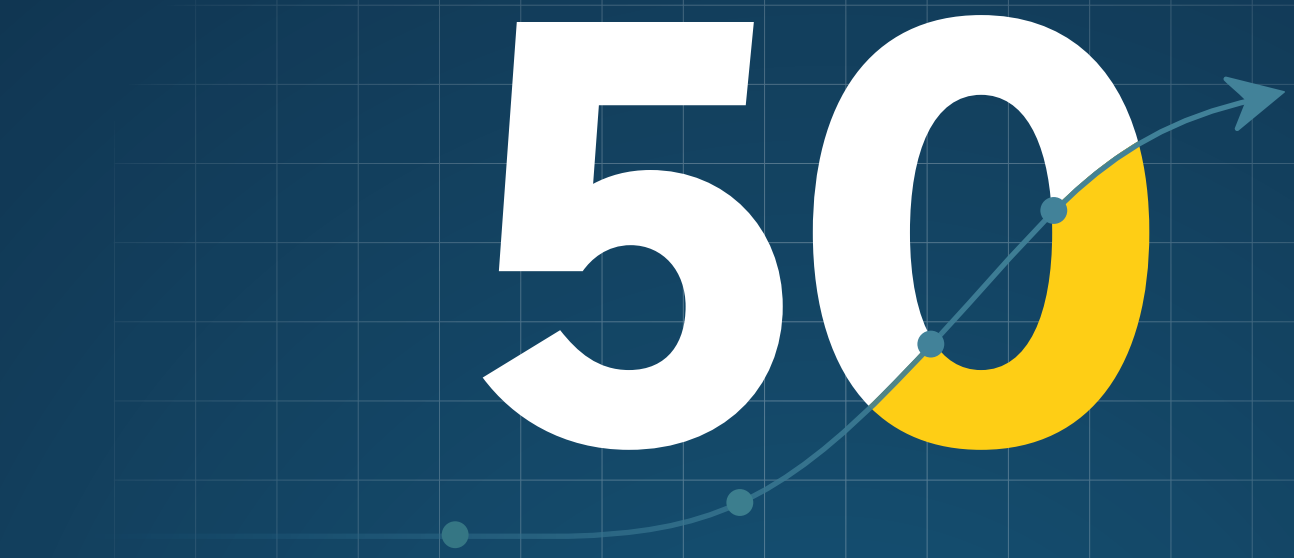
Série Analyses et réflexions

Les examens des dépenses fédérales au Canada



50 ans de faits, de chiffres et de leçons apprises

École de la fonction publique du Canada
Canada School of Public Service

Canada

Table des matières

Avant-propos ... 3

Introduction ... 4

Aperçu des examens des dépenses (1974-2024) ... 6

Principales caractéristiques des examens des dépenses ... 17

Leçons tirées des examens des dépenses du passé ... 20

Futurs examens des dépenses ... 23

Questions pour aider à leur conception ... 23

Orientations pour des examens réussis ... 25

Examen des dépenses et efforts de restrictions – Historique ... 28

L'ère post Glassco (1970-1985) ... 28

Groupe de travail Nielsen sur l'Examen des programmes (1984-1986) ... 36

L'ère post Nielsen (1986-1993) ... 43

Examen des programmes (1994-1996) ... 51

Comité d'examen des dépenses (2004-2005) ... 66

Examen des dépenses (2006) ... 72

Examens stratégiques (2007-2011) et gel budgétaire (2011-2013) ... 76

Examen stratégique et fonctionnel (2011-2012) ... 83

Examens relatifs à l'alignement des ressources (2015-2021) ... 91

Recentrer les dépenses gouvernementales (2023-2024) ... 98

Annexe A : Chronologie des changements en matière de gestion des dépenses ... 103

Annexe B : Remarque sur les données ... 110

Bibliographie ... 112

Notes en fin d'ouvrage ... 114

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la ministre du Conseil du Trésor, 2025
No de catalogue : SC103-57/2025F-PDF
ISBN : ISBN 978-0-660-74915-0

Canada.ca/ecole-school

Avant-propos

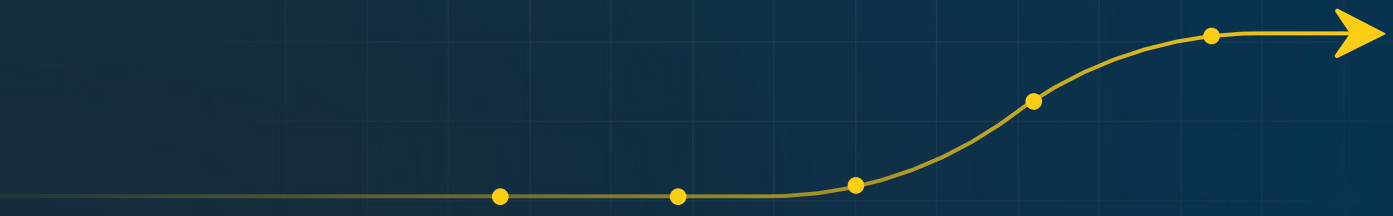
Ce rapport s'inscrit dans la série *Analyses et réflexions* de l'École de la fonction publique du Canada. Cette série permet aux apprenants de porter un nouveau regard sur les enjeux modernes grâce à des analyses et à des réflexions sur des événements, des politiques et des décisions qui ont servi de références au cours du dernier siècle.

Conçu pour les professionnels actuels et futurs de l'administration publique, **Les examens des dépenses fédérales au Canada : 50 ans de faits, de chiffres et de leçons** apprises propose une perspective historique sur des initiatives disparates d'examen des dépenses fédérales s'étalant sur plus d'un demi-siècle. Conformément à son approche empirique, ce rapport complet se veut réfléchi et il s'inscrit dans la durée : il apporte des nuances, des faits et des aperçus expressément formulés pour s'élever au-delà du statut de commentaires éphémères. Nous espérons que d'autres personnes pourront non seulement tirer des leçons de ce travail, mais aussi le compléter au fur et à mesure que les événements futurs le justifieront et que de nouvelles informations sur les événements passés émergeront. Dans cet esprit, toutes les données qui ont servi à la préparation du présent examen ont été mises à disposition par l'intermédiaire du Portail du gouvernement ouvert.

Derek Armstrong, qui a déjà dirigé les examens des dépenses publiques en tant que directeur exécutif de la Division des résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor et qui est aujourd'hui directeur exécutif, Compréhension des données, à l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), s'appuie sur ses deux décennies d'expérience en matière d'analyse budgétaire et financière pour rédiger ce rapport perspicace et approfondi. Il a été assisté dans ses recherches historiques et sa collecte de données par Kym Shumsky, directrice, Stratégies et Services, également à l'EFPC.

J'espère que des initiatives comme celle-ci contribueront à renforcer la prise de conscience du rôle important que jouent les professionnels de l'administration publique dans la formation des priorités du gouvernement en poste et dans l'adaptation de l'appareil gouvernemental aux nouvelles priorités de ce gouvernement et des citoyens qu'il sert.

Taki Sarantakis
Président, École de la fonction publique du Canada



Introduction

La gestion des fonds publics est la pierre angulaire de la confiance dans nos institutions démocratiques. Le pacte social moderne entre les citoyens et leur gouvernement démocratiquement élu repose sur l'apport d'une protection et la prestation de services qui améliorent la vie quotidienne, mais à un coût raisonnable, en échange d'une imposition générale. Un gouvernement doit appliquer des principes de gestion, sous peine de perdre sa marge de manœuvre lorsque ses finances deviennent insoutenables.

Au fil du temps, la gestion des finances publiques du Canada a pris de nombreuses formes pour satisfaire les besoins du moment, mais certaines caractéristiques sont généralement immuables :

- Les dépenses publiques augmentent en chiffres absolus.
- Il est plus facile, d'un point de vue administratif, de procéder à de petites réductions des dépenses qu'à des réductions de grande ampleur.
- Les salaires représentent une part importante des dépenses totales et sont faciles à restreindre sur le plan administratif.
- Les réductions de dépenses ne sont généralement pas coordonnées entre les ministères.
- Les effets des réductions sont vaguement compris ou suivis, à quelques exceptions près.
- Toute réduction ou restriction des dépenses est politique.

La présente vue d'ensemble des examens des dépenses fédérales au Canada présente l'historique et le contexte des efforts de gestion et de restriction des dépenses publiques depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui (2024). Il est important de comprendre le contexte contemporain dans lequel s'inscrit la gestion des dépenses pour décoder les efforts de restriction des dépenses. Notre exploration s'ouvre sur une vue d'ensemble du contexte économique et fiscal qui a prévalu au cours des cinquante dernières années. Chaque examen est ensuite analysé sous les mêmes angles : contexte budgétaire de l'époque; résumé des mesures prises; base de dépenses et portée de l'examen; méthodes particulières utilisées; résultats annoncés ou obtenus, et leçons apprises.

Si vous souhaitez comprendre comment les différentes pratiques de gestion des dépenses ont évolué en parallèle, nous vous invitons à consulter l'*annexe A : Chronologie des changements en matière de gestion des dépenses*, qui présente une chronologie de l'évolution des pratiques de gestion. Cette chronologie est principalement centrée sur les politiques relatives au système de gestion des dépenses et sur les politiques en matière d'évaluations, ainsi que sur les instruments qui les ont précédées. L'*annexe B : Remarque sur les données*, s'appuie sur la même approche pour décrire les forces et les faiblesses des données utilisées dans cette vue d'ensemble.

Notre travail vise à proposer des rétrospectives et des leçons apprises qui reposent sur des faits. Il vise également à susciter une réflexion supplémentaire sur le contexte opérationnel et fiscal des futurs examens. Les sources que nous avons utilisées sont pour la plupart accessibles au public et elles sont complétées par l'expérience des auteurs qui ont participé aux examens en tant qu'organisateurs ou responsables de la mise en œuvre. Au passage, nous souhaitions aussi décrire les moyens par lesquels les dépenses publiques peuvent être examinées et réduites avec succès dans un certain contexte familier. Il s'agit essentiellement d'un guide pratique proposant des approches que les décideurs politiques peuvent intégrer dans leurs efforts de gestion lorsqu'ils sont confrontés à des situations marquées par la répétition des défis du passé, avec l'avantage des leçons apprises au fil du temps.

Aperçu des examens des dépenses (1974-2024)

Les examens des dépenses sont généralement réalisés en réponse à des situations financières anticipées ou actuelles, mais toujours en raison de la croissance et des dépenses passées. Dans certains cas, ils visent à améliorer la situation financière et la discipline du gouvernement, en lui permettant, par exemple, d'épargner pour les mauvais jours. Par conséquent, toute tentative de les comprendre et d'en tirer des leçons exige que nous comprenions également le contexte qui a poussé le gouvernement de l'époque à s'engager dans un examen des dépenses en premier lieu.

La croissance de l'emploi et de la population est un indicateur de tendance générale pour l'historique des dépenses d'un État. Le rapport entre le nombre de fonctionnaires et le nombre de citoyens qu'ils servent révèle lui aussi une tendance générale à l'expansion ou à la contraction de l'État, ainsi que d'autres facteurs qui améliorent ou perturbent considérablement la productivité des fonctionnaires, comme la percée des ordinateurs dans les années 1990. Pour comprendre notre histoire, il faut remonter un peu plus loin que la période à l'étude, de manière à dépeindre un siècle complet de tels changements.

Figure 1 – Population du Canada et nombre d'employés fédéraux

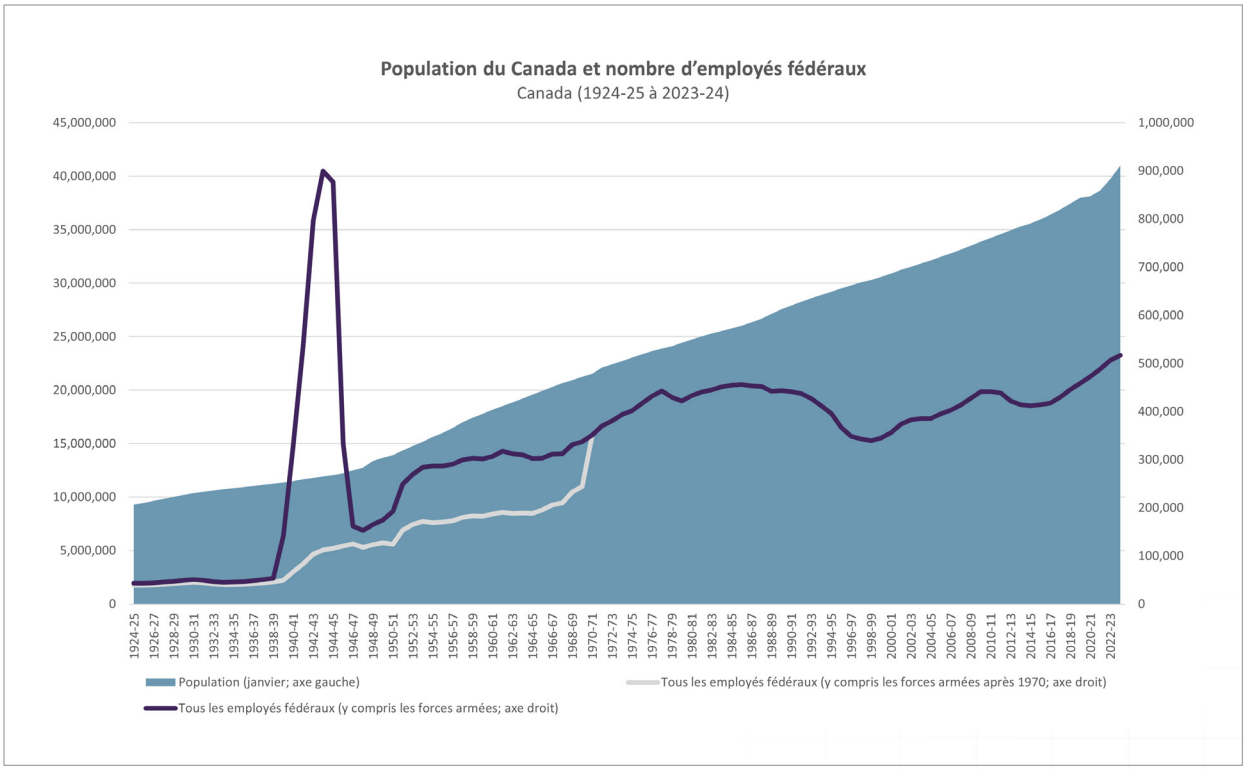
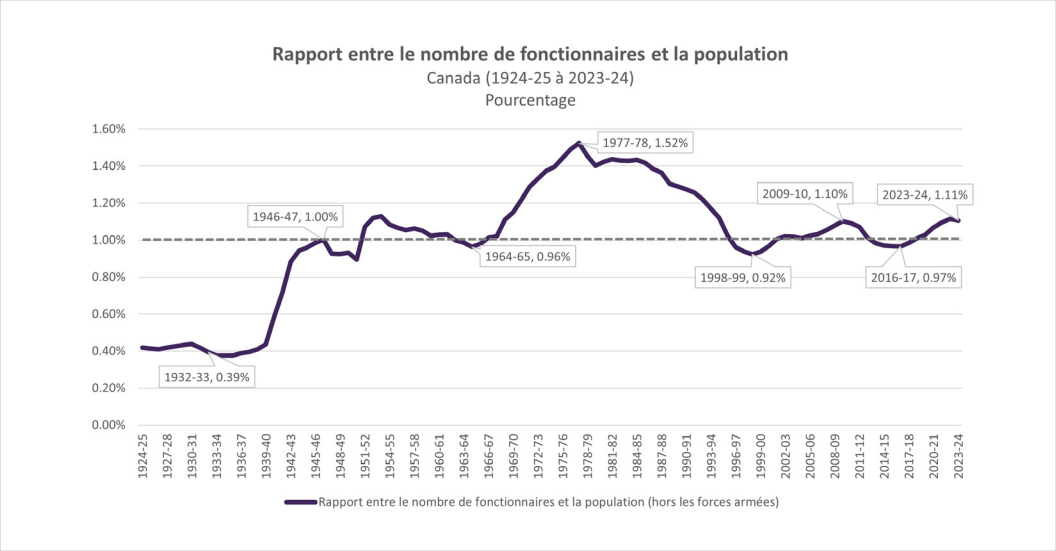
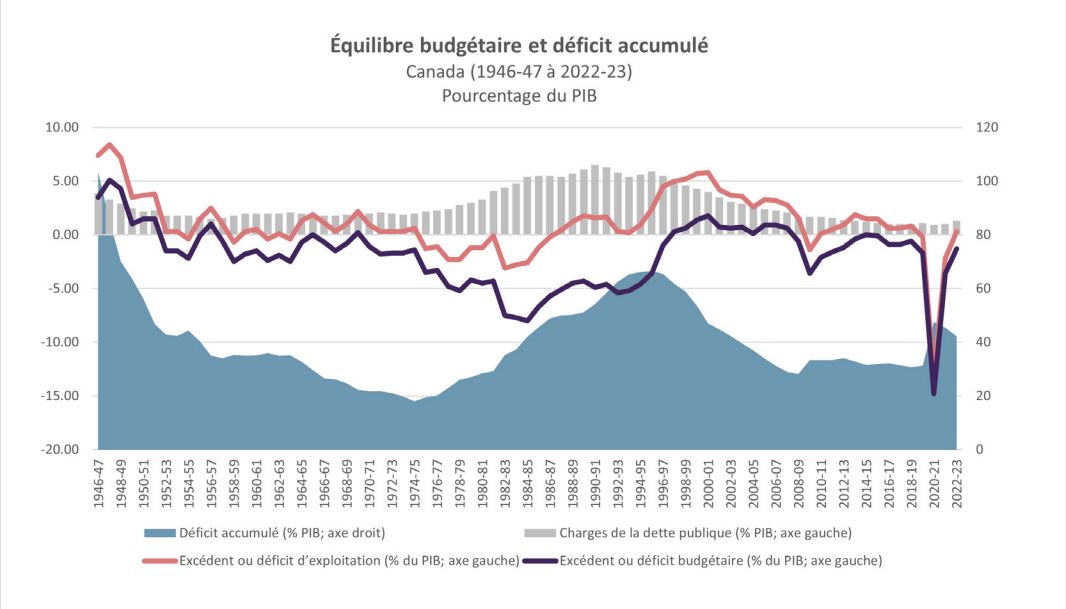


Figure 2 – Rapport entre le nombre de fonctionnaires et la population



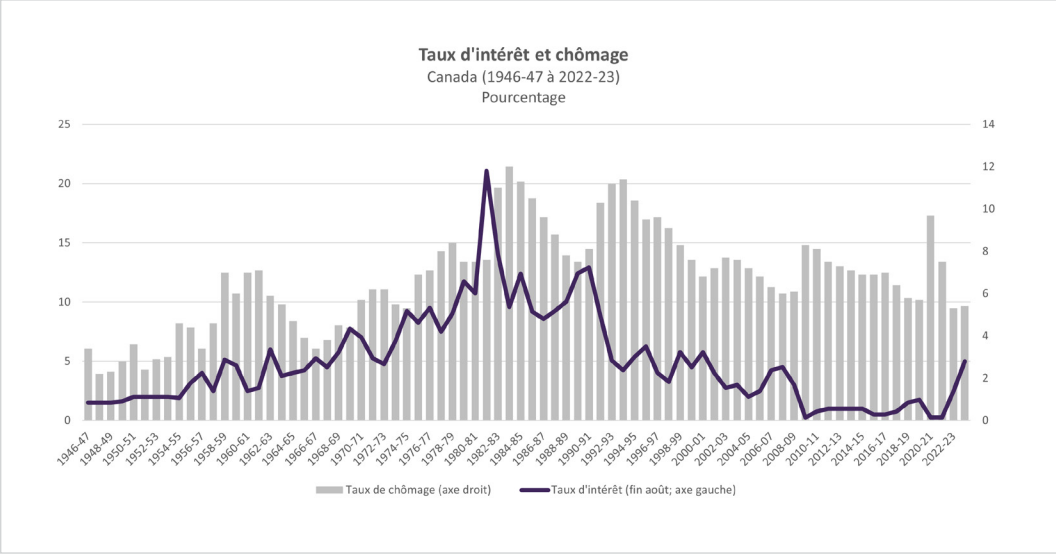
Sur la base de ces mesures approximatives, nous constatons que le gouvernement fédéral du Canada a pris beaucoup d'expansion en réponse à la Seconde Guerre mondiale, avant de se stabiliser dans une dynamique de croissance proportionnelle à la population. Entre le milieu des années 1950 et le début des années 1970, les dépenses de programmes fédérales sont restées relativement stables, oscillant autour de 15 % du produit intérieur brut (PIB). Les recettes ont largement suivi : en témoigne un excédent de fonctionnement pendant la majeure partie des deux décennies d'après-guerre. Les frais de la dette publique ont eux aussi diminué immédiatement après la guerre, à mesure que la dette était remboursée et que l'économie se développait, pour finalement se stabiliser à environ 2 % du PIB au début des années 1970. Après avoir atteint un sommet dans l'après-guerre en 1948-1949, les frais de la dette publique en tant que pourcentage des dépenses de programme ont baissé de 28 % à 11 % en 1973-1974.

Figure 3 – Équilibre budgétaire et déficit accumulé



La période de stabilité financière de l'après-guerre a pris fin avec l'augmentation des taux d'intérêt et de l'inflation au début des années 1970. Le chômage a légèrement augmenté pour atteindre environ 6,2 % en 1970-1971 en raison des chocs des prix de l'énergie et de l'inflation générale, avant de connaître une hausse beaucoup plus marquée pour atteindre 9,3 % en 1977-1978. Par rapport à la décennie précédente, le chômage, les taux d'intérêt et l'inflation avaient plus que doublé. La politique monétaire est alors devenue fortement restrictive, puisque les gouvernements tentaient de freiner la hausse des prix. Ces derniers ont aussi déployé des efforts législatifs pour contrôler les prix[i].

Figure 4 – Taux d'intérêt et chômage



Au cours de la décennie qui a précédé les mesures de contrôle de l'inflation, les dépenses de programmes des pouvoirs publics ont été considérables : les programmes de l'État ont connu une croissance rapide, de l'ordre de 16 % par an en moyenne entre 1967-1968 et 1975-1976 (partie gauche de la figure 5). Malgré une croissance des dépenses relativement faible (8 % par an pendant le reste des années 1970), une croissance rapide de 19 % en moyenne a été enregistrée jusqu'en 1982-1983. Entre 1970-1971 et 1982-1983, les dépenses de programmes totales ont plus que quadruplé (448 %), au rythme d'une moyenne composée de 15 % par an. En chiffres indexés pour tenir compte de l'inflation, les dépenses par habitant ont doublé entre 1967-1968 et 1982-1983, ce qui constitue une prouesse remarquable étant donné que l'inflation annuelle s'est élevée en moyenne à près de 8 % sur cette période de 15 ans.

Parmi les programmes créés au cours de cette période figurent le régime d'assurance maladie (1968), les crédits agricoles, ainsi que l'élargissement de la Sécurité de la vieillesse et l'indexation de ses prestations. Cette période a été marquée par la hausse globale des dépenses réelles par habitant dans l'après-guerre, qui sont passées de 1 810 $ en 1946-1947 à 5 125 $ en 1975-1976, soit une croissance annuelle moyenne de 3,8 %.

