



LES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS FAVORISANT LA BUDGÉTISATION ÉCLAIRÉE PAR LA PERFORMANCE

LE CAS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Lee McCormack, directeur de la recherche à la CCAF-FCVI, a rédigé ce document avec la collaboration de Bruce Stacey, directeur exécutif de la Division de la gestion axée sur les résultats, au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Au printemps 2008, la Banque mondiale a demandé à la CCAF-FCVI de produire un document offrant un survol du nouveau système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada. La Banque s'intéressait particulièrement à la production et à l'utilisation d'informations sur la performance par le gouvernement du Canada dans le cadre du processus d'affectation et de réaffectation des ressources.

La Banque mondiale publie maintenant ce document, qui vient compléter un article rédigé par Lee McCormack en 2007 pour l'OCDE, intitulé « *Performance Budgeting in Canada*¹ » (la budgétisation axée sur la performance au Canada).

Le document reproduit ici a été présenté dans le cadre d'un congrès mis sur pied par la Banque mondiale à l'intention des pays d'Amérique latine, tenu à Mexico en juin 2008. Depuis, les perspectives de l'économie mondiale et les perspectives budgétaires de beaucoup de gouvernements se sont assombries. Le nouveau système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada sera rudement mis à l'épreuve dans l'avenir, et il sera intéressant de voir comment il fonctionnera, et évoluera, au cours de cette période particulièrement difficile.

La CCAF-FCVI remercie la Banque mondiale et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour leur appui et apprécie l'occasion de partager ce document avec ses membres.

¹ Publié dans *Performance Budgeting in OECD Countries* (la budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE), OECD Publishing, 2007; et dans le *OECD Journal on Budgeting* (la revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire), 2007, vol. 7, n° 4.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Vers un système de gestion des dépenses éclairé par la performance	1
Partie I – Rôles des institutions dans le système de gestion des dépenses.....	2
Aperçu.....	2
Relations fédérales-provinciales, taille du budget et fonction publique fédérale.....	2
L’objectif : une budgétisation et des rapports éclairés par la performance.....	5
Principaux acteurs du système de gestion des dépenses	6
L’examen des programmes dans les années 1990 a permis d’éliminer le déficit – mais il n’était pas éclairé par les résultats	10
Motifs justifiant la restructuration de l’ancien système de gestion des dépenses.....	11
Fonctionnement de l’examen stratégique.....	11
Partie II – Créer la capacité nécessaire pour que le changement soit soutenu.....	16
Discipline initiale.....	16
Examens stratégiques continus.....	16
Gestion axée sur les résultats	17
Enjeux liés au développement des capacités.....	17
Mise en œuvre des structures de gestion, des ressources et des résultats.....	18
Renforcement de la fonction d’évaluation de programmes.....	20
Amélioration des rapports de performance destinés au Parlement.....	23
Le cadre pangouvernement du Canada.....	25
Partie III – Questions fréquentes et leçons apprises.....	27
Dans quelle mesure la nécessité du changement a-t-elle été reconnue ? Qui ont été les agents du changement et jusqu’à quel point étaient-ils bien établis ?.....	27
Le Canada a-t-il la stabilité politique et administrative nécessaire pour faire face à ce changement ?	28
Quelles sont les leçons apprises de la mise en œuvre de progressive du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) ?	30
Quelles sont les motivations qui incitent les gestionnaires à mieux gérer ?.....	32
Dans quelle mesure le Canada est-il prêt à procéder à la mise en œuvre de son système « idéal » de budgétisation éclairée par la performance, et combien de temps lui faudra-t-il pour cette mise en œuvre ?.....	33
Annexe A – Résumé des principaux rôles et responsabilités dans le Système de gestion des dépenses.....	35
Annexe B – Cycle de gestion des ressources du Canada, et les rapports publics de performance	36



INTRODUCTION

VERS UN SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES ÉCLAIRÉ PAR LA PERFORMANCE

En 2007, le gouvernement canadien a adopté un nouveau système de gestion des dépenses qui se veut davantage axé sur la performance* et sur l'optimisation des ressources en matière de dépenses de programme. Cette restructuration intervient non pas, comme c'est normalement le cas, pendant une période de difficultés financières – mais après une longue période d'excédents budgétaires.

Dans le présent document, nous abordons les changements en cours dans la gestion des dépenses, ainsi que les défis avec lesquels la fonction publique doit composer au fur et à mesure qu'elle s'adapte à la production d'une information sur la performance exigée par ce nouveau système. Nous y traçons les grandes lignes de ce que le Canada souhaite réaliser grâce à ce nouveau système, ainsi que les mesures qu'il prend pour assurer le développement de la capacité nécessaire. Nous y faisons également état des leçons apprises jusqu'à présent, lesquelles sont susceptibles de servir à d'autres pays.

Le document comporte trois parties :

- La partie I traite des rôles des principaux acteurs du système de gestion des dépenses du gouvernement, ainsi que des principales caractéristiques du nouveau système.
- La partie II porte sur la capacité, c'est-à-dire les mesures prises pour qu'on produise l'information sur la performance que nécessite le nouveau système, et les mesures visant l'amélioration des rapports destinés au Parlement.
- La partie III expose les leçons apprises et propose des réponses à des questions spécifiques.

Dans certains cas, lorsque des questions précises sont prévisibles, nous avons inséré des encadrés dans le texte et fourni des réponses à ces questions.

* NDLT : Dans ce document, le terme « performance » adopté par la CCAF-FCVI est synonyme du terme « rendement » employé dans le secteur public. Ces termes traduisent la notion anglaise de *performance*.

PARTIE I

RÔLES DES INSTITUTIONS DANS LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES

APERÇU

Le gouvernement du Canada produit et utilise depuis longtemps de l'information sur la performance. Notons que les premières évaluations de programmes officielles remontent à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Dans un premier temps, l'information sur les résultats a été utilisée pour appuyer la gestion interne des ministères. Elle a ensuite servi à appuyer les rapports que prépare le gouvernement à l'intention du Parlement.

Au tout début du nouveau siècle, certains changements ont commencé à avoir lieu. Premièrement, en 2001, le Conseil du Trésor (un comité statutaire du Cabinet) a commencé à exiger que chacun des quelques centaines de programmes de subventions et de contributions soient renouvelés par le Conseil tous les cinq ans – et que des évaluations de programmes appuient ce processus¹. Plus récemment, en 2007, le gouvernement a adopté un nouveau processus d'examen stratégique. Chaque année, les examens stratégiques permettent d'évaluer d'importants montants de dépenses directes au niveau des programmes, et ces examens vont probablement faire sensiblement augmenter la demande d'information sur la performance afin qu'on puisse éclairer les prises de décision liées au processus budgétaire.

Les budgets fédéraux de 2006 et de 2007 ont contribué à changer les choses – le gouvernement a annoncé son intention de restructurer son système de gestion des dépenses afin que celui-ci soit davantage axé sur la performance. Cette restructuration est déjà bien amorcée et il est possible de tirer des leçons de ce qui a bien fonctionné jusqu'à présent, et de ce qu'il reste à faire pour améliorer le fonctionnement du nouveau système.

RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES, TAILLE DU BUDGET ET FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

De par sa taille, le Canada se classe 2^e au monde, mais sa population n'est que de 33 millions de personnes². Il s'agit d'une fédération décentralisée composée de dix provinces et trois territoires. Les gouvernements

¹ Dans le cadre d'environ 700 de ses 2 500 programmes, le gouvernement accorde des subventions et contributions. Ces programmes servent à financer des tierces parties (souvent des organisations sans but lucratif) par l'entremise desquelles le gouvernement vise à atteindre ses objectifs.

² Statistique Canada, *Le Quotidien*, Estimations de la population du Canada, 27 mars 2008.

provinciaux sont légalement à égalité avec le gouvernement fédéral et possèdent des pouvoirs importants, notamment celui d'imposer les citoyens³. Les secteurs de responsabilité sont établis dans la constitution – par exemple, la santé et l'éducation relèvent de la province, alors que la défense relève du fédéral.

Dans la pratique, le fédéral et les autres gouvernements collaborent dans le cadre d'accords intergouvernementaux, et une bonne partie des dépenses fédérales prennent la forme de paiements de transfert. Les transferts du gouvernement fédéral aux provinces concernent les soins de santé, l'éducation postsecondaire et d'autres services sociaux. D'autres paiements de transfert du fédéral sont directement versés aux personnes – par exemple, les paiements au titre de la sécurité de la vieillesse et de l'assurance-emploi.

Au cours d'une année dite typique, les dépenses inscrites au budget fédéral dépassent les 220 milliards de dollars, et les principaux transferts et dépenses directes liées aux programmes représentent environ 100 milliards de dollars chacun⁴. Par conséquent, les efforts que déploie le gouvernement fédéral au chapitre de la mesure de la performance se concentrent sur les dépenses directes s'appliquant aux programmes (y compris les transferts aux personnes), laissant les provinces rendre des comptes à leurs citoyens sur les autres dépenses. Ces dépenses directes liées aux programmes sont gérées par environ 90 ministères et organismes fédéraux et représentent environ 400 activités de programme (semblables à des secteurs d'activité) et environ 2 500 différents programmes⁵.

En 2007, la fonction publique fédérale comptait environ 255 000 employés dont l'âge moyen était de 44 ans. Environ 55 % de ces employés sont des femmes, 70 % sont des anglophones, 30 % des francophones et 60 % d'entre eux travaillent dans les régions (c'est-à-dire à l'extérieur de la région de la capitale nationale). De 1983 à 2007, le PIB réel du Canada a augmenté de 104 %, les dépenses de programme

³ La proportion des impôts attribuables au gouvernement fédéral et aux provinces est établie par un accord fédéral-provincial.

⁴ Les transferts sont plus importants que les dépenses directes liées aux programmes. Le reste va à l'intérêt de la dette nationale. À moins d'indication contraire, tous les chiffres sont en dollars canadiens et, au moment de la rédaction du présent rapport, le dollar canadien se trouvait plus ou moins à parité avec le dollar américain.

⁵ Un programme est une unité budgétaire gérée d'au moins 1 million de dollars, laquelle unité regroupe un ensemble commun d'activités, d'extrants et de résultats attendus.

fédérales réelles de 32 %, la population canadienne de 30 % et la taille de la fonction publique de 1,5 %. En gros, sur une période de 25 ans, la proportion du PIB attribuable aux dépenses fédérales a diminué, la taille de la fonction publique est restée stable, alors que les dépenses fédérales par employé ont sensiblement augmenté⁶.

