



Canada School  
of Public Service

École de la fonction  
publique du Canada



# La prise de décision au sein du gouvernement fédéral

---

## Les acteurs et les processus

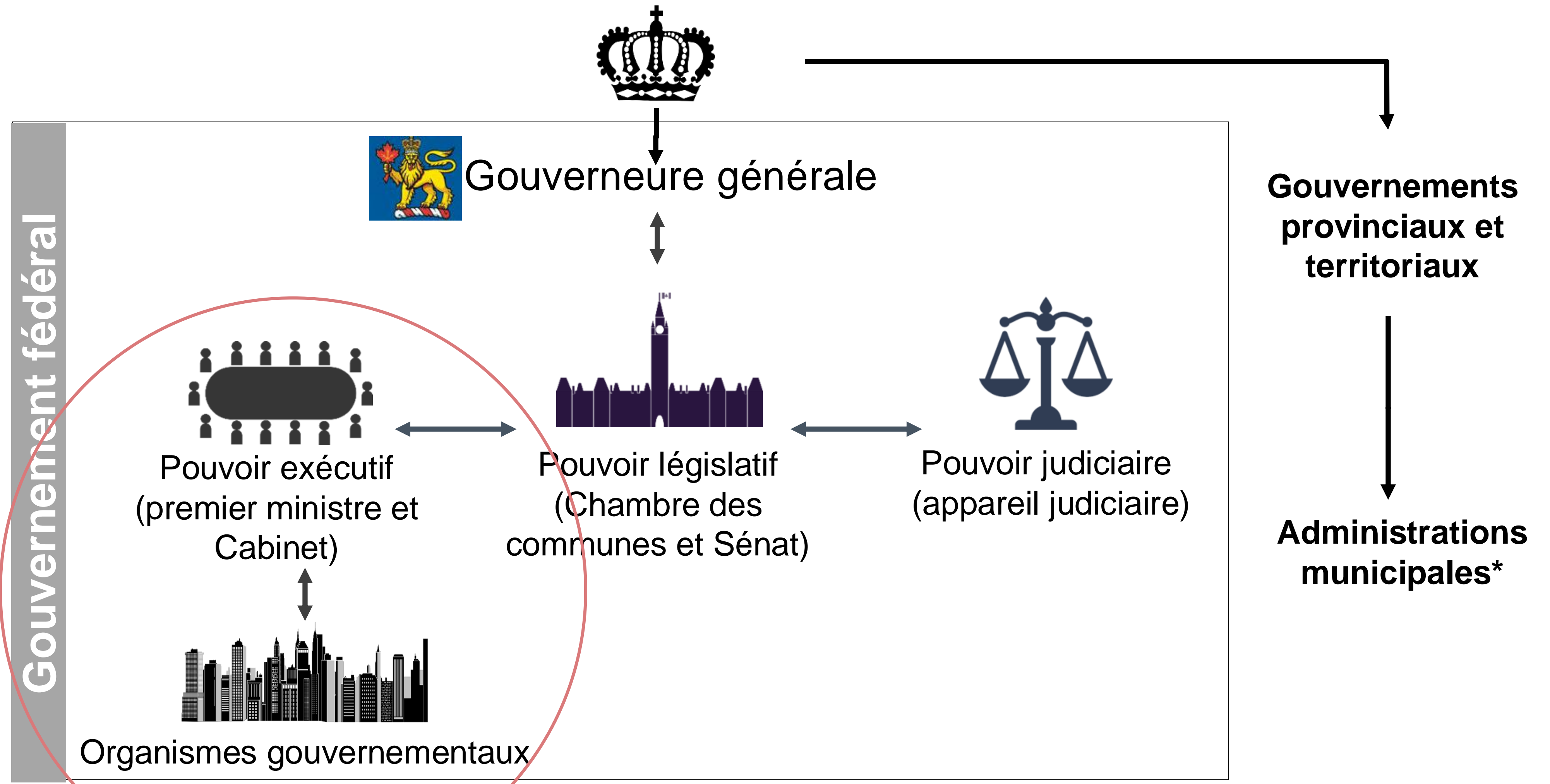
# Structure de notre gouvernement

Les décisions de gouvernance au Canada impliquent les interactions complexes de plusieurs acteurs majeurs

## Gouvernance autochtone



Les Premières Nations, les Inuits et les Métis se gouvernent eux-mêmes au moyen de divers arrangements et entretiennent des relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Ces arrangements sont définis plus en détail dans les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et la législation fédérale



\*Conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*, les administrations municipales relèvent des gouvernements provinciaux

