

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Ottawa, Canada

Première publication : le 14 août 2014

Mise à jour : le 23 juillet 2015

www.pbo-dpb.gc.ca

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de fournir au Parlement, de façon indépendante, des analyses sur la situation financière du pays, sur le budget des dépenses du gouvernement et sur les tendances de l'économie canadienne, et, à la demande d'un comité ou d'un parlementaire, d'évaluer le coût de toute proposition relative à des questions relevant de la compétence du Parlement.

Le présent rapport se penche sur l'incidence de la performance des programmes sur les modifications budgétaires apportées durant la récente période d'assainissement des finances publiques, soit de 2010-2011 à 2013-2014.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Il a été rédigé par Trevor Shaw, avec des contributions de Mostafa Askari, Patricia Brown, Jason Jacques et Jocelyne Scrim.

Le présent rapport est accessible en ligne sur le site Web du DPB à l'adresse suivante : <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/OUR+PUBLICATIONS>.

Veuillez communiquer avec pbo-dpb@parl.gc.ca pour obtenir de plus amples renseignements.

RÉSUMÉ

Conformément au mandat législatif qui lui est conféré, le directeur parlementaire du budget (DPB) a notamment pour responsabilité de présenter au Parlement une analyse indépendante des budgets des dépenses du gouvernement.

Au cours des cinq dernières années, les parlementaires et le DPB ont cherché à avoir une meilleure vue d'ensemble du contrôle des dépenses, ainsi que des conséquences des décisions en matière de dépenses sur les niveaux de service.

Le système de gestion des dépenses du gouvernement vise à réaffecter les fonds des programmes de faible priorité et peu performants vers les programmes prioritaires et très performants.

Dans le cadre des efforts continus déployés pour surveiller la viabilité financière du contrôle récent des dépenses, le DPB a établi un cadre pluriannuel afin d'analyser les dépenses, la performance et l'efficacité opérationnelle relative au moyen de données publiques sur la performance et les dépenses. Le cadre en question sert à déterminer si la performance est une bonne variable explicative des changements d'ordre budgétaire.

Le présent rapport tire deux grandes conclusions :

- Pour les exercices financiers de 2010-2011 à 2013-2014, il n'existe aucun lien statistiquement significatif consistant entre la performance d'un ministère et l'augmentation de son budget l'exercice suivant.
- Les données concernant la performance de 108 organismes n'indiquent pas qu'il y a eu une réaffectation des ressources financières des programmes peu performants vers des programmes très performants. Au contraire, les programmes peu performants étaient plus susceptibles, en moyenne, de bénéficier d'une augmentation budgétaire au cours de l'exercice suivant que les programmes ayant atteint leurs objectifs ou ne présentant pas de données mesurables sur la performance.

Ces constatations correspondent généralement à celles d'une étude antérieure de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette étude concluait que les données relatives à la budgétisation axée sur la performance ont eu moins d'influence sur le processus décisionnel durant l'exercice d'assainissement des finances publiques qui a suivi la Grande Récession.

1 Contexte

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat législatif « de présenter au Sénat et à la Chambre des communes une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale¹ ».

Le budget des dépenses fait partie du Système de gestion des dépenses (SGD), un processus annuel renouvelé par le gouvernement en 2007 afin d'élaborer et de mettre en œuvre des plans en matière de dépenses dans les limites prescrites par le budget.

Dans le cadre de ce processus, le gouvernement effectue un examen continu de tous les programmes et services pour transformer la manière de mener les activités, dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficacités².

Le SGD est conçu de façon à permettre de réaffecter des fonds alloués à des programmes peu prioritaires et peu performants à des programmes plus prioritaires et plus performants.

Les données non financières sur les résultats attendus et réels concernant les dépenses fédérales sont des éléments clés du SGD. Conformément à la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* (SGRR), il faut indiquer, pour chaque programme fédéral, les critères de performance et les résultats attendus, en fonction des objectifs déclarés du programme³. La SGRR indique que ces données non financières doivent étayer le processus décisionnel relatif aux affectations budgétaires.

Encadré 1-1 : Qu'a-t-on mis à jour dans le présent rapport?

Le DPB a publié l'*Analyse de la budgétisation axée sur la performance durant le récent exercice d'assainissement des finances publiques* en août 2014⁴. Le présent rapport met à jour cette analyse en ajoutant les données sur la performance du gouvernement fédéral d'une autre année (2013-2014) et en recourant à de meilleures méthodes statistiques.

En dépit de ces ajouts, les précédentes constatations du DPB demeurent relativement inchangées : dans l'ensemble, la performance du gouvernement s'est améliorée de 2012-2013 à 2013-2014, mais peu d'éléments de preuve laissent entendre que les ressources financières ont été réaffectées des programmes peu performants vers les programmes très performants durant le récent exercice d'assainissement des finances publiques. Des facteurs autres que la performance des programmes ont probablement influencé les modifications budgétaires.

Les parlementaires ont pour responsabilité de revoir et d'approuver des plans de dépenses appuyés par de l'information sur la gestion de la performance. Les législateurs consacrent chaque année beaucoup de temps et d'efforts à l'étude des renseignements sur la performance présentés dans la Partie III du Budget des dépenses (rapports sur les plans et les priorités et rapports ministériels sur le rendement).

¹ <http://laws.justice.gc.ca/eng/PDF/P-1.PDF>.

