin 2018 [document de référence présenté à OGGO, 14 juin 2018].

28 Ibid.



pourrait avoir des répercussions sur les capacités que devront offrir les systèmes financiers du gouvernement.

Le receveur général utilise le SCGRF aux fins des balances de vérification ministérielle et de la préparation des Comptes publics du Canada. [M. Pagan](#) l'a décrit comme un système financier « désue[t] et boiteux », ce qui rend difficile le changement du code informatique. Selon [M^{me} Santiago](#), le receveur général s'inquiète de tout changement éventuel apporté à la structure de contrôle de « l'ensemble des crédits » et signale qu'un tel exercice aurait un coût prohibitif. Cela dit, les ministères et organismes utilisent des systèmes financiers différents. Par exemple, le SCT utilise un système financier fondé sur SAP pour préparer les budgets des dépenses, alors que Transports Canada utilise Oracle pour produire ses documents financiers.

4.5 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Parlement assure le contrôle des dépenses du gouvernement par l'adoption de lois sur les crédits, qui comprennent des crédits fondés sur la nature des dépenses ministérielles. Afin d'offrir plus de renseignements et de renforcer le contrôle qu'exercent les parlementaires, on a mis à l'essai des crédits fondés sur l'objet dans le cadre d'un projet pilote ne visant qu'un seul ministère. Le Comité encourage le gouvernement à élargir ce projet pilote au-delà des subventions et des contributions en y ajoutant des ministères et organismes ayant des crédits pour dépenses en capital et dépenses de fonctionnement.

Des témoins ont affirmé au Comité que tout changement apporté à la structure des crédits devra ultimement établir un équilibre entre le contrôle parlementaire et la flexibilité des dépenses. Le Comité comprend que les deux principaux risques associés à la modification de la structure des crédits sont la complexité et la rigidité accrues pour les ministères d'assurer la gestion des flux de trésorerie découlant de la ventilation détaillée des crédits, et les modifications qu'il faudra apporter aux systèmes et aux processus financiers de l'ensemble du gouvernement. Par exemple, même si le projet pilote a bien fonctionné avec peu de modifications, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne semble pas avoir la latitude voulue pour l'étendre à d'autres secteurs en raison des limites du Système central de gestion des rapports financiers.

Certaines provinces qui utilisent des crédits fondés sur l'objet ont essayé d'établir un équilibre entre le contrôle parlementaire et la souplesse administrative en adoptant différents mécanismes. Ces mécanismes comprennent des seuils permettant des transferts entre crédits, des crédits pluriannuels et des dispositions améliorées de

report. Le Comité estime qu'une étude approfondie est nécessaire pour déterminer si ces mécanismes pourraient être utilisés au niveau fédéral.

Tout changement apporté à la structure des crédits doit être appliqué de manière progressive et être assorti de mises à jour aux systèmes et aux processus financiers centraux ainsi qu'à ceux des ministères et organismes. Avant de changer la structure des crédits, il y aurait lieu que le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare un plan de mise en œuvre comprenant une ventilation des coûts et un échéancier.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 8

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élargisse le projet pilote sur les crédits fondés sur l'objet de manière à inclure les ministères et organismes disposant de crédits pour dépenses en capital et dépenses de fonctionnement; et que dans la conception de ce projet pilote élargi, le Secrétariat étudie les divers mécanismes disponibles pour trouver un juste équilibre entre le contrôle parlementaire et la flexibilité ministérielle, tel un seuil de 10 % pour permettre le transfert de fonds entre crédits, la mise en place de crédits pluriannuels ou de dispositions améliorées de report.

Recommandation 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général fournissent une estimation des coûts et un échéancier pour la transition totale à une structure de crédits fondés sur l'objet, y compris un plan détaillé sur la mise à jour ou le remplacement du Système central de gestion des rapports financiers, ainsi que des plans d'harmonisation des systèmes financiers des ministères.



CHAPITRE 5 : AMÉLIORER LA PRODUCTION DE RAPPORTS

5.1 CADRE MINISTÉRIEL DES RÉSULTATS

« *[Le Cadre ministériel des résultats] est une façon plus systématique de présenter l'information et d'essayer d'attribuer les ressources de façon plus explicite en fonction des résultats que les ministères essaient d'atteindre.* »

Brian Pagan

Secrétaire adjoint, Secteur de la gestion des dépenses,
Secrétariat du Conseil du Trésor, 22 mai 2018

En juillet 2016, le Conseil du Trésor a adopté sa Politique sur les résultats, qui exige des ministères qu'ils mesurent et évaluent le rendement de leurs programmes, politiques et services et qu'ils en fassent rapport au Parlement de manière transparente, claire et utile. Les objectifs de la Politique sont les suivants :

- contribuer à une meilleure réalisation des résultats à l'échelle du gouvernement;
- permettre une meilleure compréhension des résultats que le gouvernement cherche à atteindre et atteint, ainsi que des ressources utilisées pour y parvenir.

Le quatrième pilier présenté par le SCT dans son rapport intitulé Outiller les parlementaires avec de la meilleure information porte sur la modification des rapports ministériels annuels. L'objectif de la modification était de mieux renseigner les parlementaires sur les dépenses prévues, les résultats attendus et les résultats réels.

Dans le cadre de cette nouvelle politique, les rapports ministériels ont été renommés plans ministériels et rapports sur les résultats ministériels. Ces derniers sont déposés à l'automne et font état, pour chaque ministère et organisme, des résultats atteints au cours de l'exercice précédent comparativement aux objectifs fixés dans les plans ministériels. Les ministères et les organismes ne sont plus tenus d'adopter une architecture pyramidale des activités de programme (qualifiée de « complexe » par M. Pagan); ils doivent plutôt élaborer un cadre ministériel des résultats qui articule la

manière dont les programmes sont harmonisés à leurs responsabilités essentielles. [Derek Armstrong](#), directeur exécutif, Division des résultats, Secteur de la gestion des dépenses, SCT, a affirmé que la Politique a permis de réduire le nombre de sous-programmes et de sous-sous-programmes que comptait l'ancienne architecture des activités de programme, de manière à créer des programmes ayant un meilleur lien avec les résultats ministériels et les responsabilités essentielles des ministères. Il a précisé que le nombre de programmes au sein du gouvernement fédéral est passé de 1 100 à 800, assortis de 1 200 indicateurs. [Il](#) a ajouté que le langage utilisé pour décrire les responsabilités du gouvernement a été simplifié, de sorte que les parlementaires et les Canadiens peuvent plus facilement comprendre ce dont il est question.

[M. Pagan](#) a ajouté que la nouvelle politique offre une meilleure souplesse par rapport à la précédente et qu'elle permet à chaque ministre « d'établir ses propres priorités et d'organiser ses programmes de façon à réaliser ses objectifs ». Le [ministre Brison](#) a fait valoir que les rapports produits conformément à la politique précédente n'étaient pas utiles compte tenu de la qualité de l'information qu'ils contenaient et que seulement quelques personnes en faisaient la lecture malgré la grande quantité de ressources qui étaient nécessaires pour les produire. Il a ajouté que la nouvelle politique simplifie la manière dont le gouvernement fait état des ressources qu'il utilise et des résultats qu'il atteint. Selon lui, les nouveaux rapports accordent davantage d'importance aux indicateurs de rendement et aux méthodes utilisées pour rendre compte des résultats et de la prestation des services, de sorte que l'on puisse exiger des comptes du gouvernement. [M. Askari](#) a convenu que les renseignements présentés dans les rapports ministériels n'étaient pas très utiles et a indiqué que, à l'issue d'une étude menée il y a quelques années, le DPB n'a pas été en mesure d'établir un lien entre les indicateurs de rendement et les modifications des dépenses pour les programmes. Selon lui, on a octroyé des fonds supplémentaires à des programmes qui fonctionnaient mal, alors qu'on a réduit le budget de programmes qui fonctionnaient bien.

[M. Pagan](#) a indiqué que l'élaboration de la nouvelle politique s'est appuyée sur les commentaires des intervenants, notamment le BVG et le DPB et des universitaires. [Il](#) a également expliqué que, selon le nouveau cadre, les ministères et organismes doivent faire le point sur leurs programmes dans leurs plans ministériels et leurs rapports sur les résultats ministériels, et qu'ils doivent ensuite apporter des modifications à leur mesure de rendement et à leur méthode d'évaluation de ces programmes.

[M. Pagan](#) a expliqué que, en plus de la nouvelle politique, le premier ministre a mis sur pied au sein du Cabinet un comité chargé du programme gouvernemental, des résultats et des communications, qui a pour mandat de mettre à l'avant-scène les discussions sur les résultats. Afin d'appuyer les travaux du nouveau comité et d'assurer un contrôle



centralisé du programme lié aux résultats, on a créé en 2016 une unité centrale au BCP nommée « Unité des résultats et de la livraison ».