Questions

Cela n'est-il pas trop compliqué ? Pourquoi le gouvernement fédéral ne mesure-t-il pas la performance s'appliquant à ses transferts aux provinces ? Pourquoi y a-t-il autant de résultats stratégiques au gouvernement fédéral ?

Réponses

Chaque pays fait des choix, et selon la Constitution canadienne, les relations fédérales-provinciales au Canada sont complexes. Étant donné que l'on fixe dans la Constitution les champs de compétence pour les gouvernements provinciaux, mais que l'on y permet également au gouvernement fédéral de dépenser dans ces mêmes champs, il faut de nombreux accords fédéraux-provinciaux. Par exemple, lorsque le gouvernement fédéral dépense dans un domaine social de compétence provinciale (p. ex., l'éducation ou la santé), une entente-cadre sur l'union sociale prévoit que la province est directement responsable devant ses citoyens à l'égard de sa performance et n'a pas à rendre compte au gouvernement fédéral. Cependant, lorsque le gouvernement fédéral accorde des subventions directement aux citoyens (p. ex., l'assurance-emploi), il gère directement le programme et évalue sa performance. De façon générale, si le gouvernement du Canada est le propriétaire et le gestionnaire du programme, c'est lui-même qui l'évalue.

Sur les 90 ministères et organismes fédéraux, plus de 50 sont des petits organismes n'ayant qu'un résultat stratégique et un secteur d'activité. Les autres grands ministères ont en général entre un et trois résultats stratégiques, ce qui semble raisonnable pour de grandes entités. La dépense moyenne par résultat stratégique est de 1 milliard de dollars.

⁶ Quinzième Rapport annuel du greffier du Conseil privé, Annexe, p. 2, Bureau du Conseil privé, mars, 2008. Le nombre total des employés ne comprend pas le personnel en uniforme des forces armées ni de la police fédérale.

L'OBJECTIF : UNE BUDGÉTISATION ET DES RAPPORTS ÉCLAIRÉS PAR LA PERFORMANCE

Historiquement, les budgets au Canada se veulent progressifs – c'est-à-dire on augmentait chaque année les dépenses prévues du gouvernement sans établir de lien entre ces dépenses et la performance des programmes existants. Parfois, lorsque les dépenses étaient hors de proportion avec les recettes (s'accompagnant d'un déficit inacceptable), le gouvernement lançait des examens de dépenses ponctuels en vue d'apporter des réductions⁷. Si ce système de gestion des dépenses très centralisé s'est avéré efficace dans des périodes de compressions budgétaires, la situation favorable qui dure depuis plus de dix ans a donné lieu à une hausse des niveaux de dépenses liées aux programmes, ainsi que donné l'impression que les programmes ne produisent pas des résultats suffisants.

L'OCDE classe les pays en trois catégories⁸ pour ce qui est de la budgétisation axée sur la performance :

- **Budgétisation présentationnelle** – l'information sur la performance se trouve dans les documents du gouvernement, mais elle ne joue que peu ou pas de rôle dans les prises de décisions;
- **Budgétisation éclairée par la performance** – l'information sur la performance est un élément important du mécanisme de décision, mais ne sert pas à déterminer le montant des affectations budgétaires et leur degré d'influence sur les décisions n'est pas prédéfini;
- **Budgétisation directement axée sur la performance** – rarement utilisée, cette budgétisation prend en compte la mesure de la performance pour déterminer les affectations budgétaires (n'est utilisée que dans un nombre limité de pays de l'OCDE et uniquement dans certains secteurs spécifiques).

Le Canada se situe dans la catégorie de la budgétisation éclairée par la performance. Au gouvernement fédéral, on vise à produire une information sur la performance des programmes qui sera utilisée tout au long du cycle de gestion – depuis la planification jusqu'au rapport public de performance, en passant par la gestion des programmes et l'affectation et la réaffectation des ressources.

Le Canada ne s'attend pas à atteindre la « budgétisation directement axée sur la performance » au sens littéral, c'est-à-dire d'appuyer ses

⁷ Les plus connus de ces cas – les deux « examens de programmes » effectués au cours de la période du milieu à la fin des années 1990 – sont présentés plus loin dans le document.

⁸ *Budget et performances : Guide de l'utilisateur*, OCDE, 2008, p. 2.

décisions budgétaires essentiellement sur les mesures de la performance. Il a plutôt comme objectif de fournir une information sur la performance aux hauts fonctionnaires pour les aider à prendre des décisions budgétaires éclairées. L'information sur la performance continue également de jouer directement un rôle dans les rapports de performance (aussi appelés rapports sur le rendement) que les ministères et organismes centraux préparent à l'intention du Parlement⁹.

En résumé, bien que le gouvernement du Canada ait réussi depuis le début des années 1980 à effectuer des évaluations de programmes et à produire d'autres rapports sur la performance, cette information a surtout servi à appuyer l'amélioration de la gestion dans les ministères et des rapports de performance destinés au Parlement. Tout récemment toutefois, l'information sur la performance a commencé à jouer un rôle direct dans les prises de décision sur le budget annuel de février – ce qui incite les ministères à renforcer leurs mesures de performance et leurs capacités d'évaluation.

PRINCIPAUX ACTEURS DU SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES

Le système de gestion des dépenses sert de guide pour les affectations et réaffectations de ressources et comprend tous les processus visant à soutenir la discipline financière, la conception et l'approbation des programmes, et le compte rendu des résultats. Six principaux acteurs participent au bon fonctionnement du système¹⁰.

- • • • • Le **Parlement** autorise le gouvernement à dépenser, soit par l'entremise de lois sur les programmes législatifs ou par une loi de crédits plus générale. Le Parlement et ses comités surveillent la performance du gouvernement et peuvent demander aux ministres et aux hauts fonctionnaires de rendre des comptes sur la performance dans leurs secteurs de responsabilité. Pour les programmes non législatifs, le gouvernement ne peut pas dépenser avant qu'un projet de loi de crédits ne soit préparé par le Conseil du Trésor et adopté par le Parlement¹¹.

⁹ Chaque année, au printemps et à l'automne, le gouvernement présente des plans fondés sur la performance et des rapports de performance pour tous ses ministères. Ce processus est décrit plus loin dans ce document.

¹⁰ L'Annexe A contient un tableau sommaire des rôles et responsabilités des principaux acteurs.

¹¹ Pour les dépenses non législatives, le pouvoir parlementaire est en vigueur pour un an seulement, et doit être renouvelé chaque année. Les montants discrétionnaires qui ne sont pas dépensés dans le cadre d'un budget ministériel sont généralement annulés ou « viennent à échéance » à la fin de l'exercice financier, et doivent être renouvelés par une nouvelle loi de crédits.

-
- Un **Cabinet** composé d'élus du parti au pouvoir procède à l'affectation des ressources aux priorités énoncées dans le *Budget* annuel et reflétées dans le cadre financier (la base des dépenses du gouvernement). Le Cabinet est divisé en plusieurs comités, dont un (le comité sur les priorités et la planification) est présidé par le Premier Ministre et joue un rôle important dans l'établissement du budget.
 - Le **ministère des Finances** établit les politiques fiscales et prépare le *Budget*. Au cours d'une année typique, le Budget arrive au Parlement en février et comprend le plan financier (recettes projetées et dépenses prévues) pour l'exercice financier commençant le 1^{er} avril. À la suite de discussions tenues dans le Comité des priorités et de la planification au cours de l'automne et de l'hiver (y compris des séances d'information sur les examens stratégiques, coordonnées par le Conseil du Trésor), le ministre des Finances et le Premier Ministre prennent les décisions définitives sur le Budget annuel.
 - Le **Conseil du Trésor**, un comité du Cabinet appuyé par un **Secrétariat** et d'autres organismes, surveille l'approbation par le Parlement du pouvoir de dépenser annuel (le processus du budget des dépenses) et agit à titre de « conseil de gestion » du gouvernement. Le Conseil du Trésor fixe les normes s'appliquant aux rapports de performance, c'est-à-dire aux rapports ministériels sur le rendement, et produit les plans et les rapports de performance portant sur l'ensemble du gouvernement. Il évalue également la capacité de gestion des ministères et établit les politiques administratives pangouvernementales. Finalement, le Secrétariat gère le processus d'examen stratégique – un exercice annuel qui permet de déterminer les possibilités de réaffectation des ressources depuis les programmes à faible priorité jusqu'aux programmes à priorité plus élevée. Chaque hiver, les résultats de ces examens sont présentés au Comité du Cabinet sur les priorités et la planification, et ces mêmes résultats servent à la préparation du budget de février.
 - Le **Bureau du Conseil privé (BCP)** gère le programme du Cabinet, communique les décisions de celui-ci, et assume le rôle difficile de remettre en question les mémoires ministériels au Cabinet (propositions) dans lesquels on demande des changements à la structure des programmes. Les changements, actuellement mis en œuvre, demandent que les ministères situent leurs propositions dans le cadre d'un débat sur la performance des programmes existants. Du fait que le BCP agit comme « garde-barrière » à l'égard

des nouvelles politiques ou des nouveaux programmes présentés au Cabinet, il existe une relation étroite entre le BCP, le Conseil du Trésor et les hauts fonctionnaires des Finances avant et après la tenue des réunions du Cabinet.

- Les **ministères** élaborent les options de politiques et les propositions de programmes et gèrent leur exécution. Ils rendent compte au Parlement dans le cadre du processus du *Budget des dépenses* et sont responsables d'évaluer le rendement et l'efficacité des programmes¹². Le gouvernement compte environ 90 ministères et organismes exécutant quelque 2 500 programmes. Chaque année, 25 % des dépenses directes liées aux programmes du gouvernement sont examinées dans le cadre du processus d'examen annuel coordonné par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

En pratique, les trois organismes centraux (Finances, Secrétariat du Conseil du Trésor et Bureau du Conseil privé) coordonnent le processus décisionnel dans le cadre du système de gestion des dépenses du gouvernement. Les fonctionnaires du ministère des Finances soumettent le Budget à l'étude du Parlement en février et donnent des conseils sur les propositions de nouvelles dépenses. Le ministère des Finances gère également le cadre financier du gouvernement. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor s'occupent du processus de présentation du Budget des dépenses devant le Parlement, gèrent les examens stratégiques – et travaillent avec les ministères à l'amélioration de la mesure de la performance et des rapports destinés au Parlement. Le Bureau du Conseil privé joue le rôle de garde-barrière du Cabinet en ce qui concerne l'étude des propositions de nouveaux programmes susceptibles d'influer sur les futures dépenses. **Il n'est donc pas surprenant que les fonctionnaires désignés des trois organismes centraux collaborent quotidiennement et étroitement à tous les aspects de la gestion des dépenses.**

¹² Au printemps, chaque ministère produit un Rapport sur les plans et priorités qui est déposé au Parlement par le ministre du Conseil du Trésor et examiné par les comités parlementaires avant l'approbation d'une loi de crédits. Chaque automne, les mêmes ministères produisent un rapport ministériel sur le rendement qui est examiné par les comités parlementaires.