² <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-fra.asp>.

³ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218§ion=text>.

⁴ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Analysis%20of%20Performance%20Budgeting_FR.pdf.

Au cours des cinq dernières années, marquées par l'assainissement des finances publiques, les parlementaires et le DPB ont cherché à avoir une meilleure vue d'ensemble du processus décisionnel entourant les restrictions budgétaires. L'objectif a plus précisément été de comprendre pourquoi le financement de certains programmes a été réduit ou éliminé, ainsi que les conséquences de telles décisions sur les niveaux de service.

Selon des données probantes publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), beaucoup de pays membres ont rapporté que, comparativement à des périodes de relance budgétaire, durant la récente période d'assainissement des finances publiques, les données sur la performance ont eu moins d'influence sur les décisions budgétaires⁵.

Au Canada, la performance des programmes est rarement l'unique considération budgétaire prise en compte; le présent rapport vise donc à déterminer si les conclusions générales de l'OCDE peuvent s'appliquer précisément au contexte fédéral canadien. L'analyse consiste à savoir si la performance passée des programmes fédéraux a été une bonne variable explicative des décisions relatives à l'affectation des ressources pendant la Grande Récession. Elle cherche aussi à déterminer si les données sur la performance sont un bon indicateur des affectations de ressources futures.

2 Méthodologie

Le DPB a élaboré un cadre analytique afin de comparer l'information concernant les budgets ainsi que l'efficacité et l'efficience des programmes en utilisant des données publiques sur plusieurs années.

Ce cadre catégorise et évalue les dépenses pour l'ensemble du gouvernement, par thème, ministère et programme, pour la période de quatre ans allant de 2010-2011 à 2013-2014.

Le cadre donne un aperçu du lien entre les données sur la performance et les dépenses de programme, permettant de faire des comparaisons d'une année à l'autre et avec la tendance à plus long terme.

Sources des données

Le cadre repose sur des données financières et non financières fournies au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses. Les données sur les dépenses sont tirées des Comptes publics du Canada pour la période allant de 2009-2010 à 2013-2014⁶. Quant aux données sur la performance, elles proviennent des rapports ministériels sur le rendement de 108 organismes fédéraux^{7,8}. Ces rapports constituent un aspect essentiel du cycle du budget des dépenses et sont déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor au nom des ministres responsables des ministères et organismes dépendant des crédits votés⁹.

Approche analytique

Le cadre analytique du DPB se concentre sur les résultats indiqués par programme. Il s'agit d'un groupe d'intrants constitué de ressources au sein d'un ministère et d'activités connexes, qui est géré pour répondre à des besoins précis et pour obtenir les résultats visés. Chaque organisme fédéral peut avoir un ou plusieurs programmes assortis d'un ou de plusieurs indicateurs de performance/objectifs. Chaque indicateur de performance est évalué en fonction d'un objectif fixé par le ministère et soumis au Parlement en début d'année.

⁵ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/budgeting-for-fiscal-space-and-government-performance-beyond-the-great-recession_budget-13-5iz2jw9t0pd3#page11 [DISPONIBLE EN ANGLAIS UNIQUEMENT].

⁶ http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/public_accounts_can/pdf/index.html.

⁷ <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/index-fra.asp>.

⁸ <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/index-fra.asp>.

⁹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/rc-cr-fra.asp>

Le DPB a donné l'une des trois cotes suivantes aux données sur la performance :

Atteint – Objectifs atteints ou dépassés de manière démontrable et mesurable au cours de l'année d'évaluation.

Non atteint – Objectifs non atteints de manière démontrable et mesurable au cours de l'année d'évaluation.

Sans objet (S.O.) – Objectifs pour lesquels des données incomplètes ou non mesurables ont été fournies.

Il n'y a pas de catégorie « S.O. » dans les rapports gouvernementaux. Mais le DPB en a créé une afin de segmenter les objectifs pour lesquels les informations fournies sont incomplètes, les normes ne sont pas mesurables ou les données sont lacunaires pour déterminer si les cibles ont été clairement atteintes ou manquées pour les différents objectifs fixés.

Les résultats sur la performance globale sont présentés de deux manières différentes qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients.

Les totaux correspondant aux programmes évalués accordent la même importance à chaque programme par rapport à l'importance relative des résultats d'ensemble, et ce, quel que soit le nombre d'objectifs associés à un programme ou à un ministère en particulier. Ainsi, pour un programme ayant quatre indicateurs/objectifs, chacun des objectifs pèsera pour un quart dans la cote globale de performance pour une année donnée¹⁰. C'est la principale approche utilisée dans le présent rapport. Toutes les figures sont présentées suivant cette méthode, sauf indication contraire.

¹⁰ Par exemple, si un programme a atteint deux objectifs, en a manqué un, et qu'on ne dispose pas de données complètes concernant un autre de ses objectifs, la cote globale de performance pour ce programme serait (0,5 atteint, 0,25 non atteint, et 0,25 S.O.).

Ce rapport présente aussi les totaux correspondant aux dépenses évaluées, en attribuant les résultats en matière de performance aux dépenses faites pour les différents programmes.

Dans le présent rapport, les statistiques se limitent aux dépenses de programme directes (DPD) – programmes mis en œuvre directement par le gouvernement fédéral. Les dépenses de programme directes ont été au cœur des réductions budgétaires récentes et représentent près de 45 pour cent des dépenses de programme totales. Elles consistent en des dépenses d'immobilisations et de fonctionnement ainsi qu'en des subventions et des paiements de transfert, comme les subventions et les contributions versées aux provinces et aux territoires.