5.1.1 Évaluation du rendement

À la conclusion de l'exercice financier, chaque ministère et organisme doit évaluer son propre rendement par rapport aux objectifs qu'il avait fixés dans son plan ministériel pour l'exercice. [M. Pagan](#) a expliqué que chaque ministère et organisme doit préparer son propre cadre ministériel des résultats qui est ensuite présenté au Conseil du Trésor par le ministre responsable. En plus de préciser les responsabilités essentielles et les principaux résultats attendus, le cadre doit décrire les indicateurs de rendement que le ministère ou l'organisme utilisera au cours de l'exercice pour évaluer les progrès. Il a ajouté que parmi les principales mesures de rendement de chaque programme qui appuie les responsabilités essentielles des ministères et des organismes, on compte le budget du programme, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) et les plans d'évaluation du rendement pour l'exercice financier en entier.

[M. Pagan](#) a également indiqué que la Politique sur les résultats a ajouté plus de flexibilité au calendrier en ce qui concerne l'évaluation des programmes. Avant 2016, tous les ministères et organismes devaient évaluer chacun de leurs programmes une fois tous les cinq ans, sans égard à leur taille. Selon le SCT, cette méthode n'était pas harmonisée aux besoins des ministères. La Politique donne aux ministères et organismes la possibilité d'« adopter une approche basée sur les risques et sur les besoins en leur permettant de disposer de renseignements pertinents au moment de la prise de décision plutôt qu'à un moment ultérieur défini par une exigence réglementaire ».

Comme l'a affirmé [M. Pagan](#), la Politique a abouti à l'établissement de comités centraux de mesure et d'évaluation chargés de surveiller le rendement et les travaux d'évaluation des ministères et des organismes. La présidence de ces comités a été assurée par des sous-ministres ou des sous-ministres adjoints. En outre, chaque ministère et organisme doit, conformément à la Politique, désigner au moins une personne responsable de la mesure et de l'évaluation du rendement. [M. Pagan](#) a ajouté que « la fonction d'évaluation est distincte de celle de la gestion réelle d'un programme ». Par conséquent, ni l'évaluateur ni le responsable de la mesure du rendement ne sont responsables de l'atteinte des objectifs du programme.

[M. Pagan](#) a également indiqué que la Politique exige des ministères et des organismes qu'ils remplissent, pour chaque nouveau programme, une annexe sur les résultats qui entrent dans le processus des présentations au Conseil du Trésor de manière à « énonce[r] clairement les objectifs à court, à moyen et à long terme, et [à] indique[r] à

partir de quel niveau la mesure des indicateurs retenus signifiera la réussite ». En réponse à une question, [il](#) a dit que, selon la Politique, les ministères et les organismes doivent adopter des modalités de prise de décisions reposant sur les preuves de manière à améliorer les renseignements présentés au Parlement, une obligation qui a mené d'une part à des modifications apportés aux plans ministériels et aux rapports sur les résultats ministériels pour en améliorer l'organisation et la concision et, d'autre part, à la présentation de renseignements facilement accessibles à l'aide d'outils en ligne, comme l'InfoBase du GC.

5.1.2 Autres gouvernements

Des gouvernements d'autres pays ont déployé des efforts pour améliorer l'évaluation du rendement de leurs programmes. [M. Helgeby](#) a indiqué qu'en Australie, par exemple, le gouvernement est en train d'élaborer un nouveau cadre d'évaluation du rendement en introduisant « des plans ministériels, qui sont des documents prospectifs pour des entités, et des états annuels du rendement, qui visent à mettre davantage l'accent sur le rendement que les entités fournissent ». Selon lui, ces deux documents « doivent être considérés comme le point de départ, et par la suite, au moment de rendre des comptes sur les états annuels du rendement, comme point final d'un cycle complet ». [M. Suur](#) a précisé que les modifications apportées aux renseignements sur le rendement sont le résultat de consultations auprès du comité mixte du parlement australien des comptes publics et de la vérification menées sur une période de deux ans en vue « d'améliorer la qualité des renseignements sur le rendement qui sont fournis au Parlement dans le cadre [du] processus d'examen des prévisions budgétaires et [des] rapports annuels ». À son avis, le Parlement australien était mécontent de la qualité globale des renseignements sur le rendement ainsi qu'il souhaitait obtenir plus de clarté et avoir une meilleure idée du rendement et de la façon dont les sommes publiques étaient dépensées.

[M. Sunderland](#) a indiqué que, au Royaume-Uni, les cadres de rendement ont évolué au fil du temps et que, depuis quelques années, le gouvernement met en place « un régime qui regroupe les différents objectifs du gouvernement, dont [ses] engagements ». Il a ajouté que ce nouveau régime assigne des objectifs de rendement particuliers aux différents ministères, comprend un certain nombre d'indicateurs de rendement clés et prévoit la production de rapports sur l'atteinte de ces objectifs de rendement.

5.2 INFOBASE DU GC

L'[InfoBase du GC](#) est un outil interactif de visualisation de données conçu par le SCT, qui « contient plusieurs années de renseignements gouvernementaux, auparavant éparpillés



dans plus de 500 rapports à l'échelle de la fonction publique fédérale ». L'InfoBase du GC a été conçue en 2013 en réponse à une recommandation formulée par le Comité dans son rapport de 2012 sur le processus des crédits budgétaires. À l'époque, le Comité avait recommandé que « le gouvernement constitue une base de données en ligne interrogeable renfermant des informations sur les dépenses des ministères par type de dépense et par programme ». Depuis 2015, l'InfoBase du GC a été améliorée pour faciliter la navigation des informations présentées et rendre ces informations plus utiles pour les parlementaires, les chercheurs et les Canadiens.

L'InfoBase du GC présente des données sur les finances, la gestion des ressources humaines et les résultats de rendement du gouvernement en combinant plusieurs rapports. L'InfoBase du GC assure un alignement des données sur plusieurs années qui prend en compte les changements organisationnels. Toutes les données contenues dans l'outil figurent aussi sous forme brute dans le Portail de données ouvertes du gouvernement du Canada. [M. Pagan](#) a fait valoir que le SCT alimente chaque année la base depuis sa création. [M. Gibson](#) a expliqué que l'InfoBase du GC contient une vaste gamme de données, notamment le nombre total d'employés dans la fonction publique au cours des cinq dernières années, regroupés selon leur province, leur âge, leur sexe, leur langue maternelle et le niveau de leur poste. Il a en outre indiqué que les données tirées des rapports sur les résultats ministériels sont versées dans l'InfoBase.

[M. Gibson](#) a expliqué que l'InfoBase du GC a été créée en se fondant sur les quatre objectifs sous-jacents suivants :

- fournir une source d'information fiable alimentée par des données tirées de sources publiées, comme les Comptes publics du Canada et les documents budgétaires;
- présenter de l'information de manière nuancée et exhaustive;
- présenter des données factuelles, sans interprétation et dénuées d'opinion;
- offrir un outil qui s'adapte continuellement aux besoins des utilisateurs et qui évolue sans cesse.

Un des outils de visualisation de données offerts dans l'InfoBase du GC est le [Suivi budgétaire](#) qui inclut les mesures budgétaires du budget de 2018 et les allocations du Conseil du Trésor à ce jour pour chacune des mesures. Comme l'a expliqué [M. Gibson](#), les données sur ces mesures budgétaires seront mises à jour au cours de l'exercice 2018-2019. Les mesures budgétaires peuvent être classées par organisme ou par

chapitre du budget fédéral de 2018. Par ailleurs, de l'information sur les groupes de clients sera ajoutée de manière à ce que les utilisateurs puissent savoir quelle proportion du budget fédéral de 2018 a été consacrée à des groupes donnés, par exemple les jeunes autochtones. Cependant, les allocations pour les mesures budgétaires annoncées dans le budget de 2018 sont présentées de manière agrégée dans le Suivi budgétaire, qui est moins détaillé que d'autres informations financières disponibles dans InfoBase du GC.

En réponse à une question, [M. Gibson](#) a affirmé que l'InfoBase du GC a été mise sur pied par une seule personne, mais que l'équipe compte maintenant trois membres et que le coût salarial s'élève à environ 400 000 \$ par année. [Il](#) a aussi indiqué que l'espace de stockage de l'InfoBase se trouve à l'interne, mais il a précisé que le SCT envisage le stockage infonuagique afin de permettre la présentation de renseignements plus détaillés.