Questions

Existe-t-il un pouvoir de dépenser pluriannuel accordé par le Parlement pour les programmes ? Quelle est la raison d'être du « cadre financier géré par le ministère des Finances » ? Le Canada a-t-il une budgétisation selon la comptabilité d'exercice ?

Réponses

Pour ce qui est des programmes gouvernementaux, le Parlement accorde habituellement un pouvoir ou une autorisation de dépenser d'une durée de un an en vertu d'une loi de crédits. (L'exercice financier commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars.) À la fin de chaque exercice financier, ces autorisations de dépenser « viennent à échéance » et doivent être renouvelées. Mais pour certains grands programmes (p. ex., l'assurance-emploi) établis par des lois spéciales du Parlement, le Parlement accorde des autorisations de dépenser pluriannuelles. Ces programmes législatifs concernent généralement des secteurs d'une grande importance nationale (p. ex., la *Loi canadienne sur la santé*) pour lesquelles les autorités et les obligations de reddition de comptes sont enchâssées dans la loi par le Parlement.

Bien que la plupart des programmes ne reçoivent du Parlement qu'une autorisation de dépenser d'une durée de un an, le ministère des Finances possède un cadre financier pluriannuel permettant aux ministères de planifier leurs dépenses pour l'exercice qui vient et les suivants. Un petit nombre de programmes sont des programmes temporaires et leur utilité doit être confirmée périodiquement par le gouvernement pour qu'ils soient maintenus dans le cadre financier pluriannuel. En termes pratiques, les ministères ont suffisamment de certitude pour planifier leurs dépenses sur une base pluriannuelle, même si le Parlement approuve la plupart de leurs budgets sur une base annuelle. Le cadre financier est redressé chaque année dans le Budget, lequel est habituellement présenté au Parlement en février. Le nouveau système de gestion des dépenses du Canada, utilisé pour la première fois en 2007, prévoit maintenant des examens stratégiques annuels sur 25 % des dépenses directes liées aux programmes, y compris les aspects administratifs des dépenses législatives. Les résultats de ces examens stratégiques sont pris en compte dans la planification du Budget et ils influent sur le cadre financier.

Actuellement, le Budget et les Comptes publics du gouvernement fédéral sont produits selon une comptabilité d'exercice, mais le Budget des dépenses présenté au Parlement est produit selon une comptabilité de caisse modifiée. Le gouvernement étudie la possibilité de présenter de l'information selon une comptabilité d'exercice dans le Budget des dépenses, et ce, à la suite d'une recommandation du vérificateur général.

L'EXAMEN DES PROGRAMMES DANS LES ANNÉES 1990 A PERMIS D'ÉLIMINER LE DÉFICIT – MAIS IL N'ÉTAIT PAS ÉCLAIRÉ PAR LES RÉSULTATS

Dès 1993, le déficit fédéral avait grimpé à plus de 40 milliards de dollars et la dette publique s'élevait à presque 460 milliards de dollars (\$Can, 1993). La situation ne pouvait pas durer et le gouvernement a annoncé son intention de réduire considérablement les dépenses liées aux programmes – ce qu'il a fait à l'aide de deux « examens des programmes » effectués entre 1993 et 1999 environ.

Dans les années 1990, les efforts déployés au chapitre des examens des programmes ont été menés par les trois organismes centraux. Des cibles de dépenses ont été fixées pour chaque ministère – et on a fait appel à la participation active d'un comité spécial de ministres créé sur ordre du Premier Ministre. Bien que l'examen des programmes – au cours de cette époque – ait permis l'élimination des déficits (le Canada a connu depuis une décennie d'excédents consécutifs), certains effets imprévus ont eu lieu.

Par exemple, les importantes réductions effectuées au cours des années 1990 ont affaibli des fonctions administratives importantes (dont la vérification, l'évaluation et la gestion des ressources humaines et financières); ces réductions n'ont pas réussi à permettre la rationalisation des programmes gouvernementaux exécutés par des ministères œuvrant dans un secteur commun (ce que l'on appelle au Canada les « programmes horizontaux »); et ces réductions n'étaient pas fondées sur les résultats. En effet, plutôt que d'être effectuées en fonction d'une information reçue sur la performance d'un programme, les réductions ont été effectuées en fonction de la facilité avec laquelle on pouvait les accomplir.

Depuis 2000, et grâce à la publication du cadre de gestion intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le gouvernement du Canada met l'accent sur le renforcement de la capacité à produire et à utiliser des informations sur la performance¹³. Malgré certaines faiblesses dans la capacité de mesurer la performance (voir Partie II), il existe bel et bien une fondation sur laquelle le gouvernement peut s'appuyer pour restructurer son système de gestion des dépenses, et l'axer davantage sur les résultats.

¹³ Voir, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, que l'on peut consulter sur le site Web du Conseil du Trésor du Canada.

MOTIFS JUSTIFIANT LA RESTRUCTURATION DE L'ANCIEN SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES

Le système de gestion des dépenses en vigueur depuis la fin des années 1990 jusqu'à 2007 comportait trois grands défauts :

Premièrement, **le gouvernement ne tenait pas compte systématiquement de l'éventail complet des dépenses connexes lorsqu'il examinait les nouvelles propositions.** Les décisions n'étaient pas étayées par de l'information sur les résultats prévus et réels, et on se fiait à une augmentation du pouvoir de dépenser au lieu de procéder à la réaffectation des fonds au sein de la base des programmes.

Deuxièmement, **les dépenses ne correspondaient pas suffisamment aux priorités du gouvernement.** Le gouvernement ne disposait pas d'un répertoire complet de tous ses programmes – ni d'un moyen de voir si les programmes s'harmonisaient avec les résultats stratégiques qu'il avait approuvés pour chacun des 90 ministères¹⁴.

Troisièmement, **l'ancien système ne comportait pas de moyen permettant l'évaluation des valeurs relatives des programmes en fonction de la base des dépenses.** Le nouveau cycle de la révision stratégique porte essentiellement sur la pertinence et la performance des programmes – une information essentielle pour qu'on assure l'harmonisation des ressources avec les priorités. Les principaux éléments de ce système renouvelé ont été testés en 2007 lors du premier cycle de la révision stratégique et font de nouveau l'objet de tests en 2008 au fur et à mesure que le gouvernement entame son deuxième cycle.

FONCTIONNEMENT DE L'EXAMEN STRATÉGIQUE

Selon le nouveau système, on procède annuellement à un examen stratégique de 25 % des dépenses directes liées aux programmes – il s'agit là d'un grand virage par rapport au passé. L'objet ici consiste à atteindre les résultats visés et à assurer l'optimisation des ressources dans la base de programmes actuelle¹⁵.

¹⁴ Ce répertoire et l'harmonisation ont été effectués, mais il reste encore du travail à effectuer pour que soient améliorés les systèmes d'information dans les ministères et les organismes centraux, ainsi que les mesures de la performance de tous les programmes. (À la Partie II, les enjeux liés au renforcement des capacités sont abordés.)

¹⁵ La première série d'examens effectués en 2007 a été considérée comme un essai et a porté sur 13,6 milliards de dollars, ou sur environ 15 % des dépenses directes liées aux programmes.

Des équipes d'examen ministérielles effectuent une analyse de la performance de tous les programmes, et un haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor participe normalement à ce travail, habituellement à titre de membre du comité directeur du projet. Cette façon de procéder permet de garder l'examen sur la bonne voie et de réduire les probabilités que des recommandations inacceptables soient mises de l'avant.

L'analyse s'appuie sur l'architecture des activités des programmes (AAP) de chaque ministère, soit une structure logique où l'on répertorie tous les programmes et où l'on établit un lien entre chacun de ces programmes et les résultats stratégiques visés, lesquels résultats ont été approuvés par le Conseil du Trésor. Une fois élaborée, l'AAP du ministère comprend également un cadre de mesure de la performance où l'on indique les résultats attendus et les mesures à utiliser pour chaque programme. (L'élaboration de l'AAP est abordée à la Partie II.)

L'information sur la performance des programmes (produite par les ministères) sert à déterminer les initiatives réussies, ainsi que celles qui se sont avérées les moins performantes et qui représentent 5 % des dépenses liées aux programmes.

Les ministères présentent cette information au Secrétariat du Conseil du Trésor en utilisant des modèles communs qui permettent d'évaluer chaque programme par rapport à un certain nombre de critères, dont les résultats attendus/réels, les dépenses planifiées/réelles, la pertinence, les programmes connexes, le choix d'instrument, la corroboration de l'optimisation des ressources et la description de la performance de la direction.

Pour les programmes qui représentent les 5 % des dépenses ayant la plus faible priorité, les ministères utilisent là encore des modèles communs pour déterminer les options, les réductions à proposer, les incidences qu'auraient ces réductions, et la stratégie globale de mise en œuvre, y compris les moyens de communication recommandés. Les incidences possibles sur les employés, dans les régions, à l'égard des relations fédérales-provinciales, ainsi que plusieurs autres questions, sont prises en compte – et ces incidences sont classées selon leur degré d'importance, soit élevé, moyen ou faible.

Le cycle commence chaque printemps, et les ministères sélectionnés présentent un rapport d'étape au Secrétariat du Conseil du Trésor, normalement dans les deux mois qui suivent. Le Secrétariat fournit une rétroaction sur la qualité de l'analyse, ainsi que sur toute question suscitant une préoccupation, par exemple si un ministère présente de façon clairement inexacte le contenu ou la qualité de l'information sur la performance des programmes¹⁶.

Les ministres participent activement à l'examen de l'analyse et des recommandations – et le sous-ministre (le plus haut fonctionnaire de la fonction publique) et le ministre autorisent les documents soumis au Conseil du Trésor. Le processus exige également que chaque équipe d'examen obtienne des données auprès d'experts indépendants, qui peuvent être acceptées par le ministre. Ces experts peuvent aussi donner des avis écrits directement au ministre sur toute question qu'ils jugent importante.