Figure 5 – Dépenses du Canada dans l'après-guerre

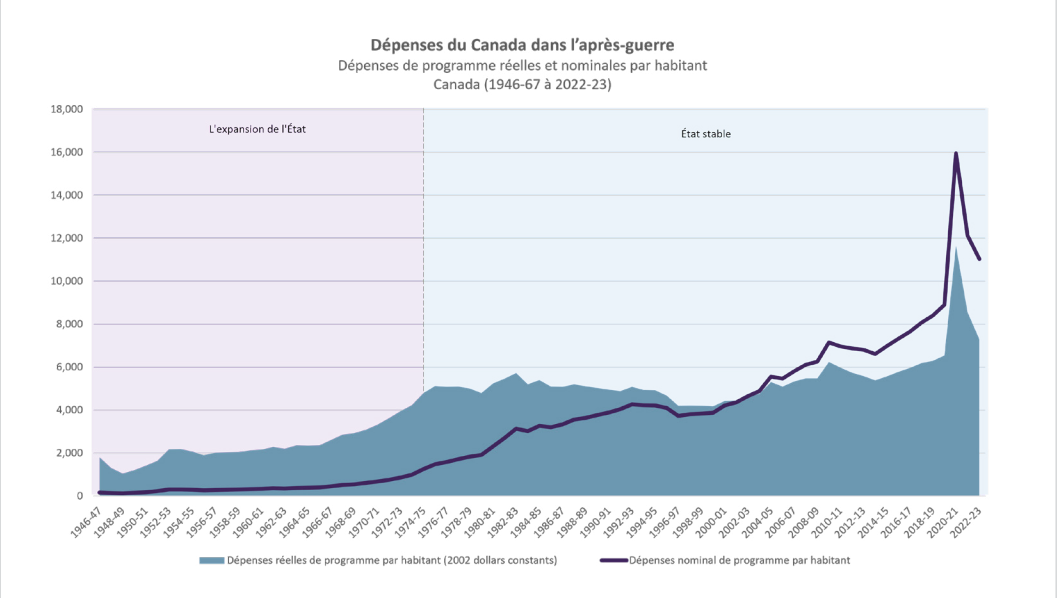
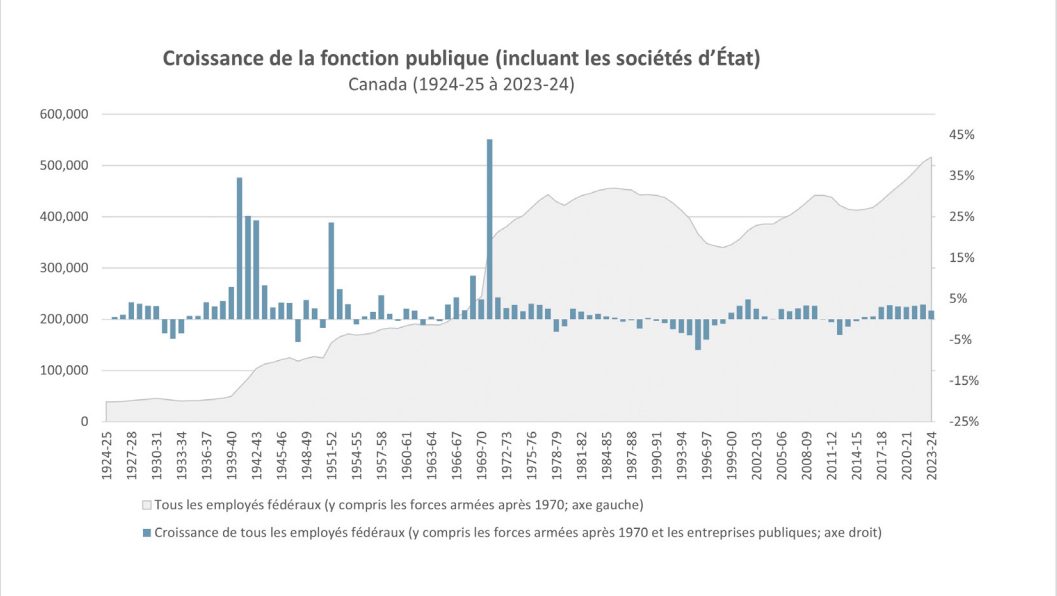


Figure 6 – Croissance de la fonction publique (incluant les sociétés d'État)



Remarque : Les taux de croissance de 1951-1952 et 1970-1971 reflètent les changements dans la méthode utilisée pour compter les salariés au cours de ces années. En 1951-1952, l'organisme fédéral responsable des statistiques a commencé à inclure des employés qui n'étaient pas comptabilisés auparavant. Il s'agissait principalement d'employés occasionnels ou saisonniers. En 1970-1971, on a ajouté les membres des Forces armées canadiennes, ce qui permet une comparaison avec les mesures modernes. Les tendances pour l'ensemble de la fonction publique (incluant les membres des Forces armées canadiennes) pour l'ensemble de la série sont présentées dans la figure 1.

Au cours de cette même période, les déficits fédéraux sont passés de 1,0 milliard de dollars en 1970-1971 à 29,0 milliards de dollars en 1982-1983. Il faudra attendre 13 ans pour revoir un excédent budgétaire. Le gouvernement fédéral du Canada a accumulé 116 milliards de dollars de déficit supplémentaire, tandis que les frais de la dette annuels sont passés de 1,9 milliard de dollars à 16,9 milliards. Ils ont ainsi été multipliés par huit (796 %). Les frais de la dette ont également augmenté avec les dépenses et les hausses de taux d'intérêt pour représenter 4,4 % du PIB et 21 % des dépenses de programmes.

L'idée que les dépenses devaient être contrôlées d'une manière ou d'une autre s'est imposée, mais peu d'efforts ont été faits pour contrôler ou restreindre les dépenses en chiffres absolus pendant cette période de croissance rapide. Le budget de 1976 a tenté de limiter la croissance de la fonction publique à 1,5 % sur une période de trois ans, avec un succès très limité. Les budgets de 1977 et 1978 prévoyaient des restrictions ponctuelles qui ont pour la plupart été annulées par des réductions d'impôts concomitantes. Le budget 1981 annonçait 100 millions de dollars d'économies dans les services administratifs. Outre ces mesures, aucune autre tentative quantifiée de ralentissement de la croissance des dépenses ne semble avoir été déployée. Les budgets de l'époque ne prévoyaient pas de hausses substantielles des impôts avant le budget de 1980 proposé par le gouvernement du premier ministre Joe Clark. Ce budget n'a pas été adopté.

Une partie de l'explication se trouve dans le discours public et politique de l'époque. Les intérêts économiques et les politiques gouvernementales prônaient alors la relance par des réductions d'impôts et par l'augmentation des dépenses publiques. Contrairement à ce qui s'est passé aux États Unis et dans certains pays européens, les groupes d'intérêt n'ont pas proposé un éventail de points de vue et se sont concentrés sur les mesures de stimulation fiscale, malgré les preuves de plus en plus nombreuses qu'une telle approche pouvait avoir des conséquences négatives. Les penseurs politiques canadiens n'ont tout simplement pas réussi à rassembler une diversité de points de vue pour améliorer la conjoncture économique.

Malgré l'absence de restrictions des dépenses, le gouvernement a adopté de nouvelles méthodes pour gérer les priorités au cours de cette période. Le gouvernement éphémère du premier ministre Clark a proposé un nouveau système de gestion des dépenses qui permettrait de préparer les propositions de dépenses en fonction d'une enveloppe de dépenses totales établie pour un secteur de dépenses donné. Ce système a été adopté, puis les gouvernements suivants l'ont amélioré. L'historique des modifications à la gestion des dépenses intervenues parallèlement aux examens des dépenses analysés ici est présenté à l'annexe A : Chronologie des changements en matière de gestion des dépenses.

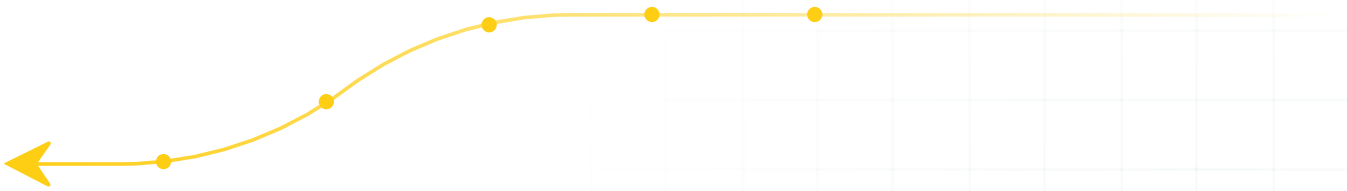
Le Canada était alors confronté à de graves problèmes budgétaires et la situation macroéconomique du moment n'offrait aucune chance de salut. Les taux d'intérêt sont restés durablement élevés dans les années 1980 et le taux de chômage a atteint les deux chiffres au milieu de la décennie (figure 4). Pire : des déficits

annuels considérables ont aggravé le problème. Le déficit maximal (8 % du PIB) a été atteint en 1984-1985, alors que les taux d'intérêt étaient supérieurs à 12 % et que le chômage atteignait 11,7 %. Les déficits annuels venaient à eux seuls accroître les frais de la dette publique de 3 à 4 milliards de dollars chaque année. Le Canada empruntait non seulement pour assurer son fonctionnement, mais aussi pour rembourser les intérêts croissants de sa dette (figure 3).

Le discours public a changé, à cette époque. Le gouvernement du premier ministre Brian Mulroney a accédé au pouvoir en partie sur la base d'un programme visant à rétablir la crédibilité financière du pays. L'un des efforts directs a consisté à créer un groupe de travail ministériel chargé de l'Examen des programmes. Ce groupe a été surnommé « Groupe de travail Nielsen », du nom du vice-premier ministre Erik Nielsen, qui en assurait la direction. Cet examen a porté sur l'ensemble des dépenses publiques. Il a été réalisé à partir de consultations auprès d'experts et de représentants des secteurs public et privé, et il a donné lieu à une série de rapports détaillés présentant des options pour la consolidation du gouvernement. Le Groupe de travail Nielsen a proposé des économies d'un montant de 59 milliards de dollars dans le budget de 1986 : 30 milliards de dollars de mesures horizontales dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et 29 milliards de coupes ciblées ou de modifications dans les programmes. Ces mesures devaient permettre d'économiser 19 milliards de dollars sur cinq ans en évitant l'apparition de frais de la dette publique supplémentaires.

Le Groupe de travail Nielsen symbolisait les idées véhiculées dans le débat public de l'époque. Les discours sur le budget et les documents afférents à l'Exposé économique et financier faisaient de plus en plus état de la situation financière désastreuse du Canada. Les efforts de maîtrise des dépenses étaient présentés comme autant d'initiatives nécessaires et vertueuses. Pourtant, après les réductions annoncées dans le budget de 1986, on n'a pas procédé à de nouvelles réductions de grande ampleur avant 1990, avec l'introduction du Plan de contrôle des dépenses. Créé en 1992 en vertu de la Loi limitant les dépenses publiques, le Plan de contrôle des dépenses a limité la croissance des principaux programmes à 5 % et a gelé le financement des programmes établis pour les provinces et territoires et plusieurs sociétés d'État pendant deux ans. D'autres programmes ont été réduits (par exemple, la Société canadienne d'hypothèques et de logement [SCHL]), supprimés (par exemple, les contributions énergétiques - OSLO) ou poussés à une plus grande efficacité. Ces réductions ont été prolongées au-delà de l'horizon initial de deux ans et ont finalement représenté plus de 39 milliards de dollars d'économies jusqu'en 1995-1996.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la croissance des dépenses a commencé à ralentir, mais le chômage et les taux d'intérêt élevés ont persisté. Les politiques et les programmes du gouvernement au cours de cette période se sont concentrés sur la croissance économique grâce au libre-échange, sur des allègements en faveur des gains en capital, sur la garde d'enfants et sur des négociations tarifaires générales.

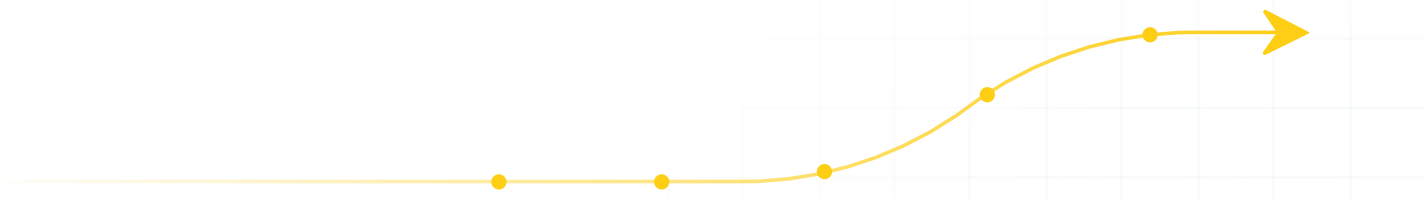


La détérioration de la situation financière exigeait de plus en plus de réformes fiscales et de dessaisissements de biens. La privatisation de sociétés d'État, les restrictions salariales et les efforts fréquents de limitation des dépenses ont contribué à créer un environnement politique difficile. Le gouvernement a annoncé publiquement que les réductions des dépenses et les gels de budgets de fonctionnement entraîneraient 16 000 suppressions d'emplois permanents dans le noyau dur de la fonction publique. La privatisation de Postes Canada et d'autres sociétés d'État devait entraîner des pertes d'emplois encore plus considérables. En 1991, la première grève nationale de l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) a mis en évidence la situation difficile sur le plan des effectifs. On a mis fin à la grève à l'aide d'une loi de retour au travail.

En 1991, le gouvernement a également mis en place une nouvelle taxe fédérale sur la valeur ajoutée, la taxe sur les produits et services (TPS), la première augmentation significative de la fiscalité à large échelle des deux dernières décennies, et la dernière depuis lors. Le moment était propice d'un point de vue fiscal, car la récession du début des années 1990 avait réduit les recettes fiscales fédérales. Les revenus de la TPS ont permis au gouvernement de disposer d'une source de revenus plus adaptée pour compenser les dépenses. En 1992, le gouvernement a adopté la *Loi sur le compte de service et de réduction de la dette*[ii], qui a donné naissance au Compte de service et de réduction de la dette. Cette mesure a inscrit dans la loi que toutes les recettes nettes provenant de la TPS et les produits des privatisations et des dons seraient entièrement utilisés pour payer les intérêts de la dette nationale et, à terme, la dette elle-même. Les recettes de la TPS ont immédiatement contribué à ralentir la croissance du déficit cumulé.

Il était clair à l'époque que le ralentissement de la croissance des dépenses ne suffirait pas à maîtriser le déficit fédéral. Le budget de 1994 annonçait un vaste examen de tous les programmes gouvernementaux (« Examen des programmes »), sans exclusion apparente, ainsi que des engagements visant à réduire le déficit public à 3 % du PIB (au lieu de 5 %) jusqu'en 1996-1997. Le nouveau gouvernement élu en 1993 a également respecté les engagements pris par ses prédécesseurs en matière de restrictions budgétaires, préparant ainsi le terrain pour d'importantes réductions de dépenses concomitantes qui allaient prendre effet au cours des années suivantes.

Les réductions de dépenses annoncées dans le cadre de cet Examen des programmes étaient d'une ampleur sans précédent. Transformatrices et fermes, les réductions ont éliminé des pans entiers du portefeuille de programmes du gouvernement et limité des fonctions essentielles, avec des effets qui se sont fait sentir pendant plus d'une décennie. Les réductions de programmes annoncées sur un horizon de quatre ans s'élevaient à 14,8 milliards de dollars, tandis que les réaffectations, les restrictions aux budgets de fonctionnement et le contrôle des salaires contribuaient à hauteur de 4,6 milliards. La croissance des principaux transferts, en grande partie intouchés au cours des années précédentes, a été limitée pour réaliser 2 milliards de dollars



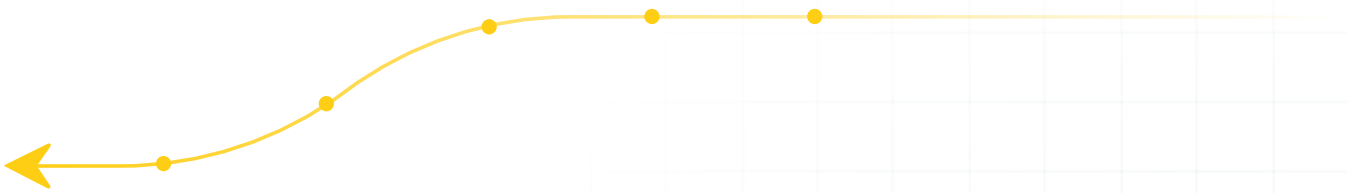
d'économies. Les ministères ont tous subi des réductions budgétaires, à une exception près : le ministère des Affaires indiennes et du Nord a vu son budget *augmenter* de 12 %. Le ministère qui a le plus contribué aux efforts a été Transports Canada, avec une réduction de 51 %, tandis que la Défense nationale a perdu un montant cumulé de 4,3 milliards de dollars de son budget.

Les coupes draconiennes dans les budgets ministériels étaient rares, mais l'Examen des programmes a abordé ces efforts de réductions avec une vigueur nouvelle. Les économies cumulées résultant de l'Examen des programmes et des nouvelles restrictions appliquées en 1996 se sont élevées à 30,1 milliards de dollars. Entre 1994-1995 et 1996-1997, les dépenses annuelles directes des programmes ont diminué de plus de 11 %. Plus de 45 000 emplois ont été supprimés à l'aide de mesures d'incitation à la retraite et au départ qui ont coûté 1 milliard de dollars.

En 1997-1998, le gouvernement fédéral avait *éliminé* le déficit. Ce que l'on sait moins, c'est que le gouvernement avait dégagé des excédents de fonctionnement depuis 1987-1988 et que le déficit global était entièrement imputable à la croissance des frais de la dette publique. L'année même où le budget a été équilibré, l'excédent de fonctionnement s'élevait à près de 46 milliards de dollars et ne cessait d'augmenter en raison de la forte croissance de l'économie canadienne.

L'impératif budgétaire de procéder à des examens des dépenses s'est fortement atténué avec le retour des excédents budgétaires. Les fonds pour imprévus et les réserves de prudence économique n'ont pratiquement pas été utilisés et ont contribué directement à la réduction continue de la dette.La baisse des taux d'intérêt a contribué à réduire les frais de la dette et a accéléré la diminution absolue de l'encours de la dette. Le déficit cumulé en proportion du PIB est passé de son pic moderne de 67 % en 1995-1996 à seulement 29 % en 2007-2008, à peine 12 ans plus tard.

Les examens des dépenses se sont poursuivis après une brève interruption à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Bien que la courte récession de 2002 ait rappelé les risques économiques, les excédents étaient élevés et les examens des dépenses étaient axés sur la discipline financière plutôt que sur les objectifs budgétaires principaux. Des exercices de réaffectation plus modestes en 2003 ont mené à l'obtention des résultats d'examen des dépenses plus structurés annoncés en 2005. Ensemble, ces mesures ont contribué à réduire ou à compenser les dépenses à hauteur de 11,9 milliards de dollars supplémentaires et ont conduit à une période où les examens étaient devenus structurels. Un nouveau gouvernement a créé en 2007-2008 les examens stratégiques, un mécanisme permanent d'examen des dépenses directes des programmes sur un cycle de quatre ans. Ces examens ont permis de réaliser des économies modestes, qui ont été réinvesties pour la plupart, et d'obtenir des informations sur le fonctionnement des programmes. Ces informations allaient devenir



importantes quelques années plus tard. L'amélioration de l'efficacité administrative était un thème récurrent de cette époque.

Les objectifs budgétaires ont fait leur retour avec la crise financière mondiale de 2008. Les examens stratégiques se sont poursuivis en 2009 et 2010 dans un contexte marqué par les dépenses de relance et d'autres efforts qui visaient à réduire les effets négatifs de la récession brève, mais intense, déclenchée par les perturbations simultanées des marchés financiers aux États Unis et au Canada. Au total, les examens stratégiques ont rapporté 7,6 milliards de dollars sur l'ensemble de leur cycle et le gouvernement a eu recours à des coupes dans le budget de la Défense nationale et à la réduction de l'aide internationale pour réduire encore ses besoins financiers.

Au fur et à mesure que les programmes de relance budgétaire prenaient fin, le gouvernement préparait le terrain pour le redressement financier. Le déficit budgétaire s'est établi à 2,1 % du PIB en 2010-2011, alors que le gouvernement gelait les budgets de fonctionnement, limitait la croissance des salaires et se préparait à revoir les dépenses publiques. Annoncé dans le budget de 2011, l'Examen stratégique et fonctionnel (ESF) a permis de réaliser 30,6 milliards de dollars d'économies destinées à éliminer en grande partie le déficit fédéral. À l'époque, les plans prévoyaient 19 200 suppressions d'emplois. En 2013-2014, les budgets de fonctionnement affichaient un excédent de 11,6 milliards de dollars.

La faiblesse des taux d'intérêt a créé un nouveau problème pour la planification budgétaire. Dans le cadre de la comptabilité d'exercice, les régimes de retraite, les passifs et les autres obligations à long terme augmentent généralement au fur et à mesure que les taux d'intérêt diminuent. Il en est ainsi, car les montants investis aujourd'hui pour faire face aux obligations futures doivent être plus élevés puisqu'ils rapportent moins lorsque les taux d'intérêt sont plus faibles. Malgré des frais de la dette et des déficits nettement moins élevés que dans les années 1980 et 1990, le gouvernement fédéral a subi d'importantes pertes actuarielles en raison de la faiblesse des taux d'intérêt.

À cette fin, et tout en bénéficiant d'excédents de fonctionnement et de faibles frais d'intérêts, le gouvernement a modifié la rémunération des fonctionnaires fédéraux en créant une nouvelle cohorte de futurs pensionnés qui prendraient leur retraite à 65 ans plutôt qu'à 60 ans. Ce changement a été combiné à des examens ministériels ciblés et à de nouvelles restrictions des dépenses de défense, ce qui a permis de réaliser des économies de 13,5 milliards de dollars. À la suite de ces changements en 2014, aucun autre examen des dépenses destiné à faire des économies n'a été annoncé avant le budget de 2021. Des examens du fonctionnement et des mécanismes des programmes ont eu lieu, comme l'examen de l'innovation en 2017, mais ils n'étaient pas axés sur les économies. De 2015 à 2019, les déficits sont redevenus la norme. Un déficit de 55,3 milliards de dollars s'est accumulé, mais la croissance du PIB a permis de réduire le poids relatif de la dette.

