



## Études de la Colline

Regards approfondis sur des questions canadiennes

# FINANCEMENT DE NOUVELLES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT : DE L'ANNONCE À L'AFFECTATION DE FONDS

Publication n° 2021-32-F

**Le 7 octobre 2021**

Raphaëlle Deraspe

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

## ATTRIBUTION

Le 7 octobre 2021

Raphaëlle Deraspe

Division de l'économie, des ressources  
et des affaires internationales

## À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les Études de la Colline de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles offrent un contexte historique, des renseignements à jour et des références, et traitent souvent des questions avant même qu'elles ne deviennent d'actualité. Les Études de la Colline sont préparées par les Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, qui effectuent des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes et les associations parlementaires, et leur fournissent de l'information et des analyses, de façon objective et impartiale.

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme des publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend notamment une série de publications lancées en mars 2020 sur la pandémie de COVID-19.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2022

*Financement de nouvelles initiatives du gouvernement :  
de l'annonce à l'affectation de fonds*  
(Études de la Colline)

Publication n° 2021-32-F

This publication is also available in English.

# TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ	
1	INTRODUCTION.....	1
2	PROCESSUS BUDGÉTAIRE .....	3
3	APPROBATION DU CABINET.....	3
4	APPROBATION DU CONSEIL DU TRÉSOR .....	5
5	APPROBATION PARLEMENTAIRE .....	6
6	ACHEMINEMENT DU FINANCEMENT AUX MINISTÈRES ET AUX ORGANISMES .....	7



## RÉSUMÉ

Les nouvelles initiatives du gouvernement sont annoncées dans différentes sources, parmi lesquelles le discours du Trône, le budget fédéral, les ententes internationales, les ententes fédérales-provinciales-territoriales, les lettres de mandat ministériel et les propositions ministérielles. Toutefois, avant qu'une nouvelle initiative ne reçoive du financement, il faut obtenir l'approbation des membres du Cabinet, des membres du Conseil du Trésor et du Parlement.

Le présent document décrit ces approbations ainsi que le rôle des organismes centraux participant à ce processus – soit le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – de même que le rôle du Parlement. Une initiative budgétaire sert d'exemple; l'affectation des fonds pour cette initiative est suivie dans le budget des dépenses et les dépenses réelles sont suivies dans les Comptes publics du Canada.