À la suite de l'approbation du ministre, celui-ci ainsi que le sous-ministre présentent leur analyse (y compris les options quant à toute réaffectation) au Conseil du Trésor, un comité composé de ministres qui assume des responsabilités budgétaires et d'amélioration de la gestion¹⁷. Le Conseil du Trésor (appuyé par son Secrétariat) formule ensuite des recommandations quant aux réaffectations à effectuer et adresse ces recommandations au Comité des priorités et de la planification du Cabinet, présidé par le Premier Ministre. Chaque hiver, les recommandations ainsi reçues sont prises en compte dans la préparation du Budget, lequel processus est dirigé par le Premier Ministre et le ministre des Finances, et le Budget est ensuite présenté au Parlement (normalement en février).

Les résultats de la première série d'examen ont été communiqués au Cabinet au cours de l'hiver 2007 et concernaient environ 14 milliards de dollars en dépenses directes liées aux programmes et effectuées par 17 organisations. Un peu moins de 400 millions de dollars de dépenses ont été réaffectés depuis des programmes à faible priorité à d'autres programmes revêtant une priorité plus élevée, et ces réaffectations ont été annoncées dans le budget de février 2008. Une partie de ces 400 millions de dollars ont été réinvestis de manière à augmenter le

¹⁶ Le Secrétariat effectue une évaluation interne du contenu et de la qualité de toutes les évaluations de programmes et autre information sur la performance s'appliquant au ministère en question. Cela permet de contester professionnellement les recommandations.

¹⁷ Voir la section sur les rôles et les responsabilités dans la partie précédente.

budget annuel d'un ministère – par exemple d'importants montants ont été réaffectés au Plan d'action pour la sécurité des produits alimentaires (plus de 115 millions de dollars échelonnés sur les trois prochaines années). Parallèlement, certaines initiatives (p.ex., recherches statistiques) ont été réduites de plus de 50 millions de dollars au cours de la même période triennale.

La deuxième série d'examens stratégiques est en cours et concerne 21 organisations, et des dépenses de programme représentant environ 24 milliards de dollars. Dans cette série d'examen de 2008-2009, le gouvernement commence également l'examen des dépenses de programme internes – par exemple, les 6 organismes exécutant les programmes liés à la gestion des ressources humaines au gouvernement font l'objet d'un seul et même examen. Il est probable que d'importantes économies liées aux opérations soient relevées et prises en compte dans le processus menant au budget de février 2009.

Questions

Ce système comporte-t-il une lacune ? Pourquoi un ministère voudrait-il déterminer lesquels de ses programmes représentent les 5 % des dépenses de programme les moins performants ? Pourquoi des fonctionnaires ne « déjoueraient-ils » pas le système en signalant les programmes favoris du gouvernement, sachant très bien que ces programmes seraient sauvegardés ?

Réponses

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles « déjouer le système » n'est peut-être pas une stratégie efficace :

- L'approche axée sur les examens stratégiques est fortement appuyée par le Premier Ministre.
- Il existe une surveillance étroite. Les responsables du Secrétariat du Conseil du Trésor suivent les examens stratégiques, ils passent en revue l'ébauche des rapports d'examen, et ils connaissent bien la structure des programmes de chaque ministère (les fonctionnaires du Secrétariat qui participent à l'analyse des dépenses de programme sont affectés – dans le cadre de leurs fonctions – aux 90 ministères et organismes, et sont donc au courant du risque que quelqu'un tente de « déjouer le système »).
- Les sous-ministres et autres fonctionnaires seraient informés par le Secrétariat de revoir toute recommandation perçue comme manipulatrice.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé exercent une influence sur les évaluations du rendement (et la paie au rendement) des sous-ministres, et toute tentative de « déjouer le système » serait prise en compte dans ce contexte.
- Les ministres et sous-ministres doivent présenter les recommandations découlant de leurs examens au Conseil du Trésor (un comité statutaire du Cabinet). Le Secrétariat effectue une évaluation approfondie des documents avant la tenue de la réunion et donne un briefing au président, au cours duquel il lui signale tout sujet de conflit.
- Finalement, puisque le système exige que les ministères indiquent les dépenses les moins prioritaires, lesquelles représentent 5 % de leurs dépenses de programme, il n'est pas rare que les ministères respectent les règles du jeu et indiquent les programmes qui, selon eux, offrent la valeur la plus faible en contrepartie de l'argent dépensé.

PARTIE II

CRÉER LA CAPACITÉ NÉCESSAIRE POUR QUE LE CHANGEMENT SOIT SOUTENU

Comme on le laisse entendre dans la Partie I, le nouveau système de gestion des dépenses s'appuie sur trois piliers :

- 1. une discipline initiale à l'égard des propositions de dépenses pour de nouveaux programmes;
- 2. les examens stratégiques de la base de programmes existante;
- 3. la gestion axée sur les résultats.

DISCIPLINE INITIALE

Pour gérer la croissance globale des dépenses et accroître l'optimisation des ressources, le gouvernement ancre désormais les nouvelles propositions de dépenses dans des lettres de mandat. Dans ces lettres que le Premier Ministre envoie aux ministres, celui-ci dicte un ensemble de priorités liées à la gestion, accompagné de lignes directrices pour aider les ministres à respecter les priorités quant aux dépenses. De plus, toute nouvelle proposition de dépenses liées aux programmes – qui est présentée au Bureau du Conseil privé (Cabinet) en vue d'un examen par le Cabinet – doit maintenant contenir de l'information indiquant comment la proposition s'harmonise avec les autorisations actuelles d'engager des dépenses. Par conséquent, le Bureau du Conseil privé, en collaboration avec les deux autres organismes centraux, est en train de créer une demande pour qu'on améliore la planification analytique et la planification axée sur la performance dans les ministères.

EXAMENS STRATÉGIQUES CONTINUS

Comme nous l'avons indiqué, les ministères doivent maintenant effectuer un examen stratégique de leurs dépenses de programmes et des coûts de fonctionnement des principaux programmes législatifs¹⁸ afin de savoir si et dans quelle mesure ces programmes répondent aux priorités du gouvernement. Chaque année, le Cabinet étudie quels ministères pourraient faire l'objet d'un examen, et le Premier Ministre prend la décision finale. Les examens consistent à démontrer si les programmes permettent d'optimiser les ressources; on évalue donc les programmes en fonction de leur pertinence, de leur efficacité et de leur efficience. Les ministères doivent indiquer les programmes auxquels ils accordent une faible priorité (et dont la performance est faible), soit ceux

¹⁸ Par dépenses législatives, on entend celles qui sont déjà autorisées par le Parlement en vertu d'une loi habilitante existante.

qui représentent 5 % de leurs dépenses directes liées aux programmes, et le Cabinet étudie ensuite les options quant à l'utilisation future de ces fonds, y compris la réaffectation des fonds au sein du ministère ou à l'extérieur de celui-ci.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Le gouvernement a annoncé que les ministères chercheront à atteindre des résultats pour les Canadiens. Cela signifie :

- que, pour tous les programmes et toutes les dépenses, on aura défini les résultats à atteindre et les mesures de succès;
- que tous les programmes et toutes les dépenses feront officiellement l'objet d'une évaluation régulière;
- que tous les programmes et toutes les dépenses feront l'objet d'un compte rendu dans lequel on indiquera les résultats obtenus par rapport aux résultats attendus.

Ces trois piliers exigent la capacité et l'intention de se concentrer sur la performance du programme, sa pertinence et son harmonisation avec les priorités du gouvernement, et pas seulement sur les montants dépensés. **Les ministères possèdent-ils actuellement la capacité nécessaire pour gérer en fonction des résultats comme il est défini plus haut ? La réponse est « en partie », car il reste encore du travail à effectuer.**

ENJEUX LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Pour la mise en œuvre des examens stratégiques de 2007 et de 2008, il a fallu accepter que la capacité des ministères au chapitre de la mesure de la performance serait moins qu'idéale pendant les deux premiers des quatre cycles. Néanmoins, le gouvernement a décidé d'aller de l'avant avec les examens tout en tentant de remédier à ces lacunes. Même si c'est un peu comme « réparer une voiture pendant que celle-ci roule », on n'avait guère le choix. La capacité au chapitre de la mesure de la performance avait été affaiblie lors de la période précédente des examens de programmes – et on avait atteint un plateau.

Des efforts considérables sont actuellement déployés pour développer cette capacité nécessaire au chapitre de la mesure de la performance et ainsi assurer le bon fonctionnement de ce nouveau système. À cet égard, il y a lieu de se pencher sur trois grands secteurs :

- Pour que la base des programmes soit bien comprise, et pour instaurer la mesure de la performance, le

gouvernement met en œuvre une **Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR)**.

- Pour qu'on ait une connaissance plus approfondie de la pertinence et des incidences d'un programme particulier – que ces incidences soient voulues ou non – le gouvernement renforce la **fonction d'évaluation**.
- Pour aider les parlementaires à mieux s'acquitter de leur rôle de surveillance des dépenses, le gouvernement transforme son régime de compte rendu au moyen d'une **Amélioration des rapports au Parlement**.

MISE EN ŒUVRE DES STRUCTURES DE GESTION, DES RESSOURCES ET DES RÉSULTATS

Pour réussir l'intégration de l'information sur la performance dans le processus décisionnel lié à la gestion des dépenses, il faut une compréhension détaillée, presque granulaire, de la base de programmes dont la prestation est assurée par quelque 90 organisations. On doit utiliser la même formule pour définir les programmes, et avoir recours à un modèle commun pour établir le lien entre les ressources et les résultats (planifiés et réels) pour chaque programme. L'information ainsi produite à l'égard de la base des programmes doit être facilement accessible; elle doit être disponible en vue de la planification, de la prise de décisions et de l'établissement des rapports; et elle doit être mise à jour constamment. Voilà pourquoi le gouvernement du Canada investit du temps et des efforts pour comprendre ce qui se produit au « niveau détaillé » des programmes.

