

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Préparé par :

Christian Diotte, CMA
Systèmes Influatec Inc.

Directeur d'essai :

Alain Beaufils

Directeur du DESS :

Michel Blanchette
Directeur du DESS en comptabilité de management.

Lecteurs :

Marco Dupuis
Conseils et Vérification Canada

Patrick Amyot
Commission de la fonction publique du Canada

28 mai 2001

Remerciements

Je tiens à remercier la Fonction publique fédérale pour m'avoir donné la chance de participer activement à cette réflexion sur le processus décisionnel dans la gestion des dépenses. Sans cette expérience, il m'aurait été impossible de rédiger cette étude.

Deux professeurs de l'UQAH, Alain Beaufile et Denis Laforte m'ont aidé tout au long de ce processus. Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leurs conseils, leur ouverture et leur patience.

Je tiens également à souligner la contribution de Marco Dupuis de Conseils et Vérification Canada et de Patrick Amyot de la Commission de la fonction publique du Canada, qui ont vérifié l'exactitude des informations techniques à propos des pratiques internes du gouvernement fédéral dans la gestion des dépenses. Grâce à leur connaissance et à leur expérience, ils ont su rehausser l'intégrité de cet ouvrage.

Je remercie enfin ma compagne, Martine Vallée, qui en plus de m'avoir soutenu tout au long de ce travail, a bien voulu en revoir l'édition à de nombreuses reprises.

Table des matières

Sommaire de la direction	5
Introduction.....	6
Section 1 Fonctions entourant la gestion des dépenses	8
1. La Structure du gouvernement	8
Le Parlement	9
La Couronne	9
Le Sénat	9
La Chambre des communes	10
1.1. Le Conseil Privé	10
1.2. Le Cabinet	10
Le Conseil du Trésor.....	11
Comité spécial du conseil	11
Politique économique	11
Politique sociale.....	11
1.3. Le Conseil du Trésor	11
1.4. Le Bureau du conseil privé.....	12
1.5. Le Cabinet du Premier ministre.....	12
1.6. Le ministre des Finances	13
1.7. Le Receveur général	13
1.8. Le Vérificateur général.....	14
1.9. Responsabilités des ministères et des organismes.....	14
2. Les dispositions financières et modes de financement des programmes	14
2.1. Les modes d'exécution	15
2.2. Les dispositions financières.....	16
Paiements de transfert	16
Autres dispositions financières	17
2.3. Les modes de financement	18
2.3.1. Crédits traditionnels.....	18
Crédit budgétaire	19
Crédit non budgétaire	20
Crédit spécial	20
2.3.2. Autorisations spéciales de dépenser	20
Fonds renouvelable.....	20
Crédit net	20
2.3.3. Comptes à fins déterminées.....	21

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

3.	Cycle de planification des dépenses	21
3.1.	Plan financier	21
3.2.	Plan d'activités	22
3.3.	Mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR)	22
3.4.	Budget des dépenses	23
3.5.	Rapport sur les plans et priorités	23
3.6.	Crédits provisoires votés par le Parlement	24
3.7.	Crédits complets votés par le Parlement	24
3.8.	Budgets supplémentaires	24
3.9.	Rapport sur le rendement	24
3.10.	Comptes publics du Receveur général	24
3.11.	Rapport du Vérificateur général	24
	Section 2 Délégation des fondés de pouvoir.	25
1.	Responsabilités législatives	25
1.1.	Définition des Articles 32, 34, et 33	26
	Article 32	26
	Article 34	26
	Article 33	27
1.2.	Pouvoir de dépenser	27
1.3.	Pouvoir de payer	28
2.	Administration des fondés de pouvoir	28
2.1.	Délégation à des postes	29
3.	Transmission des fondés de pouvoir	30
3.1.	Instruments de délégation	30
	Matrice de délégation des fondés de pouvoir	30
	Cartes de spécimen de signature	32
	Section 3 Quelques questions pour des recherches futures	32
	1. Sondage	32
	1.1. Cueillette d'information	33
	1.2. Présentation et analyses des résultats du sondage	33
	2. Pistes de recherches futures	36
	Conclusion	37
	Bibliographie	38

Sommaire de la direction

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale est un processus composé de plusieurs étapes. Le premier objectif de ce travail est de décrire de façon non-exhaustive, les étapes du processus décisionnel entourant l'approbation des dépenses et les dispositions mises en place quant à l'utilisation des deniers publics pour l'exécution des programmes ministériels.

Le Parlement joue un rôle clé dans la gestion des dépenses, car il est le seul qui puisse approuver des dépenses par le biais de Lois de crédits. Il revient au Cabinet d'initier un projet de Loi de crédits en le déposant à la Chambre des communes. Par la suite, la Chambre des communes le propose au Sénat. Si le Sénat accepte le projet, il sera alors transmis au Gouverneur général pour l'obtention de la Sanction royale (approbation finale).

Cependant, le Cabinet ne peut pas initier un projet de Lois de crédits sans connaître les besoins financiers des ministères et des organismes. À cet effet, les ministères et les organismes ont la responsabilité d'établir la façon dont leurs programmes seront financés et de présenter leurs budgets au Conseil du Trésor en conformité avec le cycle de planification financière.

Le Conseil du Trésor cumule l'information reçue de tous les ministères et des organismes dans le but de permettre au ministre des Finances d'établir des plafonds budgétaires. Une fois les plafonds établis, le Cabinet révisé les informations financières et il initie un projet de Lois de crédits.

Une fois les Lois de crédits approuvées, les ministères et les organismes reçoivent leurs autorisations de dépenser les deniers publics. C'est le ministre qui reçoit les fonds de pouvoir selon la Loi sur la gestion des finances publiques pour dépenser les fonds. Cependant, le ministre ne peut pas à lui seul effectuer toutes les activités et devra déléguer ses pouvoirs à ses subalternes.

La délégation des fonds de pouvoirs est toujours effectuée à des postes hiérarchiques. Cela implique la préparation de cartes de spécimen de signature dans le but d'effectuer un contrôle sur l'utilisation des fonds de pouvoir. Habituellement, les ministères développent une matrice de délégation pour faciliter la compréhension en identifiant tous les postes auxquels ils ont conféré des fonds de pouvoir avec leurs limites financières respectives par pouvoir de dépenser et de payer.

Le second objectif de ce travail est de vérifier la perception d'un certain nombre d'acteurs quant au processus de gestion des dépenses. Un sondage remis à un groupe de trente employés et portant sur la gestion des dépenses fait ressortir certaines faiblesses au niveau de la formation des employés sur l'utilisation des fonds de pouvoir. De plus, il ne semble pas y avoir une vérification annuelle des fonds de pouvoir, ce qui conclue à remettre en question l'efficacité des contrôles internes.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Introduction

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale implique plusieurs institutions. Les institutions sont les paliers exécutif (Premier Ministre, Cabinet, ministères fédéraux, etc.) et législatif (Chambres des communes et Sénat).

Le niveau de complexité des activités de l'État est élevé, car une série d'activités doivent être réalisées selon un cadre prescrit avant que les fonds nécessaires pour l'exécution des programmes ministériels puissent être obtenus. De plus, plusieurs politiques régissent les méthodes de travail dans le but de présenter un maximum de transparence dans l'utilisation des deniers publics.

Depuis plusieurs années, la Fonction publique fédérale connaît beaucoup de changements au niveau de la gestion des dépenses. Dans le but d'atteindre un maximum d'efficacité et d'efficacités dans la façon dont les deniers publics sont utilisés, deux initiatives ont été mises en place.

Une première initiative mise en place par le Secrétariat du Conseil du Trésor est la stratégie de l'information financière (SIF).

La SIF comporte plusieurs objectifs dont les principaux sont :

- d'utiliser les principes de la comptabilité d'exercice;
- d'améliorer la performance des organisations par l'utilisation d'informations financières et non-financières;
- de faciliter la reddition des comptes et la planification budgétaire par l'entremise d'une information de meilleure qualité, facilement accessible et fiable; et
- d'optimiser l'utilisation des technologies de l'information au niveau transactionnel et informationnel pour atteindre un optimum d'efficacité et d'efficacités.

Même si la SIF porte sur l'information financière disponible, nous avons besoin d'un complément au niveau des pratiques de gestion si nous désirons atteindre les objectifs de la SIF. Même avec les meilleures informations financières et non-financières disponibles sur l'utilisation des ressources, le succès de la SIF repose sur la volonté des organisations de modifier leurs pratiques de gestion pour être conformes aux attentes de cette initiative.

La deuxième initiative que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a mise en place et qui est le corollaire de la SIF, est la modernisation de la fonction de contrôleur qui s'adresse particulièrement aux individus et à leurs pratiques de gestion. Les principaux objectifs de cette initiative sont :

- d'exercer un leadership stratégique;
- de motiver les individus en ayant des objectifs axés sur les résultats (récompenses);

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- d'accroître la responsabilisation des fonctionnaires par une décentralisation accrue des fondés de pouvoir financiers et non-financiers;
- de maintenir un très haut niveau de transparence dans l'utilisation des deniers publics; et
- d'améliorer la reddition des comptes envers le Parlement.

Ces deux initiatives contribueront à une décentralisation marquée des pouvoirs financiers de même que de l'information de gestion.