La pandémie mondiale de COVID 19 a perturbé la majeure partie de l'activité économique en 2020, et les gouvernements du monde entier ont été confrontés à l'obligation de faire des choix en réponse à cette pandémie. Le déficit fédéral du Canada a atteint 327 milliards de dollars, soit 15 % du PIB, car le gouvernement a versé des paiements directs aux entreprises et aux particuliers canadiens pour les aider pendant la pandémie. Cette situation s'est atténuée avec la levée des mesures de santé publique au cours des années suivantes, mais les déficits ont persisté. Parallèlement à l'accumulation soudaine de la dette, les dépenses de relance ont exercé une forte pression sur les prix qui a ravivé l'inflation, qui a atteint des niveaux jamais vus depuis le début des années 1990. Par conséquent, lorsque la Banque du Canada a haussé son taux directeur pour compenser les pressions inflationnistes, les frais de la dette publique ont commencé à augmenter.

Après les premières coupes dans les budgets de voyage et les services professionnels pendant la pandémie, le budget de 2023 a lancé des réductions de dépenses ciblant 12,8 milliards de dollars. Il s'agissait du premier retour formel des examens des dépenses après la pandémie. Le montant total des mesures d'économie annoncées depuis 2021 s'élève à un peu plus de 19,2 milliards de dollars. Bien que ces réductions aient été relativement substantielles, elles ont surtout servi à compenser les nouvelles dépenses annoncées.

L'État fédéral canadien a terminé la période considérée avec des dépenses réelles par habitant légèrement supérieures à celles qui avaient cours quarante ans plus tôt, et seule la période de réponse initiale à la pandémie de COVID 19 a dépassé ce niveau. La partie droite de la figure 5 montre que les dépenses réelles par habitant sont passées de 5 125 $ en 1975-1976 à 7 297 $ en 2022-2023. Elles étaient encore légèrement plus élevées que la moyenne à la fin de ce dernier exercice, alors que les programmes de soutien liés à la pandémie se terminaient. Le niveau global des dépenses de programmes du gouvernement fédéral a très légèrement augmenté au cours des cinquante dernières années (0,8 % par an), comparativement à l'expansion fulgurante des trente années précédentes (3,8 % par an). La différence est frappante.

Au cours des cinq dernières décennies, le Canada a entrepris une remarquable série d'examens des dépenses et d'activités de soutien pour gérer certains aspects de sa situation budgétaire. Ces mesures ont permis de réaliser plus de 331 milliards de dollars d'économies réelles cumulées (en dollars constants de 2002), soit une moyenne de 6,6 milliards par année. Cet historique est présenté dans la figure 7.

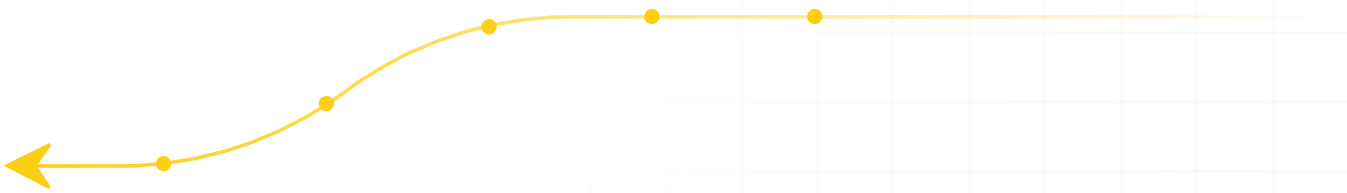
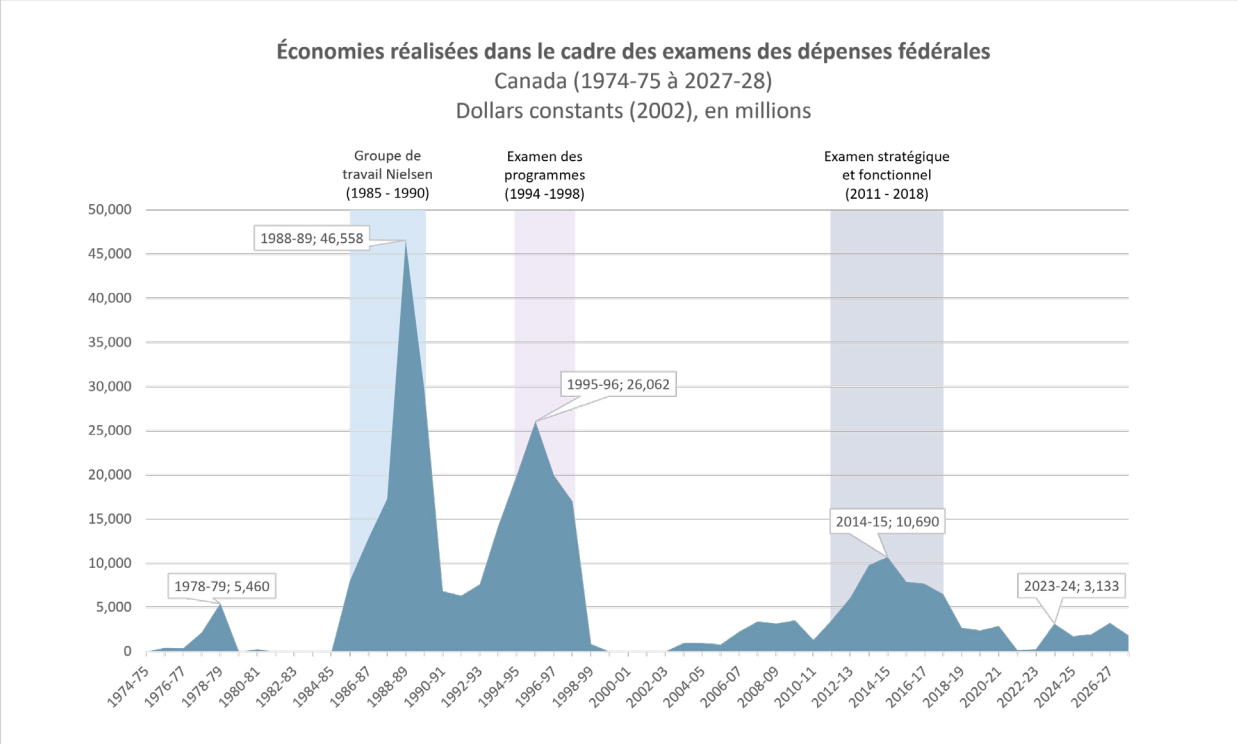


Figure 7 – Économies réalisées dans le cadre des examens des dépenses fédérales



Remarque : Cette figure montre la valeur totale des initiatives de réductions des dépenses qui étaient en cours chaque année. Plusieurs initiatives de réductions des dépenses pouvaient être mises en œuvre simultanément, comme celles prévues par le plan du Comité d'examen des dépenses de 2005 et celles prévues par les examens stratégiques de 2007-2008 et des années suivantes.

Principales caractéristiques des examens des dépenses

Au cours des cinq dernières décennies, les examens des dépenses ont été utilisés de manières généralement cohérentes qui signalaient l'importance de la discipline budgétaire. Le langage utilisé dans le cadre de ces examens des dépenses évoque l'importance de « mieux gérer », de gérer d'une « manière plus professionnelle » en « réduisant les lourdeurs administratives » ou en « s'assurant que les dépenses sont consacrées aux priorités les plus importantes ». Autrement dit, on mise sur l'efficience. L'efficacité est moins souvent évoquée.

Lorsque les examens ne visent pas à obtenir des économies immédiates et substantielles, on utilise des mécanismes administratifs simples. Les compressions budgétaires en fonction de pourcentages, le gel des budgets de fonctionnement et le gel des salaires sont autant d'outils dans cet arsenal. Les gels ou les compressions ciblés concernent des domaines de dépenses d'actualité qui ont souvent un lien avec la politique : budgets de voyage, impression et publication ou contrats de services professionnels.

Dans les cas où des organismes centraux imposent les initiatives de réductions, ces réductions aux budgets des ministères et des organismes financés à partir de crédits sont appliquées dans le cadre du processus de préparation des prévisions budgétaires. Les organismes distincts sont fortement encouragés à respecter l'esprit des examens et à réduire leurs dépenses en conséquence. Pour les réductions de moindre ampleur ou les gels budgétaires, les ministères ne formulent généralement pas de propositions précises pour justifier leurs plans de compressions. Les décisions sont simplement laissées à la discrétion des gestionnaires à l'interne. Les détails entourant les résultats et les effets sont généralement inconnus en dehors des organisations, sauf lorsqu'ils font surface dans le discours public ou lorsqu'ils font l'objet de décisions publiques, généralement par le fruit du hasard ou lorsqu'il est question de domaines d'intérêt ciblés. Les examens stratégiques de 2007 et 2008 ont constitué des exceptions, car ils ont permis de réaliser de petites économies, tout en fournissant des informations détaillées concernant les effets sur les programmes.

Les initiatives de réduction de grande ampleur impliquent un plus grand nombre de rouages de la machine administrative. Il arrive souvent qu'elles soient dirigées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et qu'elles s'appuient sur une structure de comités du Cabinet spécialement désignés pour examiner et approuver des recommandations précises. Les plus vastes de ces initiatives peuvent impliquer des consultations publiques et faire appel à la participation du secteur privé pour générer des idées et des propositions, en particulier lorsque des sociétés d'État sont visées. Des experts privés et des universitaires sont souvent appelés à formuler des conseils et, dans certains cas, à fournir un soutien administratif direct à des organismes centraux ou à certains organismes gouvernementaux. Au cours des dernières décennies, les prestataires de services professionnels n'ont apporté qu'une valeur limitée à l'examen des propositions d'économies. Des décisions détaillées ont parfois été rendues publiques, assorties de listes de programmes visés par des réductions ou par une décision d'élimination.

Les décisions phares découlant des examens des dépenses, c'est-à-dire celles qui ont des ramifications politiques majeures, sont annoncées en bonne place dans les budgets ou les exposés économiques et financiers. Lorsque des objectifs financiers sont intégrés au discours politique public, on assure souvent une comptabilité de suivi ou le décompte des économies.

Lorsque les examens sont des éléments essentiels d'efforts de réduction d'urgence du déficit, les résultats dépassent généralement les objectifs de réduction fixés. Dans certains cas, on procède à des coupes profondes dans des domaines où aucun objectif explicite n'a été fixé. Les résultats des trois plus grands examens des dernières décennies ont tous dépassé les attentes initiales, qu'il s'agisse de l'examen du Groupe de travail Nielsen de 1985, de l'Examen des programmes de 1994, ou de l'Examen stratégique et fonctionnel (ESF) de 2012. Dans le cas de l'Examen des programmes et de l'ESF de 2012, le soutien politique était élevé en raison de crises concomitantes ou récentes (budgétaire dans un cas, économique et financière dans l'autre). Les deux examens ont également bénéficié d'informations

de base générées dans le cadre d'études approfondies récentes qui étaient facilement accessibles. Ces facteurs ont permis un examen rapide et relativement éclairé des dépenses de l'ensemble du gouvernement, la plupart du temps dans l'année qui a suivi le début des travaux. Les rapports du Groupe de travail Nielsen ont débouché sur d'importantes propositions d'économies, mais le temps nécessaire pour parvenir à ces rapports et propositions a été plus long et a mobilisé une plus grande proportion de la capacité du gouvernement par rapport à l'Examen des programmes et à l'ESF de 2012.

Plusieurs examens des dépenses réalisés au cours des cinq dernières décennies ont également permis d'examiner ou d'accompagner des rajustements au niveau des cadres de la fonction publique. Le principe organisateur semble consister à déterminer si le nombre de cadres est disproportionnés par rapport au nombre d'employés. Les restrictions salariales ont été étendues aux cadres, puisqu'il n'existe pas d'unité de négociation pour les cadres, ceux-ci n'étant pas représentés.

L'examen des dépenses ne résout pas à lui seul les mauvaises situations budgétaires. Lorsque l'objectif consiste à réaliser des économies budgétaires, ces examens s'accompagnent toujours de mesures fiscales (imposition) et de modifications à l'appareil gouvernemental. Dans les autres cas, les examens tendent à dégager une marge de manœuvre financière pour de nouvelles dépenses, en transférant essentiellement des ressources de priorités inférieures à des priorités supérieures. Dans de nombreuses situations, les examens des dépenses complètent un ensemble d'autres leviers de réduction des dépenses, dont nous énumérons certains ci-dessous.

- **Salaires :** gel des augmentations ou des niveaux de rémunération, limitation de la croissance des salaires ou suppression d'emplois.
- **Avantages sociaux :** modifications aux conditions d'admissibilité aux régimes de pension, restrictions entourant l'accumulation maximale d'années de service (par exemple, indemnités de départ), modifications aux régimes de soins de santé ou de soins dentaires.
- **Protection contre l'inflation :** suppression ou réduction des augmentations automatiques des budgets destinées à compenser l'érosion du pouvoir d'achat.
- **Principaux transferts :** réduction ou gel de la croissance des principaux transferts aux personnes ou aux provinces et territoires.

Tout comme les mesures fiscales, les modifications apportées aux salaires et aux avantages sociaux ont tendance à toucher une large base et peuvent générer une marge de manœuvre budgétaire disproportionnée par rapport aux réductions appliquées à des programmes ciblés. Toutefois, la tendance est à la réduction de très grands programmes pour réaliser des économies. Les dépenses liées à la défense nationale et à l'aide internationale ont été réduites à plusieurs reprises au cours de la période visée par le présent document. Ce résultat a été obtenu par la réduction des dépenses ou le gel de leur croissance, ou par des réductions directes. Les réductions appliquées à de grands programmes ne correspondent pas toujours à un changement de politique. Elles semblent plutôt être fonction de la taille des programmes par rapport au budget global. Un gouvernement ne peut pas garantir l'obtention de grandes économies généralisées sans appliquer des réductions dans ses plus grands programmes. De légères réductions dans les grands programmes peuvent donner lieu à des économies importantes en chiffres absolus, ce qui les rend plus facilement identifiables en tant qu'éléments autonomes des économies de programmes.

Leçons tirées des examens des dépenses du passé

La grande variété d'examens et leurs caractéristiques communes laissent beaucoup de place à l'analyse et à la discussion. L'examen d'un demi-siècle de pratiques d'examen permet de tirer des leçons importantes grâce à l'exposition de réalités qui ne sont pas nécessairement évidentes.

Leçon 1 : Les effets des examens ne sont pas bien compris ou ne font pas l'objet d'un suivi adéquat.

Cela est vrai au moins pour deux aspects importants : les effets au chapitre des services et les effets sur l'effectif fédéral au-delà des réductions d'emplois.

Leçon 2 : Les examens des dépenses ne proposent pas d'analyse détaillée de leurs effets sur les niveaux de services offerts aux Canadiens.

Dans plusieurs cas, les annonces et les documents afférents aux examens indiquaient que les incidences sur les services seraient minimes. L'Examen des programmes est allé plus loin et a explicitement indiqué que certains services seraient fortement réduits ou supprimés. Des examens plus récents ont annoncé qu'une plus grande efficacité administrative pourrait conduire à une hausse des niveaux de service. Ces prédictions se sont peut-être avérées, mais les données de suivi des niveaux de service sont très fragmentées, voire anecdotiques, sauf dans des cas isolés où des organismes ont spécifiquement réalisé un suivi des niveaux de service. La confiance du public repose en partie sur la transparence et la responsabilisation. Pourtant, les gouvernements n'ont pas su se doter des moyens nécessaires pour rendre compte du suivi des résultats des examens des dépenses et pour en tirer des leçons.

Leçon 3 : Il est généralement difficile de déterminer les effets des examens des dépenses sur les services offerts aux différentes populations du Canada.

Les groupes vulnérables, les personnes autochtones, noires et de couleur (PANDC) et la communauté 2SLGBTQIA+ peuvent être affectés de manières très différentes par les examens des dépenses. Des disparités régionales entrent aussi en jeu. Jusqu'à récemment, on ne disposait pas de données désagrégées pour effectuer une telle analyse. Les données qui faciliteraient l'analyse demeurent déconnectées des structures de reddition de comptes des programmes.

Leçon 4 : Les réductions de programmes ont tendance à être annulées au fil du temps.

Dans certains cas, comme celui de la Défense nationale dans les années 1990, cela découle de coupes plus importantes que prévu. Dans d'autres cas, les programmes inscrits sur la liste des programmes à supprimer réapparaissent quelques années plus tard. Il est naturel que les personnes qui gèrent un programme s'investissent dans celui-ci et plaident en faveur de son retour. La décision de cesser une activité doit être claire et ferme. Il faut aussi l'étayer par des données de qualité. Cela permet d'éviter que le programme ressurgisse sous une forme à peine différente, à moins que cela ne soit nécessaire.

Leçon 5 : Les examens des dépenses ont des effets sur le personnel fédéral en raison des pertes d'emplois, des gains de productivité escomptés, de l'incertitude liée au changement et d'autres considérations d'ordre moral.

La nature des examens des dépenses ne se prête pas à une analyse détaillée de ces effets *avant* la compression des dépenses. Certaines données montrent l'évolution de la composition de l'effectif et des différents niveaux (cadres par rapport à d'autres classifications, sexe, statut des minorités, etc.) en termes absolus, mais ces données n'existent que pour les examens des dernières décennies. Il n'existe pas de données publiques sur le taux de pertes d'emploi ou de départs volontaires au sein des groupes d'employés fédéraux appartenant à des minorités. De telles informations pourraient servir de base à la conception et à la mise en œuvre des examens des dépenses afin d'en atténuer les conséquences indésirables.

Il convient de s'interroger sur la composition des équipes de direction de la fonction publique. Quelle est la valeur ajoutée attendue des cadres de direction? L'orientation et l'exécution stratégiques? L'efficacité administrative? Une combinaison de ces éléments? Quelles sont les incitations financières et les occasions de perfectionnement offertes aux membres du personnel pour qu'ils souhaitent accéder à des postes de direction? Ces incitations attirent-elles les meilleurs éléments? Les employés du niveau opérationnel ont-ils les moyens d'accomplir leurs tâches sans avoir à consulter leurs supérieurs pour la prise de décisions nécessitant l'exercice d'un jugement? Ces questions sont importantes pour déterminer la forme et les conséquences des examens des dépenses.

De même, d'autres questions pourraient être posées pour mieux comprendre la gestion globale du changement qui doit être intégrée à un examen des dépenses. Le nombre de cas de harcèlement, le nombre de congés de maladie, les évaluations du rendement, les taux de malfaisances ou d'erreurs contractuelles ou d'autres facteurs changent-ils lorsqu'on procède à un examen des dépenses? On pourrait faire valoir que ces effets ne peuvent pas être attribués uniquement aux examens des dépenses, mais l'objectif n'est pas la précision. Les données recueillies de manière cohérente au fil du temps sont révélatrices et permettent d'approfondir l'étude de ces comportements. En fait, la compréhension des changements de comportements qui tendent à être observés pendant et après les examens des dépenses peut aider à la planification et à la communication.

Leçon 6 : Plusieurs observations de second ordre tirées de cet examen ont des effets sur la manière dont les restrictions de dépenses peuvent être mises en œuvre à l'avenir.

Ces observations ne sont pas directement liées à la mécanique des examens, mais elles pourraient encadrer les politiques budgétaires ou les autres politiques de manières qui auraient des incidences sur la forme ou l'importance des examens des dépenses. Les observations ci-dessous entrent dans cette catégorie.

Leçon 7 : Il est peu probable que le Canada renforce à nouveau le libre-échange de manière aussi spectaculaire qu'il l'a fait lors de la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1991.

Le Canada a réglé les problèmes budgétaires qui prévalaient avant l'Examen des programmes en augmentant ses recettes autant qu'en réduisant ses dépenses. L'ALENA a permis au Canada de renforcer son commerce avec son principal partenaire. Les tendances mondiales actuelles sont à la réduction de l'intégration commerciale et à une plus grande autosuffisance, ce qui remet en question la possibilité d'une expansion significative du commerce. Le commerce pourrait être renforcé grâce à des choix stratégiques et réglementaires volontaristes, mais cela pourrait avoir des incidences sur la sécurité nationale et d'éventuels effets négatifs sur l'économie nationale.

Leçon 8 : L'augmentation des taxes à la consommation (c'est à dire la taxe de vente harmonisée [TVH]) reste une option largement répandue pour accroître les recettes.

De petites augmentations se traduiraient par d'importantes hausses des recettes qui réduiraient les déficits si elles n'étaient pas dépensées ailleurs. Une augmentation de 1 % de la taxe fédérale sur les ventes a été utilisée en 1984, par exemple.

Leçon 9 : La fonction publique du Canada utilise depuis 1946 un effectif composé à peu près de la même manière pour exécuter ses programmes.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre de fonctionnaires fédéraux au service de chaque Canadien est resté remarquablement stable, à environ 1 pour 100, sauf pendant la période d'expansion et de contraction de 1970 à 1995. La part des dépenses publiques consacrée à la rémunération est également restée stable à 15 %, avec la même exception.

Les progrès technologiques réalisés au cours des quatre-vingts dernières années, et surtout au cours des trente dernières années, auraient dû réduire les besoins en main-d'œuvre. Les ordinateurs, l'automatisation numérique et les communications par Internet ont facilité la prestation de services directs aux Canadiens. Les formulaires et les bases de données permettent d'automatiser de nombreuses tâches avec une plus grande précision, qu'il s'agisse par exemple de contrôles de sécurité, de demandes de prestations ou de déclarations fiscales. Pourtant, chaque fonctionnaire sert le même nombre de Canadiens après des décennies de mesures d'accroissement de l'efficacité et de restriction des dépenses. Comment cela se fait-il? Un premier constat brut semble indiquer que les programmes sont plus complexes, tout comme le travail nécessaire pour les mettre en œuvre, même si la valeur (corrigée de l'inflation) fournie à chaque Canadien n'a pas beaucoup changé au cours des cinquante dernières années. Toutefois, il se peut qu'une partie de cette complexité n'ait pas d'utilité.

Leçon 10 : Les activités fédérales se heurtent à des obstacles législatifs ou politiques qui empêchent de tirer pleinement parti des avancées technologiques et maintiennent ou accroissent la complexité.

Cela est en partie par convention ou par choix. La technologie accélère le traitement, étend les connaissances et permet des connexions entre des secteurs distincts, mais uniquement lorsque les informations sont mises en lien de manières pertinentes. Lorsque l'information n'est pas liée à des objectifs importants pour les Canadiens (pour les services individuels) ou pour le gouvernement (pour l'apprentissage, la planification ou le fonctionnement), la technologie ne peut améliorer que les approches déjà en place. Le gouvernement peut améliorer ce qu'il a toujours fait, mais il se peut qu'il ne parvienne pas à trouver de nouvelles approches qu'il serait judicieux d'étendre à l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Le partage des données à l'échelle de l'ensemble de l'appareil gouvernemental, assorti de mécanismes de protection, permettrait de tirer parti, à grande échelle, des avantages des évolutions technologiques en cours. Pour remédier à la situation, il faudra peut-être réexaminer la décentralisation des responsabilités en matière de finances et de données sur les ressources humaines et imposer des orientations stratégiques énergiques.