# FINANCEMENT DE NOUVELLES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT : DE L'ANNONCE À L'AFFECTATION DE FONDS

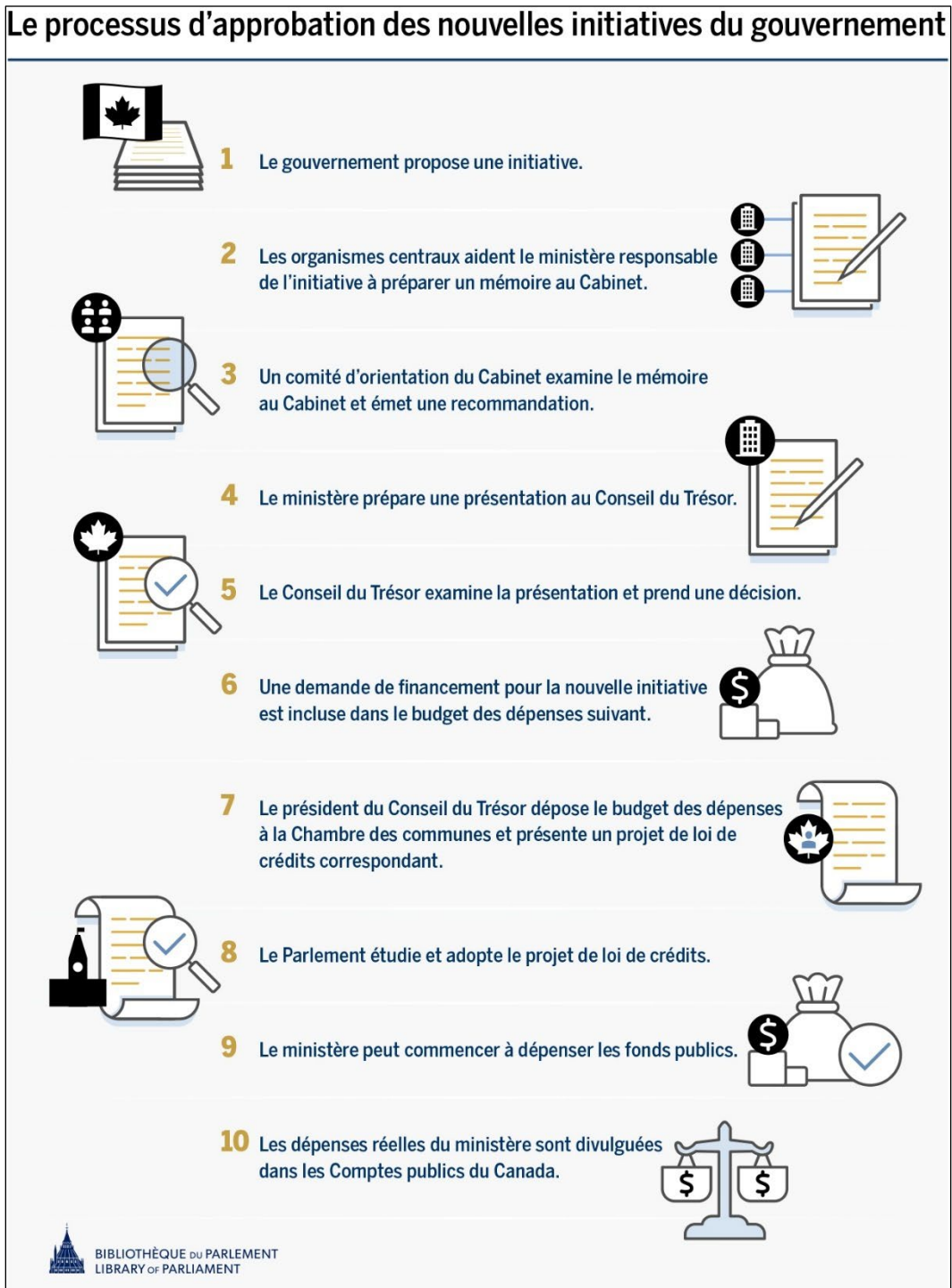
---

## 1 INTRODUCTION

Les nouvelles initiatives du gouvernement ou les modifications importantes à des programmes gouvernementaux existants émanent de différentes sources ou sont annoncées dans ces sources, parmi lesquelles le discours du Trône, le budget fédéral, les ententes internationales, les ententes fédérales-provinciales-territoriales, les lettres de mandat ministériel et les propositions ministérielles. Les ministères et organismes, en collaboration avec leurs ministres, élaborent de nouvelles initiatives et modifient les programmes existants en fonction des priorités, des politiques et des plans du gouvernement.

Avant que des fonds soient affectés aux ministères et aux organismes pour la mise en œuvre de nouvelles initiatives ou la modification de programmes existants, une série de trois approbations sont habituellement requises : une du Cabinet<sup>1</sup>, une du Conseil du Trésor (CT) et une du Parlement. Dans le présent document sont décrits chacune de ces approbations ainsi que le rôle des organismes centraux prenant part au processus, soit le Bureau du Conseil privé (BCP), le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT)<sup>2</sup>. La figure 1 présente le processus d'approbation des nouvelles initiatives du gouvernement.

Figure 1 – Processus d'approbation des nouvelles initiatives du gouvernement



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement.

## 2 PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Plusieurs initiatives et changements aux programmes existants sont annoncés dans le budget fédéral, qui est élaboré par le ministère des Finances. Le ministre des Finances demande aux autres ministres de soumettre des propositions à considérer pour inclusion dans le prochain budget<sup>3</sup>. Avec l'appui de leurs ministères et organismes respectifs, les ministres préparent une lettre budgétaire qu'ils présentent habituellement à l'automne pour demander la création de nouvelles initiatives ou pour modifier des programmes existants. Le ministre des Finances et le premier ministre examinent les propositions et déterminent celles qui figureront dans le prochain budget, lequel est habituellement présenté pendant l'hiver<sup>4</sup>.