Le but de ce document est de présenter la gestion des dépenses dans le Gouvernement canadien. Il ne s'agit pas d'un document exhaustif de toute la documentation existant sur le sujet, mais il comporte suffisamment d'information pour comprendre les dispositions financières auxquelles les ministères doivent se conformer dans l'atteinte des objectifs de leurs programmes ministériels. De plus, en comprenant le processus d'un point de vue global, il est alors plus facile de se positionner et de comprendre la raison pour laquelle il existe autant de directives.

L'essai pourra être utile dans plusieurs situations pour aider des personnes à se familiariser rapidement avec le fonctionnement général de la gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale. Ces personnes pourraient être des individus nouvellement engagés par un ministère, des fonctionnaires actuels, ou encore le public en général.

La première section traitera de la structure parlementaire pour comprendre le rôle des différents paliers gouvernementaux dans la gestion des dépenses. Les différents modes de financement et le cycle de planification financière requis pour obtenir les fonds nécessaires y seront également présentés.

La deuxième section traite essentiellement du contrôle des dépenses dont les principes entourant la délégation des fondés de pouvoir. Une fois les autorisations de dépenser obtenues du Parlement, le ministère doit faire en sorte de bien déléguer les fondés de pouvoir. Par conséquent, ce volet explique les principes de base liés à la délégation des fondés de pouvoir.

La troisième section contient des questions pouvant servir de point de départ pour des recherches futures. Elle est composée de l'analyse des résultats d'un sondage portant sur la délégation des fondés de pouvoir auprès de trente fonctionnaires. La délégation des fondés de pouvoirs est souvent un sujet délicat et mal interprété. L'abondance de politiques financières et contractuelles requiert un bon niveau de connaissances de la part des fonctionnaires. L'objectif du sondage est d'évaluer leur niveau d'autorité exercé par fondés de pouvoirs et leur niveau de connaissances spécifiques et générales concernant la délégation des fondés de pouvoirs.

De plus, nous retrouvons quelques questions additionnelles sur d'autres points entourant la gestion des dépenses au sein de la Fonction publique fédérale.

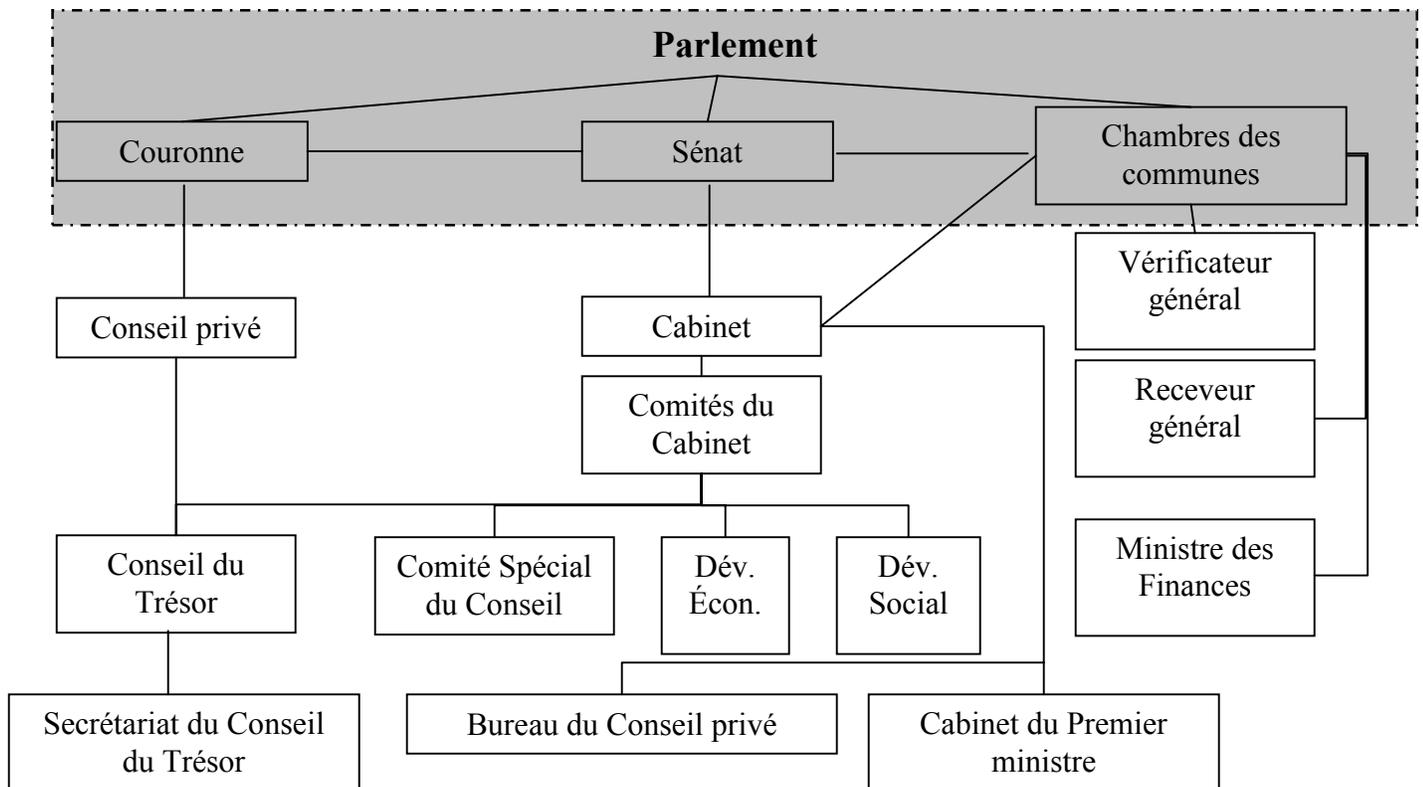
Section 1 Fonctions entourant la gestion des dépenses

Avant d’aborder la question des fondés de pouvoirs de façon détaillée, il est important de comprendre les fonctions de base reliées à la gestion des dépenses de même que l’interaction et le rôle des diverses agences gouvernementales. Pour ce faire, cette partie définit la structure du gouvernement, les modes de financement des programmes et le cycle de planification des dépenses.

Un autre objectif de cette section est de sensibiliser le lecteur sur la complexité de la gestion des dépenses. Il arrive fréquemment que d’un point de vue ministériel, le processus d’allocation des ressources soit perçu comme étant très lourd. Cependant, une fois que l’on prend conscience des responsabilités gouvernementales de façon globale, il est plus facile alors d’accepter les directives mises en place pour assurer une cohérence entre l’utilisation des deniers publics et les stratégies gouvernementales.

1. La Structure du gouvernement

Le Gouvernement canadien est composé de plusieurs entités ayant des rôles particuliers. Vous trouverez ci-dessous une description non-exhaustive des entités dont le Parlement, le Conseil privé, le Cabinet, le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, le Cabinet du Premier ministre, le ministère des Finances, le Receveur général, le Vérificateur général et les ministères et organismes.



Le Parlement

Le Parlement du Canada est composé de la Couronne, du Sénat et de la Chambre des communes. C'est le Parlement qui exerce le pouvoir législatif tandis que le Cabinet exerce le pouvoir exécutif. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, celui-ci est distinct et relève des tribunaux provinciaux et fédéraux.

La Couronne

La loi constitutionnelle de 1867 renferme la disposition suivante : « À la Reine continueront d'être et sont par le présent acte attribué le gouvernement et le pouvoir exécutif du Canada ». La Souveraine est représentée par le Gouverneur général qui est nommé par la Reine sur recommandation du Premier ministre. Le mandat du Gouverneur général est habituellement d'une durée de cinq ans. Le rôle de la Couronne est très important, car tous les projets de lois doivent recevoir la sanction royale de la Couronne avant d'être en vigueur.

Par exemple, il pourrait s'agir d'un projet de loi sur les crédits parlementaires visant à accroître les dépenses des ministères. Tous les projets de lois liés aux dépenses sont initiés par le Cabinet, déposés à la Chambre des communes comme proposition et doivent être adoptés par le Sénat avant de recevoir la Sanction royale. Ce processus n'est pas à sens unique et il arrive que des changements soient demandés. Par conséquent, si le Sénat et/ou la Chambre des communes désirent modifier la portée d'un projet de loi sur les dépenses, le changement est alors recommandé aux membres du Cabinet et s'il est accepté, le cycle recommence.

Bref le cycle d'un projet de loi touchant les dépenses est le suivant :

1. le Cabinet initie le projet de loi;
2. le projet de loi est déposé à la Chambre des communes;
3. le Sénat adopte le projet de loi proposé par la Chambre des communes; et
4. le Gouverneur général décrète par l'entremise de la Sanction royale.

Le Sénat

Le sénat est composé de 104 membres. C'est le Gouverneur général qui nomme les sénateurs sur la recommandation du Premier ministre. Les sénateurs occupent leur place jusqu'à l'âge de 75 ans. Le Sénat peut introduire n'importe quel projet de loi, sauf en matière de dépenses des deniers publics ou d'impôt.

La Chambre des communes

La Chambre des communes est le principal organisme d'élaboration des lois. Elle est composée de 301 députés représentant chaque circonscription électorale. Le candidat (e) qui obtient le plus grand nombre de votes devient alors député(e). Le nombre de circonscriptions est établi en fonction de la population.