5.3 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité reconnaît que l'évaluation du rendement est un élément crucial et qu'il faut créer et utiliser de bonnes mesures en vue d'évaluer le rendement des programmes du gouvernement et de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés de manière judicieuse. Les rapports ministériels doivent être publiés régulièrement et doivent être faciles à lire et à comprendre. Les plans ministériels doivent clairement établir, avant le début de l'exercice financier suivant, les résultats attendus et les ressources nécessaires, et les rapports sur les résultats ministériels doivent faire état des résultats atteints et des ressources utilisées à la fin de l'exercice. Le Comité estime également que le renouvellement du financement des programmes qui n'affichent pas un bon rendement devrait être accompagné des modifications qui s'imposent pour en améliorer le rendement.

Bien que le Comité accueille favorablement la nouvelle Politique sur les résultats, il encourage vivement le gouvernement fédéral à s'assurer que chaque ministère et organisme fixe des objectifs concrets pour chacun de ses programmes dans ses plans ministériels, puis rend compte de ses progrès dans la réalisation de ces objectifs dans ses rapports sur les résultats ministériels. De plus, le Comité encourage le gouvernement fédéral à veiller à ce qu'il soit possible de comparer les objectifs d'un programme d'une année sur l'autre, même lorsque l'architecture des programmes des organisations est modifiée, en ajoutant un tableau de comparaison le cas échéant.

Le Comité encourage le Secrétariat du Conseil du Trésor à continuer d'alimenter l'InfoBase du GC avec des données utiles aux parlementaires et aux Canadiens. Il tient



également à souligner qu'il est important de préserver la convivialité de la base de données et de faire la promotion de cet outil auprès des parlementaires et des Canadiens pour qu'un plus grand nombre de personnes l'utilisent.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 10

Que, conformément à la Politique sur les résultats du gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères et organismes incluent dans leurs plans ministériels les objectifs et l'objet du programme ainsi que les mesures d'évaluation du rendement prévues.

Recommandation 11

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor collabore avec les ministères et organismes à l'élaboration de paramètres normalisés pour mesurer le rendement des programmes et développer des indicateurs d'évaluation du rendement.

Recommandation 12

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor renforce sa Politique sur les résultats en encourageant fortement les ministères et organismes à réduire au minimum l'utilisation des mentions « à décider » ou « ne s'applique pas » dans leurs plans ministériels sous les attentes des résultats clés et l'explication des indicateurs de rendement.

CONCLUSION

Le Comité reconnaît que le processus des crédits budgétaires est complexe et peut être difficile à comprendre pour la plupart des parlementaires et des Canadiens. Il comprend que ce processus doit être simplifié et que, dans cet effort, le gouvernement fédéral devrait viser une harmonisation complète du budget fédéral avec le budget principal des dépenses. En outre, le Comité encourage le gouvernement fédéral à envisager l'adoption de pratiques exemplaires mises en place par d'autres parlements, notamment celui de l'Australie.

Le Comité est convaincu que, si elles sont adoptées, les 12 recommandations formulées dans le présent rapport amélioreront le processus des crédits budgétaires et en faciliteront la compréhension, ce qui permettrait aux parlementaires de mieux contrôler les plans de dépenses du gouvernement. Plus particulièrement, le processus des crédits budgétaires pourrait être amélioré si l'on prenait les mesures suivantes :

- présenter un plan concret et détaillé pour déposer simultanément le budget fédéral et le budget principal des dépenses et s'assurer que ces deux documents contiennent la même information;
- réformer les processus du gouvernement fédéral afin que le Cabinet et le Conseil du Trésor approuvent les mesures budgétaires en tandem, pour qu'elles soient incluses dans le budget principal des dépenses, en vue d'assurer l'harmonisation du budget fédéral avec le budget principal des dépenses;
- suggérer que les comités permanents pertinents étudient, en fonction de leur mandat, les mesures incluses dans le crédit d'exécution du budget présenté dans le budget principal des dépenses pour l'exercice 2019-2020, et que, pendant cette étude, des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor soient jumelés à des fonctionnaires œuvrant au sein de ministères responsables des mesures budgétaires afin que les parlementaires aient un aperçu significatif des nouvelles mesures et de leur mise en œuvre;
- mener un projet pilote sur l'établissement des crédits budgétaires d'un ministère choisi selon la comptabilité d'exercice;



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

- mettre à jour les systèmes centraux de gestion financière du gouvernement fédéral et mettre en place des crédits fondés sur l'objet afin d'améliorer la qualité de l'information et d'assurer un meilleur contrôle aux parlementaires.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport dans le cadre de l'étude du processus des crédits budgétaires. Les transcriptions des séances publiques sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Bibliothèque du Parlement Raphaëlle Deraspe, analyste Lindsay McGlashan, analyste Édison Roy-César, analyste	2016/02/25	3
Bureau du vérificateur général Richard Domingue, directeur principal Michael Ferguson, vérificateur général du Canada Karen Hogan, directrice principale	2016/05/10	12
Comptables professionnels agréés du Canada Martha Denning, directrice de projets Conseil sur la comptabilité dans le secteur public Stephenie Fox, vice-présidente Normalisation	2016/05/10	12
Gouvernement de l'Australie Alan Greenslade, premier sous-secrétaire Financial Analysis, Reporting and Management Stein Helgeby, sous-secrétaire Governance & APS Transformation, Australian Department of Finance Lembit Suur, premier sous-secrétaire Governance and Public Management	2016/05/31	17
Conseil du Trésor de l'Ontario Chris Giannekos, sous-ministre adjoint Greg Orencsak, sous-ministre	2016/06/14	22

Organismes et individus	Date	Réunion
Her Majesty's Treasury Gary Hansman, conseiller en matière de budget Steven Melbourne, chef du budget Michael Sunderland, directeur-adjoint par intérim Government Financial Reporting	2016/06/14	22
Ministère des Finances Nicholas Leswick, sous-ministre adjoint Direction de la politique économique et budgétaire Brad Recker, chef principal Analyse et prévision des dépenses, Direction des politiques économique et budgétaire	2016/06/14	22
Secrétariat du Conseil du Trésor L'hon. Scott Brison, C.P., député, président du Conseil du Trésor Yaprak Baltacioglu, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses Marcia Santiago, directrice exécutive Secteur de la gestion des dépenses	2016/10/24	50
Bureau du Conseil privé Siobhan Harty, secrétaire adjointe du Cabinet Affaires parlementaires	2016/11/03	56
Ministère des Finances Nicholas Leswick, sous-ministre adjoint Direction de la politique économique et budgétaire	2016/11/03	56
Secrétariat du Conseil du Trésor L'hon. Scott Brison, C.P., député, président du Conseil du Trésor Yaprak Baltacioglu, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses	2016/11/03	56

Organismes et individus	Date	Réunion
Secrétariat du Conseil du Trésor L'hon. Scott Brison, C.P., député, président du Conseil du Trésor Yaprak Baltacioglu, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses	2016/12/01	64
Bibliothèque du Parlement Mostafa Askari, directeur parlementaire adjoint du budget Bureau du directeur parlementaire du budget Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget Jason Jacques, directeur Analyse économique et financière, Bureau du directeur parlementaire du budget Alex Smith, analyste financier Bureau du directeur parlementaire du budget	2017/06/20	95
Secrétariat du Conseil du Trésor Derek Armstrong, directeur exécutif Division des résultats, Secteur de la gestion des dépenses Andrew Gibson, directeur Analyse des dépenses, Secteur de la gestion des dépenses Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses	2018/05/22	133
Ministère des Transports Karen Cahill, directrice générale Planification financière et gestion des ressources André Lapointe, sous-ministre adjoint, Services généraux et dirigeant principal des dépenses	2018/06/19	142
Secrétariat du Conseil du Trésor Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses Marcia Santiago, directrice exécutive Secteur de la gestion des dépenses	2018/06/19	142

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport dans le cadre de l'étude du Budget principal des dépenses 2018-2019 : crédit 1 sous la rubrique Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, crédit 1 sous la rubrique Bureau du Conseil privé, crédit 1 sous la rubrique Bureau du directeur parlementaire du budget, crédit 1 sous la rubrique Bureau du secrétaire du gouverneur général, crédit 1 sous la rubrique Commissariat à l'intégrité du secteur public, crédit 1 sous la rubrique Commission de la fonction publique, crédit 1 sous la rubrique École de la fonction publique du Canada, crédits 1 et 5 sous la rubrique Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, crédit 1 sous la rubrique Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, crédits 1, 5, 10, 20, 25, 30, 35 et 40 sous la rubrique Secrétariat du Conseil du Trésor, crédit 1 sous la rubrique Sénat, crédits 1 et 5 sous la rubrique Services partagés Canada, crédit 1 sous la rubrique Société canadienne des postes. Les transcriptions des séances publiques sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Commissariat à l'intégrité du secteur public	2018/04/26	128
Joe Friday, commissaire		
Brian Radford, avocat général		
Éric Trottier, directeur des finances		
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	2018/05/01	129
Luc Cassault, dirigeant principal des finances		
Kathleen Fox, présidente		
Jean L. Laporte, administrateur en chef des opérations		
Commission de la fonction publique	2018/05/01	129
Patrick Borbey, président		
Philip Morton, vice-président		
Affaires ministérielles		