Le Fonds pour le Défi des villes intelligentes<sup>5</sup> est un exemple d'initiative ayant suivi le processus budgétaire habituel. Ce Fonds, annoncé dans le budget de 2017, a permis d'accorder au Bureau de l'infrastructure du Canada 300 millions de dollars sur 11 ans pour les paiements de transfert aux villes afin d'encourager une meilleure planification urbaine et la mise en œuvre de technologies propres et numériquement reliées dans les immeubles et les infrastructures, entre autres<sup>6</sup>.

Même si une initiative est annoncée dans un budget, pour obtenir les fonds, les organisations ont habituellement besoin de l'approbation du Cabinet et du CT avant de demander celle du Parlement, et cela se fait par l'entremise du processus d'examen des crédits ou des prévisions budgétaires<sup>7</sup>.

À la suite du dépôt du budget, le gouvernement présente des projets de loi d'exécution du budget, habituellement au printemps et à l'automne, pour des initiatives budgétaires qui nécessitent des modifications législatives, comme les changements de nature fiscale. Le Parlement examine ces projets de loi, puis décide de les adopter ou non.

## 3 APPROBATION DU CABINET

Les nouvelles initiatives ou les changements importants apportés à un programme existant doivent d'abord recevoir l'assentiment du Cabinet, lequel s'obtient habituellement en présentant un mémoire au Cabinet (MC). Les responsables du ou des ministères ou organismes visés préparent un MC en consultation avec le ou les ministres concernés, en vue de solliciter une décision du Cabinet sur la proposition d'une nouvelle initiative, d'apporter des changements importants à un programme existant ou de soulever des questions. Les recommandations ministérielles constituent l'élément central du MC; celui-ci donne un aperçu de la question, des recommandations du ou des ministres, des besoins de financement, de la justification de la démarche, des solutions de rechange, de l'approche stratégique recommandée et d'autres considérations, comme les exigences de la *Loi sur les langues officielles* ainsi que les résultats de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+). Les

recommandations ministérielles comprennent également une section sur la diligence requise, dans laquelle on stipule que le dirigeant principal des finances du ministère parrain a examiné le MC et atteste les renseignements qu'il contient en ce qui concerne les répercussions des options proposées et des solutions de rechange sur les finances, les biens et les ressources humaines. Enfin, le MC renferme trois annexes, soit le plan de mise en œuvre, le plan stratégique de communication et le plan parlementaire<sup>8</sup>.

Le BCP soutient le processus décisionnel du premier ministre et du Cabinet. Par conséquent, les membres de son personnel aident les responsables des ministères et des organismes à préparer des MC et d'autres présentations ministérielles; ils remettent en question les propositions pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'orientation stratégique du gouvernement. Ils assurent également l'exécution cohérente et uniforme des décisions du Cabinet à l'échelle du gouvernement. En plus du BCP, le ministère des Finances et le SCT appuient également les membres du personnel des ministères et des organismes en les aidant à cerner les problèmes potentiels en matière de politiques, de finances et de mise en œuvre de l'initiative avant la présentation d'un MC à un comité du Cabinet<sup>9</sup>.

Habituellement, les ministres présentent le MC au comité compétent du Cabinet et à ses ministres membres à des fins de discussion. Il existe deux types de comités du Cabinet : les comités d'orientation, qui examinent les propositions visant à mettre en œuvre le programme du gouvernement, les travaux parlementaires et d'autres questions d'intérêt général pour le gouvernement, et les comités exécutifs, qui confirment les décisions prises par les comités d'orientation, considèrent les éléments particulièrement urgents et les enjeux politiques, et examinent les nominations de cadres supérieurs<sup>10</sup>.

Les membres d'un comité du Cabinet peuvent demander au ministre concerné de réviser le MC et de le mettre à jour, d'y inclure une évaluation ou une proposition plus détaillée et de le renvoyer au Cabinet. Un MC peut être entièrement approuvé, approuvé sous certaines conditions, différé ou rejeté. Une fois que le Comité d'orientation du Cabinet est parvenu à un consensus et a émis une recommandation, un comité exécutif, présidé par le premier ministre, le Comité du CT ou l'ensemble du Cabinet, doit confirmer la décision<sup>11</sup>. Toutefois, si l'initiative devait être modifiée après avoir été approuvée par les membres du Cabinet, le ministre parrain serait tenu de présenter un MC révisé au Cabinet.