1.1. Le Conseil Privé

Le Conseil privé est l'organisme légal chargé de conseiller la Couronne. L'importance du Conseil découle du fait qu'il s'agit du fondement juridique de notre gouvernement par cabinet. Les ministres sont nommés membres du Conseil privé sur l'avis du Premier ministre et leur nomination est d'une durée indéfinie. Par conséquent, le Conseil Privé est composé de ministres, d'ex-ministres et d'autres membres nommés. Le fait d'avoir des ex-ministres ne pose pas de problèmes, car les pratiques actuelles font en sorte que seuls les ministres actuels se réunissent et conseillent le gouverneur général.

1.2. Le Cabinet

Le Cabinet a comme principale fonction de présenter des lois à la Chambre des communes. Il est le seul à pouvoir élaborer et déposer des lois en prévision de dépenses publiques et d'impôt. Il a aussi le rôle d'établir des priorités gouvernementales et de prendre des décisions en matière politique. Le cabinet est présidé par le Premier ministre et celui-ci est nommé par le Gouverneur général.

Le Premier ministre nomme ses ministres parmi les députés et les sénateurs. Le leader du gouvernement au Sénat est le seul sénateur qui siège au Cabinet. Par exemple, le Cabinet du Premier ministre Jean Chrétien est composé de 23 membres. De plus, on y retrouve 8 secrétaires d'État qui ne font pas partie du Cabinet, mais ils ont comme rôle de fournir un appui aux ministres concernant certains aspects de leurs portefeuilles.

Étant donné l'importance du Cabinet, celui-ci doit être réparti en de plus petits groupes, que l'on appelle comités du Cabinet, dans le but de faciliter l'accomplissement de ses fonctions. Les comités actuels sont le Conseil du Trésor, le Comité spécial du conseil, le Comité des politiques économiques et le Comité des politiques sociales. La formation des sous-comités remonte au début de l'histoire du Canada. Avant 1963, un comité était formé seulement pour des besoins ponctuels. Après 1963, le Premier ministre Pearson a établi des comités permanents et chaque ministre subséquent s'est conformé aux principes mis en place.

De nos jours, avec les restrictions budgétaires et le besoin de mieux contrôler les dépenses, **seuls le Cabinet et le Conseil du Trésor peuvent autoriser des dépenses.** Le Cabinet a le pouvoir d'autoriser toutes les dépenses et de ratifier les affaires autres que financières. En ce qui concerne le Conseil du Trésor, celui-ci a principalement le pouvoir de s'occuper des affaires courantes comme les propositions de financement pour les programmes ministériels.

Voici une description des comités du Cabinet :

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Le Conseil du Trésor

Ce comité agit à titre de comité statutaire et il a la responsabilité des dépenses, ce qui inclut également l'affectation des ressources pour appuyer les politiques et les programmes approuvés par le gouvernement. Il est également l'employeur de la Fonction publique et il est chargé de la bonne gestion de l'ensemble du gouvernement.

Comité spécial du conseil

Les membres de ce comité ont les responsabilités qui ont trait à l'examen et à l'approbation des présentations faites au gouverneur en conseil, ce qui comprend également les décrets et les règlements adoptés en vertu des pouvoirs statutaires, et à la rationalisation permanente de l'activité de réglementation du gouvernement.

Politique économique

Ce comité est chargé du développement à l'échelle nationale. Il se concentre sur les politiques et les programmes destinés à rehausser la compétitivité du Canada.

Politique sociale

Ce comité se concentre sur l'élaboration des politiques et des programmes sociaux destinés à l'ensemble de la population. Il se charge aussi des questions touchant les autochtones, la politique culturelle, l'identité nationale et de toute question liée à la protection de la société.

1.3. Le Conseil du Trésor

Tel que mentionné précédemment, le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet avec la distinction qu'il est établi par une loi. Il tire son autorité législative de la Loi sur la gestion des finances publiques.

La Loi sur la gestion des finances publiques exige l'établissement d'un comité du Conseil Privé présidé par un président et composé du ministre des Finances et de quatre autres membres.

Voici les principaux domaines :

- le budget des dépenses;
- la gestion du personnel;
- les relations de travail;
- la politique administrative;
- les langues officielles; et
- la gestion financière.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

En ce qui concerne la gestion financière et les dépenses du gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor vient appuyer le Conseil du Trésor. Les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor incluent :

- l'examen des programmes et des plans de dépenses annuelles et à long terme;
- l'établissement d'une politique administrative générale;
- l'examen de la structure générale des ministères;
- les négociations avec les syndicats (à titre d'employeur pour le gouvernement);
- l'établissement des politiques générales de gestion du personnel; et
- l'examen des besoins en main-d'œuvre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor agit également comme Contrôleur général au niveau des systèmes, des politiques et procédures de gestion financière. Ces responsabilités incluent :

- l'élaboration de programmes de formation pour la communauté financière;
- l'évaluation des opérations du gouvernement pour assurer la qualité et l'intégrité des méthodes et des systèmes de contrôle financier;
- l'élaboration du contrôle opérationnel et des politiques de gestion financière appropriées; et
- l'élaboration des politiques et des normes pour la vérification interne et l'évaluation des programmes.

1.4. Le Bureau du conseil privé

Le Bureau du conseil privé est le ministère du Premier ministre. Il a comme principale fonction de fournir et de coordonner le soutien au Cabinet et à la plupart des comités du Cabinet. Le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet est le sous-ministre principal au sein du gouvernement et il détient un pouvoir important. Par exemple, il est responsable des nominations à un niveau très élevé dans la fonction publique, c'est-à-dire des sous-ministres.

1.5. Le Cabinet du Premier ministre

Le Cabinet du Premier ministre a comme principale fonction de veiller à ce que le Premier ministre soit toujours informé des événements politiques importants qui surviennent au Canada. Il est composé de personnes qui ne sont pas des fonctionnaires et qui changent lorsqu'un nouveau Premier ministre entre en fonction. Voici quelques fonctions particulières :

- établir l'emploi du temps du Premier ministre;
- fournir des services de presse;
- rédiger des discours;
- préparer le Premier ministre pour des entrevues;
- planifier les déplacements du Premier ministre; et
- traiter le courrier et y répondre.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

1.6. Le ministre des Finances

La Loi sur la gestion des finances publiques énonce plusieurs responsabilités du ministre des Finances en ce qui concerne la gestion financière. Par exemple, celui-ci doit :

- conduire et diriger les ministères;
- gérer le Trésor (prévoir les besoins de trésorerie); et
- surveiller, diriger et contrôler toutes matières relatives aux affaires financières du Canada que la loi n'assigne pas au Conseil du Trésor ou à d'autres ministres.

En plus d'être responsable de la politique fiscale du gouvernement, le ministre des Finances a l'autorité sur un certain nombre de domaines comme l'achat, la garde ou la vente des valeurs mobilières, la gestion de la dette publique, la forme des comptes publics et les sociétés de la Couronne.

1.7. Le Receveur général

La fonction de Receveur général relève du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La principale responsabilité du Receveur général est de **contrôler** le trésor comparativement au ministre des Finances qui le **gère**. Le trésor est défini dans la Loi sur la gestion des finances publiques comme « le total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général ». Le concept d'un seul fonds pour enregistrer toutes les dépenses et les revenus du gouvernement provient de l'Angleterre en 1787. Le fait d'avoir tous les revenus et toutes les dépenses centralisés facilite le contrôle, car les ministères requièrent des autorisations parlementaires (crédits parlementaires) pour retirer des fonds.

Par conséquent, le Receveur général remplit les fonctions suivantes :

- contrôler le Trésor;
- recevoir les deniers publics et les verser au Trésor;
- tirer des chèques sur le Trésor pour chaque jour ouvrable;
- contrôler le remboursement des effets payés retournés par les banques à charte;
- établir, tenir et mettre au point les Comptes du Canada; et
- rendre compte et faire rapport des recettes, des dépenses, des éléments de l'actif et du passif du gouvernement du Canada, y compris la préparation des Comptes Publics.

En ce qui concerne les Comptes Publics, ceux-ci représentent le rapport financier du gouvernement du Canada. Une fois qu'ils sont préparés par le Receveur général, ils seront vérifiés par le Vérificateur général et présentés à la Chambre des communes par le Président du Conseil du Trésor avant le 31 décembre.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

1.8. Le Vérificateur général

Le Vérificateur général joue un rôle très important dans les activités de gestion du gouvernement. Il a le pouvoir d'examiner les opérations d'un ministère et de déterminer s'il fonctionne de façon économique, efficace et efficiente.

Le Vérificateur général est indépendant des ministères et il se rapporte directement à la Chambre des communes. De plus, il doit rapporter annuellement auprès du Comité des comptes publics les cas où :

- les dépenses excèdent celles autorisées ou sont effectuées à des fins autres que celles qui ont été autorisées;
- les dépenses n'ont pas été autorisées ou dûment certifiées;
- les deniers publics n'ont pas été déclarés ni remis au Trésor;
- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière;
- les procédures ont été insuffisantes pour protéger les biens publics; et
- les sommes ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité.

Le rapport du Vérificateur général est préparé et présenté au Parlement chaque année avant le 31 décembre.

1.9. Responsabilités des ministères et des organismes

Les responsabilités les plus importantes d'un ministère ou d'un organisme sont :

- le contrôle des dotations (Article 31)
- le contrôle des engagements (Article 32)
- l'attestation de l'exécution des services (Article 34)
- l'autorisation du paiement (Article 33)

Ces responsabilités seront expliquées de façon détaillée dans le volet traitant du processus de contrôle des fonds de pouvoir.