Les DPD ne comprennent pas les dépenses dans les principaux programmes de transfert comme le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et la péréquation, qui représentent 25 pour cent des dépenses de programme totales. Les DPD excluent aussi les principaux transferts aux particuliers (30 pour cent des dépenses de programme totales), telles que les prestations aux aînés, les prestations pour enfants et les prestations d'assurance-emploi^{11,12}.

3 Résultats

Aperçu des tendances relatives à la performance

Entre 2010-2011 et 2013-2014, le gouvernement a atteint moins de la moitié de ses objectifs de performance : soit environ 42 % pour ses programmes et 47 % pour ses dépenses (Figure 3-1). Pour environ 43 % des programmes, on ne disposait pas de suffisamment de données pour évaluer la performance, ce qui représente

¹¹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-fra.asp#g7>.

¹² <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/ch5-2-fra.html>.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

approximativement un tiers des dépenses de programme directes.¹³

La performance s'est améliorée en 2013-2014 après s'être légèrement détériorée de 2010-2011 à 2012-2013. En 2013-2014, la proportion d'objectifs atteints est à un sommet en quatre ans (46 %), tandis que le pourcentage de dépenses atteignant les objectifs de performance a atteint 50 %, un résultat plus élevé que la moyenne de quatre ans.

La part des objectifs de programme non atteints est demeurée relativement stable, à 15 % par année en moyenne.

Figure 3-1 : Performance du gouvernement

Pourcentage du total

| Programme évalué | 2010- | 2011- | 2012- | 2013- | Moyenne |
|------------------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Atteint | 43% | 42% | 39% | 46% | 42% |
| Non atteint | 19% | 14% | 12% | 16% | 15% |
| S.O. | 38% | 44% | 49% | 38% | 43% |

| Dépense évaluée | 2010- | 2011- | 2012- | 2013- | Moyenne |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Atteint | 51% | 45% | 45% | 50% | 47% |
| Non atteint | 22% | 23% | 18% | 21% | 21% |
| S.O. | 27% | 33% | 37% | 29% | 32% |

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Le gouvernement classe les dépenses en quatre catégories¹⁴ :

- Affaires économiques
- Affaires sociales
- Affaires internationales
- Affaires gouvernementales

¹³ Chaque ministère établit les résultats escomptés pour toutes ses dépenses, mesure le rendement selon les résultats prévus et établit une norme de rendement en tenant compte des pratiques exemplaires. La difficulté à atteindre les objectifs de rendement peut varier selon les programmes et les ministères. Les résultats de la présente analyse doivent donc être interprétés en conséquence. <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/exms-sygd-fra.asp>.

¹⁴ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx>.

Chaque catégorie de dépenses regroupe un sous-ensemble de plus petites catégories thématiques visant à établir un lien entre les intrants non financiers et financiers et les résultats du gouvernement (Figures 3-2 et 3-3).

Les dépenses de programme directes sont réparties à peu près également entre les quatre catégories de dépenses, soit près de 30 % dans les affaires sociales et 20 % dans les affaires gouvernementales¹⁵.

La performance a été la plus forte dans les affaires économiques et la plus faible dans les activités gouvernementales et la réduction de la pauvreté dans le monde. Affaires étrangères, Commerce et Développement a souvent négligé de fournir des objectifs pour évaluer la performance en matière de réduction de la pauvreté¹⁶.

Valeur prédictive

Tel qu'il est mentionné précédemment, les dépenses et la performance sont gérées à l'échelle des programmes dans l'ensemble du gouvernement pour s'assurer que les fonds sont alloués aux programmes prioritaires dont la performance est la meilleure.

Bien qu'on ne puisse définir les priorités du gouvernement au moyen de ce cadre, on peut cerner les programmes dont la performance est faible¹⁷.

¹⁵ Des dépenses visant à relancer l'économie ont été effectuées au cours de l'exercice 2010-2011 (p. ex. le fonds de stimulation de l'infrastructure de 2,5 milliards de dollars). Il s'agissait de dépenses temporaires qui sont à l'origine d'une partie du déclin évalué à 7 milliards de dollars des dépenses dans les affaires économiques de 2010-2011 à 2012-2013.

¹⁶ Anciennement l'Agence canadienne de développement international.

¹⁷ Les programmes et les ministères dont la performance est faible et élevée sont classés en fonction du pourcentage d'atteinte des objectifs au cours de la période d'évaluation de trois ans. La performance du dernier quintile de programmes (ministères) est considérée comme faible, alors que celle du premier quintile de programmes (ministères) est considérée comme élevée.¹⁸ Malgré l'objectif énoncé du SGD de réaffecter les fonds des programmes peu performants vers les programmes très performants, le DPB reconnaît que dans certains cas, une faible performance peut consciemment mener à des augmentations de budget pour pallier les problèmes observés sur le plan de la performance ou le manque perçu de ressources financières.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Figure 3-2 : Tendances en matière de dépenses, par thème