# 1a. Les acteurs politiques

# Le premier ministre

## NOMBREUX RÔLES

Chef du

gouvernement

Président du Cabinet

Chef de parti

Député



## NOMBREUSES RESPONSABILITÉS

**Établir** le programme du gouvernement (par exemple, discours du Trône, lettres de mandat, suivi des résultats)

**Organiser** le Cabinet et des comités, sélectionner des ministres et confier les portefeuilles et les mandats

**Établir et superviser** le processus de nomination aux postes clés du gouvernement (postes du gouverneur en conseil)

Demander au gouverneur général de **convoquer, de proroger et de dissoudre le Parlement**

User de prérogatives en vue de **changer les rouages du gouvernement**

**Assumer des responsabilités particulières en matière de politique étrangère et de sécurité nationale**

Le premier ministre est au centre du processus décisionnel du gouvernement

# Cabinet

Le cabinet établit un consensus et dirige les activités du gouvernement; il est le **décideur exécutif**



**Organe de prise de décision collective**

**Présidé par le PM**

N'est pas qu'un ensemble de ministres individuels

Forum propice à la **délibération** et à **l'établissement d'un consensus**



**Institutions :  
Principe de solidarité ministérielle**

**À l'intérieur** : parler ouvertement, le débat et la divergence d'opinions sont essentiels

**À l'extérieur** : une seule voix, unité



**Ministres collectivement responsables**

...des **décisions du Cabinet**

...**de s'entraider**

Le Cabinet est **collectivement responsable devant le Parlement** (et donc devant les Canadiens)

# Ministres

En tant que membres des pouvoirs exécutif et législatif, les ministres sont :



## Assignés à un portefeuille de responsabilités

- **Fondées sur la loi\***
- Décrites dans une **lettre de mandat** remise par le PM
- **But** : mener à bien le programme global du gouvernement



## Responsables de leurs départements et portefeuilles\*\*

- La **diligence et la compétence** doivent être démontrées dans l'exercice des responsabilités
- Une **surveillance appropriée** dépend de la nature de l'organisation et du rôle du ministre
- **Exemples:** prendre les rendez-vous appropriés ou approuver les plans



## Responsables individuellement

- envers le Parlement
- envers le premier ministre
- envers les autres ministres

**Les ministres « portent beaucoup de chapeaux »** : députés représentant une circonscription, liens avec les intervenants du portefeuille, membres du caucus du gouvernement et du parti au pouvoir et membres du Cabinet

\* Cela comprend les lois ministérielles et d'autres lois qui confèrent des responsabilités aux ministres (p. ex., la Loi sur les langues officielles).

\*\* Du *Gouvernement Ouvert et Responsable*

# Le Cabinet du Premier ministre (CPM)

Le Cabinet **conseille et appuie** le premier ministre sur le plan **politique**

Office of the  
Prime Minister



Cabinet du  
Premier ministre



- Il fournit des conseils politiques au premier ministre sur les enjeux et les initiatives politiques importants
- Il surveille, élabore et faire progresser le programme du gouvernement
- Il s'occupe des communications, du calendrier et de la logistique
- Il assure la coordination et la liaison avec le personnel exonéré des cabinets des ministres
- Il assure la liaison avec le caucus du gouvernement et le bureau du parti
- Il fournit des conseils relatifs aux nominations
- L'effectif est composé de nominations politiques (« personnel exonéré ») et non de fonctionnaires
- Parmi les hauts fonctionnaires figurent le chef de cabinet et le secrétaire principal
- Il s'agit d'un organisme quasi central, appuyé par le Bureau du Conseil privé

Le CPM est **responsable** du programme politique du premier ministre

Source : [L'Encyclopédie canadienne](#)

# Le cabinet du ministre (CM)

Le CM est appuyé par un personnel exonéré ou politique qui **fournit des conseils politiques** au ministre. Tout en ne faisant pas partie de la fonction publique, le CM collabore avec elle (par l'intermédiaire du sous-ministre\* et des hauts fonctionnaires) **pour soutenir le ministre**



## Chef de cabinet

Agit à titre de **conseiller du ministre** et **dirige le cabinet**



## Conseillers politiques

**Mènent des recherches** sur divers enjeux politiques et **formulent des conseils** à cet égard. **Consultent également les intervenants**



## Gère les communications et les enjeux.

**Fournir du support de communications** (par ex., assurer la liaison entre bureaux, rédaction de discours), **rester à l'affût** des nouvelles tendances et des changements dans le milieu politique et **y réagir en conséquence**