Organismes et individus	Date	Réunion
Secrétariat du Conseil du Trésor L'hon. Scott Brison, C.P., député, président du Conseil du Trésor Renée LaFontaine, dirigeante principale des finances et secrétaire adjointe Direction des services ministériels Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses Marcia Santiago, directrice exécutive Secteur de la gestion des dépenses Taki Sarantakis, secrétaire délégué	2018/05/03	130
Bureau du Conseil privé Marian Campbell Jarvis, secrétaire adjointe du Cabinet Politique du développement social Rodney Ghali, secrétaire adjoint du Cabinet Unité de l'impact et de l'innovation Sylvie Godin, dirigeante principale adjointe des finances et directrice exécutive Finances et planification corporative Matthew Shea, dirigeant principal des finances et sous-ministre adjoint Services ministériels Shawn Tupper, secrétaire adjoint du Cabinet Politique du développement économique et régional	2018/05/08	131
Bureau du directeur parlementaire du budget Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget Sloane Mask, dirigeante principale des finances adjointe Jason Stanton, analyste financier	2018/05/08	131

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux L'hon. Carla Qualtrough, C.P., députée, ministre des Services publics et de l'Approvisionnement Marie Lemay, sous-ministre Les Linklater, sous-ministre délégué Marty Muldoon, dirigeant principal des finances Michael Vandergrift, sous-ministre délégué	2018/05/10	132
Services partagés Canada Graham Barr, sous-ministre adjoint principal par intérim Direction de la stratégie Alain Duplantie, sous-ministre adjoint principal et dirigeant principal des finances Services ministériels Ron Parker, président	2018/05/10	132

ANNEXE C

LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport dans le cadre de l'étude du Budget principal des dépenses 2018-2019 : crédits 1, 5, 10, 20, 25, 30, 35 et 40 sous la rubrique Secrétariat du Conseil du Trésor. Les transcriptions des séances publiques sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence canadienne d'inspection des aliments Barbara Jordan, vice-présidente Direction générale des politiques et programmes	2018/06/11	139
Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale Marc A. Giroux, commissaire Errolyn Humphreys, directrice Finances, administration et planification stratégique	2018/06/11	139
Conseil national de recherches du Canada Roger Scott-Douglas, secrétaire général	2018/06/11	139
Ministère de l'Environnement Dilhari Fernando, directrice générale Direction des politiques, de la planification et des partenariats, Service météorologique du Canada	2018/06/11	139
Ministère de l'Industrie Philippe Thompson, sous-ministre adjoint Secteur de la gestion intégrée	2018/06/11	139
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement Colin Barker, directeur Division du bois d'œuvre	2018/06/11	139
Ministère des Finances Adelle Laniel, dirigeante de la gestion financière Directeurat de la gestion financière, Direction des services ministériels	2018/06/11	139

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans Philippe Morel, sous-ministre adjoint Secteur des écosystèmes aquatiques	2018/06/11	139
Ministère des Ressources naturelles John Kozij, directeur général Direction du commerce, de l'économie et de l'industrie, Service canadien des forêts	2018/06/11	139
Ministère des Services aux Autochtones Canada Paul Thoppil, dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution	2018/06/11	139
Ministère des Transports Lori MacDonald, sous-ministre adjointe Sécurité et sûreté Pierre-Marc Mongeau, sous-ministre adjoint Programmes	2018/06/11	139
Secrétariat du Conseil du Trésor Renée LaFontaine, dirigeante principale des finances et secrétaire adjointe Direction des services ministériels Brian Pagan, secrétaire adjoint Secteur de la gestion des dépenses Marcia Santiago, directrice exécutive Secteur de la gestion des dépenses	2018/06/11	139

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 3, 12, 17, 22, 50, 52, 56, 64, 95, 133, 142, 144, 145, 148, 149, 154, 156, 157 et 159 concernant l'étude du Comité sur le processus des crédits budgétaires, réunions n^{os} 128 à 132 concernant l'étude du Comité sur le Budget principal des dépenses 2018-2019 : crédit 1 sous la rubrique Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, crédit 1 sous la rubrique Bureau du Conseil privé, crédit 1 sous la rubrique Bureau du directeur parlementaire du budget, crédit 1 sous la rubrique Bureau du secrétaire du gouverneur général, crédit 1 sous la rubrique Commissariat à l'intégrité du secteur public, crédit 1 sous la rubrique Commission de la fonction publique, crédit 1 sous la rubrique École de la fonction publique du Canada, crédits 1 et 5 sous la rubrique Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, crédit 1 sous la rubrique Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, crédits 1, 5, 10, 20, 25, 30, 35 et 40 sous la rubrique Secrétariat du Conseil du Trésor, crédit 1 sous la rubrique Sénat, crédits 1 et 5 sous la rubrique Services partagés Canada, crédit 1 sous la rubrique Société canadienne des postes, et réunion n^o 139 concernant l'étude du Comité sur le Budget principal des dépenses 2018-2019 : crédits 1, 5, 10, 20, 25, 30, 35 et 40 sous la rubrique Secrétariat du Conseil du Trésor) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Tom Lukiwski

RAPPORT DISSIDENT DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA

« Vu la création du Crédit central 40 du Conseil du Trésor, le Parlement a été incité à autoriser l'affectation de fonds à de nombreuses mesures qui, annoncées dans le budget de 2018, n'avaient pas encore fait l'objet du processus de présentation au Conseil du Trésor. Il en résulte une réduction de la capacité des parlementaires d'examiner et de superviser les dépenses du gouvernement. Il ne semble pas que ce changement de procédure ait accéléré la mise en œuvre par le gouvernement des mesures budgétaires. »¹

– Directeur parlementaire du budget

Le Parti conservateur du Canada (PCC) est déçu que la version finale du rapport ne contienne pas plus de recommandations compréhensives basées sur les témoignages qui ont eu lieu durant l'étude sur la réforme du processus d'examen budgétaire. Plusieurs experts ont souligné les lacunes importantes du processus existant et des processus qui pourraient priver le Parlement de la capacité d'examiner et de contrôler le processus de dépense et de reddition de comptes du gouvernement. Cette étude avait le potentiel de changer, de manière réelle et efficace, la façon dont notre gouvernement fait état de ses plans de dépenses aux Canadiens.

Le processus d'examen budgétaire est un important aspect de la surveillance parlementaire, qui repose sur le maintien des valeurs d'ouverture, de transparence et de responsabilisation. Le PCC a fait des recommandations qui auraient renforcé le processus budgétaire et amélioré la transparence des dépenses gouvernementales. Le présent rapport indique les préoccupations liées à l'orientation choisie par le Comité, ainsi que les recommandations du PCC pour combler les lacunes du processus budgétaire.

HARMONISATION DU BUDGET DES DÉPENSES : FAIT ET FICTION

Peut-être que l'aspect le plus décevant de cette étude est que le PLC affirme qu'il y a une harmonisation entre le budget et le Budget des dépenses sans que ce soit vraiment le cas. Pourquoi est-ce important ? Avec l'harmonisation de ces deux documents, il serait plus facile pour les Canadiens et les parlementaires de faire le suivi des dépenses gouvernementales et des engagements en matière de dépenses. Pour le moment, le suivi des dépenses nécessite une comparaison complexe de tous les documents financiers pour savoir comment et où les fonds gouvernementaux sont dépensés. Il est tout simplement irréaliste de s'attendre à ce que le citoyen moyen puisse comprendre ces documents sous leur forme actuelle et, comme cela a été souligné pendant l'étude, il arrive souvent que les parlementaires ne sachent pas non plus comment lire ces documents. En fait, l'ancien directeur parlementaire du budget, M. Jean-Denis Fréchette, a dit qu'il est « [...] très difficile pour les parlementaires de suivre chaque dollar et de demander des comptes au gouvernement sur la mise en œuvre de son plan financier, tel qu'il est présenté dans le budget ».² Il a ajouté que le gouvernement pourrait remédier en partie à ces difficultés s'il « [...] préparait et présentait le budget et les Budgets supplémentaires des dépenses simultanément, et de façon plus cohérente ».³

Des experts et des responsables ont fait des recommandations qui aideraient le gouvernement à réellement harmoniser le budget et le Budget des dépenses. Premièrement, ils ont recommandé que le gouvernement s'engage à fixer une date de dépôt du budget avant la publication du Budget principal des dépenses. Helaina Gaspard et Kevin Page, de l'Institut des finances publiques et de la démocratie, ont dit que « [...] le Canada [devrait] présenter son budget au Parlement au moins deux mois avant le début du nouvel exercice financier et assurer que le Budget principal des dépenses et le budget sont intégrés ». ⁴ Cela serait possible si le processus d'approbation du budget est fait simultanément avec le processus d'approbation du Budget principal des dépenses, ce que MM. Page et Fréchette ont souligné dans leur analyse du processus budgétaire. En moyenne, moins de la moitié des postes annoncés dans un budget figurent dans le Budget principal des dépenses. L'harmonisation de ces deux processus ferait en sorte qu'un plus grand nombre de postes du budget figureraient dans le Budget principal des dépenses pour être approuvés par le Parlement. ⁵ Ainsi, le processus de rapport serait plus rapide et plus exact.