Tous les ministères commencent maintenant à planifier leurs activités et à produire des rapports de performance en fonction de plus de 200 résultats stratégiques, ou objectifs mesurables, qui représentent des avantages durables pour les Canadiens. Dans chaque ministère, deux à trois de ces résultats stratégiques figurent habituellement en haut de l'architecture des activités de programmes détaillée, et ces résultats stratégiques – si on les additionne à l'échelle du gouvernement – représentent environ 2 500 « petits programmes ». Tous les résultats stratégiques, ainsi que les parties des architectures des activités de programmes présentées au Parlement dans les documents du Budget des dépenses, doivent être approuvés par le Conseil du Trésor¹⁹.

¹⁹ Le processus du Budget des dépenses (décrit à la Partie I) est la méthode par laquelle le Conseil du Trésor, au nom du gouvernement, obtient chaque année l'accord de dépenser du Parlement par une loi de crédits.

En fait, le gouvernement du Canada a récemment dresser l'inventaire de tous ses programmes, établissant le plan ou l'architecture des activités de programmes pour chaque ministère et organisme. Les efforts présentement déployés se concentrent sur l'amélioration des mesures de performance pour chaque programme figurant dans cet inventaire. Il s'agit d'un travail difficile qui exige une mise à jour constante. Toutefois, le gouvernement a constaté que cet effort en vaut la peine.

Ce travail est appuyé par la Politique sur les structures de gestion, des ressources et des résultats qui est entrée en vigueur en 2005. Cette politique prévoit une approche commune à l'échelle du gouvernement pour la collecte, la gestion et la publication d'informations financières et non financières, et l'objectif visé consiste à :

- cerner et définir les résultats stratégiques liés au mandat et aux fonctions de base des ministères;
- assurer une organisation logique ou une architecture des programmes et des activités engagées à l'appui des résultats stratégiques;
- refléter la façon dont un ministère est géré pour atteindre des résultats compte tenu des ressources qui lui sont affectées d'une année à l'autre;
- illustrer les différents mécanismes décisionnels et obligations de reddition de comptes qui existent au sein des ministères pour assurer la gestion des programmes;
- établir un lien entre chaque niveau et élément de l'Architecture des activités de programmes d'une part et les informations prévues et réelles sur les ressources et les résultats d'autre part;
- fournir une information pertinente et actuelle en matière de performance afin qu'on puisse appuyer la surveillance des dépenses, ainsi que soutenir le Cabinet aux chapitres de la planification stratégique et des exercices budgétaires.

Par la collecte de cette information, on vise à mieux appuyer le processus décisionnel dans les ministères, au Parlement et au gouvernement en général. L'information détaillée sur les programmes contribuera à l'interprétation des données afin que le succès des programmes puisse être plus clairement évalué et, finalement, cette information permettra d'établir l'ordre de classement des programmes en fonction de leur valeur relative. On aura ainsi accès à des données qui sont actuelles et qui possèdent une grande valeur sur la performance des programmes,

et cela contribuera à éclairer les propositions de nouveau financement, le renouvellement de programmes et les autres demandes de dépenses. Cette information constituera également un élément important des examens stratégiques.

Le travail consistant à dresser d'inventaire des programmes, décrit ci-dessus, ne peut être effectué sans des systèmes d'information solides, aussi bien les systèmes centralisés que ceux dans les différents ministères. La capacité de collecter, de mettre à jour et de diffuser l'information financière et non financière sur la performance de plusieurs milliers de programmes exige une planification, des investissements, des essais et du temps. **Au moment de la rédaction du présent document, des efforts considérables sont déployés au niveau de la planification et de l'élaboration des systèmes, et le résultat – un Système central d'information sur la gestion des dépenses – servira de base pour l'intégration de l'information financière et non financière sur la performance au sein de tout le gouvernement.**

RENFORCEMENT DE LA FONCTION D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

Dans bien des cas, la mesure de la performance n'est pas suffisante pour qu'on puisse comprendre le succès et les incidences d'un programme – que ces incidences soient voulues ou non –, ou encore pour bien saisir la pertinence d'un programme. Pour les examens stratégiques, on a besoin de bien comprendre ces éléments si l'on veut être certain que les réaffectations proposées sont optimales. Il faut donc une fonction d'évaluation améliorée. Actuellement, le gouvernement compte environ 300 évaluateurs, qui dépensent quelque 40 millions de dollars par an et évaluent un peu plus de 200 programmes.

En 2006, le Secrétariat du Conseil du Trésor a évalué la fonction d'évaluation du gouvernement et a relevé des problèmes liés à la crédibilité du rapport d'évaluation, à sa qualité et au moment opportun auquel il est produit, ainsi qu'à la capacité générale des unités d'évaluation. À ce stade-ci, environ 10 % des dépenses de programmes sont évaluées chaque année : ce pourcentage n'est pas suffisant pour appuyer comme il convient un cycle d'examen stratégique qui vise à couvrir chaque année 25 % des dépenses directes liées aux programmes. De plus, de nombreuses évaluations ne sont pas suffisamment rigoureuses pour constituer une source d'information crédible sur la performance. Dans l'ensemble, les normes d'évaluation doivent être renforcées.

Par conséquent, le Conseil du Trésor est en train de renouveler sa politique d'évaluation – une politique applicable à tous les ministères et organismes. Il vise ainsi à se concentrer d'ici les trois prochaines années sur la mise sur pied d'une fonction qui peut :

- mieux éclairer les examens stratégiques par une évaluation de portée étendue et un plus grand accent sur l'optimisation des ressources;
- servir de voix neutre et indépendante pour informer les décideurs sur la pertinence, l'efficacité et la valeur des programmes;
- évaluer les programmes plus rapidement, selon un cycle régulier inscrit dans le cadre des activités normales;
- améliorer la crédibilité au moyen de normes convenues et d'outils flexibles en matière d'évaluation;
- promouvoir et surveiller la qualité en ayant les capacités, les personnes et les systèmes appropriés.

Pour ce faire, il faut investir davantage dans la fonction, et on met à l'essai de nouvelles méthodes de recrutement, on conçoit actuellement des modules de formation, puis le Secrétariat du Conseil du Trésor procède à l'examen de la qualité de toutes les évaluations et produit une appréciation annuelle de la qualité de la fonction d'évaluation à l'intention des sous-ministres.

Questions

Qui dirige ces évaluations ? Comment fonctionne l'assurance de la qualité ? Le Canada a-t-il un vérificateur externe et si oui, quel est son mandat ?

Réponses

Selon la politique du Conseil du Trésor, c'est un chef de l'évaluation qui effectue les évaluations des programmes dans les ministères, et ce chef gère une unité d'évaluation et relève du sous-ministre. Dans la pratique, on a souvent recours à des sous-traitants pour la collecte des éléments probants de base et ce travail se fait sous la direction du chef de l'évaluation (p. ex, conception et exécution de l'enquête, gestion de groupes de réflexion, analyse statistique, etc.). Ces sous-traitants peuvent également produire une version provisoire des constatations, des conclusions et des recommandations. La responsabilité au chapitre de la qualité des rapports d'évaluation revient au chef de l'évaluation, et une fois terminées, les évaluations servent à améliorer les programmes ministériels et à éclairer les examens stratégiques. Le personnel du Secrétariat examine et classe les évaluations ministérielles à deux fins : ces classements servent aux évaluations annuelles de la qualité des unités d'évaluation du Secrétariat (voir l'analyse du Cadre de responsabilisation de gestion, ci-dessous) et ils aident les analystes du Secrétariat pendant le processus d'examen stratégique.

Le vérificateur général du Canada rend des comptes au Parlement et examine toute question qui intéresse celui-ci. Il effectue des vérifications financières dans certaines entités gouvernementales et vérifie les comptes publics annuels. De plus, il effectue de nombreuses « vérifications de la performance », au cours desquelles il examine les pratiques et contrôles de gestion des ministères, y compris ceux ayant trait aux principes d'efficacité, d'efficacité et d'économie relatifs aux opérations. Ses rapports sont souvent étudiés au comité parlementaire des comptes publics; des fonctionnaires sont souvent appelés devant ce comité pour commenter sur les recommandations du vérificateur général; et le gouvernement répond souvent au comité par écrit en indiquant les mesures qu'il entend prendre pour donner suite à ces recommandations.

AMÉLIORATION DES RAPPORTS DE PERFORMANCE DESTINÉS AU PARLEMENT

Tout au long de l'année, le gouvernement produit un certain nombre de rapports ministériels et pangouvernementaux pour étayer les autorisations de dépenses et les fonctions de responsabilisation de gestion. Ces rapports sont expliqués à l'Annexe B, et leur objet consiste à établir un lien entre l'information sur la performance financière et celle sur la performance non financière – permettant ainsi aux parlementaires d'examiner en profondeur s'il y a optimisation des ressources à l'échelle du gouvernement.

Le gouvernement produit énormément d'informations sur la performance à l'intention du Parlement, et pourtant les parlementaires demandent constamment des améliorations. Essentiellement, les parlementaires souhaitent obtenir une information plus simple, mieux intégrée, accompagnée d'un contexte et d'une analyse utiles. Ils veulent également obtenir des aperçus généraux avec possibilité de « forer vers le bas », c'est-à-dire la possibilité de poursuivre l'exploration vers une information de plus en plus détaillée. Les parlementaires ont notamment demandé qu'il y ait une plus grande logique entre les documents de planification et les rapports de performance; ils veulent des rapports plus équilibrés; ils souhaitent voir des liens plus clairs entre les programmes, les ressources et les résultats; et ils veulent que l'information soit présentée dans un contexte pangouvernemental pour les aider dans leur examen des rapports ministériels.