## Principes directeurs du personnel exonéré

- Fournit des conseils politiques** à l'intention du ministre, qui viennent s'ajouter aux conseils professionnels et impartiaux de la fonction publique
- Ne joue aucun rôle au chapitre des activités ministérielles** et ne dispose d'**aucun fondement juridique pour exercer les pouvoirs délégués** du ministre
- Le personnel exonéré du cabinet du ministre **doit respecter la structure de responsabilité du ministère, l'impartialité des fonctionnaires** et **ne pas chercher à engager ces derniers dans des travaux** qui ne correspondent pas à leur rôle

Sources : Bureau du Conseil privé (2015), *Pour un gouvernement ouvert et responsable*

\*Un ministre peut avoir plus d'un sous-ministre/administrateur généraux (par exemple, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)

# 1b. Acteurs de la fonction publique

# Acteurs de la fonction publique

Les acteurs de la fonction publique sont des acteurs non partisans qui font avancer l'agenda du gouvernement en place sans compromettre le statut non partisan nécessaire pour assurer la continuité et le service aux gouvernements successifs



## Agences centrales

Fournit un soutien administratif et des conseils impartiaux au Cabinet, au Conseil du Trésor et au processus budgétaire



## Sous-ministre

Les sous-ministres, hauts fonctionnaires non partisans, conseillent le ministre et sont responsables de la gestion du ministère



## Autres ministères

Les politiques et les programmes gouvernementaux sont élaborés et mis en œuvre par un grand nombre de services chargés des programmes

# Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé aide le gouvernement à mettre en œuvre sa **vision, ses objectifs, et ses décisions**



## Soutient le Premier ministre

- **Fixe et exécute des objectifs** (p. ex., soutient l'élaboration des lettres de mandat)
- **Coordonne les communications importantes à l'échelle du gouvernement**
- Gère l'engagement fédéral-provincial-territorial
- Assure le suivi des initiatives ministérielles
- Soutenir les interactions entre le PM et le ministre des Finances dans le cadre du processus budgétaire
- Aide le Premier ministre et éventuellement d'autres ministres (par exemple, le leader parlementaire) à s'acquitter des responsabilités du portefeuille



## Assurer le secrétariat du Cabinet

- **Appuie les réunions du Cabinet et des comités du Cabinet**
- Gère les ordres du jour et les séances d'information à l'intention des présidents et rédige les procès-verbaux
- Enregistre les décisions



## Animateur et coordinateur

- **Coordonne les initiatives politiques et horizontales**
- Maintient un contact régulier avec les SM
- Assure une consultation adéquate
- Assure des communications fluides entre le PMO, le PCO, le MINO et le DMO/les fonctionnaires du ministère

# Ministère des Finances

En tant que gardien du cadre fiscal, le Ministère des **Finances contrôle les dépenses des ministères**



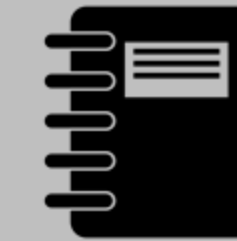
## Principales responsabilités

- **Préparer les mises à jour économiques et fiscales**
- Élaborer la politique fiscale et tarifaire
- Gérer les emprunts du gouvernement fédéral
- Administrer les transferts aux provinces et aux territoires
- Élaborer une politique de réglementation financière
- Représenter le Canada auprès des institutions financières internationales



## Interactions avec d'autres ministères

- Consulter lors de l'élaboration du budget et de la *Loi d'exécution du budget*
- Examiner les propositions de financement
- Collaborer avec le SCT : pressions financières, réductions des dépenses, réaménagement du financement
- Travailler avec l'Agence du revenu du Canada : mesures fiscales, conformité
- Travailler avec le BCP pendant la préparation du budget



## Produit essentiel : Le budget

- Présenter une évaluation macroéconomique
- Établir un cadre financier révisé avant l'adoption de nouvelles mesures
- Annoncer des changements de politique importants (fiscale, sociale et budgétaire) qui ont des incidences financières importantes
- Comprendre les coûts de ces changements pour calculer les projections financières

# Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Le SCT fournit des conseils intégrés au Conseil du Trésor (CT) sur la façon dont le gouvernement dépense l'argent dans les programmes et les services, ainsi que sur la façon dont il en assure la réglementation et la gestion



## Responsabilités

- Fournit des conseils et de l'aide au CT
- Agit à titre d'organisme administratif du CT
- Exerce un leadership auprès des ministères en vue d'une mise en œuvre efficace des priorités gouvernementales comme suit :
  - Superviser et rendre compte de la manière dont les ministères dépensent l'argent
  - Élaborer des politiques et définir l'orientation de l'administration gouvernementale
  - Élaborer des politiques et définir l'orientation de la gestion du personnel
  - Élaborer et superviser des politiques qui visent à promouvoir les pratiques réglementaires exemplaires