Pourcentage du total des dépenses de programme directes

| | 2010- 2011 | 2011- 2012 | 2012- 2013 | 2013- 2014 | Moyenne |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| Affaires économiques | 34 | 27 | 24 | 23 | 27 |
| Une croissance économique forte | 16 | 12 | 12 | 11 | 13 |
| Une économie novatrice et axée sur le savoir | 7 | 7 | 7 | 6 | 7 |
| Un environnement propre et sain | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| La sécurité du revenu et de l'emploi pour les Canadiens | 8 | 4 | 2 | 2 | 4 |
| Un marché juste et sûr | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Affaires sociales | 27 | 27 | 33 | 33 | 30 |
| Un Canada sûr et sécuritaire | 9 | 9 | 13 | 11 | 10 |
| Une société diversifiée qui fait la promotion de la dualité linguistique et de l'inclusion sociale | 10 | 10 | 10 | 11 | 10 |
| Des Canadiens en santé | 7 | 7 | 6 | 7 | 7 |
| Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques | 1 | 1 | 4 | 4 | 3 |
| Affaires internationales | 20 | 25 | 24 | 24 | 23 |
| Un monde sûr et sécuritaire par la mobilisation internationale | 17 | 21 | 20 | 20 | 19 |
| La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| Un Canada prospère grâce au commerce mondial | - | - | - | - | - |
| Un partenariat nord-américain fort et mutuellement profitable | - | - | - | - | - |
| Affaires gouvernementales | 19 | 20 | 20 | 21 | 20 |
| Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces | 17 | 18 | 18 | 19 | 18 |
| Un gouvernement fédéral transparent, responsable et ouvert | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| Des institutions démocratiques fortes et indépendantes | - | - | - | - | - |

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Note : Certaines dépenses de programme directes ne sont pas affectées dans l'architecture d'harmonisation des programmes ou le cadre pangouvernemental et sont exclues de ces chiffres. Ces montants varient de moins de 1 % des dépenses de programme directes en 2012-2013 à 7 % en 2010-2011. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Figure 3-3 : Tendances en matière de performance, par thème

Pourcentage des objectifs atteints

| | 2010- 2011 | 2011- 2012 | 2012- 2013 | 2013- 2014 | Moyenne |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|
| Affaires économiques | 54 | 54 | 54 | 57 | 55 |
| Une croissance économique forte | 50 | 51 | 51 | 52 | 51 |
| Une économie novatrice et axée sur le savoir | 62 | 59 | 54 | 56 | 58 |
| Un environnement propre et sain | 39 | 37 | 60 | 60 | 49 |
| La sécurité du revenu et de l'emploi pour les Canadiens | 74 | 63 | 75 | 60 | 68 |
| Un marché juste et sûr | 54 | 68 | 47 | 74 | 61 |
| Affaires sociales | 44 | 50 | 45 | 52 | 48 |
| Un Canada sûr et sécuritaire | 37 | 55 | 45 | 56 | 48 |
| Une société diversifiée qui fait la promotion de la dualité linguistique et de l'inclusion sociale | 49 | 43 | 47 | 44 | 46 |
| Des Canadiens en santé | 54 | 47 | 46 | 51 | 49 |
| Une culture et un patrimoine canadiens dynamiques | 48 | 45 | 43 | 50 | 46 |
| Affaires internationales | 48 | 53 | 38 | 58 | 49 |
| Un monde sûr et sécuritaire par la mobilisation internationale | 56 | 51 | 42 | 62 | 53 |
| La réduction de la pauvreté dans le monde grâce au développement international durable | 0 | 0 | 5 | 7 | 3 |
| Un Canada prospère grâce au commerce mondial | 73 | 69 | 52 | 85 | 70 |
| Un partenariat nord-américain fort et mutuellement profitable | 25 | 63 | 50 | 83 | 55 |
| Affaires gouvernementales | 44 | 38 | 36 | 40 | 40 |
| Des activités gouvernementales bien gérées et efficaces | 38 | 34 | 32 | 34 | 35 |
| Un gouvernement fédéral transparent, responsable et ouvert | 60 | 51 | 52 | 60 | 56 |
| Des institutions démocratiques fortes et indépendantes | 36 | 33 | 28 | 28 | 31 |

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Notes : Chaque programme revêt la même importance au sein des catégories thématiques, peu importe le nombre d'objectifs de performance de programme. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Le DPB a fait une analyse consistant à déterminer si les budgets des programmes dont la performance était faible avaient subi des baisses supérieures à la moyenne ou si les programmes en question étaient plus susceptibles d'être complètement éliminés.

Pour les exercices 2010-2011 à 2013-2014, la performance de l'exercice précédent n'a pas eu de grande incidence sur les modifications budgétaires, car les budgets des programmes étaient plus susceptibles d'augmenter, en moyenne, et ce, peu importe que les objectifs de performance aient été atteints ou non. Seuls les budgets des programmes pour lesquels on n'a pas réussi à fournir des données mesurables sur la performance étaient plus susceptibles d'être réduits l'année suivante (Figure 3-4).

Figure 3-4 : Incidence de la performance de l'année précédente sur le budget de programme : de 2010-2011 à 2013-2014

Pourcentage du total

| | Augmentation du budget | Diminution du budget | Différence |
|-------------|------------------------|----------------------|------------|
| Atteint | 44% | 42% | 2% |
| Non atteint | 16% | 14% | 2% |
| S.O. | 39% | 44% | -4% |

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

De plus, le niveau de performance n'a pas eu beaucoup d'influence sur la décision de mettre fin à un programme. Dans environ les trois quarts des programmes abandonnés (programmes définis comme étant ceux qui ne reçoivent plus de financement), les objectifs de performance avaient été atteints ou on n'avait pas fourni de données mesurables de la performance au cours de l'exercice précédent (Figure 3-5).