Futurs examens des dépenses

Questions pour aider à leur conception

En général, les examens des dépenses suivent une « recette » et s'appuient sur des techniques familières. Néanmoins, les questions les plus importantes à poser avant de lancer un nouvel examen sont peut-être plus fondamentales :

1. **Quel est l'objectif? Économies budgétaires? Discipline fiscale? Les deux? Aucune des deux?**

2. **La « recette » de l'examen correspond-elle à cet objectif? Faut-il aller au-delà de ce qui se fait habituellement?**

- Par exemple, la base de l'examen nous préparetelle à la réussite? Au cours des deux dernières décennies, les bases d'examen se sont concentrées sur les charges de programme directes (CPD), ce qui a permis des économies de 12 % au pic de l'ESF. Pourtant, le montant des CPD à ce moment-là était de 109 milliards de dollars, alors que les dépenses totales de programmes s'élevaient à 253 milliards de dollars. L'économie d'une fraction d'une petite partie des dépenses totales nous permettratelle, de manière réaliste, d'atteindre un objectif budgétaire important?

3. **Sachant ce qui serait nécessaire pour atteindre l'objectif, disposons-nous du soutien politique nécessaire?**

4. **Disposons-nous des bonnes informations et perspectives pour atteindre les objectifs?**

- Les examens les plus approfondis réalisés au cours des cinq dernières décennies ont bénéficié de sources d'informations détaillées facilement acwcessibles concernant les activités du gouvernement. Les rapports du Groupe de travail Nielsen ont informé l'Examen des programmes, tandis que les examens stratégiques ont informé l'ESF. Le système disposait d'informations et d'expériences internes récentes pour soutenir ses efforts.
- Des experts externes peuvent-ils apporter de nouvelles perspectives et idées utiles? Les efforts pour régler des problèmes épineux bénéficient d'une réflexion diversifiée générée par différents canaux.

Au-delà de la perspective interne, il convient de se poser des questions plus générales :

5. **La nature du monde, du pays, de la fonction publique, de l'économie ou du contrat social a-t-elle changé d'une manière porteuse de nouvelles occasions ou de nouvelles contraintes?**

- Des éléments perturbateurs comme l'intelligence artificielle vont-ils accroître la productivité des fonctionnaires et mener à l'automatisation de services ou d'activités? D'autres éléments perturbateurs sont-ils apparus que le gouvernement n'a pas pris en compte ou dont il n'a pas tiré parti?
- Avons-nous envisagé des idées révolutionnaires dont le rapport rendement/risque est élevé par rapport à l'investissement?
- Des barrières pourtant amovibles nous empêchent-elles d'améliorer l'exécution des programmes? Les comprenons-nous suffisamment pour les abolir? La loi nous y autorise-t-elle? Utilisons-nous nos pouvoirs correctement pour atteindre cet objectif?

6. **Les travaux et les conclusions de l'examen permettront-ils à d'autres d'en tirer des leçons utiles?**

- Les données d'examen sont-elles arrimées aux structures de gestion financière et de reddition de comptes du gouvernement?
- Les propositions sont-elles suffisamment détaillées pour satisfaire aux exigences en matière de reddition de comptes?

Les réponses à ces questions peuvent aider à déterminer le niveau d'effort et d'attention à consacrer à la planification d'une réduction des dépenses pour obtenir l'effet désiré.

Orientations pour des examens réussis

La réussite des examens repose sur des informations de qualité. Les meilleurs examens organisent l'information de manière flexible et transparente, et leurs préparateurs s'investissent dans ce sens dès le départ. Cette démarche s'inscrit dans la progression naturelle de l'examen des dépenses : les propositions sont élaborées, discutées, décidées, puis annoncées, et on reprend ces étapes une fois que l'on comprend mieux les propositions.

Les orientations et conseils suivants sur les manières de mener à bien un examen des dépenses sont basés sur l'analyse des cinq dernières décennies d'examens des dépenses ainsi que sur l'expérience vécue par ceux qui y ont contribué.

Orientation 1 : Désigner un responsable qui comprend à la fois les activités du ministère et la manière dont les données soutiennent l'analyse et la production de rapports. Doter ce responsable d'analystes de données compétents pour l'appuyer dans l'examen.

Un responsable ayant une connaissance approfondie d'un ministère établira rapidement des liens entre les différents secteurs d'activité. Cela facilitera la discussion et l'organisation des propositions de l'examen. Sa présence et ses connaissances réduiront les comportements négatifs de parties tentées de « jouer le système », qu'il s'agisse de proposer le programme qu'il n'est pas possible de couper, de se décharger des responsabilités ou des impacts sur d'autres groupes, etc. De même, ce responsable peut déceler des avenues ou des possibilités d'innovation qui n'apparaissent qu'en examinant l'ensemble du portefeuille de propositions pour le ministère.

L'expérience de ce responsable en matière d'analyse de données et de production de rapports devrait lui permettre de favoriser la normalisation dans l'ensemble de l'organisation. **L'organisation des données peut être lente dans les phases initiales. Il est important de faire preuve de patience et d'accorder suffisamment de temps pour permettre ce travail.** Le soutien apporté au responsable par des analystes de données compétents, capables de traiter les données et d'automatiser la production des rapports liés à l'examen, permettra au ministère d'être bien outillé pour examiner les propositions et prendre des décisions en connaissance de cause. Cet investissement permettra une analyse plus facile et plus rapide à certaines phases ultérieures et plus pressantes de l'examen des propositions ou des présentations aux organismes centraux. La normalisation des rapports rendra également les décisions plus claires pour ceux qui devront les mettre en œuvre.

Orientation 2 : Mettre en place un groupe de travail ministériel pour assurer la cohérence et faire émerger des idées.

Chaque effort d'examen des dépenses d'un ministère doit avoir un point focal. La création d'un groupe de travail dirigé par le cadre responsable de la conception et de l'exécution de l'examen des dépenses est un moyen efficace d'accélérer le cycle d'examen et de concentrer les travaux sur les aspects les plus importants des propositions. Cela renforce la crédibilité de la démarche au sein du ministère, ainsi que la crédibilité au moment de faire rapport aux organismes centraux ou aux organes ministériels qui examinent les propositions. Un tel groupe de travail peut également réduire le travail administratif en se spécialisant dans les informations relatives à l'examen et en produisant des rapports normalisés pour toutes les équipes ministérielles concernées.

Orientation 3 : Organiser les données d'examen d'une manière qui est résiliente au changement. Cela permettra d'économiser du temps et des ressources, ainsi que d'obtenir un ensemble de résultats plus clairs à partir duquel il sera possible de passer à l'action.

Le point de départ d'un examen réussi est le cadre d'information qui sera appliqué. Deux choses sont nécessaires pour une bonne base de données.

1. Il faut rendre les données d'examen utiles au ministère lui-même en mettant les examens ministériels en correspondance avec le cadre d'activité utilisé au sein du ministère. Cela facilitera la responsabilisation et la prise de mesures associées à toutes les

propositions et décisions émanant de l'examen, grâce aux correspondances entre ces propositions et décisions avec les données relatives aux ressources humaines et financières.

Les ministères peuvent se reporter à des cadres d'activité supplémentaires s'ils souhaitent examiner les propositions émanant des examens de manières différentes, à l'aide de regroupements qui ne seraient pas utilisés normalement à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Il peut s'agir, par exemple, de dresser la liste des groupes de parties prenantes, de déterminer si une activité fait partie d'une stratégie ou d'une initiative de transformation propre au ministère, ou de tenir compte d'autres considérations propres au ministère. Cela facilite l'analyse des effets des propositions sur les initiatives importantes du ministère.

2. Il faut aussi rendre les données d'examen utiles pour l'analyse à l'échelle du gouvernement en mettant les examens ministériels en correspondance avec le cadre d'activité du gouvernement qui a été approuvé. En 2024, il devrait s'agir du Cadre ministériel des résultats et du Répertoire des programmes du ministère.

Orientation 4 : Supposer que les propositions émanant des examens nécessiteront la production d'informations détaillées sur leurs effets.

Les propositions émanant des examens seront examinées à travers différents filtres : activités, stratégies, services, budget et, enfin, enjeux politiques. Il en va de même pour les propositions individuelles et les résultats à l'échelle du gouvernement. Pour relever ce défi de manière crédible, chaque proposition émanant d'un examen devrait être assortie d'une série normalisée d'informations qui permettent d'en comprendre les effets. Voici quelques-unes des informations qui devraient être présentées.

1. **Indicateurs de résultats du programme (surtout pour les services) :** objectifs et résultats passés et actuels.
2. **Données désagrégées sur les ressources humaines,** mises en relation avec la même structure d'activité que la proposition émanant de l'examen. Idéalement, ces données proviendraient de MesRHGC et de systèmes similaires qui contiennent des données au niveau individuel (lieu de travail, déclaration relative à l'équité en matière d'emploi, classification et niveau et années d'expérience). Ces données permettraient de déterminer quels sont les effets sur l'emploi sur une base géographique, ainsi que d'évaluer les effets sur la promotion de l'équité, de la diversité, de l'inclusion et de l'accessibilité (EDIA) au sein de l'effectif fédéral.
3. **Données financières désagrégées,** mises en relation avec la même structure d'activité que celle visée par la proposition émanant de l'examen. Cela doit inclure les détails du budget des dépenses, comme le crédit à la base de toute dépense, les composantes importantes du capital, la question de savoir si le programme s'éteindra naturellement, ainsi que les détails sur la part du programme qui peut être considérée comme étant constituée de fonctions administratives ou des services internes.
4. **Parties prenantes externes au gouvernement,** y compris les populations ayant des besoins particuliers. Ces informations permettront aux organes ministériels d'évaluer les effets d'une manière politiquement sensible lors de l'examen des propositions. Cela pourrait également prendre la forme d'études analytiques examinant les effets socio-économiques des changements apportés aux programmes, bien que le cycle de préparation des examens soit généralement trop court pour qu'il soit possible de procéder à une analyse détaillée à l'avance. Des statistiques récapitulatives détaillées sur les effets des propositions émanant de l'examen sur les populations vulnérables *pourraient* être rassemblées si les activités du programme génèrent suffisamment de données désagrégées.
5. **Parties prenantes internes au gouvernement.** Cela permettra d'évaluer des effets et des liens avec d'autres travaux du gouvernement qui pourraient ne pas être apparents à partir de l'appareil ministériel.

Examen des dépenses et efforts de historique

L'ère postGlassco (1970-1985)

> Au Canada, [...] les contrôles financiers et les systèmes de comptabilité sont enchevêtrés et assujettis à de multiples vérifications, contre-vérifications et doubles emplois; en outre, trop souvent la fidélité aveugle aux règlements l'emporte sur l'efficacité et la diligence. Ce lourd système, qui n'a pour ainsi dire pas varié depuis trente ans, est pour bien des gens le prix qu'il faut payer en régime démocratique pour s'assurer que les fonctionnaires rendent bien compte de leur gestion**. En fait, le système actuel, par son développement excessif, n'arrive même pas à atteindre cet objectif.** La délégation insuffisante de pouvoirs, la responsabilité partagée, et les vérifications répétées font qu'il est presque impossible de déterminer la responsabilité de l'erreur ou de l'inefficacité et d'en rendre le fonctionnaire comptable.
>
> —Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement[iii] (*Rapport Glassco*), 1962

Contexte

Il y a cinquante ans, le Canada contemporain venait de franchir son premier siècle d'existence. Les Canadiens se convertissaient massivement au système métrique. Vancouver accueillait une nouvelle équipe de hockey, les Canucks. La tour du CN allait bientôt s'élever au-dessus de l'horizon du lac Ontario. Malgré l'apogée de l'Expo 67 à Montréal, le pays s'apprêtait à vivre une décennie de crises sans précédent, notamment l'effondrement des prix du pétrole, la crise d'Octobre et l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* par le premier ministre de l'époque, Pierre Trudeau. Le monde était en pleine Guerre froide.

Dans tous les coins du pays, et à Ottawa en particulier, des vents économiques contraires avaient commencé à se former, et notre jeune nation allait bientôt être confrontée à des défis uniques dans le contexte mondial de l'époque. Le Canada, à l'instar d'autres pays occidentaux, a connu une période de récession accompagnée d'une forte inflation à partir de 1974. En 1975, la croissance réelle du produit national brut (PNB) au Canada était en baisse depuis deux années consécutives et l'inflation était en hausse. L'inflation des prix était supérieure à 10 % et les augmentations salariales inscrites dans les nouvelles conventions collectives avoisinaient les 20 %, tandis que le chômage atteignait 7 %[iv]. Le ratio de la dette fédérale par rapport au PIB s'établissait à 18,4 %, soit le niveau le plus bas de l'après-guerre.

Le gouvernement du Canada mettait en place des politiques destinées à stimuler l'économie et à réduire la pression sur les ménages. Ces efforts ont principalement pris la forme de réductions d'impôts pendant quelques années consécutives au cours de la période de 1976 à 1978. Le gouvernement a aussi créé un Programme de lutte contre l'inflation (PLI), lancé à la fin de 1975 et composé de quatre volets[v].

1. **Politiques budgétaires** et monétaires visant à stimuler la demande et la production totales à un rythme compatible avec une baisse de l'inflation.
2. **Politiques de dépenses publiques** visant à limiter la croissance des dépenses du gouvernement.
3. **Politiques structurelles** pour faire face à des problèmes particuliers résultant des prix de l'énergie, des biens de consommation et du logement, de manière à améliorer les relations syndicales-patronales.
4. **Politique des prix et des revenus** établissant des lignes directrices pour un comportement social responsable.

Le PLI s'est éteint à partir de 1978. Les examens modernes réalisés dans le cadre de ce programme suggèrent que « si l'inflation a certainement été réduite au cours des trois premières années du PLI, les objectifs implicites pour les trois années du programme n'ont pas été atteints. Plus important encore, au lieu de se stabiliser ou de diminuer encore après la fin du volet de contrôle des prix du PLI, l'inflation est remontée à des niveaux supérieurs à 10 % au cours des trois années qui ont suivi 1978[vi] [traduction]. »

Entre-temps, les déficits ont atteint 5,3 % du PIB en 1978-1979 et le ratio de la dette par rapport au PIB a grimpé à 26,7 %. L'accroissement des déficits et la hausse des taux d'intérêt ont contribué à la création d'un cercle vicieux d'emprunts pour financer les déficits de fonctionnement structurels[vii]. Les années consécutives de forte croissance des dépenses (par exemple 28 % en 1974-1975, puis 18 % en 1975-1976) n'ont pas calmé la situation.

Principales évolutions dans la gestion des dépenses dans les années 1970

Avant 1976, le Cabinet n'examinait pas les priorités politiques et les priorités en matière de dépenses ensemble, malgré la mise en place du système de planification, de programmation et de préparation du budget (PPPB) en 1969[viii].

En réponse aux pressions économiques croissantes, le gouvernement a déposé en 1975 un livre blanc intitulé *Offensive contre l'inflation* dans lequel il a fait de la gestion des dépenses l'un des quatre éléments clés de son plan et a indiqué que « la tendance de la dépense totale de tous les pouvoirs publics du Canada ne doit pas augmenter plus rapidement que la tendance du produit national brut[ix] ».

En 1976, des documents publics indiquaient que le Conseil du Trésor « examine lui-même tous les projets d'augmentations de dépenses avant qu'ils soient approuvés par le Cabinet » et la nouvelle Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a été créée[x]. En 1979, la Commission a publié ses rapports finaux, qui recommandaient plusieurs mesures visant à renforcer le contrôle du Parlement sur les dépenses du gouvernement et à limiter la croissance des effectifs de la fonction publique. On lui attribue également le mérite d'avoir poussé plus loin la recommandation formulée par la Commission Glassco qui suggérait de « laisser les gestionnaires gérer » pour soutenir que « non seulement que les administrateurs du gouvernement gèrent les affaires dont ils ont la responsabilité, mais aussi, que cela se fasse de manière à servir le mieux possible l'intérêt public[xi]. »

En réponse au Rapport Lambert, le gouvernement a publié en décembre 1979 le document *Le nouveau système de gestion des dépenses*[xii], qui accompagnait le budget de la même année. Il affirmait que « le gouvernement doit s'attacher à la notion de qualité plutôt que de quantité » et proposait un nouveau système axé sur cette tâche[xiii]. Bien que le budget n'ait pas été adopté cette année-là parce que le gouvernement a été battu lors d'un vote de confiance, ce système a perduré.

Le système fondé sur des principes proposait deux réformes majeures : 1) la préparation et la publication d'un plan financier à moyen terme indiquant les recettes et dépenses publiques sur cinq ans, et 2) l'établissement de plafonds précis de dépenses pour chaque secteur d'orientation, en fonction des priorités du gouvernement.

En 1982, l'économie canadienne est entrée dans sa deuxième récession en trois ans. L'inflation était supérieure à 12 % et le chômage atteignait le niveau record de l'après-guerre, soit 8,6 %. L'augmentation des frais de la dette publique, qui résultait davantage de la hausse des taux d'intérêt que de l'augmentation des dépenses, creusait le déficit. La pression s'est encore accentuée en faveur de plus vastes initiatives de stimulation et d'une augmentation des dépenses[xiv].

Le déficit budgétaire a doublé pour atteindre 32,4 milliards de dollars et s'est élevé à 7,9 % du PIB, tandis que le ratio de la dette par rapport au PIB a augmenté pour atteindre 38,2 %[xv]. En réponse à la situation budgétaire, les efforts de restriction des dépenses ont cherché à ralentir la croissance des dépenses publiques à l'aide de mesures générales de portée relativement limitée. L'objectif était de limiter les dépenses tout en permettant aux mesures de relance économique de porter leurs fruits.

Résumé des mesures prises

1975	• En octobre 1975, le gouvernement du Canada annonce un Programme de lutte contre l'inflation (PLI) à la suite de la publication d'un livre blanc intitulé *Offensive contre l'inflation*. Par la suite, la *Loi anti-inflation* entre en vigueur. Elle accorde au gouvernement la possibilité d'appliquer légalement les directives relatives aux prix, aux marges bénéficiaires et à la rémunération établies par règlement[xvi].
1976-1979	• Réduction de la croissance prévue des dépenses (réductions à même le cadre financier) et gel des salaires et des budgets de fonctionnement. Le budget de 1976 prévoit une limite de croissance de 1,5 % pour la fonction publique. Le budget 1977 vise une réduction de 650 millions de dollars des dépenses prévues, mais une réduction des impôts d'un montant similaire. • En octobre 1977, le gouvernement annonce son intention de supprimer progressivement le contrôle des prix à partir d'avril 1978[xvii] À l'époque, plus de la moitié des Canadiens soutiennent le programme et, plus important encore, un nombre croissant de Canadiens estiment que leur niveau de vie a augmenté par rapport à l'année précédente.
1978	• Le premier ministre annonce publiquement une réduction de 2 milliards de dollars des dépenses actuelles et prévues afin de financer de nouvelles initiatives, prenant le ministre des Finances au dépourvu[xviii].
1979	• Proposition d'augmentation de taxes (augmentation des recettes).
1980	• Augmentation des recettes, principalement grâce au lancement du Programme énergétique national (PEN).
1981	• Le budget de 1981 évite les réductions de dépenses, mais les recettes augmentent grâce à des augmentations de taxes. Postes Canada devient une société d'État. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) trouve des économies de 100 millions de dollars dans les fonctions administratives.
1982	• Le gouvernement s'engage à limiter la croissance des dépenses à la croissance du PNB.
1984	• Le groupe de travail ministériel chargé de l'Examen des programmes, dirigé par le vice-premier ministre Erik Nielsen, est chargé d'entreprendre « l'examen le plus complet et le plus détaillé qu'un gouvernement canadien ait jamais consacré aux programmes de l'État[xix] ».

Résumé des mesures prises

1985

- Sur la base des recommandations initiales du Groupe de travail Nielsen, quelques activités sont lancées en 1985 à la suite de la présentation de ces recommandations en annexe au budget en mai. Il s'agit notamment des éléments suivants :
  - suppression des augmentations automatiques des budgets ministériels en fonction de l'inflation;
  - réduction de la taille de la fonction publique;
  - stratégies de gestion de trésorerie visant à obliger les sociétés d'État à but lucratif à verser des dividendes;
  - réduction de subventions accordées à VIA Rail, à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), à CN Marine Inc (aujourd'hui Marine Atlantique S.C.C.) et à la Société Radio-Canada (SRC/CBC);
  - renforcement de la rigueur dans l'examen et la cession des biens immobiliers, et nouveaux frais pour les utilisateurs.
- Environ 25 % des économies doivent provenir de l'« amélioration des pratiques de gestion ». Le budget de 1985 et l'Exposé économique et financier de novembre 1984 mettent en œuvre des réductions de programmes conséquentes dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, de l'aide internationale, des pêches, de l'expansion industrielle régionale, de la formation et des transports.
- Sur la base de recommandations traitant de la fiscalité, le gouvernement supprime également les exonérations de la taxe sur les ventes pour les bonbons, les boissons gazeuses, la nourriture pour animaux, les produits liés à l'efficacité énergétique, ainsi que les produits de beauté et de santé.

Base de l'examen

Le budget 1985 indique que les réductions ont été calculées sur la base du *Budget principal des dépenses*. Les dépenses budgétaires associées à l'exercice 1986-1987 se sont élevées à 116,6 milliards de dollars.

Portée

Les documents budgétaires sont ceux qui offrent le meilleur aperçu de la portée des examens effectués au cours de cette période. L'approche adoptée pour les efforts de réduction de chaque exercice donne une idée de la portée probable : budgets de fonctionnement, salaires du secteur public et augmentation des recettes. On ne sait pas exactement quels programmes ont été exclus de la portée des examens, mais il est probable que des exclusions familières aient joué, comme les principaux transferts aux provinces, aux territoires et aux personnes, ainsi que le financement de l'expansion régionale.

Méthode

Le Groupe de travail Nielsen s'est généralement appuyé sur des consultations publiques et sur des consultations à l'interne pour la préparation de ses recommandations d'options pour les réductions portant sur des portefeuilles précis. Des documents de consultation ont été élaborés sur divers aspects des changements, comme la participation du secteur privé au financement des exportations ou l'évolution des programmes de formation. Dans certains cas, les consultations ont mené à la formulation de propositions destinées au secteur privé, qui les a adoptées.

Les gels des budgets de fonctionnement et les gels des salaires suggèrent que des mécanismes similaires à ceux d'aujourd'hui se sont mis en branle, et certains éléments tendent même à le prouver. Des méthodes centralisées auraient représenté l'approche la plus directe pour geler les budgets de fonctionnement, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) calculant et fixant les plafonds pour les budgets de fonctionnement.

Les gels des salaires auraient également des effets propres à chaque ministère, principalement sous la forme de roulement du personnel et d'attrition. Contrairement à la limitation de la croissance des salaires de l'Examen stratégique et fonctionnel de 2012, ces gels de salaires ont imposé une croissance zéro pendant une période d'inflation élevée, ce qui équivaut à une réduction significative des salaires réels. En ce qui concerne la vente de sociétés d'État ou d'autres entreprises, le Groupe de travail a adopté une approche fondée sur des principes[xx].

De nombreux efforts entrepris pour orienter le travail du Groupe de travail Nielsen ont été soutenus par des tables de consultation et des groupes de travail ministériels associés. Les discussions sur les privatisations, par exemple, ont été menées par un groupe de travail ministériel dirigé par le président du Conseil du Trésor et soutenu par une équipe spécialisée du SCT[xxi].