Il est important de comprendre que la responsabilité ministérielle incombe au ministre tandis que la gestion journalière incombe au sous-ministre. Par conséquent, la gestion des dépenses concerne davantage le sous-ministre.

2. Les dispositions financières et modes de financement des programmes

Nous avons vu dans la section précédente que le Parlement décide, par l'entremise de lois de crédits, des sommes qui seront dépensées au cours d'un exercice financier. Pour déterminer la valeur des crédits qui seront approuvés, des informations doivent être fournies par les ministères et les agences.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Avant qu'un ministère soumette une demande de financement au Conseil du Trésor, plusieurs étapes doivent être accomplies. Le but de cette section est de présenter brièvement le cheminement décisionnel des ministères pour établir leurs besoins de financement.

Ce cheminement implique respectivement l'analyse des modes d'exécution, les dispositions financières et les modes de financement. Bref, ce cheminement a pour but de déterminer **comment** les services seront offerts aux contribuables et selon quel mode de financement. Nous présenterons le cycle de planification des dépenses dans la section suivante.

2.1. Les modes d'exécution

Il existe plusieurs façons d'accomplir les objectifs d'un programme ministériel. Le mode d'exécution retenu influence grandement le niveau de ressources humaines, financières, et matérielles qui sera requis.

À titre d'exemple, voici les principaux moyens d'exécution disponibles :

- exécution interne, ce qui nécessite une très grande participation du gouvernement;
- exécution par des parties extérieures au gouvernement, où une tierce partie prend une partie des responsabilités pour l'atteinte des objectifs;
- exécution en partenariat qui favorise le partage d'expertise entre le secteur privé et le gouvernement; et
- exécution assumée entièrement par le secteur privé, ce qui minimise la participation du gouvernement.

Dans le but de faciliter la détermination du mode d'exécution, le gestionnaire peut répondre aux questions suivantes :

- quel est mon mandat et quels sont mes secteurs d'activités ?
- qui sont mes clients ?
- qu'est-ce que je veux accomplir ?
- quels sont les résultats ou les extrants attendus ?

Le choix du mode d'exécution doit pouvoir permettre une optimisation des ressources. Bref, le choix retenu doit reposer sur des besoins d'économie, d'efficience et d'efficacité dans l'atteinte des résultats.

2.2. Les dispositions financières

Une fois que le mode d'exécution du programme est choisi, il faut déterminer les dispositions financières. Une disposition financière est une entente entre le gouvernement et des parties extérieures, ce qui donne lieu à des sorties de fonds réelles ou potentielles. Il existe une multitude de dispositions financières contenant leurs propres critères d'admissibilité, des obligations spécifiques, etc. Aux fins du présent document, les deux principales catégories seront présentées, soit les paiements de transferts et les autres dispositions.

Paiements de transfert

Les divers types de paiements de transfert du gouvernement sont les contributions, les contributions remboursables, les paiements de transfert souple (PTS), les subventions et les autres paiements de transfert (APT). Lorsqu'il effectue des paiements de transfert, le gouvernement ne reçoit pas de biens ou de services et il ne compte pas être remboursé sauf si certaines conditions sont réunies en cas de contributions remboursables ou s'il y a un calendrier préétabli de remboursement sans intérêt.

Cette première catégorie regroupe :

- les contributions;

La contribution est un transfert conditionnel consenti lorsqu'il est ou qu'il pourrait être nécessaire de vérifier que les sommes ont été utilisées conformément aux exigences de la loi ou du programme. Plus précisément, la contribution sert à rembourser le bénéficiaire de dépenses déterminées suivant les conditions énoncées dans l'accord de contribution signé par les parties respectives. Les conditions sont notamment les suivantes : identification des bénéficiaires, explication de la façon dont la contribution proposée permet l'atteinte des objectifs du programme, montant maximal payable, formule de calcul et échelonnement du paiement, pouvoir d'approbation, de signature et de versement du paiement, vérification et critères d'évaluation servant à mesurer dans quelle mesure le programme de contribution atteint ses objectifs.

- les contributions remboursables;

La contribution remboursable est un type unique de contribution. On entend par contribution remboursable une contribution dont la totalité ou une partie est remboursable si les conditions prévoyant le remboursement sont réunies ou si un calendrier préétabli de remboursements sans intérêt est joint. Toutes les contributions versées aux entreprises sont remboursables, sous réserve de certaines dispenses. Les dispositions relatives aux dispenses et au remboursement sont énoncées dans la politique sur les contributions remboursables.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- les paiements de transfert souple (PTS);

Le PTS est un paiement de transfert conditionnel effectué à une fin déterminée et dont les montants non dépensés peuvent être conservés par le bénéficiaire, en autant que les conditions du programme aient été respectées. Le bénéficiaire est responsable de tout déficit. Il appartient au bénéficiaire de montrer, par l'entremise de rapports sur le rendement et d'états financiers vérifiés dans les cas où cela peut s'avérer nécessaire que les résultats ont été atteints comme le prévoit l'accord de financement. Le PTS met l'accent sur les résultats du programme, et non sur le remboursement des dépenses réelles.

- les subventions;

Une subvention ou une catégorie de subventions est un paiement de transfert inconditionnel par lequel le gouvernement choisit d'appliquer sa politique ou d'exécuter ses programmes en versant des sommes à des particuliers ou à des organisations. Les critères d'admissibilité et les demandes reçues antérieurement au paiement constituent une assurance suffisante que les objectifs du paiement seront atteints, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'établir des ententes conditionnelles avec le bénéficiaire (p. ex., contenant des clauses de vérification ou exigeant la présentation de pièces justificatives).

- les autres paiements de transfert (APT).

Un autre paiement de transfert (APT) est un paiement de transfert prévu par la loi ou un mécanisme comportant habituellement une formule ou un barème servant à déterminer le montant des dépenses. Toutefois, une fois le paiement versé, le bénéficiaire peut répartir les fonds dans plusieurs catégories de dépenses suivant les dispositions convenues. Mentionnons, à titre d'exemple d'APT, les transferts à d'autres niveaux de gouvernement comme le Financement des programmes établis et les transferts aux gouvernements des territoires.

Il est important de noter que chaque énumération représente une sortie de fonds.

Autres dispositions financières

Cette deuxième catégorie comprend :

- les prêts;

Le prêt est une créance par le gouvernement. Cette créance découle de paiements sur le Trésor remboursables sans condition, habituellement avec intérêt, d'après un calendrier de remboursement prédéterminé, généralement à long terme. Le prêt est un élément d'actif et la contribution remboursable est une dépense.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- les garanties d'emprunt;

La garantie d'emprunt est une garantie offerte par le gouvernement à un prêteur, à une banque, à une caisse populaire ou à une autre institution offrant du crédit ou du financement à un emprunteur. Si l'emprunteur n'honore pas ses échéances, le gouvernement assumera la responsabilité du prêt, sous réserve des modalités d'un accord. Le gouvernement peut saisir les actifs de l'emprunteur et les vendre afin de recouvrer le montant de la dette, seulement si sa réclamation de nantissement a été enregistrée. La saisie et la vente d'actifs demandent une loi spéciale. Le gouvernement est responsable des frais d'administration liés à la saisie et à la vente des biens qu'il détient en garantie. Comme la garantie offerte par le gouvernement diminue le risque du prêteur, l'emprunteur est généralement en mesure d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt moins élevé ou de négocier un prêt qu'il n'aurait pu obtenir autrement.

- les assurances-crédits.

Lorsqu'un programme d'assurance-crédit est administré par le gouvernement, par exemple par la Société canadienne d'hypothèque et de logement, les primes sont perçues et versées au Trésor (p. ex., la prime équivalant à 2 p. 100 du montant du prêt accordé). Quand un emprunt est en souffrance et que le paiement doit être versé au prêteur, le paiement en règlement d'une créance doit être effectué à partir d'un crédit législatif. Dans le cas de l'assurance-crédit, le prêteur doit réaliser les biens et seulement dans le cas où le produit net ne couvrirait pas la dette peut-il réclamer un montant au gouvernement.

Dans cette deuxième catégorie, seuls les prêts représentent une sortie de fonds. Cependant, les garanties d'emprunt et les assurances-crédits sont des sorties de fonds potentielles nécessitant une évaluation du risque inhérent.

2.3. Les modes de financement

Dans cette section, nous retrouvons les différents modes de financement possibles pour permettre l'exécution des programmes selon le mode préalablement choisi. Les principaux modes de financement sont les suivants :

- crédits traditionnels;
- autorisations spéciales de dépenser (fonds renouvelables et crédits nets); et
- comptes à fins déterminées.

2.3.1. Crédits traditionnels

Les crédits traditionnels représentent le plus important mécanisme de financement pour l'exécution des programmes. Tous les ministères et organismes financent leurs programmes soit entièrement ou partiellement par crédits. Habituellement, ils servent à financer des activités dont les coûts sont fixes et élevés. De plus, les lois de crédits restreignent l'utilisation à des activités déterminées.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Il existe trois grandes catégories de crédits :

1. **crédit budgétaire;**
2. **crédit non budgétaire; et**
3. **crédit spécial.**

Crédit budgétaire

Un crédit budgétaire est composé des dépenses de fonctionnement, des subventions et contributions, de même que des dépenses en capital. Aussi, un crédit budgétaire correspond à des types de dépenses pour un programme donné. Les crédits sont attribués par programme pour faciliter le contrôle et le suivi.

Voici les principales catégories de dépenses que l'on retrouve pour chacune des composantes du crédit.

