

Canada : de la « révision des programmes » à l'« examen stratégique », 30 ans de rationalisation des dépenses publiques

Chiffres clés actualisés

Population : 34 238 000 habitants

Taux de chômage : 7,8 % en janvier 2011 (6,1 % en 2008)

Taux de croissance 2010 : 3,1 %

Solde budgétaire 2010 : - 3,7 % du PIB

Déficit budgétaire 2010 : 55,6 mds \$ can. au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2010, alors que le déficit s'établissait à 5,8 mds \$ can. au budget 2008 clôturé en mars 2009. (source : Comptes publics du Canada 2010)

Dettes publiques : 564,4 mds \$ can. (60,3 %) de PIB.

« L'exemplarité » du Canada en matière de contrôle des dépenses et de maîtrise des déficits publics n'est plus à démontrer. Sa procédure de révision et/ou d'examen des programmes a fait école. Elle a notamment inspiré la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en France en 2007¹. Cependant, la « Success story » de la révision des programmes impulsée par le Premier ministre Jean Chrétien en 1993 est désormais loin. Depuis, bien qu'inscrites dans une certaine continuité, diverses modalités ont été expérimentées. De plus, les quelques chiffres ci-dessus l'attestent, la crise économique a aussi frappé le Canada qui a renoué avec les déficits et un taux d'endettement élevé, replaçant au centre des débats publics la question de l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour réduire le taux d'endettement.

Révision des programmes, examen des programmes, examen stratégique, une démarche continue

1) Dès 1984, première étape de la démarche avec la « révision des programmes »²

Dans la seconde moitié des années 70, deux rapports officiels avaient sonné l'alarme sur l'état des finances publiques (rapports du « Vérificateur général en 1975 » et de la « Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité en 1979 »). En 1979, le « Comité d'Avignon »³ sur la gestion du personnel et le respect du principe du mérite avait, quant à lui, conclu à l'inadaptation de la fonction publique fédérale.

Le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, nommé en septembre 1984, a défini 3 objectifs : remettre de l'ordre dans les finances publiques, redéfinir le rôle de l'État, développer une politique favorable aux investissements. Pour parvenir à contrôler le budget et à ralentir l'augmentation de la dette, un comité composé de personnalités extérieures (représentants d'entreprises, des provinces et des syndicats de la fonction publique) a été créé. Il a été chargé de réviser en profondeur 1000 programmes d'un montant total de 90 milliards de dollars canadiens, en se focalisant sur la qualité de service et l'amélioration de la gestion. En 1986, les résultats de cette révision générale ont été remis au Parlement mais n'ont pas fait l'objet d'une réelle mise en œuvre, le gouvernement considérant que les recommandations d'un comité externe ne sauraient fonder une politique gouvernementale.

2) 1993 - 1997, consensus autour de la mise en œuvre d'un « examen des programmes »

A partir de l'analyse critique de la méthode utilisée par son prédécesseur, le gouvernement libéral de Jean Chrétien a, dès son investiture en novembre 1993, impulsé les réformes que la société dans son ensemble appelait de ses vœux. Le consensus était propice au lancement d'un nouvel « examen des programmes ». Au delà de la nécessaire restauration de la confiance des Canadiens en l'administration fédérale, cette politique visait à s'attaquer à la dette publique, qui s'élevait à 487 milliards (71 % du PIB) et à ramener le déficit public de 6,4 % du PIB (1993) à 3 %.

Cet examen des programmes, avec ses objectifs de réduction des dépenses de l'ordre de 5 à 40 % selon les ministères, a été conduit, cette fois, en un temps très court par des hauts fonctionnaires appuyés par les politiques. Le « portage » politique de la démarche a été décisif dans l'élaboration des critères, la détermination des niveaux d'économies à réaliser et la phase d'exécution. Un autre élément déterminant a

¹ Dossier de presse RGPP : document « Révision des programmes au Canada (1994 - 1998) » - juillet 2007 - Services du Premier ministre canadien

² « Les réformes administratives et budgétaires du gouvernement fédéral canadien : une comparaison des gouvernements Mulroney et Chrétien (1984-1997) » - Mohamed Charih - Revue Télescope, août 1999, Vol 6 - n°2. Publiée par l'École nationale d'administration publique (Québec)

³ ibidem. Il s'agit du « Comité sur la gestion du personnel et du principe du mérite » - p 1, « Contexte et éléments déclencheurs ».

été de lier examen des programmes et budget⁴.

Avec un équilibre budgétaire retrouvé à partir de 1997 pour une dizaine d'années (jusqu'en 2008 inclus), l'examen des programmes a été -et est encore- salué comme un succès. Par la suite, l'« institutionnalisation interne » des processus d'évaluation quantitative et qualitative des programmes⁵ a été soulignée par certains chercheurs. Rappelons toutefois que ce processus s'est traduit par une réduction de 25 % du nombre de fonctionnaires (250 000 en 1993, 200 000 en 1999). Il en a résulté une « détérioration du moral des fonctionnaires » et un déséquilibre de « la structure d'âge de la fonction publique fédérale »⁶. Pour faire face à cette situation, l'administration fédérale a modernisé ses processus et sa gestion RH⁷.