Résultats

Économies budgétaires

Les premiers efforts déployés dans les années 1980 pour réduire les dépenses ou augmenter les recettes ont ralenti la croissance de la dette publique, mais pas de manière significative. Des efforts ultérieurs ont permis d'augmenter les recettes et de reconnaître que les réductions des dépenses ne pouvaient à elles seules combler les déficits considérables. Celaa mené à un examen productif du portefeuille de sociétés d'État[xxii].

Le Groupe de travail Nielsen a ciblé des économies budgétaires considérables dans l'administration à l'échelle du gouvernement. Ces cibles ont été annoncées dans le budget de 1985 et dans l'Exposé économique et financier de novembre 1984. Les éléments les plus importants étaient l'imposition de limites aux mécanismes d'indexation que les ministères utilisaient pour compenser l'inflation, ainsi que des réductions d'effectifs. La limitation des mécanismes d'indexation semble avoir supprimé environ 1,5 % à 2 % de la croissance structurelle du financement de base des ministères.

Groupe de travail Nielsen – Économies de gestion

	1985-1986	1987-1987	1990-1991
	(millions of dollars)		
Réduction des provisions pour inflation	233	528	915
Rationalisation de la fonction publique	0	150	480
Réduction des réserves pour éventualités	433	446	400
Gestion de l'encaisse	414	233	190
Gestion des biens immobiliers	105	310	50
Récupération des coûts	0	65	215
Sous-total	1 185	1 732	2 250
Réductions de novembre *(recettes fiscales exclues)*	1 007	931	1 150
Total	**2 192**	**2 663**	**3 400**

Source : Budget 1985

Des économies de programme encore plus importantes ont été annoncées. Elles ont eu pour effet de réduire les subventions et les aides directes dans un large éventail de domaines d'intervention du gouvernement. Ces changements ont été décrits comme un meilleur arrimage avec les marchés destinés à positionner le Canada pour une croissance économique plus forte.

Groupe de travail Nielsen – Économies de programmes

	1985-1986	1987-1987	1990-1991
Budget de mai 1985			
Économies budgétaires	*(millions de dollars)*		
Agriculture	50	50	50
Énergie, mines et ressources	152	933	1 125
Aide	0	50	0
Pêches et océans	0	25	25
Expansion industrielle régionale	100	150	150
Formation	78	0	0
Transport	75	200	600
Total partiel	455	1 408	1 950
Économies non budgétaires	65	74	0
Total des économies de programme	**520**	**1 482**	**1 950**
Exposé économique et financier de novembre 1984			
Budgétaire	2 187	2 061	2 050
Non budgétaire	625	500	500
Total partiel	2 812	2 561	2 550
Total des économies de programme	**3 332**	**4 043**	**4 500**

Source : Budget 1985

Changements à l'appareil gouvernemental

Diverses mesures ont été prises, notamment la privatisation des sociétés d'État, comme indiqué dans le budget de 1985. Consultez la section « Appareil gouvernemental » de l'aperçu des travaux du Groupe de travail Nielsen.

Leçons apprises

Leçon : Absence de perspectives diversifiées sur la gestion budgétaire.

Les entreprises et les lobbies économiques ont exercé des pressions en faveur de la relance et de la croissance économique pour résoudre le problème croissant de la dette. Les aides à l'infrastructure et à l'innovation industrielle ont contribué au déficit à un moment où les frais de la dette augmentaient (jusqu'en 1983). En l'absence de perspectives concurrentes, ce discours a conduit le gouvernement à annuler les augmentations d'impôts et à poursuivre les dépenses de relance[xxiii]. Les données rendues publiques par d'autres administrations laissaient croire que cette avenue ne permettrait pas de résorber le déficit. Le Business Council of Canada a présenté une série dissidente de propositions de réduction des dépenses qui n'était pas sans rappeler les coupes réalisées à la fin des années 1980[xxvi].

Effets sur les services offerts aux Canadiens :

Au début de cette période, les budgets ne traitaient pas des effets sur les services. Ils évoquaient indirectement des retards ou des réductions dans des « programmes utiles et souhaitables ».

Effets sur le fonctionnement et l'expertise du gouvernement :

Le ralentissement de la croissance des budgets de fonctionnement entraîné par la mise en place de plafonds pour les effectifs et les provisions pour inflation a eu pour effet de réduire la croissance des effectifs. Dans certains cas, les réductions ou les gels annoncés dans le budget étaient amplifiés en milieu d'année par l'Exposé économique et financier, ce qui rendait toute planification plus difficile pour les travailleurs. Les documents budgétaires n'abordaient guère les effets de cette situation sur la charge de travail des employés, leur moral ou leur départ.

Groupe de travail Nielsen sur l'Examen des programmes (1984-1986)

Nous n'allons pas nous laisser embobiner par une bande de fonctionnaires égocentriques et écervelés, habiles à manipuler les ministres comme des marionnettes. Nous allons leur donner à chacun un budget et des ordres à respecter, une chose qu'ils n'ont jamais même imaginée et qu'ils n'ont encore jamais faite. **Et s'ils n'y parviennent pas, ils recevront leur lettre de licenciement et une paire d'espadrilles.**

—Brian Mulroney, candidat à la direction du Parti progressiste-conservateur en 1983, avant de devenir premier ministre en 1984

Contexte

Le Groupe de travail ministériel sur l'Examen des programmes (le Groupe de travail Nielsen), dirigé par le vice-premier ministre Erik Nielsen, a été créé en 1984 par le premier ministre nouvellement élu Brian Mulroney, à une époque où la dette et le déficit du Canada étaient déjà considérables. Comme l'a noté l'ancienne greffière du Conseil privé, Jocelyne Bourgon : « Le déficit budgétaire du gouvernement a atteint 8,3 % du PIB en 1984-1985. Avec l'expansion rapide des dépenses de programmes et l'accroissement de la part des recettes consacrée au paiement des frais de la dette publique, cette dernière a augmenté en moyenne de 25 % par année entre 1980-1981 et 1984-1985, au point d'atteindre 43,2 % du PIB en 1984-1985[xxv]. [traduction] »

À la suite de la création officielle du Groupe de travail en septembre, le vice-premier ministre Erik Nielsen a entamé un ambitieux programme d'examens approfondis qui s'est étalé sur près de deux ans. L'effort a été prodigieux et a produit de nombreux volumes de recommandations, dans tous les secteurs.

Parallèlement à la Mise à jour économique et financière, le ministre des Finances a présenté le document *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique,* et a affirmé : « Ce document expose les fins que doit poursuivre notre nation[xxvi]. » Ce document proposait une vue d'ensemble utile des grands défis et des principales occasions à saisir dans chacun des principaux domaines examinés et il laissait entrevoir les champs d'enquête dans le viseur des discussions aux hauts niveaux de l'appareil. Il donnait également une idée de l'ampleur des recommandations futures.

La Mise à jour économique présentée en même temps prévoyait que l'Examen des programmes permettrait de mettre en œuvre des mesures de réduction des dépenses et de recouvrement des recettes d'une valeur de 4,2 milliards de dollars au cours des douze mois suivants. Sur ce montant, 700 millions de dollars étaient attribués à « une compression des frais généraux et de mesures de restrictions générales[xxvii]. »

Dans la section portant sur la mise en œuvre de la stratégie, on déclarait que les futures décisions sur les dépenses seraient prises dans un souci d'équité et d'ouverture, « tout en maintenant le système de sécurité sociale », et on affirmait qu'« [i]l n'existe aucun programme secret de réduction des dépenses[xxviii] », signalant que les conclusions du Groupe de travail seraient rendues publiques et soumises à un débat approfondi afin de bâtir un consensus national.

Cependant, l'évaluation critique de ces conclusions par le public n'a jamais eu lieu. Bien que plusieurs volumes aient été produits et rendus publics par le Groupe de travail, les délibérations

internes du Cabinet n'ont pas été rendues publiques. Des témoignages anecdotiques suggèrent que les décisions prises en coulisses ne répondaient généralement pas aux recommandations, mais plutôt aux objectifs politiques priorisés par les ministres[xxix]. Lorsque des discussions ont eu lieu au cours de l'année 1985 (notamment lors d'une conférence des premiers ministres en février, puis lors d'une conférence économique nationale en mars), on n'a pas trouvé de solutions ou de consensus, même si tous s'accordaient sur le problème de l'aggravation de la conjoncture économique[xxx]

Le 11 mars 1986, le Groupe de travail Nielsen a publié ses rapports finaux, qui appelaient à des réductions substantielles des subventions, à des réductions des dépenses, à des changements à l'appareil gouvernemental et à des privatisations représentant une valeur de 7 à 8 milliards de dollars.

Au cours de cette période, le vice-premier ministre Nielsen, considéré comme un confident très proche du premier ministre Mulroney, s'est embourbé dans des scandales politiques, aggravés par son extrême méfiance à l'égard des médias et son refus persistant de répondre aux questions. En 1986, Nielsen a été contraint de démissionner de son poste de ministre et, en 1987, il a complètement quitté la politique. Il a publié, en 1989, une autobiographie intitulée *The House Is Not a Home*[xxxi].

Résumé des mesures prises

1984	• En novembre, Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique est publié parallèlement à l'Exposé économique et financier. Ce document relève un grand nombre de domaines stratégiques clés, de défis, de questions et d'orientations dont il faudra tenir dans le cadre de l'examen qui suivra. • L'*Exposé économique* et financier publié au même moment comporte plusieurs annonces de restriction des dépenses, notamment : ◆ des réductions de la rémunération du premier ministre et des ministres, de 15 et 10 % respectivement sur deux ans; ◆ des réductions dans les dépenses parlementaires. ◆ La taxe fédérale sur les ventes est augmentée de 1 % (à partir d'octobre 1984). ◆ Le taux de cotisation à l'assurance-chômage (aujourd'hui l'assurance-emploi) doit rester relativement limité au taux minimum requis par la loi.
1985	• Le budget de 1985 commence à annoncer les résultats préliminaires de l'examen réalisé par le Groupe de travail Nielsen, notamment : ◆ l'engagement à revoir l'« ensemble complexe de subventions, d'encouragements fiscaux, de programmes de garantie de prêts et d'autres mécanismes permettant de subventionner les investissements des entreprises » afin d'empêcher les promoteurs des projets de cumuler des incitatifs provenant de plusieurs programmes; ◆ un recentrage dans le cadre de la nouvelle stratégie du marché du travail afin de faire correspondre les programmes de formation fédéraux aux besoins du marché du travail de l'époque; ◆ une nouvelle stratégie de développement des produits pour l'agriculture; ◆ la suppression de 15 000 emplois dans la fonction publique au cours des six années suivantes;

Résumé des mesures prises	
1985	◆ un examen des sociétés d'État afin d'identifier celles qu'il convient de vendre ou de rationaliser. Parmi les entreprises identifiées comme devant être vendues figurent la Société des transports du Nord Limitée, Téléglobe Canada, Arsenaux canadiens Limitée et la Corporation de développement du Canada. Le budget de 1985 décrit comment cet examen particulier serait soutenu par un secrétariat spécial et guidé par des principes de haut niveau (page 30 du budget de 1985). ◆ Les pensions des députés de la Chambre des communes et des sénateurs seront réexaminées, on mettra fin à l'indexation complète de ces pensions. ◆ L'indexation des prestations de la Sécurité de la vieillesse et des allocations familiales est plafonnée à 3 % par an.

Base de l'examen

Toutes les dépenses publiques, y compris le Programme d'assurance-chômage.

Portée

Dans le cadre de l'Examen des programmes réalisé par le Groupe de travail Nielsen, tous les programmes étaient considérés comme faisant partie de la portée des travaux afin « [...] d'éliminer les activités inutiles, de supprimer les chevauchements et d'accroître l'efficacité des activités de l'État afin d'améliorer le service au public ». Cependant, les documents budgétaires publiés à l'époque indiquaient que le filet de sécurité sociale ne subirait pas de coupes défavorables.

Selon le document *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique de 1984*, l'objectif de l'examen consistait à :

1. résorber le déficit;
2. éliminer les obstacles à la croissance du secteur privé;
3. favoriser une expansion des investissements, de la R et D et des exportations, en accordant une importance particulière à la petite et moyenne entreprise.

Pour ce faire, la portée des travaux du Groupe de travail Nielsen comprenait « les quatre piliers de la croissance du secteur privé » :

1. la R et D, l'innovation et la diffusion de la technologie;
2. les marchés extérieurs et le financement des exportations;
3. les investissements du secteur privé;
4. le marché du travail et les ressources humaines.

Par ailleurs, une attention particulière a été accordée aux efforts visant à trouver la meilleure façon de s'adapter aux changements économiques et technologiques, ainsi qu'à l'analyse des dimensions régionales de la croissance et de la compétitivité. L'examen devait également porter sur le rôle direct du gouvernement dans l'économie en ce qui concerne la réglementation et l'intervention, et se concentrer spécifiquement sur la politique énergétique en tant que domaine prêt à faire l'objet d'un examen approfondi.

Le document de présentation du programme, Une nouvelle direction pour le Canada : Un programme de renouveau économique, publié en 1984 prenait la forme d'un document de discussion utile qui exposait les principales considérations dans chacun des domaines de politiques examinés.

Méthode

Les groupes d'étude avaient pour mandat d'inventorier les programmes gouvernementaux et de s'arrêter en particulier à ceux qui faisaient double emploi, qui donnaient lieu à du gaspillage ou qui comportaient des lacunes. Nous espérons que les propositions présentées par les groupes d'étude au Groupe de travail vont permettre l'établissement d'un régime qui, premièrement, soit plus simple à comprendre et plus accessible aux Canadiens et, deuxièmement, **contribue davantage à la réalisation des objectifs économiques et sociaux du pays**.

—*Introduction au processus d'examen des programmes*, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, 1986

Qualifié d'« examen le plus complet et le plus détaillé des programmes gouvernementaux jamais réalisé par un gouvernement canadien [traduction] » dans le budget de 1985[xxxiii], l'exercice a été mené principalement par Erik Nielsen (président), avec le soutien de Michael Wilson, ministre des Finances, Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor, et John Crosbie, ministre de la Justice. Il existait également un Comité consultatif du secteur privé présidé par Phillip Aspinal, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés[xxxiv].

Le Groupe de travail Nielsen comptait 19 ou 20 équipes d'étude organisées en fonction des secteurs de programmes. Chaque équipe comptait entre 6 et 20 personnes des secteurs public et privé. Des fonctionnaires ont été détachés auprès du Groupe de travail en fonction des besoins. Les participants du secteur privé n'étaient pas rémunérés. Les secteurs de programmes ont été examinés de manière séquentielle. À tout moment, jusqu'à cinq équipes étaient en fonction. Chaque équipe d'étude a mis entre trois et quatre mois pour rédiger son rapport. Les équipes ont fait rapport au Comité consultatif du secteur privé et au Comité des ministres au fur et à mesure de l'achèvement des examens.

Les équipes d'étude avaient un certain degré d'autonomie. Chaque équipe cherchait à répondre à des questions communes, mais les équipes ne se sont pas limitées aux méthodes utilisées dans les exercices d'évaluation antérieurs ni à des questions qui auraient simplement confirmé les résultats d'évaluations existants. Les équipes cherchaient à répondre à des questions comme :

- Pourquoi ce programme est-il nécessaire?
- Qui en bénéficie?
- Pourquoi le gouvernement doit-il fournir le bien ou le service?
- Le programme fait-il double emploi avec une autre activité ou un autre instrument du gouvernement, comme une dépense fiscale ou un règlement?

Les recherches montrent que les équipes d'étude du Groupe de travail Nielsen ont souvent trouvé des raisons de critiquer les données d'évaluations existantes mises à leur disposition. L'une des raisons pourrait être la nature de haut niveau de ces champs d'enquête, ainsi que le fait que de nombreuses évaluations existantes au sein des ministères n'étaient pas récentes et avaient été préparées pour répondre à des questions totalement différentes, dans des contextes politiques tout aussi différents.

Lorsque les équipes d'étude du Groupe de travail Nielson soulevaient que les évaluations existantes n'apportaient pas de réponses aux questions posées, il arrivait souvent qu'on omette de mentionner, dans la couverture médiatique de l'époque, que ces évaluations **n'avaient pas été conçues pour répondre aux questions à l'étude**[xxxv]**.** En outre, les évaluations utilisées dans le cadre de l'examen du Groupe de travail Nielson n'étaient pas soumises à l'approbation du contrôleur général ou de son bureau, qui avait été créé en 1978 en tant qu'entité distincte relevant du Conseil du Trésor et responsable de l'évaluation des programmes[xxxvi].

Les options de désinvestissements ont été examinées et soutenues par le Groupe de travail sur la privatisation, dirigé par un haut fonctionnaire du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce groupe de travail a élaboré un plan d'action pour la privatisation en tenant compte de six principes pour la préparation des options [xxxvii].

Processus

Le Groupe de travail Nielsen comptait 19 ou 20 équipes d'étude organisées en fonction des secteurs de programmes. Chaque équipe comptait entre 6 et 20 personnes des secteurs public et privé. Des fonctionnaires ont été détachés auprès du Groupe de travail en fonction des besoins. Les participants du secteur privé n'étaient pas rémunérés. Les secteurs de programmes ont été examinés de manière séquentielle. À tout moment, jusqu'à cinq équipes étaient en fonction. Chaque équipe d'étude a mis entre trois et quatre mois pour rédiger son rapport. Les équipes ont fait rapport au Comité consultatif du secteur privé et au Comité des ministres au fur et à mesure de l'achèvement des examens.

Résultats

Économies budgétaires

Alors que l'ensemble des recommandations du Groupe de travail Nielsen ciblaient des économies potentielles de l'ordre de 7 à 8 milliards de dollars, les dépenses de programmes discrétionnaires n'ont diminué que de 530 millions de dollars en 1986-1987. Il s'agissait néanmoins de la première baisse absolue des dépenses de programmes totales en deux décennies[xxxviii].

Effectifs

- On a visé des réductions significatives des effectifs par l'entremise d'une réduction des budgets salariaux. Le budget de 1985 prévoyait expressément une réduction de 2 % à partir de 1986-1987, puis de 1 % par an jusqu'en 1990-1991. On prévoyait de réduire les effectifs de 15 000 équivalents temps plein (ETP) au cours de cette période.

Changements à l'appareil gouvernemental

- Bien que le Canada ait annoncé son intention d'examiner ses options de désinvestissements dans l'Exposé économique de novembre 1984, le budget de 1985 prévoyait la vente de plusieurs sociétés d'État avant la fin de l'année : Société des transports du Nord Limitée, Téléglobe Canada, Arsenaux canadiens Limitée et la participation fédérale dans la Corporation de développement du Canada.
- D'autres sociétés et entités qui ne servaient plus la politique publique ont été liquidées par des moyens législatifs ou par d'autres moyens : Société canadienne des paris sportifs, Loto Canada Inc. et Canagrex.
- D'autres organisations inactives ont été liquidées par la voie législative : Uranium Canada Limitée, Les Associés Mingan Ltée, Société San Sebastiano, CN (West Indies) Stemships Ltd. et St. Anthony Fisheries Ltd.

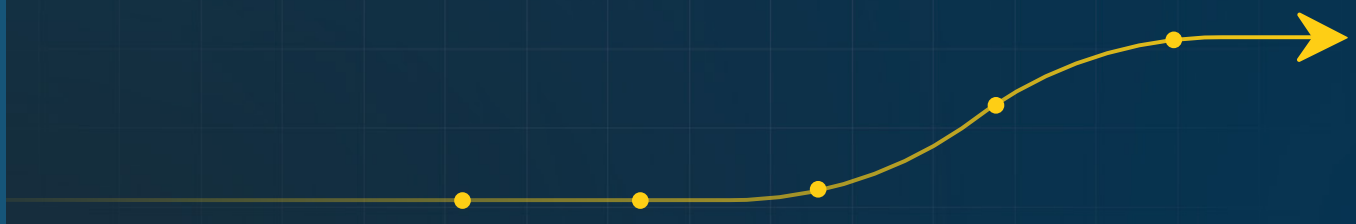
Leçons apprises

Les réformes ambitieuses nécessitent un engagement et une volonté politiques aux plus hauts niveaux, l'exploitation des meilleures connaissances disponibles dans le secteur public et la recherche des consensus et des soutiens nécessaires pour garantir une mise en œuvre réussie. **La mise en œuvre est la véritable mesure de la réussite d'une décision politique**. Ces leçons seront mises à profit dans les années à venir [traduction].

—L'honorable Jocelyne Bourgon, C.P., O.C.

Le Groupe de travail Nielsen a causé l'émergence d'un nouveau scepticisme à l'égard de l'évaluation des programmes, et ce à plus d'un titre. Les consultations menées par le Groupe de travail dans les différents ministères fédéraux ont révélé une méfiance générale à l'égard de l'évaluation des programmes. Le rapport du Groupe de travail affirme sans ambages que « [d]e nombreux groupes d'étude ont constaté que les résultats de la plupart des évaluations de programme auxquelles procèdent régulièrement les ministères ne leur avaient été d'aucune utilité. »

Le Groupe de travail a conclu que les évaluations de programmes avaient tendance à être intéressées, parce qu'elles étaient généralement parrainées par des sous-ministres qui avaient un intérêt direct dans le résultat, et parce qu'elles avaient tendance à être formatives plutôt que sommatives. La critique de l'évaluation des programmes est également venue du côté conservateur de l'échiquier politique. David Zussman, qui a supervisé la transition entre le gouvernement progressiste-conservateur et le gouvernement libéral en 1993, a écrit que les évaluations avaient tendance à entraîner des changements dans les formulaires officiels et les justifications des programmes, mais n'avaient généralement pas permis d'améliorer les programmes eux-mêmes[xl].



L'ère post Nielsen (1986-1993)

> Nous avons au Canada un problème grave : une dette publique importante et croissante. Pendant le temps que durera la présentation de mon budget, cette dette augmentera de $3 millions. À la même heure demain, la dette aura augmenté de $80 millions. Dans deux semaines, elle se sera accrue de plus de $1 milliard.
>
> —Michael Wilson, ministre des Finances, Le discours du budget, 1989[xli]

Contexte

Après les rapports du Groupe de travail Nielsen, la nécessité de limiter les dépenses a continué de s'intensifier. Entre 1985 et 1987, des réductions générales et des initiatives de gestion ont été lancées presque chaque année. Elles étaient parfois accompagnées de hausses d'impôts pour augmenter les recettes. Ces mesures avaient commencé à stabiliser les déficits fédéraux, mais la conjoncture économique est demeurée passablement défavorable à la fin de la décennie et elle était sur le point de s'aggraver considérablement.

Ainsi, en 1986, alors même que les équipes d'étude du Groupe de travail Nielsen terminaient leurs rapports, le gouvernement a annoncé d'importantes réductions des dépenses et des coupes générales, dans le cadre de son programme économique, avec l'objectif ambitieux de rétablir « l'équilibre de nos finances d'ici la fin de la décennie[xlii] ». Il n'allait pas atteindre cet objectif.