Dépenses de fonctionnement

- personnel;
- transports et communications;
- information;
- services professionnels et spéciaux;
- location;
- achats et services de réparation et d'entretien;
- services publics, fournitures et approvisionnements;
- autres subventions et paiements; et
- dépenses internes.

Dépenses en capital

- construction et acquisition de terrains, bâtiments et ouvrages; et
- construction et acquisition de machines et de matériels.

Subventions et contributions

- paiements de transfert

Crédit non budgétaire

On entend par crédit non budgétaire les prêts, les avances et les placements relatifs aux sociétés de la Couronne et les prêts ou avances consentis à des fins précises à d'autres gouvernements, organismes internationaux, personnes ou sociétés du secteur privé.

Crédit spécial

Dans cette catégorie, nous retrouvons le crédit pour les éventualités du Conseil du Trésor afin de couvrir des dépenses urgentes non-incluses dans le budget des dépenses. Un autre exemple est le crédit pour combler les postes législatifs, comme les paiements d'assurance emploi et les pensions de vieillesse.

2.3.2. Autorisations spéciales de dépenser

Il existe deux types d'autorisations spéciales de dépenser, soit le fonds renouvelable et le crédit net.

Fonds renouvelable

Le fonds renouvelable est une autorisation permanente d'effectuer des paiements à même le Trésor pour financer les activités du programme. Le concept de fonds renouvelable est utilisé lorsque les utilisateurs des biens et/ou services doivent payer. Ce type de financement est similaire aux pratiques d'affaires de l'entreprise privée, car l'objectif ultime est de générer suffisamment de revenus pour couvrir les dépenses (seuil de rentabilité). Il est souvent utilisé dans des secteurs pour lesquels le secteur privé offre le même type de service comme la traduction, les services de consultation, l'impression, la gestion immobilière, etc.

Ce type de financement, comme les crédits, requiert l'approbation du Parlement par le biais d'une loi spéciale ou d'une loi de crédits. Lorsque le programme ne génère pas suffisamment de revenus pour être auto-financé, nous pouvons alors opter pour le crédit net.

Crédit net

Le crédit net est un moyen différent de financer les activités du programme. Le Parlement autorise le ministère à utiliser les recettes générées pour couvrir les dépenses engagées à des fins déterminées. De plus, les recettes sont utilisées sur la base de l'exercice financier, donc aucun report n'est fait à l'exercice subséquent.

Étant donné que les recettes ne couvrent pas la totalité des coûts encourus, le ministère aura recours à un autre type de financement, comme le crédit pour combler l'écart.

2.3.3. Comptes à fins déterminées

Il arrive que les ministères reçoivent pour diverses raisons des sommes d'argent qui ne doivent pas être comptabilisées avec les transactions courantes. Par conséquent, des comptes distincts sont établis selon les directives du Receveur général. Par exemple, des cadeaux, des règlements de litiges, des contributions conditionnelles, des réceptions d'intérêts, etc.

3. Cycle de planification des dépenses

Le cycle de planification des dépenses est crucial pour l'obtention des fonds nécessaires pour l'exécution des programmes. Une fois que le ministère a déterminé son mode d'exécution et de financement, il doit produire des documents spécifiques pour obtenir les fonds par le biais de crédits. Le cycle comprend plusieurs événements successifs au cours desquels des documents sont produits.

Voici les principaux :

- plan financier;
- plan d'activités
- mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR);
- budget des dépenses;
- rapport sur les plans et priorités
- crédits provisoires votés par le Parlement;
- crédits complets votés par le Parlement;
- budgets supplémentaires (1 et 2);
- rapport sur le rendement;
- comptes publics du Receveur général; et
- rapport du Vérificateur général.

3.1. Plan financier

Le plan financier est un document présentant les recettes, les dépenses et les ressources requises pour les domaines fonctionnels des activités de l'État pour une période de quatre à cinq ans. Comme exemple de domaines fonctionnels, nous retrouvons les Programmes sociaux, les Frais de la dette publique, les arrangements fiscaux, la Défense, les Opérations générales du gouvernement, les Ressources naturelles, les Affaires extérieures et l'aide internationale, le Soutien industriel, régional et scientifique/technologique, la Justice et affaires juridiques, les Communications et programmes culturels, et les Transports.

La production du plan financier relève du Cabinet. En effet, le Cabinet a comme rôle d'établir le programme des activités du gouvernement ainsi que ses grandes orientations. Ce processus requiert une série de rencontres avec les membres des différents comités du

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Cabinet pour connaître les différentes tendances économiques et sociales en plus des prévisions de recettes et déboursés.

Une fois les délibérations terminées, le ministre des Finances recommande des plafonds budgétaires pour chaque année du plan financier. Les ministres du Cabinet révisent et approuvent le plan financier quinquennal.

3.2. Plan d'activités

Le plan d'affaires est un document de planification des dépenses, qui précise le coût d'un programme particulier. Par conséquent, il contient plus de détails que le plan financier et il est utilisé pour répartir les ressources du gouvernement entre les différents programmes.

Le rôle des ministères et des agences est essentiel, car ils doivent fournir suffisamment d'information opérationnelle sur les besoins de leur organisation. Suite à la réception de tous les plans d'affaires, le Conseil du Trésor examine le niveau des ressources demandées pour l'exécution de leurs programmes et en fait rapport au Cabinet.

Le plan d'affaires contient également des informations sur les programmes. Il contient les renseignements suivants :

- les objectifs du programme;
- les explications concernant les changements dans les lois, les politiques, la conjoncture économique ou d'autres facteurs qui influent sur le programme;
- les prévisions détaillées des ressources nécessaires au cours de la période de planification de trois ans;
- un rapport sur les résultats obtenus comparativement aux résultats prévus pour l'exercice précédent; et
- un plan des recettes provenant des droits d'utilisations externes pour déterminer la dépendance du programme vis à vis du financement par crédits (interne) vis à vis du financement par les droits d'utilisations externes.

Lorsqu'un ministère ou organisme désire mettre en place un nouveau programme, celui-ci doit d'abord être approuvé par le comité d'orientation politique concerné. Le projet sera soumis au Cabinet pour une approbation finale et une allocation de ressources à partir de la réserve de priorité.

3.3. Mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR)

La MJANR est une mise à jour des coûts des programmes approuvés sur laquelle repose le Budget des dépenses principal et le plan des dépenses du gouvernement. Elle reflète ce qui suit :

- les décisions découlant de l'examen des plans d'activités;
- les décisions relatives au Budget dont ne tiennent pas encore compte les niveaux de référence; et

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- les ré-affectations des ressources.

3.4. Budget des dépenses

Le budget des dépenses principales est le document essentiel pour l'obtention des fonds. Tel que mentionné précédemment, avant qu'un ministère ou un organisme dépense des deniers publics, une loi de crédit doit être approuvée par le Parlement.

Par conséquent, le budget des dépenses est présenté par le Président du Conseil du Trésor au Parlement. Il contient les dépenses prévues pour l'exercice financier à venir (1 avril au 31 mars) et leurs crédits respectifs. Le budget des dépenses est constitué des volumes suivants :

- **la partie I**, le **Plan des dépenses du gouvernement** qui fournit au Parlement un sommaire des dépenses du gouvernement;
- **la partie II**, le **Budget des dépenses principales** (ou livre bleu), est le document qui détaille les postes inclus dans la loi de crédits. Il repose essentiellement sur les documents que les ministères et organismes ont remis au Conseil du Trésor; et
- **la partie III**, les **Plans de dépenses de programmes** (un volume par ministère et organisme), fournit au Parlement des explications sur l'utilisation que le ministère compte faire avec les ressources et les objectifs visés.

3.5. Rapport sur les plans et priorités

Pour assurer la simplicité et la clarté de la présentation, le rapport sur les plans et priorités devrait renfermer les sections distinctes suivantes :

Partie I : Message

- Message du ministre
- Déclaration de la direction

Partie II : Vue d'ensemble du ministère

- Mandat, rôles et responsabilités
- Objectif
- Plan de dépenses

Partie III : Plans, Priorités et stratégies

- Résumé des plans, priorités et stratégies clés
- Détails par programmes et secteur d'activité, dépenses prévues, objectif, facteurs externes influant sur le secteur d'activité, plans et stratégies clés et résultats escomptés.

Partie IV : Renseignements supplémentaires.

3.6. Crédits provisoires votés par le Parlement

Un crédit provisoire est une autorisation de dépenser les trois premiers mois de dépenses prévues dans le budget principal. Le principal avantage du crédit provisoire est qu'il permet au Parlement d'évaluer davantage les documents relatifs au budget pour l'année à venir sans nuire à l'exécution des programmes au sein des ministères et des agences.

3.7. Crédits complets votés par le Parlement

En juin de chaque année, le Parlement accorde les crédits complets, ce qui donne pleine autorité aux ministères et agences de dépenser les fonds aux fins indiquées dans le budget.

3.8. Budgets supplémentaires

Le budget supplémentaire permet aux ministères et agences de soumettre des demandes de fonds additionnels. Habituellement, ce type de demande découle de causes fortuites qui font en sorte que les coûts d'un programme seront plus élevés que prévu.

3.9. Rapport sur le rendement

Les rapports sur le rendement ministériel, qui font partie du Budget des dépenses doivent être préparés en fonction des lignes directrices du Conseil du Trésor et doivent :

- servir de cadre à la reddition de comptes sur les attentes exprimées en matière de rendement;
- donner aux ministres l'occasion de livrer un message; et
- communiquer les réalisations dans un style simple et clair.