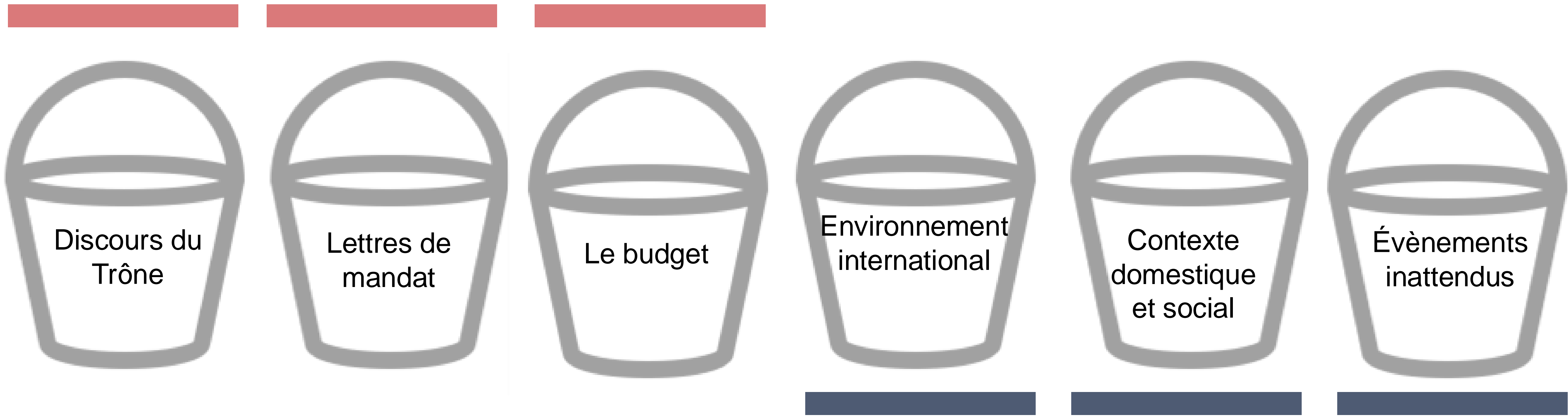
## Interactions avec d'autres ministères

- Examiner les présentations au Conseil du Trésor
- Produire le budget des dépenses (principal et supplémentaire)
- Mettre en œuvre les plans et les rapports sur les résultats ministériels
- Voir aux analyses et aux approbations réglementaires
- Élaborer des politiques pour les collectivités fonctionnelles (p. ex. RH, finances, GI/TI)
- Favoriser une gestion cohérente des personnes (par l'intermédiaire du BDPRH)

# 2. Les processus et instruments

# Catalyseurs de décisions

Le **programme du gouvernement** repose sur plusieurs piliers. Au cours du mandat d'un gouvernement donné, le programme pourrait être modifié en réponse au contexte international ou à des événements inattendus. Lorsqu'il y a écart entre les pouvoirs délégués et les nouveaux impératifs, une décision s'impose



# Les pouvoirs au sein et hors de votre ministère

Votre ministre a le pouvoir de prendre des décisions jusqu'à certains seuils. Passé ces seuils, les ministres doivent demander l'approbation du Cabinet ou du Parlement

## Au sein du ministère



- Activités quotidiennes
- Gestion des enjeux\*
- Gestion du personnel
- Gouvernance interne
- Déploiements militaires approuvés
- Approvisionnement\*\*

## Cabinet ou Conseil du Trésor



- Nouvelle politique (p. ex., « Protection, Sécurité, Engagement »)
- Déploiements militaires complexes à grande échelle ayant des implications diplomatiques ou financières (nouvelles)
- Projets nouveaux et complexes
- Approvisionnement\*\*

## Parlement



- Augmentation des crédits pour refléter les décisions du Cabinet
- Modifications législatives

Le gouvernement ou votre ministère pourrait préférer soumettre certaines décisions au Cabinet, même si elles relèvent du pouvoir du ministre

\* Si la question a des répercussions au-delà du ministère à l'échelle nationale ou internationale, le Cabinet du premier ministre, appuyé par le Bureau du Conseil privé, peut diriger la réponse

\*\* Certains des facteurs qui peuvent nécessiter une décision en matière d'approvisionnement pour passer à un niveau supérieur comprennent l'importance financière, l'affirmation politique ou le caractère sensible et complexe

# Les phases du processus exécutif de prise de décisions

Bien que l'élaboration des politiques et des programmes soit généralement dirigée par les ministères, les organismes centraux participent étroitement au processus, jouant ainsi des rôles essentiels qui varient d'une phase à l'autre

## *Couverture stratégique*

### Mémoire au Cabinet

Un mémoire au Cabinet est utilisé lorsqu'un ministre veut obtenir une décision du Cabinet au sujet d'une proposition stratégique



