



ALAIN LAMBERT

Ancien Ministre
Sénateur de l'Orne

**Parlementaires en mission
sur la mise en œuvre de la
loi organique relative aux lois de finances**



DIDIER MIGAUD

Député de l'Isère
Questeur de l'Assemblée nationale

**Entretiens de M. MIGAUD au Canada des 12 et 13 juillet 2006
Les points saillants – comparaisons avec la situation française**

La responsabilisation des gestionnaires :

Le Canada développe avec le projet de « loi fédérale sur l'imputabilité » un programme destiné à renforcer la responsabilité des « sous-ministres », équivalents des secrétaires généraux des ministères en France. Les sous-ministres devront notamment 1/ s'assurer que les ressources sont structurées de manière à permettre l'atteinte des objectifs ministériels conformément aux politiques et procédures gouvernementales, 2/ s'assurer qu'il existe des mécanismes efficaces de contrôle interne, 3/ signer les comptes ministériels. Il existe donc une responsabilité *administrative*, qui se différencie de la responsabilité *politique* du ministre, et qui peut se traduire par des auditions devant le Parlement. Cette responsabilité est proche de celle qui est recherchée pour le responsable de programme en France. Pour régler les conflits potentiels avec les ministres, les sous-ministres doivent solliciter des consignes écrites du secrétariat du Conseil du Trésor.

Le « cadre de responsabilisation de la gestion », mis en œuvre depuis 2003, fixe aux sous-ministres dix principes destinés à améliorer les pratiques de gestion. Il ne vise que les administrateurs généraux et les sous-ministres, seuls à être responsabilisés de manière individuelle (distinction responsabilisation / performance) avec un impact sur leur rémunération. Les indicateurs de performance, qui ne sont pas tous chiffrés, ont été réduits en nombre (de 41 à 22), afin de les rendre plus qualitatifs et plus stratégiques. Il s'agit d'un outil de contrôle central de la performance par le secrétariat du Conseil du trésor, qui se différencie du contrôle de gestion interne aux ministères. Deux étapes restent à franchir : lier l'évaluation du cadre de gestion avec le déroulement de carrière des hauts fonctionnaires et se servir du cadre pour allouer les ressources (budgétisation à la performance – le Canada est intéressé par la LOLF).

La « politique de structure de gestion des ressources et des résultats » (SGGR) vise à réformer la présentation des dépenses en la structurant en fonction des résultats (même principe que la nomenclature LOLF). Il sert de fondement aux rapports sur les plans et les priorités (proches des PAP) et aux rapports ministériels sur le rendement (proches des RAP). Les problèmes rencontrés : description trop vague des programmes, traitement des dépenses horizontales communes à plusieurs programmes, connaissance des activités et responsabilisation des gestionnaires au niveau le plus fin de la nomenclature, amélioration insuffisamment rapide de la qualité des rapports sur le rendement.

La maîtrise des finances publiques :

Le Canada se caractérise, au cours des dernières années, par de forts excédents budgétaires. Cette situation s'explique par : 1/ des prévisions macroéconomiques prudentes résultant d'une moyenne des prévisions du secteur privé, 2/ l'établissement d'une réserve annuelle pour éventualités et d'un montant additionnel pour prudence économique, 3/ un programme de réduction drastique de la dépense publique (revue des programmes) par abandon de certains services publics et baisse des transferts aux collectivités territoriales dans la deuxième moitié des années 1990. Toutefois, la dépense ne semble pas durablement maîtrisée (+8,2% de croissance annuelle des dépenses au cours des cinq dernières années – + 14,4% en 2004-2005) et traduit un rattrapage dans certains secteurs. La forte réduction de la dette fédérale, y compris

les engagements de retraite des fonctionnaires (passée de 97,6% du PIB en 1995 à 38% en 2004) dégagent de fortes marges de manœuvre budgétaires.

En revanche, des progrès restent à faire en matière d'évaluation de l'efficacité de la dépense.