Le président du Conseil du Trésor présente son rapport annuel (Rapport du président du Conseil du Trésor) au Parlement sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, les sociétés d'État, l'équité d'emploi, les langues officielles, l'examen gouvernemental, les comptes publics et les pensions.

3.10. Comptes publics du Receveur général

Les Comptes publics du Receveur général sont préparés et présentés au Parlement avant le 31 décembre, habituellement en octobre ou en novembre.

3.11. Rapport du Vérificateur général

Le rapport du Vérificateur général est préparé et présenté par la suite au Parlement, soit en novembre ou en décembre.

Section 2 Délégation des fondés de pouvoir.

Nous avons abordé dans la section précédente, le cycle de planification des dépenses qui est essentiel pour que les ministères et les organismes puissent recevoir des fonds pour l'exécution de leurs programmes. Une fois que le Parlement approuve une loi de crédits, le Conseil du Trésor alloue les fonds aux différents ministères. Cependant, un ministre ne peut pas effectuer lui-même toutes les activités requises pour l'exécution des programmes. Par conséquent, il doit déléguer des fondés de pouvoirs financiers à ses subalternes pour qu'ils agissent en son nom.

Un fondé de pouvoir est une permission de dépenser ou de payer des dépenses. Le but de cette section est de présenter les pouvoirs de dépenser et de payer et d'introduire les outils nécessaires pour formaliser le processus. Étant donné l'envergure des ministères, des procédures et des lignes directrices doivent être mises en place pour permettre une uniformité dans l'utilisation des fondés.

1. Responsabilités législatives

Dans le but d'assurer une uniformité d'application au sein des ministères et organismes, ceux-ci doivent se conformer à la Loi sur la gestion des finances publiques. Les articles les plus pertinents en matière de délégation des fondés de pouvoir sont les suivants :

- | | |
|---|---------------------|
| <ul style="list-style-type: none">• article 31, dotation;• article 32, engagement des dépenses;• article 34, attestation de l'exécution et des prix;• article 33, paiement des dépenses. | Pouvoir de dépenser |
| | Pouvoir de payer |

L'ordre d'application est important. Il débute par un engagement (31 ou 32), suivi d'une attestation (34) et se termine par le paiement (33).

Par exemple, si on désire acquérir un ordinateur on effectue exactement les mêmes étapes. Avant de commander un ordinateur chez un fournisseur, on vérifie si l'on a suffisamment d'argent pour l'acheter. Cette vérification est équivalente à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Lorsque le fournisseur vous remet votre nouvel ordinateur, une facture doit être signée attestant la réception de l'ordinateur selon les modalités établis (prix, quantité, caractéristiques, etc.) lors de la passation de la commande, donc indique que le fournisseur a droit au paiement. Cette attestation de conformité est équivalente à la section 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques .

Finalement, lorsqu'on paye le fournisseur, il y a une vérification du niveau d'approbation de la facture, sa légalité, sa légitimité et nous nous assurons d'avoir suffisamment de fonds pour l'imputer à notre budget ce qui est l'équivalent de l'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Les prochaines sections présentent ces lois de façon plus détaillée, mais les principes de base demeurent les mêmes.

1.1. Définition des Articles 32, 34, et 33

Avant d'aborder la mécanique entourant la délégation des fondés de pouvoir, il est important de connaître la définition des différents articles. Vous trouverez ci-dessous la définition tirée de la Loi sur la gestion des finances publiques pour les articles 32, 34 et 33.

L'article 31 contient des activités qui traitent de la gestion du personnel et qui sont restreintes aux ressources humaines.

Article 32

« Il ne peut être passé de marché ou autre contrat prévoyant un paiement, dans le cadre d'un programme affecté d'un crédit ou d'un poste figurant dans les prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes et sur lequel le paiement sera imputé, que si le solde disponible non grevé du crédit ou du poste est suffisant pour l'acquittement de toutes les dettes contractées à cette occasion pendant l'exercice au cours duquel a lieu la passation. »

« L'administrateur général ou autre responsable chargé d'un programme affecté d'un crédit ou d'un poste des prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes met en œuvre, pour ce qui est des engagements financiers imputables sur ce crédit ou ce poste, des méthodes de contrôle et de comptabilisation conformes aux instructions du Conseil du Trésor. »

Article 34

« Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise de pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle :

a) en cas de fournitures, de services ou de travaux :

- (i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable,*
- (ii) tout paiement anticipé est conforme au marché,*
- (iii) si le paiement est à effectuer antérieurement à la détermination de l'admissibilité selon les règles et*

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

méthodes prévues au paragraphe (2), l demande de paiement est raisonnable;

b) en tout autre cas, le bénéficiaire est admissible au paiement. »

« Le Conseil du Trésor peut établir les règles et méthodes à suivre concernant l'attestation et la détermination de l'admissibilité visé au paragraphe (1). »

Article 33

« Il ne peut être effectué de paiement imputable sur un crédit affecté à un ministère qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite. »

« Les demandes de paiement sur le Trésor sont à présenter en la forme, avec les documents d'accompagnement et selon les modalités de certification prévues par règlement du Conseil du Trésor. »

« Il est interdit de demander des paiements sur le Trésor dans les cas où ils entraîneraient :

- a) une imputation irrégulière sur un crédit;*
- b) une dépense supérieure à un crédit;*
- c) une réduction du solde du crédit à un niveau insuffisant pour l'exécution des autres engagements. »*

« Avant de procéder à certaines demandes de paiement, le ministre compétent peut en référer au Conseil du Trésor, lequel peut ordonner ou refuser le paiement. »

Un titulaire qui se voit conférer le pouvoir de payer (33) et le pouvoir de dépenser (32/34), ne peut pas exercer ces deux pouvoirs pour une même transaction. Cela a pour but de réduire le risque de fraude en les séparant (séparation des tâches). De plus, si le titulaire peut bénéficier d'un avantage direct ou indirect découlant de la transaction, alors il ne doit pas exercer le pouvoir de payer (conflit d'intérêts).

1.2. Pouvoir de dépenser

Le pouvoir de dépenser est composé de quatre éléments :

- **engagement des dépenses :** le processus d'engagement des dépenses est amorcé lorsque la décision d'acquérir des biens ou des services est prise. Ce pouvoir est principalement délégué aux gestionnaires opérationnels lesquels ont reçu un budget.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- **pouvoir d'engagement :** ce pouvoir est exercé en vertu de **l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques**. Bref le gestionnaire doit s'assurer qu'il y a suffisamment de fonds avant de signer un contrat. Il n'y a pas seulement les gestionnaires avec un budget qui peuvent exercer ce pouvoir. Avec la décentralisation des fondés de pouvoir, plusieurs fonctionnaires qui agissent comme support administratif reçoivent ce fondé de pouvoir pour agir au nom du gestionnaire.
- **passation des marchés** lorsque l'entente contractuelle est importante et dépasse la limite contractuelle d'un ministère, celui-ci doit faire une demande auprès du ministère de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Ce ministère offre des services spécialisés en approvisionnement en ce qui concerne les biens et les services.
- **attestation de l'exécution** une fois que les biens ou les services sont rendus, le gestionnaire doit attester que le tout est conforme à l'entente contractuelle (prix, quantité, taxes, qualité, etc.). Ce processus est fait en vertu de **l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques**.

1.3. Pouvoir de payer

Ceci est le pouvoir de faire des paiements qui seront fait à partir des crédits reçus du Conseil du Trésor. Le pouvoir est exercé en vertu de **l'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques**. Seuls des agents financiers peuvent exercer ce pouvoir afin d'assurer des contrôles sur les fonds et une vérification des étapes d'engagement et d'attestation de l'exécution.

2. Administration des fondés de pouvoir

La présente section traite du processus général entourant l'administration des fondés de pouvoir. Les pouvoirs de dépenser et de payer ne peuvent être exercés par tous les fonctionnaires. Par conséquent, il existe un processus formel sur la façon de déléguer des fondés de pouvoir

Les principales exigences pour l'administration des fondés de pouvoir sont les suivantes :

- les pouvoirs financiers doivent être formellement délégués et communiqués par écrit par le ministre et les administrateurs généraux afin d'assurer un contrôle adéquat du processus de dépense des fonds publics au moyen d'une répartition appropriée des responsabilités. L'obligation pour le ministre ou l'administrateur général ou pour l'un et

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

l'autre de déléguer ainsi les pouvoirs financiers est fonction de la loi qui en exige la délégation;

- les ministères doivent établir des politiques et des procédures qui garantissent le contrôle des pouvoirs délégués et l'information des personnes auxquelles des pouvoirs ont été délégués quant à leurs responsabilités;
- les pouvoirs doivent être exercés uniquement par des personnes qui ont été officiellement désignées par un agent dont elles relèvent et ces pouvoirs doivent avoir été délégués aux postes que ces personnes occupent par le ministre ou l'administrateur général;
- le processus doit garantir que les signatures des personnes autorisées à exercer des pouvoirs peuvent être authentifiées avant ou après le traitement de la transaction;
- les pouvoirs doivent être délégués aux postes désignés par leur titre et non pas à des personnes désignées par leur nom; et
- les personnes dûment désignées pour exercer des pouvoirs ne peuvent pas déléguer ces pouvoirs.