**Pilote : Bureau du Conseil privé**

## *Source de financement*

### Proposition de financement

Les propositions de financement (dans le budget ou hors cycle) sont soumises à l'approbation du ministre des Finances, avec consultation du premier ministre



**Pilote : Ministère des Finances**

## *Autorisations de mise en œuvre*

### Présentation au Conseil du Trésor

Les ministres sollicitent l'autorisation du Conseil du Trésor pour mettre en œuvre leurs initiatives au moyen de présentations au Conseil du Trésor



**Pilote : Secrétariat du Conseil du Trésor**

# Le cycle politique et ses points de décision

La prise de décisions par la haute direction peut être composée de trois phases, chacune impliquant un **point de décision distinct**

Au besoin, les autorisations sont sollicitées auprès du **Parlement** (p. ex., législation, budget des dépenses)

## Première phase : Couverture stratégique

**1** **Mémoire au Cabinet (MC)**  
Présente les options stratégiques

**2** **Comité du Cabinet**  
Délibère et formule ce qui devient une recommandation du comité (RC)

**3** **Cabinet**  
Rend une décision, sous forme de rapport de décision (RD)

## Deuxième phase : Financement

**4** **Le ministre des Finances et le premier ministre** prennent une décision de financement

Si un nouveau financement est requis, le ministre promoteur élabore une **proposition de budget**

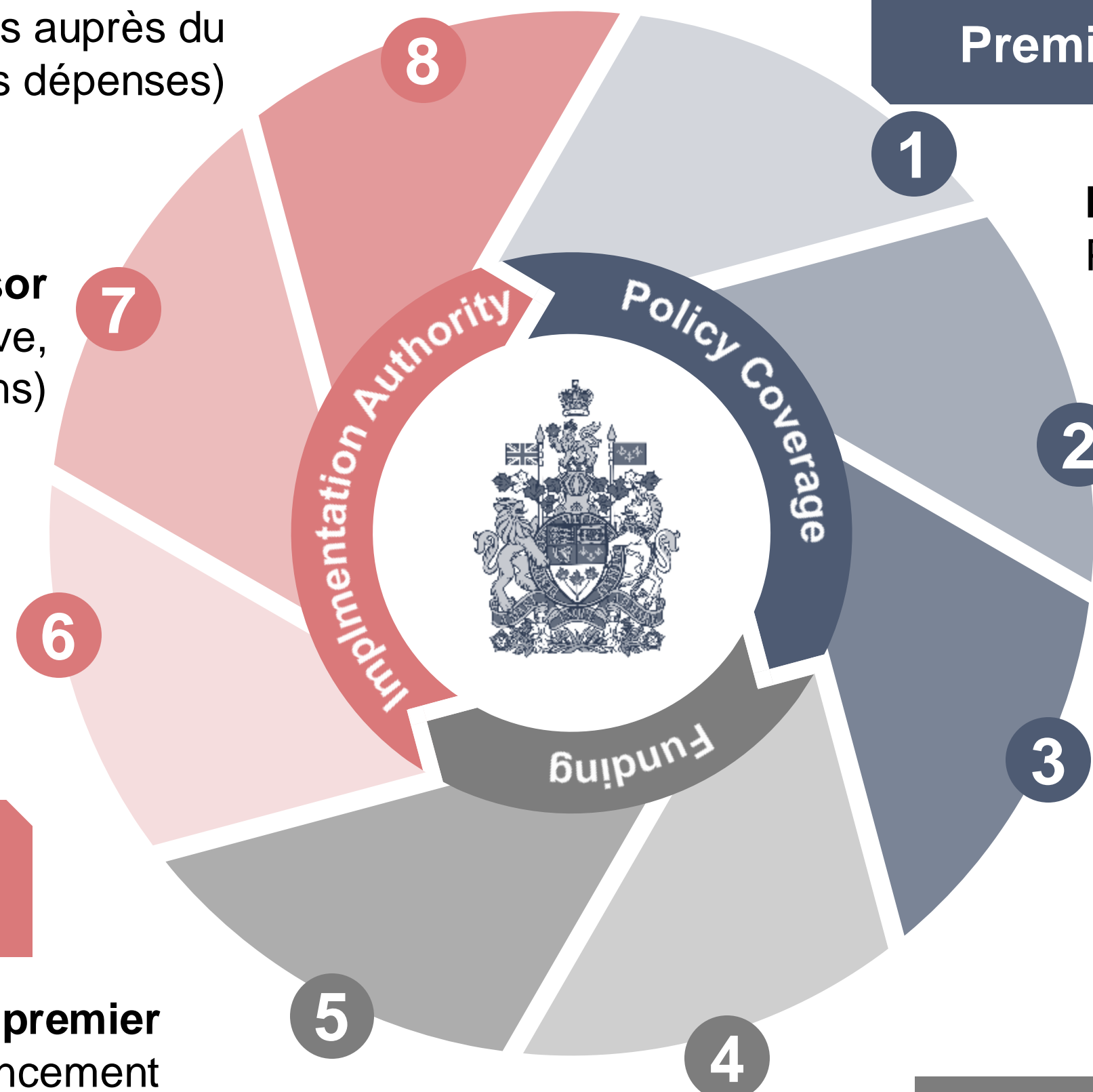
## Troisième phase : Autorisations de mise en œuvre