Figure 3-5 : Incidence de la performance de l'année précédente sur l'abandon des programmes : de 2010-2011 à 2013-2014

Pourcentage du total

| | Abandonné | Moyenne |
|-------------|-----------|---------|
| Atteint | 43% | 42% |
| Non atteint | 23% | 15% |
| S.O. | 34% | 43% |

Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Il n'existe aucun lien statistiquement significatif entre la performance d'un ministère ou d'un programme et l'augmentation de son budget l'exercice suivant (Figures 3-6, 3-7 et 3-8).

Outre les corrélations de base entre la performance et le budget, le DPB a évalué l'incidence de variables observables clés sur les modifications budgétaires de 2010-2011 à 2013-2014, notamment :

la performance du programme l'année précédente – une bonne (mauvaise) performance l'année précédente devrait correspondre à une augmentation (baisse) de budget au cours de la période subséquente, le gouvernement tentant de réaffecter les ressources financières des programmes et des ministères peu performants vers les programmes et les ministères très performants¹⁸.

la performance du programme deux et trois ans auparavant – en raison de retards possibles dans la présentation de l'information, la performance du programme pourrait influencer les décisions budgétaires au-delà d'un exercice.

la taille du budget du programme – aux États-Unis, le General Accounting Office (2004) ainsi que Gilmour et Lewis (2010) ont

¹⁸ Malgré l'objectif énoncé du SGD de réaffecter les fonds des programmes peu performants vers les programmes très performants, le DPB reconnaît que dans certains cas, une faible performance peut consciemment mener à des augmentations de budget pour pallier les problèmes observés sur le plan de la performance ou le manque perçu de ressources financières.

constaté que les programmes d'envergure bien établis sont moins susceptibles d'être touchés par les évaluations de programme en raison de l'inertie, du soutien politique et de l'historique du programme^{19,20}.

les catégories de dépenses et les catégories thématiques – le Système de gestion des dépenses (SGD) du gouvernement est structuré de façon à réaffecter les fonds des programmes de faible priorité et peu performants vers les programmes prioritaires et très performants. Les catégories de dépenses et les catégories thématiques peuvent être utilisées pour déterminer et contrôler les domaines de politique prioritaires et les éléments visés par l'examen des dépenses.

Malgré ces contrôles, le DPB a constaté que la performance des programmes n'a eu, au cours des quatre années sous examen, aucune incidence statistiquement importante sur le budget des années suivantes à l'échelle du ministère ou du programme.

La performance récente des programmes n'était donc pas un facteur déterminant des modifications budgétaires des programmes d'une année à l'autre. Cela suppose également que des facteurs non liés à la performance expliquent la prépondérance des modifications budgétaires de 2010-2011 à 2013-2014.

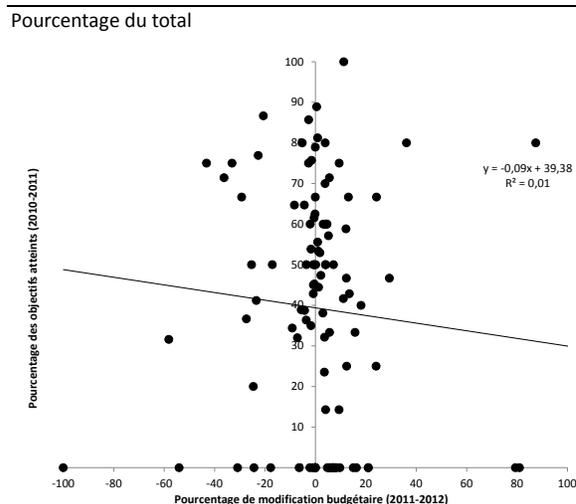
Cela correspond aux conclusions de l'OCDE, selon laquelle on n'a pas consulté, de façon générale, les données sur la performance dans le cadre du récent exercice d'assainissement des finances publiques.

À la lumière de ces résultats, on ne peut conclure que durant la récente période d'assainissement des finances publiques il y a eu une réaffectation efficace et efficiente des

ressources consacrées aux programmes peu performants, ni qu'on visait à mettre un terme au financement de ces programmes.

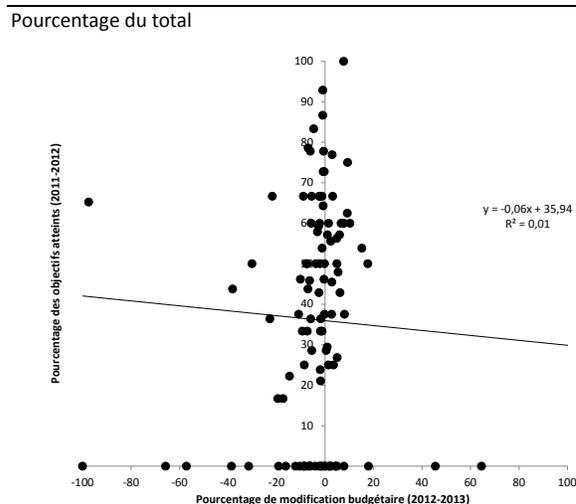
Les résultats détaillés de l'analyse de régression se trouvent à l'annexe A.