Le MC et les décisions du Cabinet sont confidentiels; il est donc impossible d'examiner le processus du Cabinet et l'approbation d'une initiative choisie.

Si le MC est approuvé, le ministère parrain doit habituellement trouver une source de financement pour l'initiative et préparer une présentation au CT afin d'obtenir l'approbation de ce dernier.



#### 4 APPROBATION DU CONSEIL DU TRÉSOR

Une fois que les membres du Cabinet ont approuvé une initiative, les responsables du ministère ou de l'organisme parrain doivent préparer une présentation au CT afin de demander aux ministres l'autorisation de dépenser pour mettre en œuvre l'initiative. Une présentation au CT comprend habituellement des détails sur l'approche en matière de conception, d'exécution et de mise en œuvre de l'initiative. Elle définit également ses objectifs stratégiques, les résultats attendus, les exigences de financement et les coûts totaux, la source de financement, les risques et les stratégies d'atténuation des risques, et tient compte des peuples autochtones, des langues officielles et des résultats de l'ACS+<sup>12</sup>.

Les fonctionnaires du SCT fournissent des conseils et des recommandations aux membres du Comité du CT sur la façon dont le gouvernement dépense l'argent, gèrent les programmes et les services, et élaborent et mettent en œuvre des politiques, des directives, des règlements ainsi que des décrets. Les fonctionnaires du SCT aident également les ministères et les organismes à préparer des présentations au CT; ils exercent tant une fonction d'examen critique qu'une fonction de surveillance. Ils veillent à ce que les présentations respectent les normes de qualité, démontrent l'optimisation des ressources et comprennent tous les éléments requis avant leur examen par les membres du Comité du CT<sup>13</sup>.

Lorsque les fonctionnaires du SCT reçoivent une ébauche de présentation au CT, ils s'assurent tout d'abord que le ministère ou l'organisme a identifié une source de financement pour l'initiative. Le financement peut provenir du budget, de fonds publics existants (connus sous le nom de cadre financier), d'une réaffectation interne de fonds ou d'autres sources. Ensuite, les fonctionnaires du SCT examinent la présentation et fournissent une rétroaction au ministère ou à l'organisme parrain au moyen d'un processus itératif jusqu'à ce qu'ils se mettent d'accord sur la demande<sup>14</sup>. Ensuite, les fonctionnaires du SCT préparent un précis qui résume la présentation du ministère ou de l'organisme, et contient une évaluation des risques et des stratégies d'atténuation, une analyse des coûts et une recommandation au CT d'approuver, de ne pas approuver ou d'approuver sous certaines conditions les propositions présentées dans la présentation au CT<sup>15</sup>.

Enfin, les présentations et les dossiers sont présentés au CT par les hauts fonctionnaires du SCT plutôt que par les ministres parrains comme dans d'autres comités du Cabinet<sup>16</sup>. Les membres du Comité du CT peuvent approuver entièrement une présentation, l'approuver sous réserve de certaines conditions, reporter leur décision ou rejeter la présentation. Il faut habituellement plusieurs mois pour traiter une présentation au CT.

Comme dans le processus du Cabinet, les documents et les décisions du CT sont confidentiels. Il est donc impossible d'examiner le processus du CT et l'approbation d'une initiative choisie.

## 5 APPROBATION PARLEMENTAIRE

Le gouvernement ne peut pas dépenser des fonds sans l'approbation du Parlement. Le gouvernement demande cette approbation en présentant des projets de loi de crédits qui deviennent des lois de crédits une fois approuvés.

Avant la présentation des projets de loi de crédits, les fonctionnaires du SCT préparent les budgets principal et supplémentaire des dépenses, tandis que les ministères et les organismes élaborent des plans ministériels pour aider les parlementaires à comprendre et à examiner les plans de dépenses du gouvernement. Le président ou la présidente du CT dépose ces documents à la Chambre des communes. Dans le budget principal des dépenses sont présentés les plans de dépenses du gouvernement ainsi que les demandes de financement des ministères et des organismes pour l'exercice financier à venir commençant le 1<sup>er</sup> avril; il doit être déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> mars. Les plans ministériels accompagnent le budget principal des dépenses et fournissent des détails sur la façon dont les ministères et les organismes prévoient utiliser les fonds demandés et sur les résultats attendus au cours de la prochaine année. Ils sont habituellement déposés peu de temps après le budget principal des dépenses, mais aucune échéance n'est fixée.