Le but de cette section est de vous présenter les principes de base de même que les principaux outils de délégation.

2.1. Délégation à des postes

Une fois que le ministre a reçu ses fondés de pouvoir, il procède à une délégation auprès de ses subalternes. C'est habituellement le sous-ministre qui aura cette responsabilité. Les fondés de pouvoirs sont **toujours délégués à des postes et non à des individus**. La délégation est toujours faite à partir du haut. En effet, le sous-ministre délègue à ses sous-ministres adjoints, des sous-ministres adjoints aux directeurs généraux et ainsi de suite jusqu'au plus bas niveau de l'organigramme. Le niveau de contrôle désiré de la direction influence directement la délégation des fondés de pouvoir.

Dans un gros ministère, on a souvent recours à des postes équivalents pour simplifier la délégation. Par exemple, on peut regrouper les différents postes (classifications) dans des catégories comme un gestionnaire d'un centre de responsabilité (gestionnaire de programmes), un administrateur d'un centre de responsabilité (support administratif), ou un agent de paiement (agent ou commis aux finances).

La nouvelle tendance est de déléguer au plus bas niveau de l'organisation dans le but de responsabiliser les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Cette tendance découle en grande partie de l'initiative sur la modernisation de la fonction contrôleur.

3. Transmission des fondés de pouvoir

La délégation des fondés de pouvoir est un processus formel et légal d'où l'importance pour les ministères d'avoir des politiques internes et des contrôles adéquats. Une fois que les postes auxquels on désire déléguer des fondés de pouvoir sont identifiés, on doit préparer des documents pour bien refléter la situation désirée. De plus, cette documentation sert de point de référence pour fin de vérification interne.

3.1. Instruments de délégation

Les instruments de délégation de fondés de pouvoir permettent d'identifier rapidement les postes auxquels on a délégué des fondés, les types de pouvoir (dépenser/payer), leur limite financière et les individus occupant les différents postes.

Matrice de délégation des fondés de pouvoir

Lorsqu'on délègue des fondés de pouvoir, on doit identifier les types de pouvoirs délégués et la limite financière. Nous avons vu précédemment qu'il existe deux grands pouvoirs. Le premier est le pouvoir de dépenser ce qui comprend les engagements (articles 31 et 32), l'initiation de dépenses et l'attestation d'exécution (article 34). Le deuxième est le pouvoir de payer (article 33). Par conséquent, une matrice est développée pour identifier les pouvoirs avec leurs types de transactions respectifs.

En pratique, lorsqu'un fonctionnaire doit exécuter une tâche impliquant un des pouvoirs, il doit alors s'assurer qu'il a bel et bien le fondé de pouvoir requis avant d'agir.

Vous trouverez ci-dessous un exemple des types de transactions que l'on retrouve par pouvoir, et ce, pour un ministère de plus de 20 000 employés(es). En pratique, tous les types sont définis dans des annexes et il arrive à l'occasion que la portée d'application ne soit pas claire d'où le risque de mauvaises interprétations.

Pouvoir de dépenser :

Engagements : Approbation en vertu de l'article 32

Initiation de dépenses (pouvoirs spéciaux):

- salaires et avantages sociaux;
- autorisation de voyager et avances;
- autorisation de réinstallation et avances;
- bénéfices sur service extérieur;
- accueil;
- participation à des conférences;
- parrainage à des conférences
- cotisations annuelles;
- programme de récompenses;

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- impression;
- marchés de biens particuliers – compétitif;
- marchés de biens particuliers – non-compétitif;
- biens – achats locaux;
- services particuliers (compétitif);
- services particuliers (non-compétitif) – généraux;
- services (compétitif) – anciens fonctionnaires;
- services (non compétitif) – anciens fonctionnaires;
- services d’aide temporaire;
- achats d’urgence; et
- demandes sur offre permanente.

Attestation :

- attestation en vertu de l’article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Pouvoir de payer (article 33) :

- certification des salaires et avantages sociaux; et
- certification de tous les autres types.

À titre d’exemple, voici une matrice de délégation des pouvoirs pour quelques types d’engagement.

Matrice de délégation des fondés de pouvoir Ministère ABC							
		Initiation					
Poste	Engagement	Autorisation de voyager	Cotisations annuelles	Biens – achats locaux	Services généraux	Services anciens fonctionnaires	Etc.
Sous-ministre adjoint (SMA)	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	...
Directeur général (DG)	Plein	Plein	500\$	Plein	Plein	1000\$	
Directeur	Plein	5000\$	500\$	Plein	Plein	500\$	
Gestionnaire de centre de responsabilité	Plein	2500\$	250\$	10000\$	25000\$	0\$	
Administrateur de centre de responsabilité	Plein	0\$	0\$	5000\$	5000\$	0\$	
Etc.							

Interprétation :

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Sous le type Cotisations annuelles, nous constatons que le Sous-ministre adjoint (SMA) a pleine autorité et que le DG a 500\$. Donc, le SMA délègue 500\$ au poste de Directeur général. Par la suite, le DG peut déléguer jusqu'à concurrence de 500\$(sa limite) au poste de Directeur. Finalement, le directeur ne délègue pas la totalité de son pouvoir puisqu'il délègue 250\$ au gestionnaire de centre de responsabilité.

Il arrive que les sujets délicats comme l'accueil (les frais de représentation), les voyages et les conférences à l'étranger demeurent au niveau de la direction pour centraliser le contrôle.

Cartes de spécimen de signature

Une fois la matrice complétée et approuvée, on procède à l'émission des cartes de signature à tous les titulaires de poste ayant reçu des fondés de pouvoir. Chaque carte doit clairement indiquer le titre du poste, la date d'entrée en vigueur, les pouvoirs délégués (types) de même que les restrictions. La signature du titulaire doit y être apposée et attestée par le supérieur immédiat.

Il arrive que l'on impose des restrictions même si la matrice indique que le titulaire d'un poste peut exercer certains pouvoirs. Par exemple, un nouvel employé pourrait se voir imposer des restrictions jusqu'à ce qu'il possède suffisamment d'expérience dans le poste pour exercer l'ensemble des pouvoirs.

Chaque année, le ministère doit procéder à une vérification dans le but de valider tous les pouvoirs de signer.

Un titulaire qui se voit conférer le pouvoir de payer (33) et le pouvoir de dépenser (32/34), ne peut pas exercer ces deux pouvoirs pour une même transaction. Cela a pour but de réduire le risque de fraude en les séparant (séparation des tâches). Cette restriction s'applique surtout au niveau des finances, car le pouvoir de payer est habituellement réservé aux agents financiers (FI).

Section 3 Quelques questions pour des recherches futures

1. Sondage

Étant donné que le présent document n'est pas une version exhaustive de la gestion des dépenses au sein du gouvernement, quelques sujets et questions ont été identifiés afin de servir d'amorce pour des recherches futures.

Le but du sondage est d'évaluer, à partir d'un groupe de trente participants, leur niveau d'autorité exercé par fondés de pouvoirs de même que leur niveau de connaissance spécifique et générale concernant la délégation des fondés de pouvoirs. Parmi les participants, nous retrouvons des gestionnaires financiers, des gestionnaires de

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

programmes, des agents financiers et des assistantes administratives. Tous les participants sont des employés(es) d'un ministère de plus de 10 000 employés (es).

1.1. Cueillette d'information

Pour la cueillette d'information, un sondage auto-administré a été utilisé afin d'accélérer le processus. Ce type de sondage a l'avantage aussi d'être économique.

1.2. Présentation et analyses des résultats du sondage

Vous trouverez ci-dessous les dix questions accompagnées d'une analyse des résultats.

1. Quel est le niveau de votre poste actuel ?

	<u>Nombre de participants</u>
A. Gestionnaire financier (FI-04)	2
B. Analyste financier senior (FI-03)	5
C. Analyste financier (FI-01-02)	11
D. Gestionnaire de programme (AS-1-2-3)	8
E. Assistant(e) administratif (ve)	<u>4</u>
	30

Les gestionnaires financiers de même que les analystes proviennent en majeure partie des services corporatifs et des services opérationnels. Les gestionnaires de programme proviennent des services immobiliers, des services de télécommunications et des services conseils.

2. Est-ce que vos fonctions requièrent l'utilisation de fondés de pouvoirs ?

Oui : 27 Si oui, passez à la question 3.

Non : 3 Si non, veuillez retourner le sondage.

3. Nous retrouvons principalement deux catégories de fondés de pouvoirs, dont le pouvoir de dépenser (article 31 (Loi sur la gestion des finances), dotation, article 32 engagement des dépenses, article 34 visant l'attestation de l'exécution) et le pouvoir de payer en vertu de l'article 33. Quelle(s) catégorie(s) de fondés utilisez-vous ?

	<u>Nombre de participants</u>
A. Articles 31, 32, 33,34	5
B. Articles 31, 32,34	12
C. Article 33	7
D. Article 32,34	<u>3</u>
	27

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Le groupe A est principalement composé de gestionnaires financiers et d'analystes seniors. Le pouvoir de payer ne peut pas être délégué à l'extérieur des finances comme par exemple aux gestionnaires de programmes.

Le groupe B est le plus fréquemment rencontré, car il est conféré aux gestionnaires de programmes, ce qui représente énormément d'employés (es). Un exemple d'application est un gestionnaire qui désire distribuer une nouvelle politique bilingue. Il devra avoir recours aux services d'un traducteur. Par conséquent, il commencera par engager la dépense (s'assurer qu'il y a suffisamment de fonds) et approuvera la dépense suite à la réception de la facture du traducteur certifiant que la facture est conforme à l'engagement initial (prix, délai, services rendus, taxes, etc.).