Figure 3-6 : Incidence de la performance en 2010-2011 sur les budgets ministériels de 2011-2012



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Figure 3-7 : Incidence de la performance en 2011-2012 sur les budgets ministériels de 2012-2013



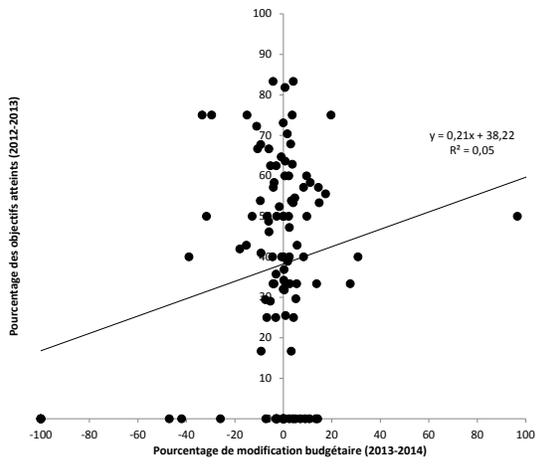
Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

¹⁹ General Accounting Office, *Observations on the use of OMB's program assessment rating tool for the fiscal year 2004 budget*. <http://www.gao.gov/assets/250/241315.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁰ Gilmour, J. et D.E. Lewis, « Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size », *Journal of Public Administration Research and Theory*, avril 2006, 16(2).

Figure 3-8 : Incidence de la performance en 2012-2013 sur les budgets ministériels de 2013-2014

Pourcentage du total



Sources : Bureau du directeur parlementaire du budget; gouvernement du Canada.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Annexe A – Constatations supplémentaires

Figure A-1 : Résultats du modèle de régression – 2010-2011

| | Moindres carrés ordinaires | | | | Probit | |
|---|-----------------------------------|---------------|---------------|----------|---------------|----------|
| | Modèle 1 | Modèle 2 | Modèle 3 | Modèle 4 | Modèle 5 | Modèle 6 |
| Performance | | | | | | |
| % des objectifs atteints (o-1) | -0,05 (-0,06) | -0,05 (-0,06) | -0,02 (0,06) | | -0,05 (0,16) | |
| % des objectifs non atteints (o-1) | 0,03 (0,08) | 0,06 (0,08) | 0,02 (0,07) | | 0,12 (0,21) | |
| % des objectifs atteints (o-2) | | | | | | |
| % des objectifs non atteints (o-2) | | | | | | |
| Autres (variable auxiliaire : 0, 1) | | | | | | |
| Budget >200 M\$ | | 0,15** (0,06) | -0,01 (0,03) | | | |
| Grandes catégories | | | | | | |
| Gouvernement | | 0,02 (0,07) | | | 0,01 (0,15) | |
| International | | 0,01 (0,08) | | | 0,57** (0,29) | |
| Social | | 0,03 (0,09) | | | 0,02 (0,15) | |
| Petites catégories | | | | | | |
| Une croissance économique forte | | | -0,04 (0,04) | | | |
| Sécurité du revenu et emploi... | | | -0,02 (0,08) | | | |
| Une économie novatrice et axée sur le savoir | | | 0,08 (0,06) | | | |
| Un environnement propre et sain | | | 0,10* (0,05) | | | |
| Une société diversifiée... | | | -0,03 (0,06) | | | |
| Un Canada sûr et sécuritaire | | | 0,04 (0,04) | | | |
| Des Canadiens en santé | | | 0,11** (0,05) | | | |
| La réduction de la pauvreté dans le monde... | | | 0,39** (0,17) | | | |
| Un monde sûr et sécuritaire... | | | -0,01 (0,06) | | | |
| Des activités gouvernementales bien gérées... | | | 0,01 (0,04) | | | |
| Constante | 0,04 (0,04) | 0,00 (0,06) | -0,01 (0,06) | | 0,16 (0,15) | |
| N | 387 | 387 | 186 | | 456 | |
| F (2,384) | 0,62 | 1,34 | 1,51 | | | |
| R au carré | 0,01 | 0,02 | 0,11 | | | |

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Figure A-2 : Résultats du modèle de régression – 2011-2012