### Présentation au CT

Cherche à obtenir les autorisations nécessaires pour opérationnaliser les nouvelles propositions (p. ex., nouveaux éléments dans le budget des dépenses, approbation de projets ou de contrats, exemptions d'une politique du CT)

**7** **Conseil du Trésor**  
Rend une décision (approuve, n'approuve pas, approuve avec conditions)

**8** Au besoin, les autorisations sont sollicitées auprès du **Parlement** (p. ex., législation, budget des dépenses)



# Première phase : couverture stratégique

## Dirigé par le BCP



## Moyen de communication principal : le mémoire au Cabinet (MC)



Collabore avec les ministères aux fins de l'élaboration de mémoires au Cabinet en assurant une fonction de remise en question pour veiller à ce que l'information réponde aux besoins du Cabinet et que les propositions soient conformes aux objectifs du gouvernement

## Quand avez-vous besoin de la couverture stratégique du Cabinet?

- ❖ Votre ministre met-il en œuvre une mesure annoncée dans le discours du Trône ou un autre engagement pris par le gouvernement?
- ❖ Votre ministre présente-t-il une **nouvelle** politique ou modifie-t-il une politique existante?
- ❖ La proposition de votre ministre a-t-elle une incidence sur le cadre financier?
- ❖ Votre ministre présente-t-il un projet de loi?
- ❖ L'initiative mise de l'avant par votre ministre a-t-elle une incidence sur les responsabilités des autres ministres?
- ❖ Votre ministre défend-il la position du Canada à une réunion internationale ou représente-t-il le pays?

## Participation d'autres organismes centraux



**SCT**

- ❖ A une fonction de remise en question des MC, souligne les considérations relatives à la mise en œuvre, la façon d'obtenir des résultats, l'établissement des coûts, l'incidence des politiques du CT sur l'initiative
- ❖ Le Secteur des programmes du SCT agit à titre d'agent de liaison ministériel lorsqu'il prépare la présentation au CT



**Finances**

Examinent et remettent en question les propositions de politiques en ce qui a trait à leurs répercussions financières et économiques (p. ex. capacité de payer, provenance des fonds, répercussions économiques), à l'harmonisation des politiques et à l'optimisation des ressources

Source: Guide de rédaction des documents du Cabinet du Bureau du Conseil privé (BCP)

# Deuxième phase : Financement

## Dirigé par le ministère des Finances



Fournit des conseils aux ministères sur l'élaboration des propositions de financement, examine leurs propositions et formule des recommandations au ministre des Finances. Cela aide le ministre à établir le budget

## Moyen de communication principal: le budget



## Quelle est la justification à l'appui de votre demande de financement?

- ❖ Dans quelle mesure la proposition est-elle conforme au mandat et aux priorités du gouvernement?
- ❖ Pourquoi un nouveau financement est-il nécessaire, par opposition à une réaffectation interne ou au recouvrement des coûts?
- ❖ Le cas échéant, les montants du financement permanent sont-ils justifiés?
- ❖ Avez-vous envisagé et proposé une série d'options viables et évolutives à divers coûts?

## Établissement des coûts:

- ❖ Lors de l'élaboration des estimations de coûts, indiquer la méthodologie et les données qui les sous-tendent, et tenir pleinement compte de tous les coûts directs/indirects ainsi que des risques/expositions.
- ❖ Comme les estimations de coûts déterminent les prévisions de dépenses, des estimations précises sont indispensables à une bonne gestion budgétaire.