Le groupe C représente la majorité des agents financiers, car il est nécessaire pour payer les fournisseurs (émission des paiements) et pour enregistrer des transactions comptables dans le système financier.

Le groupe D se retrouve principalement au niveau des assistantes administratives de même qu'à des niveaux cléricaux. L'exemple le plus populaire est l'achat de fournitures de bureau qui est approuvé par ce groupe d'employés. De plus, une limite de 5000\$ est régulièrement imposée, car le processus d'acquisition est laissé à la discrétion des acheteurs. Par conséquent, une personne peut acheter toutes les fournitures de bureau du même fournisseur.

4. Lors de votre entrée en fonction, quel type de formation avez-vous reçu concernant l'utilisation de vos fondés de pouvoirs ?

A. Formation interne formelle	8
B. Collègue et/ou période de transition	13
C. Aucune formation particulière, apprentissage sur le terrain	6

Il est intéressant de constater que seulement 8 personnes ont reçu une formation formelle. Le contexte actuel de travail fait en sorte qu'il y a peu de temps pour former le personnel et que la formation est souvent négligée, et ce, malgré l'importance des sommes qui seront dépensées dans l'exercice de leurs fonctions.

Des participants m'ont informé que leur principale priorité était d'atteindre les résultats de leurs programmes et que les politiques administratives seront abordées plus tard. Un gestionnaire financier m'a même affirmé que les gestionnaires de programmes se fient sur les agents financiers concernant les directives en matière de délégation des fondés de pouvoir.

5. Dans votre organisation, est-ce qu'il y a une vérification annuelle des fondés de pouvoir ?

Oui 4

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

Non	23	Si Non, le moment de la dernière vérification ?
		1-2 ans 5
		3-5 13
		aucune 5 (pas de vérification)

Les résultats sont en quelques sortes surprenants car la vérification des fondés est une tâche annuelle qui relève habituellement des finances. À titre anecdotique, j'ai occupé un poste d'analyste financier pendant trois ans et mes fondés de pouvoir n'ont jamais été vérifiés. Il est quand même rassurant de voir qu'environ quatre-vingt pourcent des fondés des sondés ont été vérifiés au cours des cinq dernières années.

6. Selon vous, est-ce qu'une nomination intérimaire (acting) requiert une mise à jour des spécimens de signatures ?

Oui	16
Non	11

Les résultats sont décevants, car il s'agit d'un principe de base concernant l'utilisation des fondés de pouvoir. De plus, il y a énormément de nominations intérimaires, ce qui est inquiétant. Chaque fois qu'une personne occupe un poste auquel des fondés de pouvoir ont été délégués, une nouvelle carte de signature doit être émise. Dans le cas des nominations intérimaires, un courriel aux personnes responsables pourrait suffire.

7. Selon vous, pour une transaction donnée, est-ce que vous pouvez exercer le pouvoir de dépenser (32, 34) et de payer (33) ?

Oui	8
Non	19

Les résultats sont plus encourageants qu'à la question précédente. En effet, en aucun temps nous ne pouvons combiner le pouvoir de payer avec celui de dépenser. Cette situation peut être présente principalement dans la communauté financière, car seulement le personnel de finance peut se voir conférer le pouvoir de payer.

8. Seriez-vous intéressé à participer à une séance de formation sur le fonctionnement des fondés de pouvoir ?

Oui	21
Non	6

Les résultats sont en quelques sortes concluants sur le besoin de formation. Depuis quelques années, il y a beaucoup d'accent mis sur la formation continue et je crois que cela comblerait de sérieux manques de connaissances sur des principes de base de la gestion des dépenses. Je trouve quant même inquiétant de voir que 78 % des participants manifestent

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

un besoin pour de la formation, car il s'agit de personnes impliquées directement dans la gestion des dépenses de programmes.

9. Au cours des dernières années, avez -vous remarqué une plus grande décentralisation des fondés de pouvoir à des niveaux opérationnels et administratifs ?

Oui	11
Non	16

Le but de cette question est d'évaluer si la modernisation de la fonction de contrôleur commence à être implantée. Une des composantes de la modernisation de la fonction contrôleur est la décentralisation des fondés de pouvoir et une responsabilisation accrue des fonctionnaires dans l'exécution de leurs fonctions, et ce, à tous les niveaux.

L'échéancier de la modernisation de la fonction contrôleur a été établie à l'année 2007. Cependant, il s'agit d'une initiative qui est facultative pour l'instant comparativement à la stratégie de l'information financière qui est obligatoire.

10. Êtes-vous en faveur d'une plus grande décentralisation des fondés de pouvoir à des niveaux opérationnels et administratifs ?

Oui	21
Non	6

Le principe de décentralisation est bel et bien accepté, mais cela dépendra de la volonté des cadres de l'organisation d'implanter cette nouvelle culture dans leur organisation. J'entends par cadre, le niveau exécutif comprenant les directeurs, les directeurs généraux, etc. Il ne faut pas oublier que la décentralisation des pouvoirs doit se faire à partir du sous-ministre et que plusieurs semblent avoir de la difficulté à déléguer.

2. Pistes de recherches futures

- le cycle de gestion des dépenses repose sur les principes de la comptabilité de caisse. Cependant, les états financiers du gouvernement sont préparés selon les principes de la comptabilité d'exercice que l'on retrouve dans le secteur privé.
 - Quel est le véritable avantage d'avoir des principes comptables pour le cycle des dépenses qui sont différents du processus de reddition des comptes ?
 - Quelle est la valeur ajoutée de passer en comptabilité d'exercice telle que prescrit par la stratégie de l'information financière ?
- depuis quelques années, la technologie permet aux gestionnaires financiers d'approuver des paiements électroniquement par lot pouvant contenir des milliers de transactions à la fois. Cette nouvelle façon de faire implique que le gestionnaire approuvant en vertu de l'article 33 de la Loi sur la gestion des finances publiques. ne voit pas le détail des transactions mais seulement les sommes dues.

La gestion des dépenses dans la Fonction publique fédérale : « un survol du processus décisionnel ».

- Jusqu'à quel point un gestionnaire peut être imputable pour avoir exercé l'article 33 sur des transactions frauduleuses ou erronées, lorsque le véritable contrôle financier (vérification des pièces justificatives et signatures) est postérieur à la date de la transaction ?
- Est-ce que la sécurité informatique est suffisante pour prévenir une utilisation frauduleuse des fondés de pouvoirs ? Quels sont les moyens mis en place ?

Conclusion

La structure actuelle du gouvernement fait en sorte que le processus décisionnel concernant l'allocation des ressources est très centralisé. En effet, seul le Cabinet et le Conseil du Trésor peuvent autoriser des dépenses. Par conséquent, les ministères doivent bien évaluer leurs besoins, car une fois que le cycle est amorcé, on doit attendre pour présenter des ajustements.

Le cycle de planification financière est étalé sur une base annuelle et comprend des périodes précises pour demander des fonds additionnels. Étant donné qu'il n'y a pas énormément de flexibilité concernant ces types de demandes, alors un ministère peut être tenté de sur-estimer certaines dépenses pour s'assurer de ne pas manquer de ressources et d'avoir à justifier une demande additionnelle. Une telle pratique peut facilement aboutir à un surplus budgétaire ou un manque d'efficacité dans l'exécution des programmes par une sur-utilisation des ressources dans le but d'épuiser les fonds.

La délégation des pouvoirs demeure un sujet mal défini. Malgré les efforts pour la formation continue, on peut toujours noter des faiblesses au niveau de la formation des employés concernés. La modernisation de la fonction contrôleur prône une décentralisation des fondés de pouvoir dans le but de responsabiliser les employés dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, le succès d'une telle décentralisation repose en grande partie sur la formation des employés dans le but de réduire les risques d'erreurs, et de maximiser l'utilisation des fondés de pouvoir.

Finalement, j'espère que ce document vous a donné un aperçu de la complexité entourant la gestion des dépenses dans le Gouvernement canadien. De plus, il est important de se rappeler qu'il ne s'agit pas d'un document exhaustif et que les sujets abordés pourraient être approfondis. Par contre, il contient suffisamment d'information pour permettre au lecteur de comprendre les étapes requises pour obtenir des fonds et celles requises pour les dépenser.

Bibliographie

Bernard, André, *Politique et gestion des finances publiques Québec et Canada*, Presses de l'Université du Québec, 1992.

Conseil du Trésor, *Le système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada*, Approvisionnement et Services Canada, 1995.

Conseil du Trésor, *Guide de l'administration financière*, Approvisionnement et Services Canada, 1991.

Conseil du Trésor, *Manuel du contrôleur*, Approvisionnement et Services Canada, 1991.

Hartle, Douglas G., *Règles financières pour le contrôle du gouvernement*, Approvisionnement et Services Canada, 1994.

Laforte, Denis, *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Charih, Mohamed, et Daniels, Arthur, École nationale d'administration publique, pages 169-175.

Lamoureux, Andrée, *Recherche et méthodologie en sciences humaines*, Éditions Études vivantes, 1995,

Wrobel, Marion G., *Règles financières pour le contrôle du gouvernement*, Approvisionnement et Services Canada, 1994.