La véritable harmonisation de ces processus pourrait nécessiter l'établissement d'une date fixe afin d'assurer que les ministères peuvent prévoir l'approbation du budget et du Budget principal des dépenses. Cela garantirait que les présentations de programmes sont terminées à temps. L'argument contre une date fixe repose sur la nécessité d'avoir de la flexibilité pour les éventualités, par exemple une récession ou un choc sur le marché mondial. Le président du Conseil du Trésor Scott Brison a confirmé cette préoccupation, disant : « Au fil des ans, par exemple après les événements du 11 septembre et à d'autres moments, le ministère des Finances a effectivement jugé approprié de présenter un budget ou un énoncé économique comportant de nombreuses mesures budgétaires. » ⁶ Cependant, le Règlement permet au gouvernement de demander le report de dates fixes dans des circonstances atténuantes comme celles indiquées par le président. Actuellement, sans date fixe, il se peut que la demande de financement d'un ministère ne soit pas prête à temps pour être prise en compte dans les plans de dépenses du gouvernement. De nombreux experts ont dit soutenir une date fixe pour le budget, de nombreux autres gouvernements comparables utilisant déjà cette pratique. En fait, le Comité OGGO, lors d'une étude précédente sur la réforme du budget des dépenses menée en 2012, a présenté un rapport unanime recommandant une date fixe pour le dépôt du budget.

En conséquence, le PCC recommande :

1. *Que le gouvernement étudie la Recommandation 6 du rapport unanime de 2012 sur la réforme du Budget principal des dépenses, qui est la suivante : Que, dans la mesure du possible, les annonces budgétaires qui concernent un exercice donné figurent dans le Budget principal des dépenses du même exercice et, en conséquence, que le gouvernement dépose son budget à la Chambre des communes au plus tard le 1^{er} février de chaque année, et que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre considère de modifier le Règlement, la procédure et les usages de la Chambre des communes de telle manière que le Budget principal des dépenses soit déposé à la Chambre plus tardivement en mars [...].*

Jusqu'à présent, le gouvernement et les membres libéraux du Comité affirment à tort que l'harmonisation existe grâce à l'utilisation d'un nouveau crédit central, le Crédit d'exécution du budget, ou le Crédit 40 du CT. Malgré le témoignage contraire d'un expert, le gouvernement maintient que l'utilisation de ce crédit harmonise les processus dont il a été question. C'est complètement faux pour les raisons présentées dans la prochaine section de ce rapport.

CRÉDIT D'EXÉCUTION DU BUDGET

Le Crédit d'exécution du budget (CEB), ou le Crédit 40 du CT, est la tentative du gouvernement d'« harmoniser » le budget et le Budget principal des dépenses. Avec ce crédit, les postes du tableau A2.11 du budget de 2018 sont admissibles à un financement par l'intermédiaire du CEB. C'est un crédit forfaitaire, sans aucune limite, s'élevant à plus de 7 milliards de dollars pour l'exercice financier 2018-2019 et dont le vote, la mise en application et la supervision sont à l'entière discrétion du Secrétariat du Conseil du Trésor. De plus, toutes les questions sur les programmes devant être financés par ce fonds doivent être soumises au SCT, peu importe le ministère visé par le programme.

On peut lire dans l'introduction du Budget principal des dépenses de 2018-2019 : « Les fonds seront centralisés jusqu'à ce que les approbations des politiques et des programmes à l'appui soient obtenues. Les affectations seront régulièrement affichées en ligne et déclarées dans les documents du budget des dépenses, de concert avec les affectations provenant d'autres crédits centraux gérés par le Conseil du Trésor. »⁷ Les programmes du tableau A2.11 n'ont pas été officiellement approuvés par le Conseil du Trésor, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de « diligence raisonnable ». On s'attend à ce que le Parlement approuve les programmes non approuvés sans responsabilisation ou assurance que les programmes respecteront les exigences. Faisant une comparaison avec les années précédentes, le DPB écrit : « [...] comme le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé moins de mesures prévues dans le budget de 2018 (13, pour un total de 221 millions de dollars) que dans l'exercice précédent (19, pour un total de 994 millions de dollars), il n'y a eu aucun réel progrès à ce chapitre. »⁸ Disons simplement que l'incapacité du gouvernement à procéder aux dépenses rend cette tentative d'« harmonisation » inutile.

Comme il s'agit d'un nouveau crédit, le PCC croit qu'il serait utile de faire une vérification exhaustive de la façon dont il est utilisé afin de déterminer son efficacité, et si le compromis entre une surveillance parlementaire réduite et une présumée « harmonisation » aide à utiliser le crédit. Une vérification similaire a été faite après l'utilisation du Crédit 35 en 2008, pendant la crise financière, et une vérification du CEB garantirait aux Canadiens que la structure des crédits est utilisée de manière appropriée et produit les résultats attendus par ses maîtres politiques.

Le PCC croit qu'il existe de meilleures façons d'assurer l'harmonisation du budget et du Budget principal des dépenses sans compromettre la surveillance parlementaire. Il est difficile de faire le suivi du financement des postes de ce crédit et, contrairement à d'autres programmes, les parlementaires ne peuvent pas analyser les postes du CEB. Comme les programmes sont à

l'étape de la rédaction, on ne peut pas mesurer leur exécution ou leur succès, contrairement aux programmes soumis au processus du Conseil du Trésor. Kevin Page écrit : « La chose ne manque pas d'ironie, parce qu'on demande au Parlement de faire un chèque et d'autoriser des crédits pour des mesures qui n'ont pas encore été analysées par l'exécutif. »⁹

De plus, le CEB n'est pas sujet à des limites de dépenses, ce qui fait en sorte que le gouvernement en place peut inclure pratiquement toute mesure du budget dans l'utilisation future du crédit, minant à la fois la transparence et la légitimité de son plan de dépenses. Le Budget principal des dépenses vise à préciser les dépenses réelles par ministère. Si l'on permet d'inclure des postes provisoires, les parlementaires votent sur de l'information incomplète et, dans bien des cas, des mesures budgétaires non accompagnées de plans ou de résultats attendus. Cela ne respecte pas la valeur pour les contribuables, et ce n'est certainement pas une harmonisation des cycles budgétaires et de dépenses, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement.

Finalement, l'utilisation de ce crédit n'améliore pas la transparence. L'engagement du gouvernement à publier des mises à jour mensuelles du CEB n'est pas prévu par la loi. Aucune exigence juridique n'oblige le Conseil du Trésor à tenir sa promesse. Contrairement aux autres crédits centraux qui sont présentés dans le Budget supplémentaire des dépenses, les affectations du CEB sont obtenues par le rapprochement du Budget principal des dépenses, le mécanisme de rapport en ligne du SCT, et les budgets de fonctionnement du Budget supplémentaire des dépenses pour le SCT et le ministère recevant les fonds. Bien qu'il existe des tableaux « supplémentaires » précisant les nouvelles affectations, ils ne figurent pas dans le document officiel présenté à la Chambre. Le directeur parlementaire du budget a dit : « [...] les parlementaires devront déterminer si les efforts récents du gouvernement visant à améliorer l'alignement du budget sur les prévisions budgétaires constituent une amélioration dans leur rôle de surveillance et s'ils sont prêts à recevoir une information incomplète et à avoir un contrôle moindre afin que, en retour, le gouvernement puisse accélérer la mise en œuvre des mesures du budget. »¹⁰ L'Opposition refuse catégoriquement ce compromis.

Les parlementaires ont besoin que le gouvernement tienne sa promesse de rapport pour savoir où vont les fonds du CEB. Il importe de noter que ce gouvernement a promis de produire des rapports sur de nombreuses initiatives, dont la construction navale, le système Phénix, les opérations de défense, Postes Canada et d'autres, mais qu'il ne l'a pas fait.