En 1990, l'inflation persistante des années 1970 et 1980 avait porté l'indice des prix à la consommation à un niveau près de quatre fois supérieur à celui de 1970[xliii]. En février 1990, le Plan de contrôle des dépenses a été présenté dans le budget fédéral avec l'objectif de réduire le déficit de moitié à l'horizon 1993-1994 sans augmenter les impôts. Le plan excluait « des programmes de soutien du revenu des personnes âgées, des familles et des anciens combattants, de l'assurance-chômage, ainsi que du programme de péréquation et des versements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces à revenus plus faibles[xliv] ».

L'aggravation de la crise mondiale et la hausse des taux d'intérêt ont poussé les objectifs budgétaires encore plus loin, et des institutions multilatérales comme le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que les milieux d'affaires canadiens, ont multiplié les appels à l'action. Au début des années 1990, les sondages d'opinion montraient que les Canadiens étaient très préoccupés par le déficit et l'économie[xlvi] et que la confiance envers le premier ministre et envers sa capacité à redresser l'économie était très faible[xlvii].

Dans le budget de 1991, le Plan de contrôle des dépenses a été prolongé jusqu'en 1994-1995[xlviii]. Ce budget exprimait également l'intention du gouvernement de légiférer sur les dépenses, par l'entremise de la Loi limitant les dépenses publiques adoptée en 1992. À l'époque, la Loi imposait des limites obligatoires à quelque 85 % des dépenses de programmes. Toute dépense dépassant ces limites devait être compensée[xlix]. Les limites de dépenses ont encore été resserrées dans le budget de 1992 pour tenir compte du financement intégral des pensions et de la restructuration du régime d'allocations familiales[l].

Le Plan de contrôle des dépenses reposait également sur la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette de 1992. Cette loi a créé le compte de service et de réduction de la dette. On y a aussi enchâssé la règle selon laquelle tous les revenus nets de la TPS, les produits des privatisations et les dons seraient entièrement utilisés pour payer les intérêts de la dette nationale et, à terme, la dette elle-même[li]. La Loi a été abrogée en 2003.

Lorsque la récession s'est installée en 1991-1992, le gouvernement a continué à éprouver de la difficulté à juguler l'augmentation de son déficit budgétaire en dépit des restrictions budgétaires, notamment en réduisant les budgets de fonctionnement des ministères et en gelant les salaires de la fonction publique en réaction aux pressions inflationnistes exercées sur les salaires[lii]. Les négociations avec le principal syndicat, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), ont été rompues en 1991, et le syndicat a appelé à une grève nationale, la plus grande grève nationale d'un seul syndicat. La grève a été interrompue par une loi de retour au travail.

Le déficit budgétaire a continué de se creuser au début des années 1990, au point d'atteindre 5,6 % du PIB en 1992-1993. À la fin de 1993, le ratio de la dette par rapport au PIB du Canada atteignait 64 %. Le service de la dette fédérale absorbait alors environ 35 % des recettes du gouvernement du Canada, comparativement à 11 % en 1974-1975.

Entre 1984 et 1993, le gouvernement a procédé à vingt-deux coupes budgétaires, en grande partie en réponse à l'évolution des perspectives budgétaires[liii]. Le premier ministre Mulroney a démissionné en février 1993 avec le taux d'approbation le plus bas depuis le début des sondages dans les années 1940[liv]. Lors des élections de l'automne 1993, le Parti progressiste-conservateur est passé de 156 à 2 sièges et a perdu son statut de parti officiel. Les libéraux ont remporté une victoire électorale décisive sous la direction du premier ministre Jean Chrétien, en gagnant 177 circonscriptions. Il s'agissait là de l'une des plus fortes majorités de l'histoire des élections fédérales.

Résumé des mesures prises

1986	• Le budget annonce des réductions de salaire pour le premier ministre, les ministres et les sénateurs. • Il annonce également le gel des augmentations annuelles des salaires des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et du personnel politique équivalent. Tous les autres cadres sont soumis à un plafond d'augmentations salariales de 2 % et à un système d'augmentations basées sur le mérite. • Une réduction générale de 2 % est appliquée à tous les programmes non législatifs. • Les coûts de fonctionnement sont réduits de 500 millions de dollars dans l'ensemble des ministères. • Le budget prévoit une réduction des dépenses d'aide internationale et de défense, y compris un gel des budgets de fonctionnement. • Privatisation de sociétés d'État et élimination de plusieurs subventions[lv].
1987	• Invoquant la baisse des prix du pétrole et des céréales, le gouvernement ne propose pas de nouvelles réductions substantielles des dépenses cette année-là. Il met plutôt l'accent sur de nouveaux changements fiscaux, notamment sous la forme d'augmentations. • Le budget reporte 200 millions de dollars des niveaux de dépenses de défense pour une année financière, et il limite encore plus les dépenses dans le portefeuille de l'aide internationale en procédant à « des modifications de la gestion de l'encaisse et de nos pratiques de déclaration internationale ».

Résumé des mesures prises	
1986	• Le budget annonce des réductions de salaire pour le premier ministre, les ministres et les sénateurs. • Il annonce également le gel des augmentations annuelles des salaires des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et du personnel politique équivalent. Tous les autres cadres sont soumis à un plafond d'augmentations salariales de 2 % et à un système d'augmentations basées sur le mérite. • Une réduction générale de 2 % est appliquée à tous les programmes non législatifs. • Les coûts de fonctionnement sont réduits de 500 millions de dollars dans l'ensemble des ministères. • Le budget prévoit une réduction des dépenses d'aide internationale et de défense, y compris un gel des budgets de fonctionnement. • Privatisation de sociétés d'État et élimination de plusieurs subventions.
1988	• Le budget annonce un engagement à ramener la croissance de la dette nationale à un niveau inférieur à celui de l'économie d'ici à 1990-1991. • Il réduit les dépenses ministérielles non législatives de 300 millions de dollars à partir de 1989-1990. • Grâce aux succès modestes obtenus dans la maîtrise de la dette, le gouvernement réinvestit dans des domaines hautement prioritaires, notamment dans de nouveaux programmes de développement régional et dans le financement de la science et de la technologie, et il accorde des fonds supplémentaires pour la défense[lvi].
1989	• Le budget d'avril annonce plus de réductions des dépenses et des augmentations d'impôts et annonce l'intention du gouvernement d'instaurer une taxe fédérale sur les ventes à partir du 1er janvier 1991. Cette taxe sera connue sous le nom de « taxe sur les produits et services » (TPS). • Les mesures liées aux dépenses sont attribuées à un Comité du Cabinet sur l'examen des dépenses qui a mené des délibérations au cours des trois mois précédents. • Les mesures comprennent le report de dépenses prévues pour la défense, ce qui entraîne la fermeture ou la réduction de la taille de 14 bases et stations militaires, ainsi qu'une réduction de la taille des forces armées et des effectifs civils. Un projet d'achat de sous-marins est également abandonné[lvii]. • On réalise également des coupes dans l'aide publique au développement, le service de transport de passagers de VIA Rail, le développement régional et les activités du gouvernement. • En décembre, le président du Conseil du Trésor annonce des économies de 1,4 milliard de dollars sur les trois prochaines années. Ces économies passent notamment par un gel des travaux de construction du gouvernement fédéral à Ottawa et par des restrictions sur les déplacements des députés et des fonctionnaires. Certains restaurants parlementaires sont fermés, deux avions à réaction du gouvernement sont vendus et certains organismes sont fusionnés ou éliminés[lviii]. • L'annonce de décembre étend par ailleurs la limite de croissance de 2 % aux coûts de fonctionnement et d'entretien non salariaux des ministères[lix].

Résumé des mesures prises	
1990	• Le budget de 1990 annonce le Plan de contrôle des dépenses, qui s'étalera sur deux ans. Ce plan exclut les programmes de soutien du revenu des personnes âgées, des familles et des anciens combattants, l'assurance-chômage, ainsi que le programme de péréquation et les versements du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces à revenus plus faibles. Il vise à réduire le déficit de moitié à l'horizon 1993-1994 sans augmentation des impôts[lx]. • La croissance des paiements au titre du Régime d'assistance publique du Canada aux « provinces en bonne posture financière » est plafonnée à 5 % par an, pendant deux ans. • La croissance des dépenses au chapitre de la défense et de l'aide internationale est limitée à 5 % en raison de la base de dépenses plus faible imposée l'année précédente. • Les dépenses totales pour les programmes autres que ceux qui ont été exemptés ou plafonnés sont réduites de 800 millions de dollars supplémentaires par rapport à l'année en cours. • On met fin au projet d'extraction de sables bitumineux OSLO, au Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada et au projet de brise-glace Polar 8. • La TPS (qui n'est pas encore en vigueur) est désignée comme un élément clé de l'effort de réduction du déficit.
1991	• Le budget de février annonce un nouveau « Plan de reprise économique », qui prolonge le Plan de contrôle des dépenses annoncé précédemment (1990). On impose des limites aux dépenses des programmes[lxi] en vertu d'une nouvelle *Loi limitant les dépenses publiques* et on crée un Fonds de service et de réduction de la dette dans lequel on versera toutes les recettes de la nouvelle TPS afin de réduire la dette. • Le budget annonce également l'établissement d'objectifs nationaux en matière d'inflation, avec une cible de 2 % à l'horizon 1995. • Le budget a pour effet de geler les salaires dans la fonction publique[lxii], ce qui participe au soulèvement de la première grève nationale de l'AFPC (septembre), à laquelle le gouvernement met fin à l'aide d'une loi de retour au travail[lxiii]. • Le nombre de cadres supérieurs est réduit de 10 %. • Les dépenses en capital et les budgets de fonctionnement non salariaux sont gelés aux niveaux de 1990-1991 et limités par la suite.
1992	• Dans le budget de février, le gouvernement s'engage à réduire les dépenses d'un milliard de dollars en 1991-1992 et de 7 milliards de dollars sur cinq ans. Les économies prévues doivent être utilisées pour des réductions d'impôts. • Il annonce également que 46 organismes fédéraux seront éliminés, fusionnés ou privatisés, ou que leur création sera reportée. • Le Plan de contrôle des dépenses est élargi, mais les transferts aux provinces sont exemptés. • On annonce des réductions supplémentaires de 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour le ministère de la Défense nationale (MDN).

Résumé des mesures prises	
1992	• Les budgets de fonctionnement non salariaux des ministères sont réduits de 3 %. • Les budgets de communication sont réduits, puisque l'on souhaite mettre en place une « politique d'édition ramenée à l'essentiel » qui vise à réduire le nombre de publications gouvernementales. • De nombreux programmes de subventions et de contributions sont réduits d'environ 10 %. • Le premier ministre et les ministres subissent une réduction supplémentaire de 5 % de leur salaire. • On poursuit les efforts de privatisation, qui touchent cette fois la Société coopérative de l'énergie et l'Administration des services de dosimétrie. On annonce aussi qu'on procédera à des évaluations dans les cas de la Société de développement du Cap-Breton, du Centre d'essai des véhicules automobiles de Blainville et de la Monnaie royale canadienne. • En décembre, on annonce la réduction du financement du développement régional de 10 % au cours des deux prochaines années. Ce changement sera prolongé dans le budget du printemps suivant. Le gouvernement annonce son intention de ne pas renouveler les ententes de développement économique et régional dans les secteurs de la sylviculture et de l'exploitation minière. • Les subventions de fonctionnement de la Société Radio-Canada (SRC/CBC) et de VIA Rail sont réduites de 150 millions de dollars au cours des deux années suivantes. • Le taux de prestation de l'assurance-chômage est gelé à son niveau actuel.
1993	• Le budget du printemps annonce une réduction des budgets de fonctionnement des ministères de 300 millions de dollars supplémentaires pour chacune des deux années suivantes, pour atteindre 1,2 milliard en 1997-1998. Dans ses remarques, le ministre des Finances, Don Mazankowski, reconnaît que les coupes sont « importantes » et qu'il y aura une réduction des niveaux de service, « ainsi que la fermeture de certains bureaux et points de service ». Il souligne également que « le gouvernement fédéral devra employer moins de gens. » • Les dépenses de défense sont gelées et le financement des conseils de recherche est limité à une croissance annuelle de 1,5 %. • L'aide au logement social fournie par la SCHL est également gelée à environ 2 milliards de dollars par an. • En décembre, le gouvernement annonce de nouvelles réductions de dépenses dans son Énoncé économique. On annonce le gel des salaires des fonctionnaires en 1993 et en 1994 et une réduction des budgets de fonctionnement du gouvernement de 3 % en 1993-1994. • La série d'annonces de décembre vise également un gel des prestations d'assurance-chômage, qui passe par la réduction du taux de 60 % à 57 % pour tout nouveau bénéficiaire, et ce pour les deux prochaines années.

Base de l'examen

Toutes les dépenses publiques, y compris l'assurance-chômage, à différents moments.

Les programmes couverts par le Plan de contrôle des dépenses ne représentaient que 40 % des dépenses. Le budget de 1991 prévoyait que les programmes exemptés augmenteraient de 3,9 % en moyenne au cours de la période visée par le budget.

Portée

Les examens qui ont suivi ceux du Groupe de travail Nielsen étaient souvent réalisés sur une base ponctuelle en réaction à des variations économiques d'une année à l'autre.

Bien que certains secteurs ou portefeuilles puissent être exemptés de l'examen des dépenses, comme l'ensemble des filets de sécurité sociale qui sont restés largement intacts jusqu'au milieu des années 1980, les restrictions ont été appliquées de manière incohérente dans ces diverses activités de dépenses, et il n'y a eu que très peu de débats publics sur la prise de décisions, voire aucun. Les décisions en matière de dépenses prises une année étaient parfois entièrement annulées, comme ce fut le cas pour les enveloppes de défense et d'aide internationale tout au long de la période.

Méthode

Processus

Le budget de 1989 mentionne le Comité du Cabinet sur l'examen des dépenses, mais on ne dispose que de très peu d'informations publiques sur le fonctionnement de ce comité.

La description détaillée des réductions figurait généralement dans le Budget principal des dépenses de l'année correspondante, mais on fournissait des résumés dans les documents budgétaires, qui étaient à l'époque composés de l'exposé du budget et des documents budgétaires.

Résultats

Économies budgétaires

Entre 1986-1987 et 1993-1994, des économies budgétaires de plus de 75 milliards de dollars (en dollars courants) ont été planifiées ou mises en œuvre. Au début de cette période, certaines économies proposées ont été compensées par une augmentation des dépenses, notamment lorsque des programmes législatifs comme les régimes de stabilisation des revenus agricoles subissaient des pressions. La valeur absolue de ces économies cumulées a dépassé celle des initiatives mises en œuvre dans le cadre de l'Examen des programmes de 1994.

Effectifs

Le budget de 1991 indique que 12 000 ETP ont été abolis entre 1984-1985 et 1990-1991, ce qui est inférieur à la réduction de 16 000 ETP prévue dans le budget de 1988. Le budget suivant indiquait qu'on s'attendait à la suppression de 6 000 ETP supplémentaires en raison des limites imposées aux budgets de fonctionnement. Au total, 18 000 ETP ont été supprimés dans les principales activités du gouvernement avant l'Examen des programmes de 1994.

Les différentes séries de réductions ou de gels qui ont été imposées ont entraîné des réaménagements des effectifs, mais leur principal effet sur les effectifs de la fonction publique a probablement été le déclenchement de la grève de l'AFPC de 1991, une première historique[lxiv], attribuée en grande partie aux efforts de réduction du déficit qui avaient gelé les budgets salariaux et la croissance des salaires et avaient entraîné des pertes d'emplois[lxv]. Le gouvernement a imposé une loi de retour au travail après quelques semaines.

En 1993, le ministre des Finances de l'époque, Don Mazankowski, a reconnu que les réductions étaient « importantes » et qu'il y aurait une diminution des niveaux de service, « ainsi que la fermeture de certains bureaux et points de service ». Il a également souligné que « le gouvernement fédéral devra employer moins de gens ».

Changements à l'appareil gouvernemental

Privatisations de Télésat et de Nordion International en 1990.

Leçons apprises

« Nous en arrivons donc à reconnaître que la dette invisible et l'inflation visible minent la confiance du public. Il est beaucoup plus compliqué de lutter pour la maîtrise des dépenses que d'approuver de nouveaux programmes ou l'élargissement de programmes existants. Les ajouts sont toujours plus excitants. Malheureusement, il peut toujours y avoir un prix à payer, sans qu'il soit jamais bien saisi. Toutefois, les récompenses que les restrictions budgétaires et la diminution des déficits permettent d'obtenir sont bien plus importantes, puisqu'il s'agit d'assurer la solidité de nos institutions démocratiques [lxvi] [traduction]. »

L'ancienne greffière Jocelyne Bourgon a résumé plusieurs leçons clés dans sa rétrospective de l'Examen des programmes et des examens précédents.

Leçon 1 : Un trop grand nombre d'objectifs augmente le risque d'échec.

L'élimination d'un déficit important est une entreprise de grande envergure. Une réforme budgétaire de l'ampleur de celle évoquée dans ce document touche tous les ministères et organismes du gouvernement, ce qui laisse peu de place à d'autres réformes ambitieuses.

Leçon 2 : La sensibilisation du public est nécessaire pour que les citoyens acceptent le sacrifice qui leur est demandé.

Moins le public est sensibilisé au problème, plus il est difficile de réduire les dépenses publiques et plus il faut de temps pour mettre une réforme budgétaire en œuvre.

Leçon 3 : Les compressions et les gels généralisés qui affectent les programmes et les services de manière indifférenciée ont des effets pervers considérables.

De telles réductions nuisent à la qualité des services publics, réduisent la quantité de services offerts en contrepartie du même niveau de contribution des contribuables et minent le moral des fonctionnaires. Au fil du temps, elles érodent la confiance des citoyens envers le gouvernement, le secteur public et les organisations publiques.

Leçon 4 : Les mesures d'efficacité ou les initiatives visant à « faire plus avec moins » ne sont pas des solutions viables pour éliminer un déficit de grande ampleur.

Elles peuvent aider au reclassement interne des priorités, mais rien ne remplace les choix à faire quant à l'importance relative des programmes gouvernementaux pour éliminer un déficit de grande ampleur. Il s'agit de revoir la position du gouvernement parmi les moyens collectifs des citoyens.

Leçon 5 : Agir rapidement permet d'éviter les imprévus.

Des facteurs externes échappant au contrôle du gouvernement peuvent le faire dévier de sa trajectoire. Chaque tentative ratée rend la suivante de plus en plus difficile. Une fois le processus entamé, il est préférable de viser l'équilibre budgétaire.

Effets sur les services aux Canadiens :

- La réduction de la taille de 14 bases et stations militaires ou leur fermeture, et la réduction de la taille des Forces armées canadiennes et des effectifs civils (1989).
- Le budget de 1993 a annoncé des coupes « importantes » et une réduction des niveaux de service, « ainsi que la fermeture de certains bureaux et points de service ».

Discours public entourant la situation budgétaire :

- Le discours politique dans les documents budgétaires et les annonces connexes a été de plus en plus dominé par les discussions entourant les dépenses et la situation budgétaire. L'état des finances du Canada a été une question politique de premier plan qui a attiré l'attention des Canadiens et, par extension, celle de leurs représentants élus. Les réductions des dépenses ont moins pris la population par surprise, mais la rigidité budgétaire a engendré des relations difficiles avec les syndicats et les personnes touchées par les réductions dans les programmes.

Examen des programmes (1994-1996)

En toute chose, ce qui importe d'abord, c'est de rétablir la confiance dans les autorités et les institutions gouvernementales. C'est ce que nous devons faire dans le contexte créé par la crise financière qui explique quelques-uns des remèdes amers que l'on trouve dans le budget que nous venons de déposer. C'est dans cette perspective que nous continuerons d'orienter les politiques du gouvernement tout au long de notre mandat.

L'objectif d'un bon gouvernement, ce n'est pas purement et simplement de réaliser des économies. Cet exercice obéit à une vision plus large, qui consiste à repenser et à réaménager le gouvernement face à des forces profondes, tant internes qu'externes, dont, entre autres choses, la réduction des dépenses. **Le processus de réforme que nous proposons reposera sur une vision évolutive du rôle du gouvernement fédéral dans la société, de ses relations avec ses vrais partenaires et de la mission dévolue à sa fonction publique** dans ce cadre.

—Marcel Massé, remarques à la Chambre sur l'Examen des programmes
Débats (Hansard) no 30 - Le 25 février 1994 (35-1) - Chambre des communes du Canada (noscommunes.ca)

Contexte

Avec le changement de gouvernement à l'automne 1993, à la suite de la victoire électorale écrasante des libéraux dirigés par Jean Chrétien, un nouveau consensus s'est dégagé sur l'urgence de prendre des décisions difficiles pour freiner les dépenses publiques et éliminer le déficit. Mais cela n'a pas nécessairement été immédiat.

À l'époque, l'inflation persistante des années 1970[i] et 1980 avait poussé l'indice des prix à la consommation à un niveau près de quatre fois supérieur à celui de 1970[lxvii]. Les frais de la dette ont atteint 35 % des revenus du gouvernement en 1993, comparativement à 11 % en 1974-1975. Les taux d'intérêt à long terme devaient s'établir en moyenne à 9,7 % en 1995[lxviii].

Dans le budget du ministre des Finances Paul Martin présenté en février 1994, le gouvernement s'engageait à adopter toutes les mesures proposées en 1993 et réaffirmait sa promesse électorale en faveur d'un objectif de déficit de 3 % du PIB en 1996-1997, mais renvoyait la formulation de propositions précises au budget suivant[lxix].

Face aux critiques concernant l'inaction du gouvernement et son incapacité à comprendre la gravité du problème, un changement majeur s'est opéré en coulisses, alors même qu'on préparait le terrain en vue de l'examen des programmes[lxx]. En janvier 1995, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, la situation économique du Canada a fait les manchettes à l'international lorsque le *Wall Street Journal* a écrit que le Canada était devenu « un membre honoraire du tiers monde[lxxi] » pour sa gestion de l'économie, et plus particulièrement pour le coût du service de sa dette. Cela a constitué un tournant majeur pour le gouvernement canadien : un puissant consensus public et politique s'est bâti au sujet de l'importance de la gestion du déficit.

Quelques mois plus tôt, le 18 octobre 1994, la Mise à jour économique avait été accompagnée d'un document intitulé *Un nouveau cadre de la politique économique*. Ce document public a servi de base à de vastes consultations auprès d'experts du secteur privé, et des audiences ont été organisées dans l'ensemble du pays afin que le Comité permanent des finances puisse formuler ses

propres recommandations au Parlement (ce qui s'est produit le 5 décembre 1994). Le ministre des Finances, Paul Martin, a été qualifié d'« architecte de l'approche la plus ouverte en matière de planification budgétaire que le ministère des Finances ait jamais entreprise[lxxii] [traducation] ».

Parallèlement à ces événements, le Secrétariat du Conseil du Trésor a dévoilé un nouveau système de gestion des dépenses (SGD) qui visait à mettre en œuvre une nouvelle approche de la gestion publique axée sur les résultats, ainsi qu'un contrôle strict des coûts. Ce système a formellement éliminé les réserves d'intervention centrales et intégré la prise de décisions sur les dépenses dans le processus budgétaire. Il a exigé des ministères qu'ils produisent des documents sur les perspectives de leurs programmes et de leurs dépenses afin que les comités permanents et le Parlement lui-même participent davantage au processus de budgétisation et d'estimation[lxxii].