Au gouvernement du Canada, la problématique entourant les « rapports fondés sur les résultats » n'est pas tellement une question de suffisance d'information, mais concerne plutôt le fait que les nombreux rapports comportent une énorme quantité de détails, à un point tel que les parlementaires ont de la difficulté à les utiliser. **Pour pallier cette situation, à la fin de 2006, le gouvernement a mis sur pied un nouveau site Web intitulé *Outils et ressources pour les parlementaires*, où il offre un accès rapide aux nombreux rapports sur le Budget et le Budget des dépenses.**

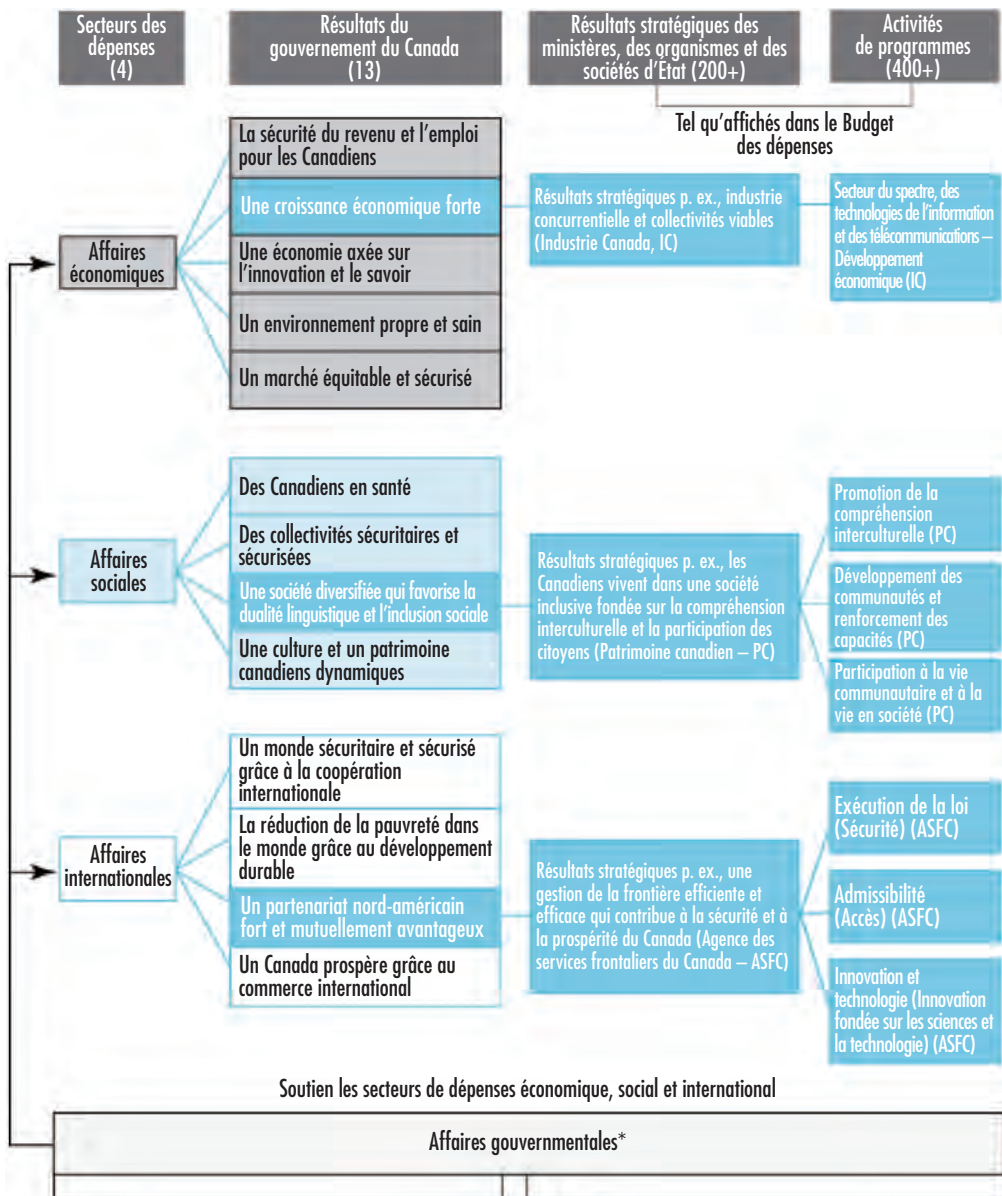
Mais il reste encore beaucoup à faire. **Au Canada, le format du rapport public de performance de l'avenir sera vraisemblablement électronique et il comportera de plus en plus de niveaux de détails.** Les résultats stratégiques et les activités de programme (les éléments de

base du travail de chaque ministère) continueront de fournir l'architecture générale de tous les rapports. Toutefois, le gouvernement prévoit ajouter à ses futurs rapports un volet électronique contenant de l'information plus détaillée et ainsi permettre aux parlementaires l'option de « forer vers le bas », c'est-à-dire de faire des recherches dans l'architecture des activités de programmes de toute organisation afin d'accéder à de l'information sur tous les programmes, jusqu'aux plus petits²⁰.

Comprendre la granularité des ressources et des résultats au niveau des petits programmes n'est qu'une partie de la réponse. Un bon système de gestion des dépenses doit permettre de relier les quelque 2 500 programmes à des résultats escomptés aux niveaux ministériel et gouvernemental. Un premier cadre pangouvernemental allant en ce sens est représenté ci-dessous.

²⁰ Comme nous l'avons vu, un programme doit comporter au moins 1M \$ de dépenses pour être considéré comme tel dans une grande organisation. Dans les petites organisations, il n'y a pas ce genre de restriction. Cette possibilité de « forer vers le bas » jusqu'au niveau le plus détaillé des programmes n'existe pas encore, mais elle devrait être offerte dans un proche avenir.

LE CADRE PANGOUVERNEMENTAL DU CANADA



Le rendement du Canada 2006-2007

Version électronique des rapports ministériels sur le rendement

* Les organismes fédéraux qui appuient tous les ministères et les organismes en dispensant des services gouvernementaux (p. ex., le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, la Commission de la fonction publique du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada).

Ce cadre pangouvernemental a été adopté en 2005 et s'articule autour de quatre grands secteurs d'activité du palier fédéral : affaires économique, sociales, internationales et gouvernementales. Chaque secteur comprend un certain nombre de résultats spécifiques qui représentent les résultats transorganisationnels que le gouvernement fédéral cherche à atteindre. Dans leurs Rapports sur les plans et les priorités et Rapports ministériels sur le rendement, les ministères doivent indiquer le lien entre leurs résultats stratégiques et les architectures des activités de programmes d'une part, et les résultats attendus par le gouvernement du Canada, d'autre part. Bien que ce cadre serve actuellement de base aux rapports pangouvernementaux destinés au Parlement, il pourrait plus tard être utilisé comme fondement conceptuel pour la planification et l'affectation des ressources et le processus décisionnel au niveau exécutif.

PARTIE III

QUESTIONS FRÉQUENTES ET LEÇONS APPRISSES

Un certain nombre de questions sont souvent posées sur la récente expérience canadienne en matière de budgétisation axée sur les résultats. Plusieurs de ces questions sont abordées ci-dessous et les leçons apprises sont traitées par rapport à chacune.

DANS QUELLE MESURE LA NÉCESSITÉ DU CHANGEMENT A-T-ELLE ÉTÉ RECONNUE ? QUI ONT ÉTÉ LES AGENTS DU CHANGEMENT ET JUSQU'À QUEL POINT ÉTAIENT-ILS BIEN ÉTABLIS ?

L'incitation au changement était de nature bureaucratique et politique. Du côté bureaucratique, le Secrétariat du Conseil du Trésor a reconnu que la capacité en matière d'évaluation et de mesure de la performance (ainsi que la vérification, la gestion financière et la gestion des actifs) avait été affaiblie pendant la période des réductions budgétaires des années 1990. En 2000, le Conseil du Trésor a publié un document faisant référence, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* et a demandé un renforcement de l'infrastructure quant à la mesure de la performance et à l'évaluation. Bon nombre des initiatives lancées pour assurer le renforcement de la capacité – et traitées dans ce document (p. ex., la politique SGRR) – ont été mises en place entre 2001 et 2005, mais les progrès ont été lents – et il est juste de dire que l'on avait atteint un plateau.

Les budgets de 2006 et de 2007 ont marqué un tournant. Le gouvernement en place voulait s'assurer que les dépenses de programme correspondaient aux priorités. En annonçant son intention de mettre en œuvre un système de gestion des dépenses davantage axé sur les résultats, le Premier Ministre a indiqué implicitement que l'on allait insister sur la production de l'information sur la performance dans les ministères. Lier l'information sur la performance aux délibérations sur le budget annuel par un processus d'examen annuel avait apporté un véritable changement dans la dynamique. À long terme, cela devrait conférer un avantage financier comparatif aux ministères qui sont en mesure de présenter un compte rendu crédible à propos de leurs programmes. Ceux qui ne peuvent pas défendre et expliquer leurs programmes par une information sur la performance pourraient être désavantagés financièrement à long terme.

1^{re} LEÇON

Au Canada, l'amélioration des rapports de performance destinés au Parlement n'a pas été suffisante pour permettre aux ministères d'améliorer sensiblement leur capacité au chapitre de la mesure de la performance, laquelle avait atteint un plateau. Il a fallu un lien direct entre l'information sur la performance et les conseils budgétaires pour que les ministères comprennent enfin que l'absence d'une capacité au chapitre de la mesure de la performance avait des conséquences.

2^e LEÇON

Adopter une budgétisation éclairée par les résultats nécessite un changement radical – auquel les fonctionnaires vont naturellement résister à moins qu'on leur donne des raisons très convaincantes. La création d'un processus d'examen annuel ayant des implications sur le Budget s'est révélée utile. Mais une décision de cette ampleur doit être soutenue par les échelons les plus élevés – tant au niveau politique qu'au niveau de la fonction publique – et ce soutien doit être durable.

LE CANADA A-T-IL LA STABILITÉ POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE À CE CHANGEMENT ? QUELS CHANGEMENTS SONT DEMANDÉS DES PRINCIPAUX ACTEURS DANS LE NOUVEAU SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES ?

Comme nous l'avons vu, le Canada est passé à une budgétisation éclairée par la performance, grâce à un processus qui a été amorcé dans les années 1980. Les examens stratégiques pourraient disparaître, mais cela semble peu probable. Les examens stratégiques – et la transparence qu'ils apportent – sont très appréciés des ministres. Il est peu probable qu'un nouveau gouvernement veuille abandonner l'information à l'appui du processus décisionnel que produisent ces examens.

Du côté administratif, il est évident que la capacité de mesurer la performance doit être améliorée. Certains ministères ont entamé la série des examens stratégiques de 2007 avec d'importantes lacunes dans leurs architectures des activités de programmes (soit les programmes n'étaient pas tous indiqués dans les architectures, soit ces architectures comportaient des problèmes de logique). Pour la deuxième série d'examens, qui était en cours au moment de la rédaction du présent document, plusieurs ministères ont encore à adapter leurs systèmes

financiers aux nouvelles architectures des activités de programmes. Il est donc difficile de lier les ressources planifiées et celles réelles à tous les petits programmes. De plus, la plupart des ministères n'ont pas réussi à apporter les modifications nécessaires pour évaluer leurs programmes sur un cycle raccourci – par conséquent, les examens stratégiques montrent qu'ils doivent améliorer cette situation.