| | Moindres carrés ordinaires | | | | Probit | |
|---|----------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| | Modèle 1 | Modèle 2 | Modèle 3 | Modèle 4 | Modèle 5 | Modèle 6 |
| Performance | | | | | | |
| % des objectifs atteints (o-1) | -0,09 (0,06) | -0,09 (0,06) | 0,07 (0,07) | | 0,26* (0,15) | |
| % des objectifs non atteints (o-1) | -0,01 (0,09) | -0,01 (0,09) | 0,10 (0,08) | | 0,37* (0,22) | |
| % des objectifs atteints (o-2) | | | | 0,00 (0,08) | | 0,12 (0,16) |
| % des objectifs non atteints (o-2) | | | | -0,05 (0,10) | | 0,20 (0,21) |
| Autres (variable auxiliaire : 0, 1) | | | | | | |
| Budget >200 M\$ | | -0,02 (0,06) | -0,06* (0,03) | -0,06* (0,03) | | |
| Grandes catégories | | | | | | |
| Gouvernement | | 0,02 (0,06) | | | 0,17 (0,15) | 0,42** (0,15) |
| International | | 0,04 (0,11) | | | 0,43* (0,24) | 0,27 (0,27) |
| Social | | 0,01 (0,07) | | | 0,46** (0,15) | 0,30** (0,15) |
| Petites catégories | | | | | | |
| Une croissance économique forte | | | -0,02 (0,04) | -0,03 (0,04) | | |
| Sécurité du revenu et emploi... | | | 0,03 (0,08) | 0,01 (0,09) | | |
| Une économie novatrice et axée sur le savoir | | | 0,02 (0,05) | 0,02 (0,05) | | |
| Un environnement propre et sain | | | 0,02 (0,07) | 0,02 (0,07) | | |
| Une société diversifiée... | | | -0,03 (0,06) | -0,03 (0,07) | | |
| Un Canada sûr et sécuritaire | | | 0,04 (0,04) | 0,03 (0,05) | | |
| Des Canadiens en santé | | | 0,00 (0,05) | 0,00 (0,05) | | |
| La réduction de la pauvreté dans le monde... | | | 0,00 (0,00) | 0,00 (0,00) | | |
| Un monde sûr et sécuritaire... | | | -0,01 (0,07) | 0,01 (0,08) | | |
| Des activités gouvernementales bien gérées... | | | 0,05 (0,04) | 0,05 (0,04) | | |
| Constante | 0,02 (0,04) | 0,01 (0,06) | -0,06 (0,06) | 0,01 (0,08) | -0,14 (0,14) | -0,37*** (0,15) |
| N | 408 | 408 | 159 | 159 | 479 | 456 |
| F (2,405) | 1,11 | 0,87 | 0,63 | 0,75 | | |
| R au carré | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,06 | 0,02 | 0,01 |

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Figure A-3 : Résultats du modèle de régression – 2012-2013

| | Moindres carrés ordinaires | | | | Probit | |
|---|----------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| | Modèle 1 | Modèle 2 | Modèle 3 | Modèle 4 | Modèle 5 | Modèle 6 |
| Performance | | | | | | |
| % des objectifs atteints (o-1) | 0,09 (0,04) | 0,06 (0,04) | -0,02 (0,06) | | 0,26* (0,14) | |
| % des objectifs non atteints (o-1) | 0,04 (0,07) | 0,02 (0,07) | 0,02 (0,06) | | 0,25 (0,23) | |
| % des objectifs atteints (o-2) | | | | -0,02 (0,06) | | 0,27 (0,15) |
| % des objectifs non atteints (o-2) | | | | 0,01 (0,07) | | 0,43** (0,22) |
| Autres (variable auxiliaire : 0, 1) | | | | | | |
| Budget >200 M\$ | | 0,06 (0,04) | 0,05* (0,03) | 0,05* (0,03) | | |
| Grandes catégories | | | | | | |
| Gouvernement | | -0,07 (0,04) | | | -0,25* (0,15) | 0,02 (0,15) |
| International | | -0,08 (0,07) | | | -0,23 (0,23) | -0,02 (0,25) |
| Social | | 0,00 (0,04) | | | 0,13 (0,14) | 0,41** (0,15) |
| Petites catégories | | | | | | |
| Une croissance économique forte | | | 0,07* (0,04) | 0,07* (0,04) | | |
| Sécurité du revenu et emploi... | | | -0,10 (0,07) | -0,10 (0,07) | | |
| Une économie novatrice et axée sur le savoir | | | -0,02 (0,04) | -0,02 (0,04) | | |
| Un environnement propre et sain | | | -0,04 (0,06) | -0,04 (0,06) | | |
| Une société diversifiée... | | | -0,05 (0,05) | -0,05 (0,05) | | |
| Un Canada sûr et sécuritaire | | | -0,04 (0,03) | -0,04 (0,03) | | |
| Des Canadiens en santé | | | -0,03 (0,04) | -0,04 (0,05) | | |
| La réduction de la pauvreté dans le monde... | | | 0,00 (0,00) | 0,00 (0,00) | | |
| Un monde sûr et sécuritaire... | | | 0,00 (0,06) | 0,00 (0,06) | | |
| Des activités gouvernementales bien gérées... | | | -0,06 (0,04) | -0,06 (0,04) | | |
| Constante | -0,07 (0,03) | -0,04 (0,04) | 0,02 (0,05) | 0,02 (0,05) | -0,34** (0,13) | -0,69** (0,14) |
| N | 485 | 485 | 187 | 187 | 528 | 479 |
| F (2,482) | 2,21 | 1,77 | 0,55 | 0,57 | | |
| R au carré | 0,01 | 0,02 | 0,06 | 0,06 | 0,02 | 0,03 |

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Figure A-4 : Résultats du modèle de régression – 2013-2014