Le budget de 1995 a été déposé le 27 février 1995. Il s'agissait du plus vaste ensemble de mesures dans un budget canadien depuis la démobilisation d'après-guerre. Dans le cadre de la promotion de ce budget, le ministre des Finances, Paul Martin, a déclaré, dans une boutade célèbre, que le gouvernement éliminerait le déficit quoi qu'il arrive [lxxiv].

L'Examen des programmes a également marqué un tournant pour la fonction publique fédérale. Comme l'a décrit l'ancienne greffière Jocelyne Bourgon :

L'Examen des programmes diffère de tous les exercices précédents par son approche, sa portée, son processus et ses principes directeurs. Il a été conçu pour éliminer le déficit en évaluant l'importance relative des programmes et des services du gouvernement dans le cadre budgétaire global. L'exercice consistait moins à déterminer ce qu'il fallait réduire qu'à déterminer ce qu'il fallait préserver[traduction].

L'Examen des programmes a eu des conséquences importantes pour la fonction publique, bien au-delà des impacts sur les effectifs, qui a vu la suppression d'environ 50 000 emplois au cours de cette période. C'est au cours de cette phase que le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, sous la direction de John Tait, a élaboré ce qui allait devenir le Code de valeurs et d'éthique dans le cadre d'une démarche de renouvellement[lxxvi].

Un an plus tard, dans son quatrième rapport au premier ministre, l'ancienne greffière Jocelyne Bourgon a parlé d'une « crise tranquille » dans la fonction publique : le recrutement de travailleurs talentueux était au point mort à l'issue d'années de gels budgétaires. De nombreux dirigeants qualifiés étaient partis et la fierté de servir s'était émoussée. La greffière a constaté la nécessité d'un renouvellement, à la fois pour attirer et retenir une nouvelle cohorte de dirigeants dans la fonction publique et pour créer la fonction publique de demain grâce à la modernisation de la prestation de services, au renforcement de la capacité stratégique et à l'amélioration des compétences et de la formation[lxxvii]. Intitulée à l'origine *La Relève*, l'initiative a été renommée Le Réseau du Leadership en 1997[lxxviii].

Il convient de noter que la conjoncture économique dans lequel s'inscrivait l'Examen des programmes était excellente au cours de la dernière partie des années 1990. L'économie des États-Unis était exceptionnellement forte, ce qui favorisait les exportations. La stratégie de stabilisation des prix de la Banque du Canada portait ses fruits : l'inflation canadienne était nettement inférieure à celle des États Unis, tout comme les taux d'intérêt à partir de 1996.

Résumé des mesures prises	
1993	• Le budget d'avril 1993 (le dernier du gouvernement conservateur) annonce des projets de suppressions visant 16 500 emplois supplémentaires sur cinq ans. • 300 millions de dollars sont retenus sur les réserves non affectées. • Les dépenses de défense sont gelées à leur niveau de 1994-1995. • La réduction du taux des prestations d'assurance-chômage est rendue permanente. Le taux reste à 57 %, même après avril 1995. • Les mesures présentées dans l'*Énoncé économique* de décembre et les réductions de dépenses proposées dans le budget sont incluses dans la *Loi no 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques*, qui a reçu la sanction royale le 2 avril 1993 et qui est entrée en vigueur par la suite.
1994	• ILe budget de 1994, présenté par le ministre des Finances Paul Martin en février, réaffirme la promesse électorale de son gouvernement de ramener le déficit à 3 % du PIB en 1996-1997. Le gouvernement libéral s'y engage à mener à bien les changements proposés par le gouvernement sortant. • Le budget annonce l'intention du gouvernement d'examiner et de réformer les principaux programmes de dépenses, en lançant notamment un examen des dépenses fédérales consacrées à la science et à la technologie, en plus de ceux visant l'aide étrangère et la politique de défense, qui ont déjà été annoncés [lxxix]. Il annonce également un examen de l'ensemble des conseils, organismes, commissions et organes consultatifs fédéraux afin d'en évaluer l'efficacité et de trouver des gains d'efficience. Les résultats de ces examens sont annoncés dans le budget suivant, en 1995. (Le lancement officiel de l'Examen des programmes a lieu quelques mois plus tard, le 18 mai 1994.) • Le budget prolonge également le gel des salaires des fonctionnaires et suspend les augmentations de salaire pendant deux ans. En parallèle, le budget annonce l'engagement du gouvernement à procéder à un examen du fonctionnement; si des gains d'efficacité sont trouvés, la durée du gel sera réduite[lxxx]. • Les subventions et contributions non législatives sont réduites de 5 % et les programmes concernés font l'objet d'un examen visant à réduire le financement global qui est fourni. • Le ministère des Transports est chargé d'examiner les possibilités de commercialisation de plusieurs activités, comme celles qui entourent la navigation aérienne, ainsi que les possibilités d'amélioration de l'efficacité du transport de surface des marchandises. • Les budgets des cabinets ministériels sont réduits et on envisage d'autres changements visant à réduire les dépenses du Parlement. • Le portefeuille de la Défense est de nouveau réduit, avec l'annulation du projet d'achat d'hélicoptères EH101, et le gouvernement annonce un nouvel engagement à réduire les dépenses de 1,9 milliard de dollars au cours des trois prochaines années, ce qui comprend la fermeture de bases et d'unités. • Les dépenses liées à l'aide internationale sont réduites de 2 %, puis gelées[lxxxi]. • Le 18 octobre 1994, la Mise à jour économique est accompagnée d'un document intitulé *Un nouveau cadre de la politique économique*, qui établit cinq priorités fondamentales pour le *gouvernementet* qui devient un document de discussion à l'appui de vastes consultations à l'échelle nationale dans les semaines qui suivent.

Résumé des mesures prises	
1995	• Le budget de 1995 présente les résultats de l'Examen des programmes. • Les économies proviennent principalement de 25,3 milliards de dollars de réductions cumulées des dépenses, soit près de sept dollars de réduction des dépenses pour chaque dollar d'augmentation des recettes fiscales. • Le budget crée plusieurs frais destinés au recouvrement des coûts, notamment des droits exigés pour les services d'immigration (975 dollars par adulte) et des droits exigés pour les services de citoyenneté. Il hausse le taux d'intérêt sur les paiements d'impôts en retard, ainsi que pour le Régime de pensions du Canada (RPC) et l'assurance-chômage. Il crée des mécanismes de recouvrement des coûts pour les services consulaires et les services de promotion du commerce, et il instaure des frais pour certains produits d'Environnement Canada. • Les économies les plus importantes sont réalisées à Transports Canada (1,4 milliard de dollars) et au MDN (1,6 milliard). • Transports Canada reçoit par ailleurs l'instruction d'éliminer la subvention annuelle de 560 millions de dollars accordée aux chemins de fer. Aussi, à l'avenir, les dispositions de la *Loi sur les transports nationaux* s'appliqueront aux céréales des Prairies. • D'autres réductions notables sont annoncées notamment dans l'enveloppe de l'aide internationale (550 millions de dollars), à Ressources naturelles Canada (600 millions), à Développement des ressources humaines (900 millions), à Pêches et Océans (200 millions), à Industrie Canada (900 millions), dans les organismes régionaux (550 millions) et à Agriculture Canada (450 millions). • Les dépenses de défense ont également diminué de 1,6 milliard de dollars sur quatre ans, sur la base d'un livre blanc sur la défense de 1994; ces diminutions s'ajoutent aux réductions annoncées en 1994. • La Garde côtière canadienne est intégrée au ministère des Pêches et des Océans (MPO) pour plus d'efficacité. En outre, le MPO et le ministère des Transports doivent rajuster leurs responsabilités respectives à l'égard des activités en eau douce et en mer afin de rationaliser leurs services. • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) reçoit l'instruction de consolider la production de chèques et les centres de données. • Santé Canada est appelé à rationaliser son réseau de services de laboratoire. • Les subventions aux activités de fret dans la région atlantique sont supprimées et les subventions à la production laitière et agricole sont réduites de 30 % sur deux ans. • Les subventions prévues par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* sont supprimées. • Les subventions aux industries culturelles sont réduites. Cela inclut les subventions postales pour les livres et les magazines canadiens. • Industrie Canada réduit les subventions et supprime les programmes ou services de développement industriel régional qui se recouvrent.

Résumé des mesures prises	
1995	• Le billet de 2 $ est remplacé par une pièce de monnaie. • À la suite de l'examen pancanadien des organismes, des conseils des commissions et des organes consultatifs, soixante-treize des organismes concernés sont dissouts et les quarante-sept autres sont restructurés et rationalisés. Ces décisions permettent de supprimer 665 postes pourvus par décret et des centaines de postes pourvus par nomination ministérielle et d'économiser environ 10 millions de dollars. • Le budget annonce que 45 000 emplois dans le secteur public (14 %) seront supprimés ou transférés vers le secteur privé. Cette annonce concerne notamment 6 000 postes au sein de Transports Canada. • À compter du 1er juillet 1996, le programme d'assurance-chômage est réformé afin de réduire sa taille globale d'au moins 10 %. • Le gouvernement annonce sa décision de ne pas proroger la *Loi limitant les dépenses publiques* entrée en vigueur en 1992. • Les détails de l'examen des dépenses par ministère ou domaine figurent dans le document budgétaire principal (pages 101 à 134).
1996	• Le budget du 6 mars prolonge l'Examen des programmes jusqu'en 1998-1999. • D'autres réductions sont appliquées aux subventions aux entreprises (produits laitiers, services postaux, VIA Rail, Énergie atomique du Canada limitée). On poursuit la privatisation et la commercialisation dans les cas où l'intervention du gouvernement fédéral n'est ni nécessaire ni efficace. On annonce aussi d'autres mesures de restriction touchant des programmes moins prioritaires. • Les dépenses de défense sont réduites de 200 millions de dollars supplémentaires en 1997-1998, puis de 600 autres millions l'année suivante. • L'enveloppe de l'aide internationale est réduite de 150 millions de dollars. • Dans ses prévisions, le budget comporte une « réserve pour éventualités » basée sur des hypothèses de planification. Le gouvernement s'engage à consacrer tous les fonds non utilisés à la réduction du déficit.
1997	• Les plus grandes annonces concernant les dépenses de programmes étant passées, le budget de 1997 commence à signaler un changement de cap; les objectifs de réduction du déficit ont surpassé les attentes pour chacune des années entre 1995 et 1997. • À ce stade, on estime que les mesures cumulatives ont permis d'éviter près de 89 milliards de dollars de nouvelle dette nette depuis 1994. Le ratio des dépenses de programmes par rapport au PIB a diminué pendant quatre ans et il devrait continuer de baisser pour atteindre 11,9 % en 1998-1999, soit son point le plus bas depuis 1949.

Base de l'examen

Le budget de 1995 indique que « [l]'Examen des programmes englobait près de 52 milliards (de dollars) de dépenses, sans compter les principaux programmes prévus aux termes de différentes lois ».

Portée

L'Examen des programmes englobait tous les ministères, tous les organismes relevant d'un ministre et tous les organismes relevant du Parlement par l'intermédiaire d'un ministre, y compris les organismes, les sociétés d'État ou les organismes quasi judiciaires.

L'examen s'est appuyé sur une approche basée sur les portefeuilles. Ainsi, les économies totales devaient provenir d'un portefeuille, mais la composition des contributions n'était pas nécessairement proportionnelle.

Méthode

> Le budget de 1995 [...] modifie en profondeur les opérations gouvernementales et leur fonctionnement. Il modifiera de façon permanente le fonctionnement de l'administration publique. **L'objectif est de repenser le rôle de l'État**, de sorte qu'il puisse s'acquitter de ses mandats sociaux et économiques de manière plus efficiente et plus durable. Pour ce faire, des réductions appréciables seront apportées au niveau des dépenses de programmes fédérales – non seulement pour limiter la croissance des dépenses, mais pour réduire considérablement les sommes affectées.
>
> —Budget de 1995

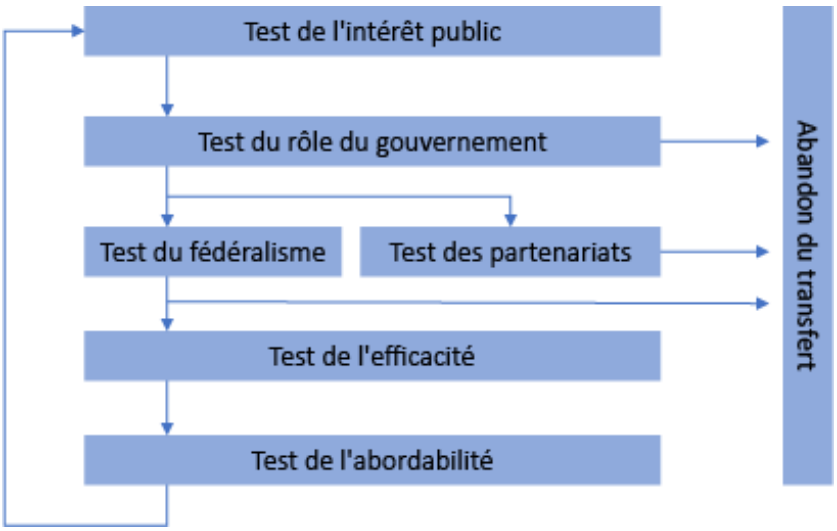
L'ancienne greffière Jocelyne Bourgon a écrit de nombreux articles sur l'Examen des programmes. Elle a fait remarquer que le modèle s'appuyait sur la collaboration entre les ministres et les sous-ministres pour arrimer la mise en œuvre des politiques aux choix politiques. Cette approche a également réduit le risque de conflits entre les intérêts des politiques et ceux de la fonction publique. Le modèle a été adapté grâce à une discussion impliquant les organismes centraux ainsi que le cabinet du premier ministre et celui du ministre responsable du renouvellement de la fonction publique.

Des examens des politiques ont été réalisés sur de multiples sujets, notamment les programmes sociaux et les transferts aux particuliers. Les résultats ont été intégrés progressivement dans l'Examen des programmes.

Les ministres et les sous-ministres étaient libres de procéder à leur propre examen et d'élaborer des propositions comme ils le souhaitaient, en tenant compte des différentes conditions et des différents contextes. Aucun objectif n'a été fixé à l'avance. Les objectifs n'ont été établis qu'après l'examen des propositions. Le processus d'examen a veillé à ne pas privilégier les premières soumissions par rapport à celles qui ont été soumises plus tard. Les ministères ont adopté des approches variées, mais tous ont suivi un ensemble commun de principes, ainsi que six tests interreliés, qui sont décrits dans un document que la greffière Bourgon a préparé en 2009 et que nous reproduisons ici.

1. Le programme ou l'activité continue t il à servir l'intérêt public?
2. Le gouvernement a t il un rôle légitime et nécessaire à jouer dans ce domaine ou cette activité de programme?
3 Le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié ou le programme devrait-il être réorganisé de concert avec les provinces?
4. Quels sont les programmes ou les activités qui devraient ou pourraient être transférés en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole?
5. Si le programme ou l'activité se poursuit, comment son efficacité pourrait-elle être améliorée?
6. L'ensemble des programmes et activités qui en résulte est-il abordable au vu des restrictions budgétaires? Si ce n'est pas le cas, quels programmes ou activités devraient être abandonnés?

On a continué d'utiliser ces tests pour la plupart des examens modernes ultérieurs afin d'évaluer les propositions de réaffectations ou de financement de nouvelles initiatives des ministères.



Gouvernance

Trois comités ont examiné les propositions des ministères.

1. Un **comité directeur**, composé de sous-ministres, faisait office de comité d'évaluation par les pairs. Ce comité de sous-ministres était présidé par la greffière et comprenait des sous-ministres expérimentés provenant du BCP, du ministère des Finances et du SCT, ainsi que de petits et grands ministères. Il était chargé d'exercer une fonction d'examen critique, et ses évaluations étaient communiquées à l'ensemble du Cabinet, et en particulier au ministre et au sous-ministre parrains.
2. Un **comité spécial du Cabinet** était chargé d'examiner les propositions et de dégager un consensus politique. Les membres de ce comité étaient soigneusement sélectionnés par le premier ministre afin d'assurer le contrôle politique des activités. L'honorable Marcel Massé, président du Conseil privé, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouvellement de la fonction publique, présidait ce comité.
3. Le **Cabinet plénier** (le premier ministre et ses ministres) tranchait les grandes questions et veillait à l'équilibre général et à la solidarité du Cabinet. Le premier ministre veillait à la discipline et au soutien politique des ministres, du groupe parlementaire et du parti au pouvoir.

Il existait également un petit secrétariat connu sous le nom de Secrétariat de l'Examen des programmes (SEP), qui relevait du sous-secrétaire du Cabinet.

Processus

Après la mise en place initiale du SEP au sein du BCP en mai 1994, les ministères ont disposé d'environ trois mois pour élaborer des propositions. Les plans d'action stratégiques devaient être soumis au SEP avant le 31 août. En juillet, le SEP a publié des lignes directrices visant à établir un format et des données communs pour les plans d'action. L'objectif était de faire en sorte que les décisions soient prêtes à être incluses dans le budget de 1995.

Au cours de l'automne 1994, les ministères ont préparé des plans d'action décrivant leurs priorités et leurs propositions stratégiques. Les ministères ont mis en place des coordinateurs de l'Examen des programmes pour faciliter les discussions horizontales.

Les plans ont été examinés par un comité de ministres chargé d'examiner les activités du gouvernement et d'aider le Cabinet à prendre des décisions éclairées.

La structure des comités et leur transparence ont permis aux ministres de se concentrer sur les fonctions d'examen critique et de recherche de consensus politiques. Par exemple, des retraites ministérielles ont été tenues en parallèle, à partir d'octobre, pour dégager des consensus politiques et intégrer les discussions dans la planification budgétaire. Le comité spécial du cabinet s'est réuni toutes les deux semaines, pendant une journée entière à chaque fois, de la mi-septembre à décembre. En décembre, il s'est réuni deux fois par semaine pour traiter de questions horizontales.

Les recommandations de l'Examen des programmes ont été présentées à l'occasion d'une retraite du Cabinet le 17 janvier 1995 consacrée à l'examen du budget de 1995. Les décisions ont été annoncées dans le budget de 1995 et ont été incluses dans la législation budgétaire.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a joué un rôle majeur dans l'établissement des objectifs de réduction budgétaire, les ministères ont réalisé leurs propres examens et formulé des recommandations de réductions aux organismes centraux, et le Cabinet, ainsi que les hauts fonctionnaires, ont joué un rôle de remise en question des recommandations formulées par les ministères.

Résultats

Les résultats complets de l'Examen des programmes sont bien décrits dans le document intitulé Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation, déposé à la Chambre des communes le 7 mars 1996. Ce rapport est un précurseur du rapport annuel *Des résultats pour les Canadiens et Canadiennes* dont la publication a commencé en 2000.

Économies budgétaires

Économies totales de 16,9 milliards de dollars sur trois ans à partir de 1995-1996.

Sur une période de trois ans et avant la date prévue, le Canada a éliminé un déficit budgétaire correspondant à 5,3 % du PIB. Toutes les décisions prises dans le cadre de l'Examen des programmes ont été mises en œuvre en 1998-1999, après quoi le Canada a enregistré des excédents consécutifs jusqu'en 2007-2008[lxxxiii].

- Les dépenses de programmes ont diminué d'environ 11,1 % (13,3 milliards de dollars sur une base de 120 milliards), passant de 16,8 % du PIB à 12,1 en 1999-2000[lxxxiv]. Combinées aux réductions prévues dans le budget de 1994, les dépenses soumises à l'Examen des programmes devaient diminuer de près de 19 % par rapport à 1994-1995[xix].

- Les principaux transferts aux provinces et aux territoires ont été réduits de 15 % par rapport à 1994-1995. On a ainsi retranché 4,5 milliards de dollars sur un total initial de 29,7 milliards pour le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). On a également adopté un système de transferts globaux au détriment du partage des coûts.
- Onze ministères ont réduit leurs dépenses de plus de 20 % à la suite de l'Examen des programmes, l'un d'entre eux a réduit ses dépenses de plus de 50 % (Transports), tandis que le ministère de l'Industrie et les organismes régionaux les ont réduites de plus de 60 % Les détails figurent dans le tableau Dépenses des ministères fédéraux après l'Examen des programmes, reproduit ici tel qu'il apparaissait dans le budget de 1995.

Dépenses des ministères fédéraux après l'Examen des programmes – Remarque nº 1

	Montant des dépenses		Variation	
	1994-1994	1997-1998	Millions $	Pourcentage
Secteur des ressources naturelles	4 847	3 333	-1 514	-31,2
Agriculture	2 073	1 628	-445	-21,5
Pêches et océans	775	565	-211	-27,2
Ressources naturelles	1 262	638	-624	-49,4
Environnement	737	503	-234	-31,8
Transports	2 851	1 404	-1 447	-50,8
Programmes de soutien industriel, régional et scientifique-technologique	3 798	2 355	-1 443	-38,0
Industrie (et organismes désignés)	1 301	742	-560	-43,0
Organismes de sciences et technologie – Remarque nº 2	1 359	1 038	-321	-23,6
Organismes régionaux	1 138	576	-562	-49,4
Justice et programmes juridiques	3 298	3 132	-166	-5,0
Justice	757	693	-64	-8,4
Solliciteur général	2 541	2 439	-102	-4,0
Patrimoine et programmes culturels	2 897	2 221	-676	-23,3
Affaires étrangères et aide internationale	4 082	3 292	-789	-19,3
Affaires étrangères/Commerce extérieur	1 488	1 231	-257	-17,3
Enveloppe de l'aide internationale	2 594	2 061	-532	-20,5
Programmes sociaux	13 003	12 013	-990	-7,6
Citoyenneté et Immigration	663	601	-62	-9,4
Santé	1 815	1 746	-70	-3,8
Développement des ressources humaines	2 544	1 660	-885	-34,8
Affaires indiennes et du Nord canadien	3 761	4 208	447	11,9

Société canadienne d'hypothèques et de logement	2 131	1 942	-189	-8,9
Anciens combattants	2 088	1 857	-232	-11,1
Défense/Protection civile	11 574	9 925	-1 648	-14,2
***Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique* (LTIREUP)**	250	–	-250	-100,0
Administration publique générale	4 967	4 137	-831	-16,7
Parlement/Gouverneur général	309	277	-32	-10,2
Total	**51 875**	**42 089**	**-9 785**	**-18,9**
En pourcentage du PIB	*7*	*5*		

Remarque nº 1 – *Comme l'indique le tableau 4.1 dans le budget de 1995, l'Examen des programmes a débouché sur d'autres mesures de réduction du déficit grâce à une intensification du recouvrement des coûts et à des activités génératrices de recettes. Ces économies n'apparaissent pas dans ce tableau-ci.*

Remarque nº 2 – *Comprend les conseils subventionnaires, l'Agence spatiale canadienne et le Conseil national de recherches.*

Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Source : Budget 1995

Certaines dépenses de programmes ont augmenté, comme celles qui étaient consacrées à certaines mesures en faveur des populations autochtones et des enfants. D'autres ministères ont procédé à des réductions de moindre ampleur compte tenu de leur importance pour les Canadiens (Santé et Justice)[lxxxvi].