De façon générale, le gouvernement est en train de vivre un changement démographique considérable, car une grande partie de la génération des « baby boomers » va prendre sa retraite d'ici les prochaines années. Cette réalité pose des problèmes, mais ouvre aussi des possibilités, et le gouvernement pourrait bientôt commencer à recruter jusqu'à 10 000 nouveaux fonctionnaires par an. Le problème réside dans la perte d'un savoir; et les possibilités viennent du fait que les nouvelles recrues ont tendance à avoir une attitude positive face à la budgétisation éclairée par la performance. L'attitude des jeunes employés peut contribuer au développement d'une culture davantage axée sur la performance.

Bien que le gouvernement du Canada ait vraisemblablement la stabilité administrative nécessaire pour permettre cette amélioration, il lui faudra investir largement pour renforcer la capacité aux chapitres de la mesure de la performance et de l'évaluation, et les organismes centraux devront continuer d'assurer une surveillance. Un système de gestion des dépenses éclairé par la performance exige des investissements pour établir la capacité et la surveillance. Si les ministres continuent d'exiger de l'information sur la performance pour éclairer la prise de décision, les réformes prendront racine. Mais voilà qui constitue le facteur essentiel.

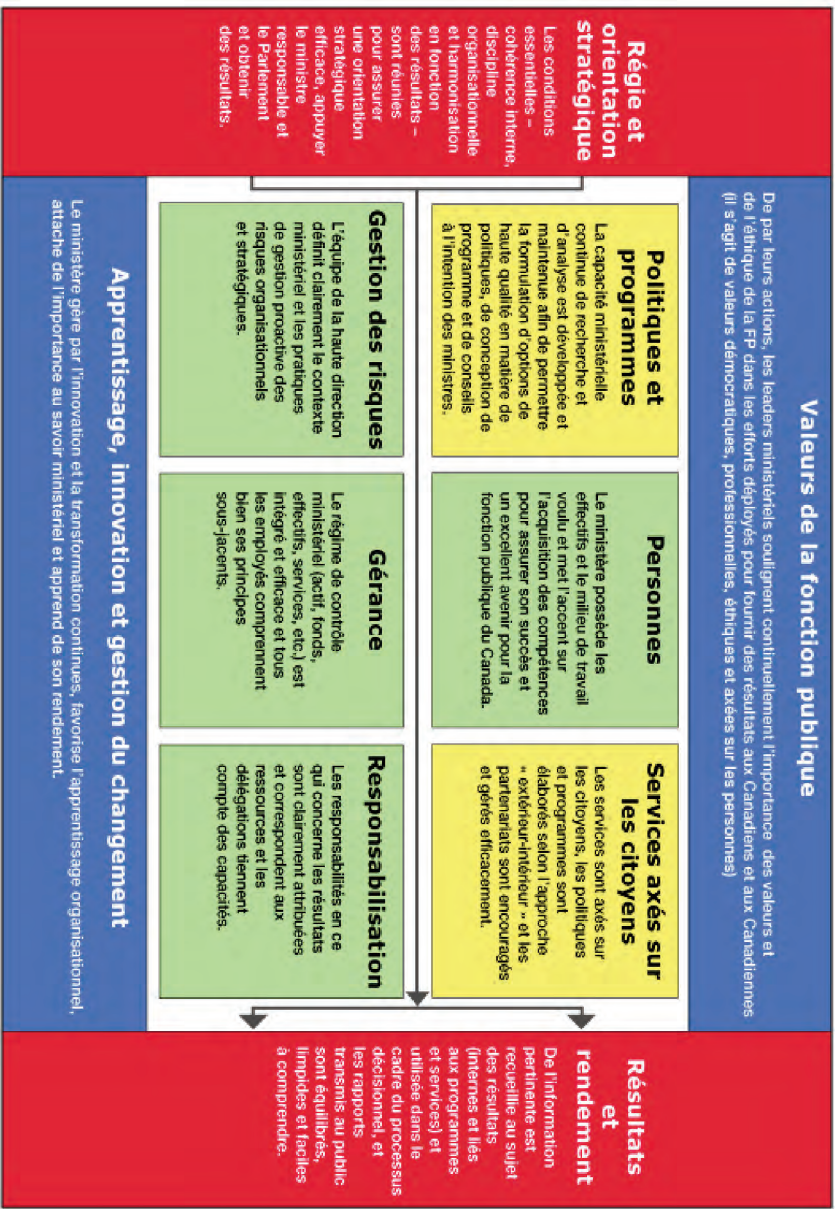
3^e LEÇON

Établir la capacité nécessaire pour qu'on puisse mesurer la performance des programmes et en rendre compte exige des efforts persistants pendant un certain nombre d'années. Le gouvernement a décidé de mettre en œuvre son nouveau système de gestion des dépenses, tout en étant conscient de la présence de certaines lacunes dans les systèmes de mesure de performance sous-jacents. Mais il est parfois préférable d'agir – tout en travaillant au rattrapage des systèmes – plutôt que de ne rien faire en voulant atteindre la perfection.

QUELLES SONT LES LEÇONS APPRISSES DE LA MISE EN ŒUVRE DE PROGRESSIVE DU CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION (CRG) ?

Au gouvernement du Canada, un cadre de responsabilisation de gestion (CRG) permet d'établir les attentes communes à l'égard du rendement des cadres supérieurs et constitue le fondement des obligations de reddition de comptes entre les ministères et le Conseil du Trésor. Le CRG est un outil analytique dont on se sert chaque année pour déterminer les forces et les faiblesses dans la gestion au gouvernement. Grâce au CRG, le Secrétariat évalue les ministères par rapport à un ensemble d'indicateurs qui prennent en compte (entre autres) la qualité des structures de gestion, des ressources et des résultats; la capacité d'entreprendre et d'utiliser les évaluations des programmes; et la qualité générale des rapports destinés au Parlement. Les hauts fonctionnaires se rencontrent pour établir les priorités en matière d'amélioration de la gestion; il s'agit d'un processus qui permet, d'une manière structurée, d'attirer l'attention sur les problèmes afin qu'on puisse apporter des améliorations.

CADRE DE RESPONSABILISATION DE GESTION



Toutes les évaluations selon le CRG sont désormais affichées sur le site Web du Conseil du Trésor et sont liées aux évaluations du rendement des sous-ministres.

Le CRG a été généralement bien accueilli, bien que certains gestionnaires estiment que les évaluations sont parfois longues et coûteuses. Certains ont avancé que le processus devrait avoir lieu tous les deux ans, et qu'il serait préférable d'éviter les années où un ministère procède à un examen stratégique. Les craintes exprimées au début sur le fait que la publication des résultats du CRG pourrait mettre les ministères dans l'embarras se sont révélées vaines, et la réaction du public et des parlementaires a été discrète.

QUELLES SONT LES MOTIVATIONS QUI INCITENT LES GESTIONNAIRES À MIEUX GÉRER ? OBTIENNENT-ILS PLUS D'AUTORITÉ SI LEURS RÉSULTATS SONT POSITIFS SELON LE CRG ?

Les contrôles et l'obligation de rendre compte jouent un rôle très important dans la fonction publique du Canada – au point où certains hauts fonctionnaires et observateurs commencent à demander une réduction des contrôles de gestion et un tri dans la multitude des règles. On étudie actuellement plusieurs méthodes afin de composer avec cette situation.

En théorie, le CRG pourrait être utilisé de sorte à ce qu'il amène un changement souhaité dans les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage une méthode de « délégation méritée » pour certaines de ses politiques, laquelle méthode permettrait aux ministères bien gérés de recevoir des pouvoirs administratifs et financiers délégués additionnels, en plus de ceux que reçoivent les ministères moins performants. Le CRG pourrait servir de point de repère pour cette approche.

4^e LEÇON

L'évaluation de la performance d'un ministère au moyen d'un instrument comme le CRG peut s'avérer un processus lourd, voire inutile, pour tous les ministères tous les ans. De plus, il y aura probablement des résistances au départ, mais avec le temps, le gouvernement comprendrait mieux ses forces et ses faiblesses, ainsi que les possibilités qui s'offrent à lui pour qu'il puisse apporter des améliorations à la capacité de gestion. Le CRG peut également servir à réduire les contrôles administratifs centralisés pour les ministères qui sont bien gérés.

DANS QUELLE MESURE LE CANADA EST-IL PRÊT À PROCÉDER À LA MISE EN ŒUVRE DE SON SYSTÈME « IDÉAL » DE BUDGÉTISATION ÉCLAIRÉE PAR LA PERFORMANCE, ET COMBIEN DE TEMPS LUI FAUDRA-T-IL POUR CETTE MISE EN ŒUVRE ?

La réponse est que le Canada a déjà passé plusieurs années à tenter d'améliorer sa capacité au chapitre de la mesure et de la gestion en fonction des résultats, et qu'il est peu probable que l'on arrive jamais à une situation idéale durable.

La mise en œuvre de la politique SGRR durera probablement cinq ans, depuis son adoption jusqu'au point où les cadres de travail pour la mesure de la performance seront en place pour tous les programmes et que les systèmes qui relient les ressources et les résultats au niveau le plus détaillé des programmes soient établis dans la plupart des ministères. À ce moment-là, tout sera fait pour que des informations valides et fiables soient collectées et utilisées tout au long de l'année.

De même, il faudra vraisemblablement presque cinq ans pour renforcer la fonction d'évaluation des programmes au point où le cycle actuel de couverture de 10 % par an soit doublé et la qualité des évaluations soit suffisante pour bien soutenir le processus d'examen annuel.

Depuis les années 1980, le Canada s'efforce d'améliorer sa capacité au chapitre des rapports de performance, et malgré les nombreuses améliorations apportées, les parlementaires continuent de demander de l'information à l'échelle du gouvernement et une plus grande capacité à « forer vers le bas » dans la structure des programmes pour explorer plus en détail les programmes. Au cours des prochaines années, un élément important de l'amélioration du système de gestion des dépenses sera la présentation au Parlement de rapports interactifs, affichés sur le Web.