## Participation d'autres organismes centraux



SCT

- ❖ Fournit des commentaires et des conseils pour le budget (p. ex. nouvelles propositions, renouvellement des programmes qui prennent fin)
- ❖ Est consulté pour s'assurer que les facteurs relatifs à la mise en œuvre sont définis



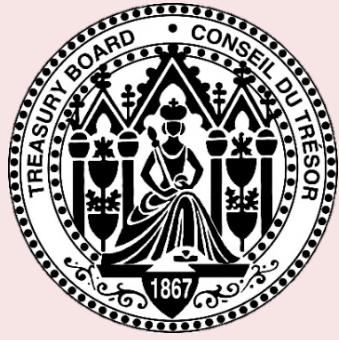
BCP

- ❖ Conseille le premier ministre à propos des propositions budgétaires
- ❖ Appuie les engagements pris entre le ministre des Finances et le premier ministre
- ❖ Surveille les progrès réalisés par rapport aux engagements stratégiques du gouvernement énoncés dans le budget

Source: Ministère des Finances, Modèle de proposition budgétaire hors cycle (document d'orientation)

# Troisième phase : Autorisations pour la mise en œuvre

## Dirigé par le SCT



À titre de principales personnes-ressources, les analystes du secteur des programmes du SCT guident les ministères dans la rédaction des présentations et leur fournissent un soutien d'ordre général. Il leur revient de formuler, au nom du SCT dans son ensemble, des commentaires sur les présentations

Moyen de communication principal :  
Présentation au Conseil du Trésor



## Quels renseignements doivent figurer dans une présentation au CT?

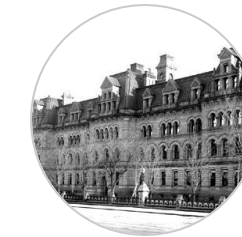
- ❖ Les présentations visent à demander des pouvoirs en matière d'obtention de nouveaux fonds, de gestion financière, d'affectation des ressources, de paiements de transfert, d'approvisionnement, d'exécution de projets (entre autres).
- ❖ Il s'agit d'un plan détaillé permettant d'exécuter l'initiative du ministère et précisant notamment les coûts connexes, la source des fonds et les plans de conception et de mise en œuvre.
- ❖ Y sont présentées l'incidence prévue de l'initiative proposée et des mesures de résultats, et la conformité aux objectifs stratégiques du gouvernement.
- ❖ Y sont présentés les risques liés à l'initiative et le degré de complexité de cette dernière, y compris le risque de ne pas mettre en œuvre l'initiative.
- ❖ Y sont demandées des décisions au Conseil du Trésor\* relativement aux autorisations requises.

## Participation d'autres organismes centraux



**Finances**

- ❖ Confirme les décisions de financement, notamment la provenance des fonds et les conditions connexes
- ❖ Examine et gère l'approbation des demandes de report de fonds



**BCP**

Consulté pour déterminer si la présentation au CT est conforme à la politique gouvernementale telle qu'approuvée par le Cabinet (p. ex. compte rendu de décisions)

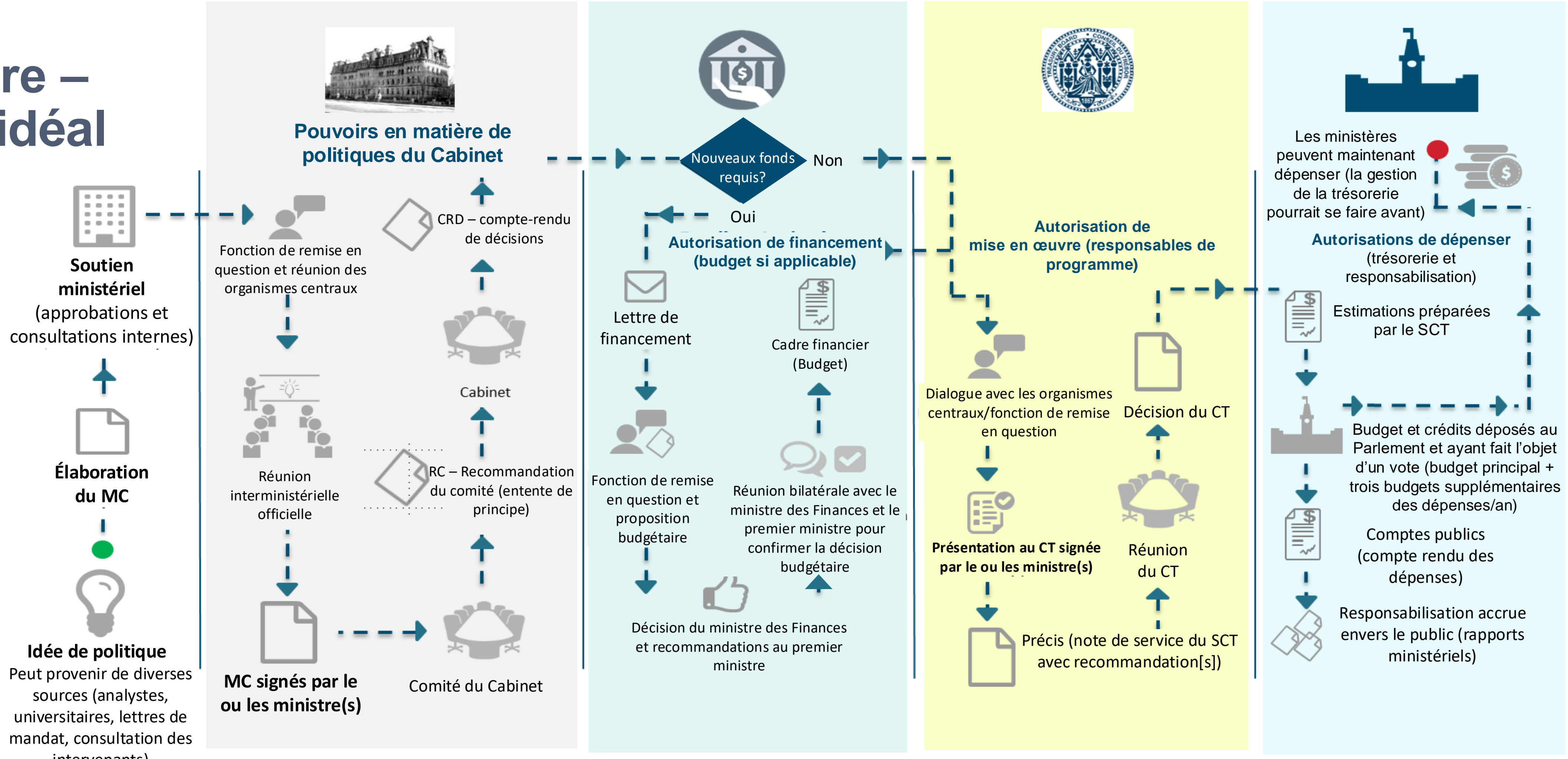
Les décisions possibles sont habituellement les suivantes: approuvé tel que proposé, approuvé avec conditions, décision reportée, non approuvé