3) Années 2000, passage de l'examen des programmes à l'« examen stratégique »

Dans un contexte budgétaire assaini, l'examen des dépenses et des programmes a perduré de 2000 à 2006. N'étant plus utilisé dans un climat d'urgence et de survie économique, il s'est alors inscrit dans un plan plus global d'amélioration de la gestion et de transparence gouvernementale. Les fonctions de contrôle interne et de surveillance du Secrétariat du Conseil du Trésor ont été renforcées.

En 2007, dans le cadre du système pérenne de gestion des dépenses, le gouvernement conservateur de Stephen Harper a mis en place les « examens stratégiques ». Avec ce dispositif global, les ministères et organismes fédéraux doivent évaluer 100 % de leurs programmes de dépenses sur un cycle de quatre ans ; les économies réalisées sont réinjectées dans les programmes prioritaires du gouvernement. Dans cet exercice continu, chaque ministère doit a priori considérer que 5 % de ses dépenses ne sont pas prioritaires et se recentrer sur ses missions. Il doit aussi formuler des propositions de réaffectation des ressources libérées. De fait, cet exercice interne a facilité le déploiement de l'évaluation des politiques publiques à tous les niveaux.

Retour de la crise et des déficits, recul du consensus

Avec un taux de chômage plafonnant à 7,8 % et le retour de la croissance en 2010 (3,1 %), le Canada est moins secoué par la crise que les États-Unis. Toutefois, sa situation budgétaire [fiabilité du plan d'économies et durabilité (« soutenabilité ») à long terme] suscite interrogations et débats au niveau national.

Le budget 2010 s'est fixé à nouveau comme axe principal le retour à l'équilibre budgétaire autour de trois objectifs : désengagement programmé des dépenses consacrées au « Plan d'action économique » (plan anticrise lancé en 2009), plan d'économies de 17,6 mds \$ can. en cinq ans, examen exhaustif des fonctions administratives et des frais généraux de l'État afin d'identifier les économies supplémentaires, tout en améliorant la qualité des services. De plus, treize organismes (Bureau du Conseil privé, secrétariat du Conseil du Trésor, Services gouvernementaux...) et ministères (Défense, Industrie, Ressources humaines et développement des compétences...) ont été soumis à un examen stratégique aux fins d'économies « additionnelles » de 1,7 mds. La réduction des déficits publics est programmée : 27,6 mds en 2011 - 2012, 17,5 mds en 2012 - 2013. Le déficit projeté pour 2014 - 2015 est évalué à 1,8 mds \$ can.

Actuellement, les discussions sur l'exécution du budget 2010 et l'élaboration du budget 2011-2012 s'ouvrent. Pour vérifier le niveau de réalisation des économies « additionnelles », le directeur parlementaire du Budget, Kevin Page, dont le rôle est de fournir au Parlement une analyse sur les finances publiques et la situation économique, a demandé à une partie des ministères et organismes soumis aux examens stratégiques de communiquer leur plan RH spécifique⁸. Face aux réponses, celui-ci a informé les élus que le gouvernement n'était pas en mesure de tenir ses engagements. Une polémique entre les parlementaires, le gouvernement Harper et le Greffier du Conseil privé est en cours⁹. La transparence gouvernementale est au cœur du débat.

A travers ce rappel historique, on observe que même si la politique de rationalisation des dépenses budgétaires a été déclenchée ou réactivée, le plus souvent, par un contexte économique difficile et l'ampleur du déficit, le Canada a su appliquer une stratégie d'examen continu de ses programmes. C'est cette continuité, hors du « sentiment d'urgence » et de l'obligation de sortie de crise, qui confère au « modèle canadien » sa pertinence.

Marie-Thérèse Deleplace

⁴ Mohamed Charih - Revue Télescope, août 1999, Vol 6 - n°2. Publiée par l'ENAP

⁵ « Trente ans d'évaluation des programmes au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité » - Steve Jacob - Revue française d'administration publique, n°1189, 2006, pp 515-532

⁶ « Compressions d'effectif dans la fonction publique dans les années 1990 : Contexte et leçons apprises » - Lydia Scratch - Etude générale bibliothèque du Parlement canadien - 12 avril 2010

⁷ A noter que le nombre total « d'employés dans la fonction publique » du Canada est remonté à 263.114 en 2008, soit plus que leur nombre en 1993 (cf. rapport Scratch précité).

⁸ <http://www.ledevoir.com/politique/canada/316396/deficit-stockwell-day-fustige-kevin-page> (consulté le 7 avril 2015)

⁹