5^e LEÇON

Si l'expérience du Canada est typique, il n'existe pas de solution miracle pour qu'on puisse établir la capacité de mesurer et de gérer en fonction des résultats, et les fonctionnaires canadiens ne s'attendent jamais à obtenir le système « idéal ». Étant donné qu'il est difficile d'apporter les changements culturels durables nécessaires pour qu'une information fiable sur la performance soit produite, il est préférable de « promettre moins et de faire plus ». Cela dit, il faut une approche qui :

- réaffirme régulièrement le soutien de la part des échelons politiques les plus élevés;

- lie l'effort à du concret – idéalement les rapports publics de performance et le processus décisionnel en matière de budget;
- est dirigée du centre et offre la formation et le soutien nécessaires pour qu'on établisse la capacité nécessaire dans les ministères;
- comporte des attentes réalistes, en gardant à l'esprit que les efforts devront se poursuivre bien au-delà du mandat de la plupart des hauts fonctionnaires.

ANNEXE A

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX RÔLES ET RESPONSABILITÉS DANS LE SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES

ÉLÉMENT	RESPONSABILITÉ
Obliger le gouvernement à rendre des comptes, approuver toutes les dépenses sur une base annuelle	Parlement
Élaborer un budget annuel et un cadre financier pluriannuel	Ministère des Finances
Établir annuellement les niveaux de référence pour les ministères (la base de ressources destinée aux programmes), gérer le processus d'examen stratégique , établir les politiques de gestion axée sur les résultats	Conseil du Trésor (un comité du Cabinet appuyé par le Secrétariat du Conseil du Trésor)
Approuver les nouvelles politiques et donner le « feu vert » pour la création de nouveaux programmes	Cabinet, secondé par le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances
Procéder à l'affectation et à la réaffectation des ressources pour assurer l'harmonisation avec les priorités et le contrôle global des dépenses	Ministères, de façon régulière – plus les trois organismes centraux dans le cadre du processus d'examen annuel et la préparation des recommandations au Cabinet sur le budget annuel
Demander l'approbation parlementaire des plans de dépenses par l'entremise du processus du Budget des dépenses	Président du Conseil du Trésor – appuyé par le Secrétariat du Conseil du Trésor
Rendre compte au Parlement au sujet des plans de dépenses, des dépenses réelles et des résultats atteints	Secrétariat du Conseil du Trésor et ministères

ANNEXE B

CYCLE DE GESTION DES RESSOURCES DU CANADA, ET LES RAPPORTS PUBLICS DE PERFORMANCE

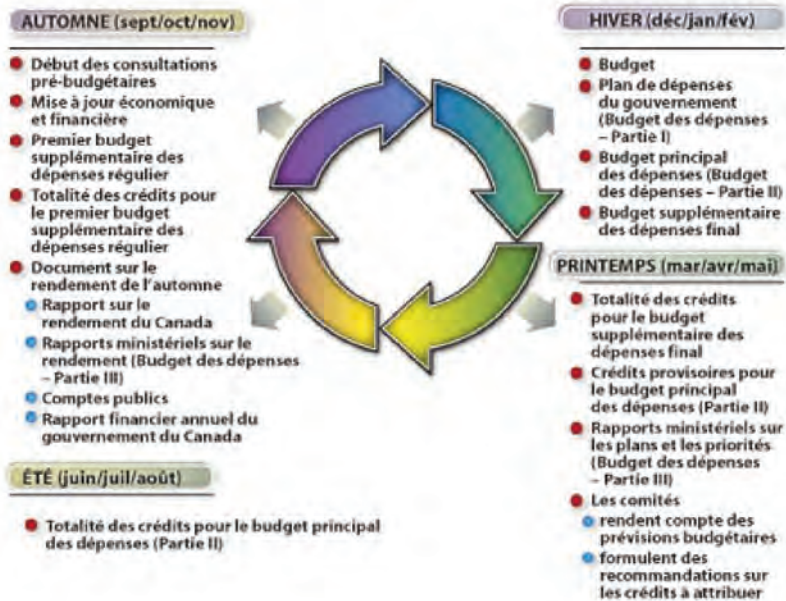
Comme nous l'avons indiqué dans le présent rapport, le gouvernement du Canada se situe dans la catégorie de la « budgétisation éclairée par la performance », définie par l'OCDE, et il utilise l'information sur la performance au cours des étapes principales d'un cycle annuel de gestion des ressources.

Chaque année, le cycle commence à l'automne par la tenue de consultations publiques et la planification financière, avant de franchir successivement chacune des étapes suivantes : l'établissement du Budget annuel; l'approbation des dépenses gouvernementales par le Parlement dans une loi de crédits; l'évaluation de la performance des programmes, l'apprentissage et l'exécution des ajustements nécessaires; et la reddition de compte devant le Parlement.

L'information sur la performance des programmes appuie la prise de décisions en matière de gestion des ressources et d'obligation de reddition de compte, mais ne les remplace pas. En effet, les ministres reçoivent l'information disponible sur la performance, mais ce sont eux qui doivent prendre les décisions – l'information sur la performance n'est qu'un intrant parmi tant d'autres.

L'exercice financier du gouvernement du Canada commence le 1^{er} avril. Le Parlement autorise deux principaux types de dépenses – les dépenses législatives et celles votées. Les dépenses législatives, comme celles correspondant aux importants transferts aux provinces ou aux citoyens font l'objet d'une autorisation légale permanente – y compris un pouvoir de dépenser pluriannuel. Quant aux dépenses votées, elles doivent être approuvées par le Parlement au début de chaque exercice financier. Autrement dit, à la fin de chaque exercice, soit le 31 mars, les autorisations concernant les dépenses votées disparaissent ou « viennent à échéance », et le gouvernement doit franchir les étapes convenues s'il veut que ces autorisations soient rétablies.

LE CYCLE DE GESTION DES RESSOURCES



Le *Budget* présente le plan financier du gouvernement au Parlement et est généralement déposé à la Chambre des communes par le ministre des Finances à la fin février. Les documents du *Budget* présentent des projections globales du plan de dépenses du gouvernement pour l'exercice qui vient et les deux suivants.

Pour préparer le *Budget*, les consultations publiques commencent normalement par une *Mise à jour économique et financière*, présentée par le ministre des Finances au Comité des finances de la Chambre des communes à la fin octobre ou au début novembre. Le Comité tient normalement des audiences publiques à Ottawa et dans le reste du pays pour recueillir les opinions des Canadiens sur leurs priorités pour le prochain *Budget*. C'est à partir des résultats de ces audiences que le Comité soumet ses recommandations sur le *Budget* au Parlement, habituellement au début décembre.

Le ministre des Finances tient également des consultations pré-*budgétaires* avec un grand nombre d'organisations, de particuliers et d'homologues provinciaux, et il informe le Cabinet de l'état d'avancement de la planification, et ce, afin d'obtenir d'eux leurs observations sur les priorités et la stratégie.

Chaque année, les examens stratégiques, entrepris par les ministères désignés, portent sur un maximum de 25 % de dépenses directes liées aux programmes. Le processus d'examen annuel est coordonné par le Secrétariat du Conseil du Trésor et les recommandations qui en découlent sont présentées au Cabinet au cours de l'automne et de l'hiver, à temps pour être prises en compte dans les délibérations sur le budget.

Au plus tard le 1^{er} mars chaque année, et souvent peu après le *Budget*, le président du Conseil du Trésor dépose habituellement le *Budget principal des dépenses*. Le Budget principal des dépenses porte sur le prochain exercice financier et on y détermine les pouvoirs de dépenser (les votes) et les montants à inclure dans les projets de loi de crédits qu'on demandera au Parlement d'approuver. Seules les dépenses directes liées aux programmes, comme les coûts de fonctionnement des ministères, sont votées par le Parlement par les projets de loi de crédits – le *Budget principal des dépenses* présente au Parlement, à titre d'information seulement, des prévisions mises à jour pour tous les programmes législatifs. Ces programmes législatifs font l'objet d'un pouvoir de dépenser en accord avec une loi spécifique, par exemple, les transferts importants aux provinces.

Au niveau ministériel, plus de 90 rapports sur les plans et les priorités (RPP) sont déposés à la Chambre des communes le ou avant le 31 mars, et ces rapports sont examinés par les comités parlementaires dans le cadre de l'étude du *Budget principal des dépenses*. Dans les RPP ministériels, on précise les résultats stratégiques, les initiatives et les résultats attendus de chaque ministère, et on présente des renseignements sur les besoins en ressources pour une période de trois ans. Chaque ministère est responsable de la qualité, de l'intégrité et de l'intégralité de l'information présentée au Parlement. Toutefois, le Conseil du Trésor établit la forme et le format des RPP, donne des conseils et une aide aux ministères et organismes, et coordonne l'impression et le dépôt des rapports.

Les ministères rendent compte de leur performance générale dans les *Rapports ministériels sur le rendement (RMR)*. À l'automne, chaque ministère est tenu de produire un RMR, dans lequel il indique en détail son rendement par rapport aux engagements énoncés dans le RPP. Par conséquent, les ministères doivent mesurer leur performance par rapport aux engagements antérieurs, et ce, afin que le gouvernement puisse s'acquitter de son obligation de reddition de comptes envers les parlementaires au sujet de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné.

Le ministère des Finances dépose le *Rapport financier annuel*, dans lequel il fait état des dépenses et des recettes du gouvernement pour l'exercice précédent et indique les facteurs ayant influé sur les résultats. Et les *Comptes publics du Canada* sont déposés à l'automne par le président du Conseil du Trésor. Ces comptes vérifiés contiennent les états financiers sommaires du gouvernement du Canada, l'opinion du vérificateur général au sujet de ces états, ainsi que des détails sur les dépenses et les revenus ministériels.

Finalement, le président du Conseil du Trésor dépose deux rapports pangouvernementaux. Le *Rendement du Canada* est publié chaque automne et on y fait état de l'incidence des programmes, des services et des politiques du gouvernement sur la vie des Canadiens. La version électronique du *Rendement du Canada* permet aux lecteurs de « forer vers le bas », c'est-à-dire de poursuivre leur exploration vers une information de plus en plus détaillée sur les ressources et les résultats contenus dans les quelque 90 rapports ministériels sur le rendement. De plus, les Canadiens peuvent consulter les vérifications internes et les évaluations de programmes de tous les ministères à partir de la version électronique du rapport *Rendement du Canada*. Enfin, au cours de l'exercice 2007-2008, le gouvernement a commencé à fournir au Parlement un document intitulé *Aperçu des plans et priorités* à l'appui de l'examen parlementaire des dépenses prévues. Tout comme le *Rendement du Canada*, le document *Aperçu des plans et priorités* permet de « forer vers le bas » et de poursuivre la consultation dans les RPP de chaque ministère – et ces deux documents se fondent sur le « cadre pangouvernemental » décrit dans la Partie II du présent rapport.