# De l'idée à la mise en œuvre – Le parcours idéal

Il s'agit d'un schéma représentant un processus linéaire simplifié

En pratique, selon la complexité de la question ou du désaccord politique à régler, il se peut que vous deviez suivre certaines parties du processus, ou encore le processus dans son entièreté, à plusieurs reprises pour parvenir à une décision précise.

La séquence précise des décisions pourrait également être appelée à changer.



L'autorisation de financement peut également être accordée « hors cycle ». Bien que le processus soit semblable, il se termine par une décision de financement prise par le premier ministre ou le ministre des Finances.

Des règlements ont également été adoptés par le CT et le SCT avec un processus différent qui comprend la prépublication, la consultation publique et l'analyse coûts-avantages.

S'il n'y a pas de nouveau financement, le programme peut être considéré « dans les limites des autorisations de dépenser existantes ». Quoi qu'il en soit, les budgets des dépenses sont mis à jour annuellement.

# Annexe

# Cinq questions communes lors de l'élaboration d'instruments de décision

## BCP : Mémoire au Cabinet

## Finances : Propositions budgétaires

## SCT : Présentation au Conseil du Trésor

- |           |  |  |  |
|-----------|--|--|--|
| <b>1.</b> | S'agit-il d'une nouvelle politique ou d'une modification d'une politique existante?                    | Quel est le ou les objectifs de la proposition de financement et les résultats souhaités?  | Quelles sont les autorisations demandées (p. ex. approbation du projet, acquisition de biens immobiliers, approbation du GPC, etc.)? |
| <b>2.</b> | Cette proposition a-t-elle un impact sur le cadre fiscal?  | Quel est l'éventail des options permettant d'atteindre cet objectif et lesquelles sont les plus rentables?   | Quel est le coût total de cette initiative?  |
| <b>3.</b> | Cette initiative a-t-elle une incidence sur les responsabilités des autres ministres?                  | Quel type de coûts sont impliqués (coûts de fonctionnement, subventions et contributions, et coûts d'investissement) et à quoi serviront-ils?  | Comment cette initiative sera-t-elle mise en œuvre?  |
| <b>4.</b> | Cette initiative constitue-t-elle un engagement dans le discours du Trône ou dans la lettre de mandat? | Quelle est la méthodologie et les données qui sous-tendent les estimations de coûts ? Prennent-elles pleinement en compte tous les coûts directs et indirects, ainsi que l'exposition aux risques? | Quels sont les résultats escomptés de cette proposition?   |
| <b>5.</b> | Quels sont les compromis, les espaces d'option et les voies de sortie?                                 | Pourquoi cette proposition ne devrait-elle pas être financée par une réaffectation interne des ressources existantes?  | Quel est le niveau de risque associé à cette initiative?   |