En conséquence, le PCC recommande :

2. *Que, conformément à la pratique établie en 2018 par l'utilisation d'un crédit central similaire pour les postes budgétaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse une vérification exhaustive des programmes ayant reçu des attributions ou des approbations d'attribution dans le cadre du Crédit d'exécution du budget, et que les résultats de la vérification soient rendus publics, comme cela a été fait en 2008.*

3. *Que le Secrétariat du Conseil du Trésor supprime le Crédit d'exécution du budget du processus d'examen budgétaire.*
4. *Que, si le gouvernement maintient le Crédit d'exécution du budget, le Secrétariat du Conseil du Trésor impose une limite financière aux dépenses pouvant être incluses.*
5. *Que tous les postes approuvés pour l'allocation des fonds du crédit central respectent un seuil minimal de diligence raisonnable du Secrétariat du Conseil du Trésor qui, comme un montant de financement a été atteint, comprend des prévisions d'un an pour les plans de dépenses, les mesures de succès prévues et une méthode pour l'utilisation des fonds, en l'absence de soumission.*
6. *Que les postes budgétaires devant être financés au titre du Crédit d'exécution du budget, conformément à la Politique sur les résultats du gouvernement, précisent les objectifs du programme, les mesures de succès prévues et le but, dans les plans ministériels, peu importe le statut de l'approbation.*
7. *Si, au moment de l'approbation des fonds d'un crédit central, les détails du programme et les résultats attendus d'un récipiendaire ou d'un ministère ne figurent pas dans les plans ministériels, qu'un plan de programme identique à ceux fournis dans les plans ministériels soit annexé aux budgets subséquents.*
8. *Que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'engage à traiter les postes du Crédit d'exécution du budget comme un transfert pour que les postes du crédit central puissent être rapportés directement par le ministère visé dans les budgets supplémentaires après la publication et l'approbation du Budget principal des dépenses.*

RAPPORT FIABLE ET TRANSPARENT

Les plans ministériels sont des documents importants, et souvent négligés, fournis par les ministères et précisant leurs objectifs de performance. Déposés dans le cadre de la Partie III du Budget principal des dépenses, les plans ministériels comprennent des indicateurs sur les principaux enjeux liés à leur mandat, de même que des prévisions financières et sur les effectifs. Dans le but de mesurer si les ministères atteignent leurs objectifs ou non, on compare le plan ministériel au Rapport sur les résultats ministériels présenté l'année suivante, qui précise quels sont les objectifs atteints ou non. Le rapprochement de ces deux documents indique qu'il y a de nombreux problèmes avec la façon dont les ministères préparent et mesurent leurs prévisions. Malheureusement, comme c'est le cas avec nombre des réformes proposées par le gouvernement, les modifications aux plans ministériels sont un échec lamentable.

Le premier problème est le changement constant des mesures de la performance des programmes et des activités par les ministères. Dans bien des cas, comme il n'y a pas de processus normalisé pour mesurer les progrès, de nombreux points des plans ministériels sont

accompagnés des mentions « À venir » ou « Sans objet » pour les indicateurs de performance. Très souvent, ces mesures changent d'une année à l'autre, faisant en sorte que les données de mesure sont inutilisables, car elles ne peuvent pas comparées à celles des années précédentes. Le directeur parlementaire du budget a noté cet écart, indiquant une différence significative entre les dépenses précisées dans le budget et les résultats attendus du ministère.¹¹ Cela pose un problème pour les parlementaires et les citoyens qui veulent valider le travail des ministères en question. Pour mettre cette préoccupation en contexte, un rapport publié en novembre par le directeur parlementaire du budget indiquait que près de 50 % des mesures de la performance n'étaient pas accompagnées de résultats, et que 44 % n'étaient pas accompagnées de résultats des années précédentes.¹² L'examen des plans ministériels continue avec l'échec du gouvernement à inclure des mesures budgétaires dans ses plans, en particulier parce qu'il demande l'approbation du Parlement.¹³

Sans données claires et exactes pour mesurer la performance ministérielle, les parlementaires, les Canadiens ou les responsables ne peuvent pas demander des comptes aux ministères. En raison de l'absence de si nombreuses mesures dans les plans ministériels de 2018, les documents présentés n'ont aucune valeur véritable pour le Parlement. Aussi, le PCC encourage vivement le gouvernement à établir immédiatement un système normalisé de mesure de la performance des programmes et des ministères pour que les données recueillies pour l'évaluation des objectifs soient fiables et cohérentes.

En conséquence, le CPC recommande :

9. *Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse au directeur parlementaire du budget tous les détails, ce qui comprend les méthodes d'établissement des coûts, sous-jacents à tous les postes du Crédit central 40 ou du Crédit d'exécution du budget, afin d'assurer que les parlementaires peuvent se fier aux explications du Conseil du Trésor pour approuver ces postes avant un examen exhaustif du programme.*
10. *Que le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que toutes les dépenses de programme figurant dans le Budget principal des dépenses et le Budget supplémentaire des dépenses figurent également dans les plans ministériels, surtout quand le financement a été approuvé avant l'allocation.*
11. *Que le gouvernement adopte la Recommandation 2 du rapport unanime de 2012 du Comité OGGO sur la réforme du Budget des dépenses, qui est la suivante : Que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada passe à un système où les prévisions budgétaires et les lois de crédits connexes sont fondées sur les activités de programme, [et] qu'il assiste les ministères fédéraux dans ce processus [...].*
12. *Que le gouvernement adopte la Recommandation 7 du rapport unanime de 2012 du Comité OGGO sur la réforme du Budget des dépenses, qui est la suivante : Que le gouvernement indique séparément, dans le Budget principal et les Budgets*

supplémentaires des dépenses, tous les nouveaux fonds ajoutés aux crédits avec un renvoi aux sources budgétaires.

COMMENT PROCÉDER À L'AVENIR

Le PCC pense que la comptabilité future doit refléter des investissements tangibles et réalistes. Les documents financiers discutés dans cette étude sont devenus des produits de communication, qui ne permettent pas de déterminer les futures dépenses et de mesurer les résultats de manière fiable. Il est impératif que les documents budgétaires donnent aux Canadiens de l'information exacte et descriptive pour qu'ils puissent prendre des décisions avisées sur les priorités de dépenses du gouvernement. Cela comprend le retour aux pratiques comptables indiquant que les priorités du gouvernement sont conformes au financement réel, pouvant être relié à la source et aux résultats attendus. La ligne entre les annonces de financement du gouvernement et les comptes publics doit être visible sans nécessiter une analyse d'expert. C'est le meilleur moyen d'être responsables devant les Canadiens pour les dollars d'impôt durement gagnés qui sont dépensés par leur gouvernement. Le PCC presse le gouvernement de s'engager envers la vérité en matière de comptabilité. Les fonds publics ne sont pas un outil pour le gouvernement pour manifester ses intérêts politiques. La comptabilité financière doit plutôt être claire, concise et accompagnée de chiffres réels qui identifient les dépenses réelles.

CONCLUSION

Dans le but d'assurer l'intégrité de notre système financier, le gouvernement doit s'engager à apporter de véritables changements. Ça ne doit pas être une autre annonce politique pleine de bonne volonté. Il existe des lacunes claires dans les processus budgétaires du Canada, et elles doivent être comblées. Les Canadiens méritent d'avoir accès à de l'information claire, concise et exacte sur la façon dont le gouvernement dépense leurs dollars d'impôt. Le président du Conseil du Trésor a dit en 2016 : « La responsabilité du Parlement et des comités parlementaires de demander des comptes au gouvernement pour les dépenses du gouvernement est essentielle. Le système n'est pas destiné à être compris. » On ne sait pas vraiment ce qui a changé au cours des deux années qui ont suivi ce témoignage en comité, mais il est évident que le gouvernement ne veut pas vraiment réformer le processus budgétaire. Il veut plutôt offrir des solutions provisoires à des problèmes graves et dire qu'il a réparé le système. La structure de dépenses du gouvernement est obsolète, beaucoup trop compliquée et inutilement lourde. Le PCC espère que le gouvernement va utiliser ce rapport pour préparer la réforme du processus budgétaire.

¹ Kristina Grinshpoon, Tim Scholz, Bureau du directeur parlementaire du budget, *Énoncé économique de l'automne 2018 : Enjeux pour les parlementaires*. 11 décembre 2018

² Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget, *Témoignage*. 1^{re} Session, 42^e Législature, rencontre 95, 20 juin 2017

³ Ibid.

⁴ Helaina Gaspard, Kevin Page, Institut des finances publiques et de la démocratie, *Compared with its peers, Canada's budget process leaves room for improvement*. Globe and Mail. 30 janvier 2018

⁵ Chris Matier, Trevor Shaw, Jason Stanton, Bureau du directeur parlementaire du budget, Budget 2018 : Enjeux pour les parlementaires. 15 mars 2018

⁶ Scott Brison, président du Conseil du Trésor, Témoignage. 1^{re} Session, 42^e Législature, rencontre 50, 24 octobre 2016

⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor, Budget principal des dépenses 2018-2019, Partie I – Plan de dépenses du gouvernement. 16 avril 2018

⁸ Jason Stanton, Bureau du directeur parlementaire du budget, Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2018-2019. 1^{er} mai 2018

⁹ Kevin Page cité par Samantha Wright Allen, Brison's \$7-billion budget vote weakens parliamentary scrutiny of spending: current, ex-PBO. Hill Times. 2 mai 2018

¹⁰ Jason Stanton, Bureau du directeur parlementaire du budget, Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2018-2019. 1^{er} mai 2018

¹¹ Jason Stanton, Bureau du directeur parlementaire du budget, Budget supplémentaire des dépenses (A) 2018-2019. 8 novembre 2018

¹² Ibid.