| | Moindres carrés ordinaires | | | | Probit | |
|---|----------------------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| | Modèle 1 | Modèle 2 | Modèle 3 | Modèle 4 | Modèle 5 | Modèle 6 |
| Performance | | | | | | |
| % des objectifs atteints (o-1) | 0,01 (0,03) | 0,00 (0,04) | 0,05 (0,07) | | -0,06 (0,16) | |
| % des objectifs non atteints (o-1) | -0,07 (0,05) | -0,08 (0,05) | 0,06 (0,07) | | 0,01 (0,21) | |
| % des objectifs atteints (o-2) | | | | 0,09 (0,06) | | 0,16 (0,14) |
| % des objectifs non atteints (o-2) | | | | 0,12 (0,07) | | 0,09 (0,23) |
| Autres (variable auxiliaire : 0, 1) | | | | | | |
| Budget >200 M\$ | | -0,02 (0,03) | 0,00 (0,03) | 0,00 (0,03) | | |
| Grandes catégories | | | | | | |
| Gouvernement | | -0,01 (0,04) | | | -0,20 (0,16) | 0,04 (0,14) |
| International | | 0,02 (0,06) | | | -0,39 (0,25) | -0,13 (0,23) |
| Social | | 0,02 (0,04) | | | -0,13 (0,16) | -0,07 (0,14) |
| Petites catégories | | | | | | |
| Une croissance économique forte | | | -0,04 (0,04) | -0,03 (0,04) | | |
| Sécurité du revenu et emploi... | | | 0,01 (0,07) | 0,02 (0,07) | | |
| Une économie novatrice et axée sur le savoir | | | 0,08 (0,06) | 0,08 (0,06) | | |
| Un environnement propre et sain | | | 0,09* (0,05) | 0,09 (0,05) | | |
| Une société diversifiée... | | | -0,03 (0,06) | -0,02 (0,06) | | |
| Un Canada sûr et sécuritaire | | | 0,03 (0,04) | 0,03 (0,04) | | |
| Des Canadiens en santé | | | 0,11** (0,05) | 0,12** (0,05) | | |
| La réduction de la pauvreté dans le monde... | | | 0,40** (0,17) | 0,45** (0,17) | | |
| Un monde sûr et sécuritaire... | | | -0,03 (0,06) | -0,02 (0,06) | | |
| Des activités gouvernementales bien gérées... | | | 0,02 (0,04) | 0,02 (0,04) | | |
| Constante | 0,01 (0,02) | 0,02 (0,04) | -0,07 (0,06) | -0,11* (0,06) | 0,19 (0,16) | -0,24* (0,13) |
| N | 409 | 409 | 198 | 198 | 437 | 528 |
| F (2,406) | 1,39 | 0,59 | 1,42 | 0,07 | | |
| R au carré | 0,01 | 0,01 | 0,10 | 0,11 | 0,01 | 0,00 |

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Annexe B – Historique

La politique d'évaluation du gouvernement du Canada a changé à plusieurs reprises, depuis son instauration en 1977, avant d'aboutir au cadre actuel : le Système de gestion des dépenses (SGD). Par le passé, le gouvernement a adopté une approche étagée dans l'établissement des budgets.

C'est-à-dire que les augmentations annuelles des dépenses gouvernementales prévues se faisaient sans égard à la performance des programmes existants à la base (OCDE 2008).

Le SGD prévoyait plus d'information sur la performance dans le processus d'établissement des budgets et accordait plus d'importance à la prise de décisions étayées par les résultats prévus et réels²¹.

Les conséquences et résultats de ces décisions se reflètent dans les budgets et les priorités des ministères, et chaque rapport sur les plans et les priorités et rapport ministériel sur le rendement en fait état.

Chaque ministère regroupe ses priorités et ses responsabilités en fonction de chacun des programmes pour lesquels il fixe un ou plusieurs indicateurs mesurables de la performance. Ces données constituent le premier lien du domaine public entre les intrants relatifs aux dépenses et les résultats relatifs à la performance à l'échelle gouvernementale.

L'examen des dépenses a été un des éléments du processus du SGD auquel le gouvernement a accordé une attention particulière durant la récente période d'assainissement des finances publiques.

Conformément au SGD, tous les programmes ministériels sont soumis à un processus d'évaluation périodique appelé

examen stratégique, afin de s'assurer de l'optimisation des ressources.

Encadré B-1 : Mécanismes d'examen des revenus et des dépenses

L'examen et la restructuration des dépenses du gouvernement ont été réalisés en utilisant plusieurs cadres d'évaluation, chacun étant assorti de principes directeurs uniques.

- **Examens stratégiques** : les ministères et agences fédéraux ont évalué toutes les dépenses pour déterminer quels étaient les programmes les moins prioritaires et les moins performants.
- **Examens administratifs** : destinés à trouver des occasions de regrouper des fonctions administratives, de réaliser des économies et d'améliorer la prestation de services.
- **Évaluation continue des subventions et des contributions** dans le but de satisfaire aux priorités gouvernementales et d'obtenir des résultats.
- **Examen de la gestion des actifs du gouvernement** : examen continu visant à améliorer l'efficacité et l'efficience et à réaffecter les ressources financières en fonction des priorités.
- Initiatives concernant l'élimination des **échappatoires fiscales**.
- Le **gel des budgets de fonctionnement** a permis d'améliorer l'efficacité des opérations et de l'administration internes des ministères.

²¹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-fra.asp#q1>.

Analyse actualisée de la budgétisation axée sur la performance durant
le récent exercice d'assainissement des finances publiques

Même si un sommaire des résultats des examens stratégiques est publié dans le budget annuel du gouvernement, cette information n'est généralement pas présentée séparément des principaux documents de budgétisation, comme les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

Tous les ministères doivent effectuer des examens stratégiques de leurs dépenses de programme et des coûts de fonctionnement des principaux programmes législatifs. Ces examens permettent de déterminer si les ressources affectées aux programmes ont été utilisées de façon optimale, en évaluant la pertinence des programmes, leur efficacité et leur efficience²².

²² <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-fra.asp#q1>.