Les ministères et les organismes ont habituellement trois occasions de demander des fonds supplémentaires pour de nouvelles initiatives ou des activités imprévues dans le cadre des budgets supplémentaires des dépenses, présentés en mai, en novembre et en février. Les initiatives budgétaires sont habituellement présentées dans le budget supplémentaire des dépenses, mais le financement du Fonds pour le Défi des villes intelligentes a d'abord été demandé dans le cadre du *Budget des dépenses 2018-2019*<sup>17</sup>. Dans ce budget principal des dépenses, le Bureau de l'infrastructure du Canada a demandé 6,25 millions de dollars en subventions et 2 millions de dollars en contributions en vertu du crédit 10 pour ce fonds.

Les crédits contenus dans le budget principal des dépenses et le budget supplémentaire des dépenses sont des demandes de financement renvoyées aux comités parlementaires pour examen avant que le Parlement n'adopte les projets de loi de crédits. Le 16 avril 2018, le crédit 10 du Bureau de l'infrastructure du Canada a été renvoyé au Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes<sup>18</sup>. Le 23 mai 2018, les membres du Comité ont tenu une réunion sur le *Budget des dépenses 2018-2019* et ont entendu le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités ainsi que des fonctionnaires du Bureau de l'infrastructure du Canada<sup>19</sup>. Le 4 juin 2018, le président du Comité a fait rapport à la Chambre des communes au sujet du crédit 10 du Bureau de l'infrastructure du Canada, sans changement<sup>20</sup>.

Le 21 juin 2018, le Parlement a approuvé un total de 3,1 milliards de dollars pour le crédit 10 du Bureau de l'infrastructure du Canada, ce qui comprenait l'affectation demandée de 6,25 millions de dollars et de 2 millions de dollars pour le Fonds pour le Défi des villes intelligentes par l'approbation du projet de loi C-80, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2019<sup>21</sup>.

## 6 ACHEMINEMENT DU FINANCEMENT AUX MINISTÈRES ET AUX ORGANISMES

Une fois que le Parlement a approuvé les projets de loi de crédits, les ministères et les organismes peuvent commencer à dépenser des fonds publics jusqu'à concurrence du montant qui a été approuvé. Après la fin de l'exercice, le gouvernement publie les Comptes publics du Canada pour présenter ses dépenses réelles par rapport aux montants approuvés par le Parlement.

Comme les fonds sont attribués dans le cadre de crédits volumineux qui comprennent divers éléments, il est souvent impossible de savoir combien un organisme a dépensé pour une initiative donnée. Toutefois, les ministères et les organismes déclarent dans les Comptes publics du Canada le montant réel dépensé en subventions et en contributions. Par exemple, dans les *Comptes publics du Canada 2019*, il est indiqué que le Bureau de l'infrastructure du Canada a utilisé cinq millions de dollars en 2018 pour affecter des subventions, et deux millions de dollars pour affecter des contributions dans le cadre du Fonds pour le Défi des villes intelligentes<sup>22</sup>.

---

### NOTES

1. Le Cabinet est formé des ministres qu'a nommé le gouverneur général sur l'avis du premier ministre. Les ministres sont des députés du parti au pouvoir à la Chambre des communes; ils peuvent aussi être des sénateurs. Le rôle du Cabinet est de conseiller le premier ministre et de prendre des décisions sur les politiques, les lois, les priorités et les initiatives du gouvernement. Les membres du Cabinet doivent également approuver les changements politiques nouveaux ou importants visant l'obtention de financement ou des pouvoirs en matière de politiques dans le cadre d'une initiative ou la proposition de programmes ou de politiques nouveaux ou modifiés. Voir Gouvernement du Canada, [Contexte concernant les processus du portefeuille et du gouvernement – Cahier d'information ministériel – Volume VI](#).
2. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada est l'organe administratif du Conseil du Trésor du Canada.
3. Dans le budget sont présentés les priorités, les politiques et les plans du gouvernement, ainsi qu'en a convenu le Cabinet. On y annonce également de nouvelles initiatives de dépenses et de nouvelles mesures fiscales ainsi que les conditions économiques prévues pour l'année à venir. Même s'il n'existe aucune exigence quant à la présentation d'un budget, on en présente généralement un en février ou en mars. En raison de la pandémie de COVID-19, la ministre des Finances a décidé de ne pas présenter de budget en 2020.
4. Gouvernement du Canada, [Appareil gouvernemental](#).
5. Infrastructure Canada, [Défi des villes intelligentes](#).
6. Ministère des Finances Canada, [Bâtir une classe moyenne forte](#), budget de 2017, p. 132.