¹³ Chris Matier, Trevor Shaw, Jason Stanton, Bureau du directeur parlementaire du budget, Budget 2018 : Enjeux pour les parlementaires. 15 mars 2018

Rapport dissident du Nouveau Parti démocratique du Canada

Les efforts pour reformer le processus budgétaire entamé par l'Honorable Scott Brison dans le cadre de son rôle de Président du Conseil du Trésor durant le 42^e parlement offrent des leçons importantes pour toute personne qui souhaiterait réformer les systèmes de base du Parlement, particulièrement lorsqu'ils touchent aussi aux mécanismes de base du Parlement.

Les premiers signes étaient prometteurs. Il y a un large consensus que le processus budgétaire est fortement déficient. Les parlementaires et le public en général ont de la difficulté à comprendre la relation entre les autorisations de dépenses accordées par le Parlement et le programme politique du gouvernement.

C'est en partie à cause de la différence dans les méthodes comptables entre les prévisions budgétaires d'un côté et le budget et les comptes publics de l'autre. C'est aussi en partie à cause du fait que les crédits au sein des estimations ne sont pas catégorisés selon la fonction pour laquelle l'argent est dépensé.

Le problème majeur, cependant, est en lien avec le problème de concordance entre le budget d'une année fiscal et les plans budgétaires de dépenses. Généralement, les gouvernements fédéraux ont choisi de présenter un budget vers la fin du mois de février. Le processus de préparation du budget est hautement secret, même au sein du gouvernement, et peu d'informations à propos de son contenu n'est partagé avec quiconque à l'extérieur du ministère des Finances.

Cela veut dire que les ministères, incluant le Conseil du Trésor, n'ont habituellement aucune connaissance de ce qui sera annoncé dans le budget pendant qu'ils préparent les estimations qui seront présentées à la Chambre des communes. Avant que les changements temporaires ne soient mis en place pour ce parlement, les principales estimations devaient être déposées avant le 1^{er} mars.

Juste avant ou juste après que les prévisions budgétaires ne soient déposées, le nouveau budget venait modifier les priorités politiques et financières du gouvernement, mais ces changements n'étaient pas reflétés dans les principales prévisions que la Chambre allait étudier durant la session du printemps. En effet, il fallait parfois jusqu'à 18 mois ou plus pour que des éléments annoncés dans le budget soient inclus dans le processus d'estimation, causant d'importants décalages entre l'annonce d'un programme par le gouvernement et le moment où il reçoit le financement nécessaire pour le mettre en place.

En d'autres mots, des problèmes dans l'interaction entre les échéances respectives dans le processus de création du budget et des prévisions budgétaires causaient des problèmes (1) dans l'interprétation de la relation entre les documents budgétaires et les priorités du gouvernement, telles qu'énoncées dans le budget et (2) en augmentant les délais entre l'annonce des programmes et leur mise en place.

La façon la plus évidente et prometteuse de résoudre ce problème serait pour le ministère des Finances de partager plus d'information concernant ce qui trouvera dans le budget avec le Conseil du Trésor et les autres ministères pertinents dans les semaines qui précèdent la sortie du budget. Cela permettrait (1) l'inclusion dans les prévisions budgétaires des nouveaux éléments annoncés dans le budget pour l'année où ils sont annoncés et (2) un plus court délai entre le moment où un programme est annoncé et le moment où il reçoit les fonds nécessaires à sa mise en place.

Évidemment, des mesures devraient être prises afin d'assurer la confidentialité de cette information. Il ne s'agit pas, cependant, d'une raison pour empêcher que cette information ne soit partagée. De l'information très sensible est partagée au sein du gouvernement sur d'autres sujets, alors nous pouvons avoir confiance que des mesures de précautions efficaces peuvent être mises en place afin de protéger la confidentialité de cette information.

Cette solution ne demanderait pas de changement aux Règlements ou davantage de coopération par le Parlement. Elle n'implique pas non plus de compromis entre le rôle de surveillance des programmes budgétaires du gouvernement par le Parlement avant d'accorder l'autorisation de dépenser d'un côté, et l'augmentation de la transparence de la comptabilité du gouvernement de l'autre.

Ce genre de proche coopération existe dans les juridictions que le ministre Brison a identifiées comme étant les références en matière de cycles fiscaux bien coordonnés, c'est-à-dire l'Australie et l'Ontario.

Bien que cette solution ne nécessite pas la coopération du parlement, elle demande la coopération du ministre des Finances et de son Ministère. Malheureusement pour la tentative du ministre Brison de réformer ce système, il semblerait que cette coopération n'était pas au rendez-vous.

Même en repoussant la date limite pour déposer les prévisions budgétaires au 16 avril, seulement 221 millions de dollars sur les plus de 7 milliards (3.1%) de nouveaux items budgétaires ont été approuvés par le Conseil du Trésor avant de déposer son Budget principal des dépenses 2018-2019. Cela suggère que les ministères avaient très peu d'informations quant à leurs propositions qui avaient été retenues dans le budget avant que celui-ci ne soit rendu public.

C'est dommage parce que, tel qu'indiqué dans le rapport du Directeur parlementaire du budget intitulé *Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses 2018-2019* :

«Comme l'ont déjà fait remarquer le président du Conseil du Trésor et le DPB, les retards dans la mise en œuvre du budget sont en grande partie attribuables aux processus internes du gouvernement. La simplification de ces processus permettrait au gouvernement de dépenser les fonds plus

rapidement sans que le Parlement doive renoncer à obtenir des informations ou à exercer un contrôle. On ne sait pas exactement ce que le gouvernement entend faire pour régler ce problème. Toutefois, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé moins de mesures prévues dans le budget de 2018 (13, pour un total de 221 millions de dollars) que dans l'exercice précédent (19, pour un total de 994 millions de dollars), il n'y a eu aucun réel progrès à ce chapitre. »¹

On dirait qu'en absence d'une meilleure coopération entre le Ministère des finances, le Président du Conseil du Trésor a cherché à modifier les Règlements afin d'allouer davantage de temps entre la sortie du budget et le dépôt du budget principal des dépenses. On peut présumer que ce temps additionnel, en combinaison avec une modeste augmentation de la coopération de la part du ministère des Finances avant la publication du budget, devait permettre à une portion significative des propositions de dépenses détaillées de nouveaux items budgétaires d'être approuvées par le Conseil du Trésor et d'être incluses dans le budget principal des dépenses.

Plusieurs parlementaires ont donc été surpris lorsque, quelques semaines avant le dépôt du budget principal des dépenses, le Président du Conseil du Trésor a annoncé, via les médias, que les nouveaux items budgétaires n'apparaîtraient pas, comme à l'habitude, dans les budgets ministériels des dépenses après avoir été révisés par le Conseil du Trésor. À la place, le plan était de créer un nouveau Crédit central du Conseil du Trésor, le « Crédit d'exécution du budget », qui allait servir d'autorisation de dépenses pour toutes les nouvelles initiatives budgétaires.

En plus de soulever le spectre d'une autorisation financière avec peu de contraintes, le Crédit d'exécution du budget représente un obstacle rôle de surveillance des dépenses du parlement. Il signifie en effet que le document budgétaire doit remplacer les descriptions des programmes dans les plans départementaux. Cela veut dire qu'un seul comité, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, est responsable de revoir tous les nouveaux items budgétaires du gouvernement, plutôt que d'avoir des comités composés d'experts de leur sujet pour revoir les initiatives budgétaires pertinentes en lien avec leur domaine d'expertise. Le rapport du Comité fait quelques recommandations qui pourraient aider à réduire les impacts de ces conséquences négatives.

Plus important encore, cela voulait dire qu'on s'attendrait des parlementaires qu'ils et elles accordent l'autorisation de dépenser à des programmes avant que ces programmes ne soient passés par le processus rigoureux d'évaluation des coûts du Conseil du trésor. C'est durant ce processus que plusieurs des détails des programmes sont décidés. Le fait que les nouveaux items budgétaires n'aient plus besoin de passer par ce processus avant d'être présentés aux parlementaires pour l'autorisation des dépenses signifie en principe qu'il pourrait être

¹ DPB, [Le Plan des dépenses du gouvernement et le Budget principal des dépenses pour 2018-2019](#), 1 May 2018, p8.

impossible de répondre à certaines questions à propos de comment l'argent sera dépensé à l'intérieur des programmes avant que les parlementaires n'accordent le financement. Ces questions sont sans réponses parce que ces réponses n'ont pas encore été développées. Comme la section 2.2 de ce rapport l'indique, c'était effectivement le cas pour un certain nombre de ministères durant le processus budgétaire 2018-2019.