La présentation et le vote du budget

La situation canadienne se caractérise par une forte complexité et une assez grande rigidité : importance des « dépenses législatives » (essentiellement des dépenses de transfert) qui ne font pas l'objet d'une autorisation budgétaire annuelle (60% des dépenses fédérales) et dont le gouvernement ne maîtrise que les paramètres, distinction entre le budget (cadre macroéconomique préparé par le ministère des finances), le budget général des dépenses (projection des dépenses, préparée par le Conseil du Trésor, qui ne coïncide pas forcément avec le budget), les lois de crédits (autorisations parlementaires) et le budget supplémentaire de dépenses (complément au budget des dépenses).

La présentation des dépenses sous forme de programmes de politiques publiques (SGGR), proche de la présentation budgétaire en mode LOLF, n'est qu'indicative. Les dépenses continuent d'être votées par ministère et par titre (sans titre pour les dépenses de personnel) qui ne sont pas fongibles entre eux (une autorisation préalable du secrétariat du Conseil du Trésor est requise avant toute réaffectation de crédits).

Le contrôle de la dépense

Le contrôle interne, assuré par le Contrôleur général du Canada, est en développement rapide : implantation de vérificateurs internes nommés par le Contrôleur général dans tous les ministères, dépôts d'états financiers ministériels vérifiés par le vérificateur général à compter de 2009, extension de la durée de confidentialité des documents de contrôle interne, programme de recrutement. Le contrôleur général n'assure directement avec ses services que les vérifications horizontales de procédures (ex : achats, gestion immobilière).

Le contrôle externe est assuré par le Bureau de la Vérificatrice générale, dont les compétences sont proches de celles de la Cour des comptes en France. Il existe une séparation stricte entre les vérifications comptables (certification des comptes, après analyse du risque, selon les normes comptables en vigueur et en fonction d'un seuil de signification officieux fixé à 0,5% des dépenses) et les vérifications de bonne gestion. Il n'existe aucune évaluation de l'opportunité des politiques, dont l'appréciation appartient au seul gouvernement. La comptabilité en vigueur est la comptabilité de caisse (des réflexions pour un passage à la comptabilité d'exercice, soutenue par la vérificatrice générale). La vérificatrice évalue la qualité des rapports ministériels sur le rendement.

Le secrétariat du Conseil du Trésor contrôle la qualité de la dépense au niveau interministériel. Toute nouvelle dépense ministérielle doit être défendue par un mémoire au Cabinet.

Le rôle du Parlement

Selon le système de Westminster, les pouvoirs des parlementaires au moment du vote du budget des dépenses sont faibles : interdiction de voter des hausses de dépenses, rares amendements budgétaires. Le vote du budget des dépenses est précédé par des consultations pré-budgétaires de groupes d'intérêt.

Le contrôle parlementaire sur l'exécution de la loi de finances repose sur l'analyse, par le comité des comptes publics, des rapports de la Vérificatrice générale et des rapports ministériels sur le rendement. Dans les faits, le contrôle est limité pour de plusieurs raisons : manque d'intérêt des parlementaires, dispersion des comités, peu de moyens humains d'analyse (moins de 70 fonctionnaires parlementaires pour les deux chambres), remise des rapports sur le rendement postérieure à l'adoption du budget de l'année n+1. Un nouveau bureau du budget du Parlement, en cours de constitution, doit permettre de renforcer les moyens d'analyse des parlementaires et de chiffrer les propositions de loi.

Le Parlement organise des auditions conjointes de responsables ministériels et de membres du Bureau de la vérificatrice générale afin de confronter leurs points de vue. Cette procédure pourrait être utilement transposée en France.

Conclusion

Si le Canada possède une meilleure maîtrise de ses finances publiques et une expérience de gestion axée sur les résultats antérieure à la France, le cadre budgétaire issu de la loi organique du 1^{er} août 2001 fournit en France des instruments tout aussi pertinents qu'au Canada. Dans certains domaines (comptabilité d'exercice, analyse des coûts, vote du budget par politique publique, contrôle parlementaire), la France semble même être en avance par rapport à la gestion canadienne.