FINANCEMENT DE NOUVELLES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT :  
DE L'ANNONCE À L'AFFECTATION DE FONDS

---

7. Gouvernement du Canada, [Processus du budget fédéral](#).
8. Bureau du Conseil privé, [Guide de rédaction des documents du Cabinet](#), 2013.
9. *Ibid.*, p. 19.
10. Gouvernement du Canada, [Contexte concernant les processus du portefeuille et du gouvernement – Cahier d'information ministériel – Volume VI](#).
11. Le Conseil du Trésor est un comité exécutif et le seul comité statutaire du Cabinet créé en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il est habituellement présidé par le président ou la présidente du Conseil du Trésor. Le premier ministre nomme également une vice-présidence et au moins quatre autres ministres. Les membres du Conseil du Trésor examinent et approuvent les propositions relatives aux dépenses, au personnel, à l'approvisionnement, aux paiements de transfert et aux projets portant sur les technologies de l'information. Ils sont également responsables de l'affectation des fonds aux ministères et aux organismes pour les programmes et de l'approbation des règlements et des décrets en conseil, sauf ceux relatifs aux nominations. Voir Gouvernement du Canada, [Appareil gouvernemental](#).
12. Gouvernement du Canada, [Présentations au Conseil du Trésor](#), et Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Guide à l'intention des rédacteurs de présentations au Conseil du Trésor](#).
13. Gouvernement du Canada, [Normes de service et de qualité à l'appui de l'examen des présentations au CT](#).
14. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [TBS Program Sector Machinery: how to support change](#), 24 octobre 2019, p. 5 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
15. Gouvernement du Canada, [Trois étapes des présentations au CT](#).
16. Gouvernement du Canada, [Le domaine de compétence du Conseil du Trésor](#).
17. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Bureau de l'infrastructure du Canada », [Budget des dépenses 2018-2019](#), p. II-39.
18. En juin 2017, la Chambre des communes a adopté une réforme temporaire pour tenir compte du calendrier des prévisions budgétaires. En vertu de cette réforme temporaire, la date de dépôt du budget principal des dépenses de 2018-2019 et de 2019-2020 a été modifiée du 1<sup>er</sup> mars au plus tard au 16 avril. Voir Raphaëlle Deraspe et Alex Smith, [La réforme du processus budgétaire et la 43<sup>e</sup> législature](#), publication n° 2019-44-F, Bibliothèque du Parlement, 14 novembre 2019; et Chambre des communes, [Journaux](#), 16 avril 2018.
19. Chambre des communes, Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités (TRAN), [Procès-verbal](#), 23 mai 2018.
20. TRAN, [Budget principal des dépenses 2018-2019 : crédit 1 sous la rubrique Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, crédit 1 sous la rubrique Autorité du Pont Windsor-Détroit, crédits 1, 5 et 10 sous la rubrique Bureau de l'infrastructure du Canada, crédit 1 sous la rubrique La Société des ponts fédéraux Limitée, crédit 1 sous la rubrique Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc., crédit 1 sous la rubrique Marine Atlantique S.C.C., crédits 1, 5, 10, 15 et 20 sous la rubrique Ministère des Transports, crédit 1 sous la rubrique Office des transports du Canada et crédit 1 sous la rubrique VIA Rail Canada Inc.](#), vingt-quatrième rapport, 4 juin 2018.
21. [Projet de loi C-80, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2019](#), 42<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session (L.C. 2018, ch. 17).
22. Receveur général du Canada, « Section 14 – Infrastructure et Collectivités », [Comptes publics du Canada 2019 : Volume II](#), p. 289.