Cela représente une déviation significative par rapport à la norme et un obstacle sérieux à l'idée d'une réelle surveillance parlementaire; un obstacle rendu nécessaire uniquement par le fait que la ferveur du ministre Brison pour une réforme du processus budgétaire n'est pas partagée par ses collègues, particulièrement le ministre des Finances et le premier ministre.

Le nouveau Crédit d'exécution du budget est en conflit avec le processus actuel d'attribution des crédits et érode sans bonne raison le rôle du parlement comme juge ultime de l'utilisation des fonds publics. Bien que le rapport du comité contienne plusieurs bonnes recommandations, le fait que le rapport ne recommande pas de mettre fin immédiate à ce mécanisme est un échec important.

Il est par conséquent recommandé que :

Le Secrétariat du Conseil du Trésor mette fin à l'utilisation d'un crédit central pour financer de nouvelles initiatives budgétaires

Compte tenu de l'appui multi-partisan sans équivoque à une meilleure concordance entre l'information dans le budget et les crédits, le rapport aurait aussi pu recommander que le budget soit enfin officiellement incorporé dans le processus d'octroi des crédits en déterminant une date, ou une période, pour son dépôt à la Chambre des communes.

Malgré le refus obstiné du gouvernement à envisager une date fixe pour le budget à court terme, ses arguments pour modifier la date limite du dépôt du budget principal des dépenses appuient implicitement un budget à date fixe. On ne peut changer la date de dépôt du budget principal des dépenses pour être mieux synchronisé avec le budget que si l'on a une certaine certitude du moment de la présentation du budget.

Le Comité a écouté le témoignage de M. Alex Smith, analyste financier au Bureau du directeur parlementaire du budget, stipulant que les meilleures pratiques de l'OCDE sont de garantir que le budget est présenté et voté par le Parlement avant le début de l'année financière :

«Selon la pratique actuelle et, à vrai dire, les principes budgétaires exemplaires de l'OCDE, il convient de déposer le budget avant le commencement de l'exercice. Le Parlement devrait voter avant le début de l'exercice, car les dépenses sont déjà

engagées par la suite. Des plans sont déjà en place. Il est très difficile d'apporter des changements ou de faire des observations lorsque les dépenses sont déjà engagées. »²

En réalité, la recommandation de l'OCDE va plus loin, en énonçant que :

«Le projet de budget du gouvernement doit être soumis suffisamment à l'avance au Parlement de façon à ce que ce dernier puisse l'examiner comme il convient. Il ne faut en aucun cas qu'il soit présenté moins de trois mois avant le début de l'année budgétaire. Le budget doit être approuvé par le Parlement avant que l'année budgétaire ne commence. »³

Plutôt que d'aller vers un système qui voit la conclusion de davantage d'éléments la planification financière de l'année financière avant le prochain exercice financier, les modifications temporaires du Règlement repoussent l'étude du budget principal des dépenses plus loin dans l'année financière et ne procurent aucune garantie quant au moment où le budget sera étudié par le Parlement, ni même s'il le sera éventuellement. À tout le moins, l'obligation qu'un budget soit déposé avant le début de l'année fiscale permettrait : (i) de rapprocher le Canada des standards de l'OCDE, (ii) d'assurer que les parlementaires voient un budget avant d'étudier le budget principal des dépenses et (iii) d'évaluer si la date limite du dépôt du budget principal des dépenses est sensée par rapport à la date de la présentation du budget dans le but synchroniser les deux documents.

Il est par conséquent recommandé que :

La Chambre des communes modifie son Règlement afin d'imposer le dépôt d'un budget avant le début de l'année fiscale, et de plus, que la Chambre évalue la possibilité de fixer la date limite en février afin de lui permettre d'être dispensée de l'étude du budget avant le début de l'année fiscale.

Le processus d'examen des prévisions budgétaires est censé permettre au Parlement d'allouer les fonds proposés par le gouvernement pour respecter ses engagements. Cependant, le Comité a entendu – dans les témoignages de M. Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, – que la portée de l'information actuellement fournie dans le budget des dépenses omet de l'information essentielle pour l'ensemble du portrait financier du gouvernement :

«Fondamentalement, nous craignons que certains types de mesure fiscale qui, bien qu'on en rende compte correctement, comme réductions des recettes fiscales, n'aient les caractéristiques de programmes qui auraient pu prendre la forme de subventions,

² OGGO, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, réunion 95, 20 Juin 2017, 1000 (M. Alex Smith, analyste financier, Bureau du directeur parlementaire du budget, Bibliothèque du Parlement).

³ OCDE, [Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques](#), 2002, p. 8

par exemple. Il nous a semblé que les parlementaires devraient être au courant de ces programmes. »⁴

Mme Martha Denning, directrice de la division de la comptabilité dans le secteur public des Comptables professionnels agréés du Canada a témoigné dans le même sens:

«On peut sans doute soutenir que toutes les dépenses du gouvernement, qu'elles soient directes ou qu'elles passent par le régime fiscal, devraient être soumises à l'examen du Parlement. Si les dépenses fiscales ne font pas l'objet de la même attention, si c'est un moyen de contourner le processus parlementaire d'examen des dépenses, alors c'est un problème.

Malheureusement, je n'ai pas vu d'exemples d'intégration de ces dépenses dans les prévisions budgétaires, mais je ne cherchais pas vraiment à en trouver dans le cadre de ma recherche. Toute l'idée des dépenses fiscales relève de la politique de l'impôt et des mesures prises pour simplifier la législation fiscale. Cela déborde le cadre de nos travaux. Par contre, si vous devez examiner le processus des prévisions budgétaires, la question est tout à fait pertinente: pourquoi ne soumettrait-on pas ces dépenses au même genre d'examen que toutes les autres? »⁵

Il est par conséquent recommandé que :

Le Secrétariat du Conseil du Trésor élargisse la portée de l'information fournie sur les autorisations budgétaires non votées dans les documents sur le budget des dépenses pour y inclure les dépenses fiscales et les projections relatives aux revenus générés par les ministères, les agences et les sociétés d'État au cours de l'année.

À notre avis, le dysfonctionnement du processus actuel d'examen des prévisions budgétaires a plus à voir avec l'échec du gouvernement à s'auto-coordonner pour présenter un budget et un budget principal des dépenses qui reflètent les mêmes objectifs en matière de politiques et les mêmes renseignements financiers. La synchronisation de ces deux documents pourrait se faire sans effectuer aucun changement au processus d'examen des prévisions budgétaires du Parlement comme tel.

Une réforme efficace du processus budgétaire chercherait à fournir aux députés de meilleures informations avant qu'ils et elles ne votent sur les crédits budgétaires afin de leur permettre de prendre de meilleures décisions en ce qui concernent quelles autorisations de dépenses devraient être approuvées, et lesquelles devraient être rejetées. Le problème avec la

⁴ OGGO, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, réunion 12, 10 May 2016, 1650 (M. Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada).

⁵ OGGO, [Témoignages](#), 1^{re} session, 42^e législature, réunion 12, 10 May 2016, 1555 (Mme Martha Denning, directrice de projets, conseil sur la comptabilité dans le secteur public, Comptables professionnels agréés du Canada).

tentative de réforme actuelle du gouvernement est que l'on demande maintenant aux député.es d'allouer des fonds pour des programmes qui n'ont pas encore été développés.

Bien que le budget principal des dépenses contient d'une façon plus d'information, dans le sens que toutes les nouvelles initiatives budgétaires y sont mentionnées, il ne contient pas davantage d'information sur la façon dont l'argent sera dépensée que ce qui est déjà présent dans le budget. De plus, les fonctionnaires des ministères sont moins préparés à répondre aux questions à propos des nouvelles initiatives qu'ils ne le seraient si l'argent était demandé plus tard dans un budget supplémentaire des dépenses.

La valeur de toute réforme au processus budgétaire doit être jugée en fonction de sa capacité à permettre aux député.es de mieux assumer leur rôle de gardiens des dépenses publiques. Les prévisions budgétaires doivent fournir aux parlementaires de l'information à jour et pertinente qui les aident à comprendre la relation entre l'agenda politique du gouvernement et ses demandes d'autorisations de dépenses. Nous croyons que, contrairement à la tentative actuelle de réforme du gouvernement, nos propositions permettraient au gouvernement d'être plus transparent sans éroder le rôle de surveillance du parlement.