Grâce à l'évolution favorable de la conjoncture économique, aux avantages tirés de réformes structurelles antérieures comme l'instauration du libre-échange et à l'augmentation des recettes provenant de nouvelles taxes (en particulier la TPS), ainsi qu'aux réductions durables des dépenses résultant de l'Examen des programmes, le gouvernement a éliminé son déficit en trois ans. Cela lui a permis de dégager, en 1997-1998, son premier excédent budgétaire en 28 ans, puis d'enchaîner onze années consécutives d'excédents. L'excédent atteindra 1,8 % du PIB en 2000-2001, malgré une récession économique mondiale.

Effectifs

L'Examen des programmes a eu un effet considérable sur la taille de la fonction publique du Canada. En cinq ans, on a retranché 45 000 emplois de la fonction publique, soit une réduction de 19 % des effectifs. Sur ce total, on estime à 6 000 le nombre de postes supprimés à Transports Canada.

Ce nombre inclut 8 000 employés dont les postes ont été transférés vers le secteur privé, le secteur à but non lucratif ou d'autres ordres de gouvernement. Il n'inclut pas les emplois éliminés au sein de la Gendarmerie royale du Canada, du personnel militaire des Forces armées canadiennes ou des organismes qui constituent des employeurs distincts, comme les sociétés d'État. L'emploi total dans le secteur public fédéral a diminué d'environ 55 000 personnes, si l'on tient compte de ces réductions.

- La plupart des départs ont été volontaires, encouragés par une incitation à la retraite anticipée (exonération de la pénalité de retraite anticipée) ou une incitation au départ anticipé (versement d'une somme d'argent en contrepartie de la démission).
- Les coûts de restructuration se sont élevés à 1 milliard de dollars.

En 1997, dans son rapport sur la fonction publique, la greffière s'est inquiétée d'une « crise tranquille » qui se tramait dans les rangs de la fonction publique. En juillet 1997, à la suite d'une série de consultations menées par un groupe de travail, les sous-ministres ont approuvé un plan d'action, qui a été suivi par la publication de *La Relève :* Un parti pris pour l'action en octobre. Ce plan visait à préparer le terrain en vue d'un renouvellement majeur de la fonction publique au cours des trois années suivantes. Le discours du Trône de 1997 a notamment confirmé le soutien du gouvernement à ce renouvellement. Le plan a été présenté comme étant le reflet des éléments suivants :

- le défi de bâtir une institution moderne et dynamique capable de tirer pleinement profit des aptitudes de ses employés;
- l'engagement des fonctionnaires de tout mettre en œuvre, sur le plan individuel et collectif, pour faire de la fonction publique une organisation moderne et dynamique aujourd'hui et demain;
- l'obligation, en tant que gardiens de l'institution, de léguer à nos successeurs une organisation dotée de personnes compétentes et dévouées capables de relever les défis de leur temps[lxxxvii].

Changements à l'appareil gouvernemental

Privatisations : Petro Canada, CN Rail, NavCan et Groupe Communication Canada Inc. ont tous été vendus.

Le résultat global de l'Examen des programmes a été présenté dans *Repenser le rôle de l'État : rapport d'étape*, préparé par le Bureau du Conseil privé et déposé à la Chambre des communes par le président du Conseil du Trésor le 7 mars 1996 (Bureau du Conseil privé, 1996). Ce rapport a donné lieu à la publication annuelle du document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* par le Secrétariat du Conseil du Trésor à partir de 2000.

Services aux Canadiens

Rétrospectivement, on a considéré que certains ministères avaient procédé à des compressions trop sévères. Des réinvestissements et des corrections de trajectoire ont été nécessaires au cours des années suivantes. Par exemple, il est rapidement devenu évident au sein du ministère de la Défense nationale que les « dividendes de la paix » attendus avec la fin de la Guerre froide ne se matérialiseraient pas, puisque les missions devenaient plus nombreuses, plus complexes et plus coûteuses.

Leçons apprises

Le Système de gestion des dépenses (SGD) est officiellement en fonction depuis février 1995. Ce moment a aussi marqué le début d'une période de plusieurs années de réduction des dépenses profondes amorcées par la mise en place d'un système d'examen des programmes. L'Examen des programmes, une initiative visant explicitement la réduction du déficit, a été mis en place par le gouvernement Chrétien en 1994. On a ainsi contraint les ministères à s'engager dans une analyse rationaliste et à établir des priorités parmi toutes leurs initiatives de dépenses afin d'identifier les programmes qui n'étaient pas indispensables. On a exigé des ministères qu'ils fassent rapport à un comité spécial du Cabinet chargé de l'Examen des programmes et présidé par le ministre des Finances pour informer ce comité des réductions de dépenses qu'ils étaient en mesure de faire. **En réalité, le comité et le ministère des Finances se sont contentés de donner des instructions, ordonnant de fait aux ministères de procéder à des coupes précises dans leur budget**. Plutôt qu'un exercice de rationalisation budgétaire, l'Examen des programmes pourrait être mieux décrit comme étant un exemple d'initiative de réduction budgétaire gradualiste.

Thinking Government (Savoie, 1999, p. 179-81). [traduction].

La Relève

Manifestement, il sera de plus en plus difficile de retenir et de motiver les fonctionnaires et d'attirer de nouveaux éléments au cours des prochaines décennies. La fonction publique vit actuellement une "crise tranquille". Tranquille, parce que peu de gens en sont conscients et que moins encore ont commencé à agir. Il appartient en premier lieu à la fonction publique et aux fonctionnaires de s'atteler à la tâche et de tout mettre en œuvre pour remédier à la situation. Leurs efforts leur donneront la crédibilité nécessaire pour demander aux représentants élus et aux Canadiens de se joindre à l'effort commun.

Bref, à tous les niveaux, on n'a pas accordé l'attention nécessaire à la gestion des ressources humaines pour préparer l'organisation et son personnel à affronter l'avenir.

—Jocelyne Bourgon
Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada

- Le gouvernement du Canada a redéfini le rôle qu'il entendait jouer au sein de la fédération, en particulier à l'égard des questions économiques et sociales.
- Il a cessé de soutenir certains programmes sociaux, notamment en cessant d'apporter une aide directe à la formation professionnelle et en donnant aux provinces la possibilité de gérer les logements sociaux.
- Le passage d'un partage partiel des coûts des programmes sociaux provinciaux aux transferts globaux peut avoir réduit la transparence des provinces au sujet des manières dont les fonds sont affectés et diminué la qualité des données dont on a besoin pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux critères de référence. Cette question reste d'actualité en 2024 au moment de la rédaction du présent document.

Les leçons de Jocelyne Bourgon, ancienne greffière du Conseil privé et présidente du comité des sous-ministres pendant l'Examen des programmes (1994-1996)

- **L'élimination d'un déficit de grande ampleur est un projet de société.** Il ne s'agit pas d'un exercice budgétaire normal. Un exercice budgétaire implique souvent un petit nombre de personnes travaillant dans un secret relatif. L'objectif de cet exercice est de concilier la capacité budgétaire avec les demandes de financement, notamment le financement des nouvelles priorités du gouvernement. L'élimination d'un déficit de grande ampleur implique une modification du rôle du gouvernement dans la société. Elle nécessite donc une approche plus ouverte et plus inclusive, qui fait appel à l'ensemble du gouvernement.
- **La portée est importante.** L'établissement d'une grande portée rend possibles des réformes qui, seules, ne seraient pas politiquement réalisables. Tous les programmes ont des bénéficiaires. Les coupes qui affectent des programmes individuels déclenchent de fortes réactions de la part des bénéficiaires. La grande portée de l'Examen des programmes a permis d'équilibrer les intérêts individuels et l'intérêt collectif. Le jugement du public sur le bien-fondé de l'approche dépendait de l'équité relative des propositions entre les régions, les groupes, les niveaux de revenus, etc.
- **La vitesse est importante.** Les réformes fructueuses du secteur public sont mises en œuvre progressivement, au fil du temps. Toutefois, lorsqu'un consensus social important a été atteint, il est préférable d'agir rapidement. Il permet aux gens de « voir la lumière au bout du tunnel ».
- **La prudence est importante.** La prudence consiste à assurer le maintien du parcours collectif tout en évitant les dérapages dus à des imprévus. L'Examen des programmes a fait l'objet d'une grande prudence. Ce résultat a été obtenu grâce à des hypothèses budgétaires inférieures aux moyennes, à la création d'une réserve pour éventualités et à l'élimination des réserves d'intervention pour le financement de nouvelles initiatives.
- **La chance joue un rôle, mais elle n'est pas éternelle**. Au cours de l'Examen du programme, aucun choc externe majeur n'est venu perturber l'exercice. En outre, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a créé une forte demande extérieure pour les exportations canadiennes. Cette situation, combinée à la faiblesse du dollar canadien, a remplacé la demande intérieure et facilité les rajustements. Cependant, la chance ne dure pas éternellement. La prochaine récession économique révélera si les mesures prises étaient viables. Le Canada a bien traversé la récession économique qui a suivi (2001) et ses onze budgets excédentaires démontrent que les réformes étaient viables.
- **Les réformes majeures sont possibles.** Le test d'une réforme réussie consiste à déterminer si le résultat souhaité a été atteint au coût le plus bas possible pour la société, tout en atténuant les conséquences imprévues dans la mesure du possible. Dans cette perspective, les coupes et les objectifs faciles à atteindre peuvent constituer la pire des approches. Les approches « faciles » pourraient ne pas être viables. Elles pourraient éroder certains des leviers nécessaires pour répondre aux besoins prioritaires de la société à l'avenir et nuire à la capacité institutionnelle du secteur public à servir. Il est possible de mener des réformes ambitieuses et de faire des choix en respectant des principes et en défendant ces principes auprès des citoyens et des fonctionnaires.

Source : Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-99: A Canadian Case Study

Comité d'examen des dépenses (2004-2005)

La réaffectation de fonds à des priorités pressantes deviendra une partie intégrante du mode de gestion du gouvernement. Dans cette optique, le Conseil du Trésor procédera à un examen systématique et continu de tous les programmes gouvernementaux non législatifs en mettant à profit l'expérience de l'Examen des programmes de 1994. Il s'agira de veiller à ce que les programmes gouvernementaux demeurent pertinents, efficaces et abordables.

—Budget de 2003

Contexte

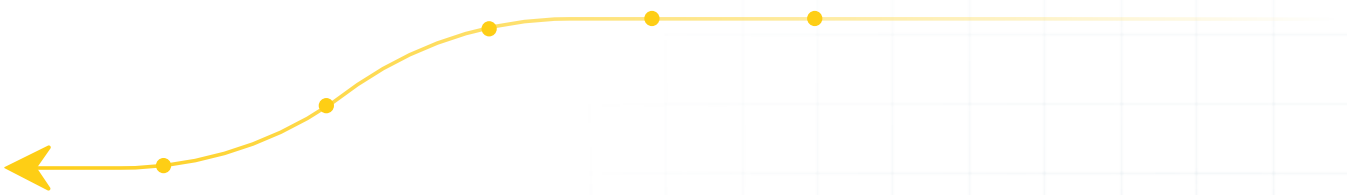
Après l'Examen des programmes, et pendant plus de dix ans, le Canada a bénéficié d'excédents et d'une conjoncture économique exceptionnellement favorable. La croissance annuelle moyenne de l'emploi a été de 2,3 %, avec un taux de croissance annuel correspondant du niveau de vie de 2,8 %, soit la meilleure performance au sein du G7.

L'éclatement de la bulle Internet, qui a exposé la vulnérabilité des États Unis, n'a pas eu les mêmes répercussions au Canada, qui a évité la récession du début des années 2000. Néanmoins, dans le discours du Trône de 2002, le gouvernement a annoncé son intention de « [réaffecter] ses ressources en fonction de ses priorités les plus importantes et de nouveaux objectifs. »

Le budget de 2003 a concrétisé cet engagement en créant un mécanisme d'examen systématique et permanent des programmes gouvernementaux non législatifs tous les cinq ans, en se basant sur l'exercice de l'Examen des programmes de 1994. Ce fut le dernier budget de Paul Martin en tant que ministre des Finances avant qu'il ne prenne la tête du Parti libéral à l'automne 2003.

Dès son entrée en fonction, le premier ministre Paul Martin a créé un nouveau « Comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses » (CED) qui devait examiner les dépenses fédérales, en évaluer la pertinence, l'efficacité et l'excellence, et soumettre des recommandations en vue du budget de 2005[lxxxviii]. Il a également annoncé un gel des embauches de deux ans dans la fonction publique, ainsi que le gel de la taille de la fonction publique, qui avait retrouvé le nombre d'employés qu'elle comptait avant l'Examen des programmes .

Au début de 2004, la vérificatrice générale de l'époque, Sheila Fraser, a publié un rapport cinglant sur l'affaire du Programme de commandites, qui a été en place de 1996 à 2004. Elle y a lié le Parti libéral à des détournements de fonds publics. En réponse, le premier ministre Paul Martin a mis en place la Commission Gomery, dont les travaux ont eu des répercussions importantes sur le gouvernement et ont joué un rôle dans les élections de 2004, qui ont ramené les libéraux au pouvoir avec une minorité, ainsi que dans les élections de 2006.



Résumé des mesures prises	
2003	• Le budget de 2003 prévoit des plans visant à mettre en place un système d'examen continu des dépenses et à permettre la réaffectation permanente d'un milliard de dollars des dépenses existantes pour financer « des priorités plus élevées ». • Le gouvernement y annonce qu'il entend adopter la comptabilité d'exercice, une norme qui permet un niveau plus élevé de transparence et de responsabilisation, puisque les bilans y sont plus détaillés et peuvent montrer les effets plus clairement. • Il y donne aussi au SCT l'instruction de rendre la reddition de comptes au public plus transparente en recourant davantage à la production de rapports électroniques sur les dépenses et les résultats, en renforçant les rapports sur les plans et les priorités et les rapports de rendement afin qu'ils « informent adéquatement le Parlement », et en réexaminant l'utilisation du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. • En décembre, le premier ministre crée un nouveau « Comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses » (CED) qui doit examiner les dépenses fédérales, en évaluer la pertinence, l'efficacité et l'excellence, et soumettre des recommandations en vue du budget de 2005[xc]. • Il annonce également un gel des embauches de deux ans dans la fonction publique, ainsi que le gel de la taille de la fonction publique, qui a retrouvé le nombre d'employés qu'elle comptait avant l'Examen des programmes[xci]. • En mars, le ministre des Finances Ralph Goodale présente et dépose le budget de 2004, qui s'attaque vigoureusement au fardeau de la dette et introduit de nouvelles propositions importantes pour renforcer « la gestion financière et l'intégrité des opérations du gouvernement ». • Il y propose notamment le rétablissement du Bureau du contrôleur général du Canada pour superviser les dépenses, une plus grande supervision des nouvelles initiatives de dépenses par des contrôleurs professionnels accrédités, un renforcement des fonctions de vérification interne et un système d'information moderne en temps réel pour suivre toutes les dépenses. • Il dévoile un certain nombre de décisions en matière de dépenses, comme l'annulation d'un nouveau musée d'histoire politique, la fin du Programme de commandites et de la Réserve pour l'unité, ainsi que la réduction des programmes de publicité, en plus de proposition de réductions générales pour les ministères. • Ce budget rend également compte de la réserve pour éventualités, et lui attribue la capacité du Canada à répondre à l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en 2002 et à la crise de la maladie de la vache folle (encéphalopathie spongiforme bovine) en 2003. • Le budget fixe l'objectif de ramener le ratio de la dette fédérale par rapport au PIB à 25 % dans un délai de dix ans. • Avant que le budget ne puisse être adopté, le Parlement est dissous et des élections sont organisées en 2004. La législation budgétaire est annexée au budget de 2005, qui est adopté l'année suivante.
2005	• Le budget indique que le Comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses (CED) dirigé par le ministre du Revenu national, John McCallum, propose des réaffectations de dépenses concernant près de 11 milliards de dollars. • Le budget de 2005 est accompagné d'une brochure intitulée Examen des dépenses pour une saine gestion financière, qui contient des informations détaillées sur les réaffectations, ainsi que sur la portée des travaux et la méthode utilisée[xcii].

Base de l'examen

Au total, l'assiette de dépenses est estimée à 42 milliards de dollars.

Portée

Extrait de la brochure Le budget de 2005 – Examen des dépenses pour une saine gestion financière.

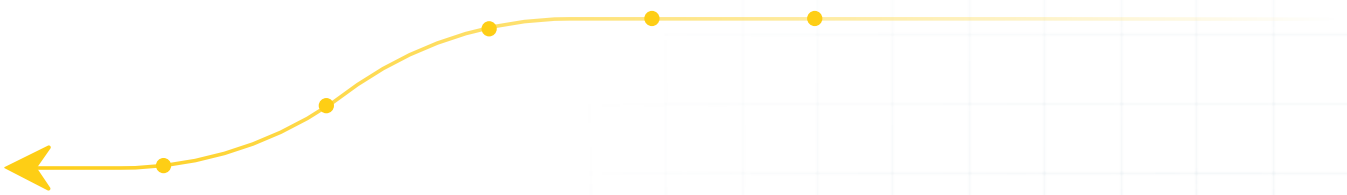
Toutefois, certains types de dépenses ont été exclus de l'assiette globale pour assurer le caractère réaliste et réalisable des économies proposées. Les efforts ont porté sur le volet discrétionnaire des crédits approuvés par le Parlement pour les ministères et organismes. Voici quelques-unes des exemptions :

- **Les dépenses législatives exigeant un changement des lois**, parce qu'elles sont essentiellement non discrétionnaires et comprennent les régimes d'avantages sociaux – pensions de retraite, cotisations au RPC/RRQ – et le personnel prévu par la loi, par exemple les juges fédéraux.
- **Les dépenses de fonctionnement sous contrôle distinct,** qui sont elles aussi essentiellement non discrétionnaires. Les coûts que le Secrétariat du Conseil du Trésor assume pour l'assurance (assurance maladie, assurance-invalidité, assurance-soins dentaires) dans la fonction publique sont des exemples de ce qui précède.
- **Les grandes dépenses en immobilisations.**
- **Quelques subventions et contributions** ont également été jugées non discrétionnaires et ont été exclues. Ce sont essentiellement celles versées à d'autres ordres de gouvernement ou aux Premières Nations.

Méthode

Destiné à reproduire la méthode de l'Examen des programmes, cet examen des dépenses a incité les ministères et les organismes à appliquer les tests ci-dessous[xciii].

1. L'activité ou le programme en question continue-t-il de donner des résultats qui correspondent aux priorités du gouvernement et aux besoins actuels des Canadiens? Demeure-t-il pertinent?
2. Optimisation des ressources : les ressources affectées au programme sont-elles optimisées afin d'obtenir les résultats voulus?
3. Le gouvernement fédéral doit-il poursuivre ce programme ou cette activité? Y aurait-il lieu d'en effectuer le transfert, en tout ou en partie, à d'autres administrations publiques, au secteur privé ou au secteur bénévole?
4. Quel rapport existe-t-il avec d'autres organisations? Dans quelle mesure faut-il envisager l'instauration de structures de programmes et de mécanismes de prestation des services plus efficaces – au sein du gouvernement fédéral, d'autres administrations publiques, du secteur privé ou du secteur bénévole?
5. Les pratiques de gestion des ministères et des organismes sont-elles pertinentes, et leur qualité, suffisante?



En outre, comme l'indique la brochure Le budget de 2005 – Examen des dépenses pour une saine gestion financière le CED « s'est penché sur les programmes ministériels pour trouver trois sources d'économies : la réduction des coûts d'exécution des programmes (économies de programmes), la réduction des frais généraux liés au fonctionnement du ministère (économies administratives) et l'élimination ou la réduction de programmes devenus inefficaces ou moins pertinents. »

Les ministères ont été chargés d'examiner leurs dépenses et, à titre de point de référence, de soumettre au CED des propositions de réductions éventuelles d'au moins 5 % de leurs dépenses de programmes directes non législatives couvrant les opérations et les paiements de transfert.

Les propositions ministérielles, dont l'examen a été approuvé par les ministres respectifs, ont ensuite été soumises à un examen approfondi au cas par cas par les membres du CED. Ces derniers, après avoir demandé des modifications ou des ajouts visant certaines propositions, les ont regroupées pour en faire une série finale d'initiatives ministérielles.

Autrement dit, la série de mesures recommandées par le CED ne représente pas des réductions généralisées pro forma, résultat que le gouvernement avait rejeté d'entrée de jeu. Pour prendre ses décisions, le Comité a appliqué une série d'« optiques », surtout en fonction des régions et de l'égalité des sexes. En outre, le CED s'est assuré que la série dans son ensemble n'avait pas d'incidences négatives sur d'importants secteurs de la politique publique (par exemple, les sciences, l'environnement ou les langues officielles).

Les ministères[xciv] ont été autorisés à proposer des réinvestissements lorsque cela s'avérait nécessaire pour réaliser des économies. Ces réinvestissements ne sont pas répertoriés publiquement parmi les initiatives ministérielles, mais ils figurent parmi les initiatives d'économies à l'échelle du gouvernement.

Processus et gouvernance

Le premier ministre a créé le CED en décembre 2003 dans le cadre d'une série d'initiatives visant à renforcer la gestion et la responsabilisation financières du gouvernement. Le Comité était dirigé par le ministre du Revenu national, John McCallum.

Le Bureau du Conseil privé a coordonné l'exercice et il a apporté son soutien à un sous-comité du Cabinet chargé de l'examen des dépenses et dirigé par un sous-ministre. Pendant quatre mois, le Comité s'est penché attentivement sur les dépenses fédérales, de la base au sommet. Son examen a porté tant sur les dépenses horizontales, à savoir les dépenses visant l'ensemble du gouvernement, que sur les dépenses de chacun des ministères[vii].

Certains ministères ont fait appel à des consultants pour étayer leurs propositions. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), par exemple, a fondé ses propositions concernant les approvisionnements de l'État sur un rapport d'IBM présenté en 2004[xcv i].

Résultats

Économies budgétaires

Économies totales de 11 milliards de dollars sur cinq ans à compter de 2005-2006, axées sur les gains d'efficience dans les activités pangouvernementales et les activités de chaque ministère. Dans le budget de 2005, les efforts déployés par le CED ont été considérés comme une « première étape importante en vue d'instaurer une culture de réaffectation permanente[xcvi] ».

Parmi les économies totales, 89 % (9,8 milliards de dollars) provenaient de gains d'efficacité au chapitre des achats, de la gestion des biens immobiliers et de la prestation de services, ainsi que des activités de chaque ministère.

Les économies sous forme de gains d'efficacité réalisées dans l'assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada devaient être réaffectées à ces programmes, et toutes les autres économies doivent être réaffectées aux priorités les plus importantes du gouvernement.

- Les 6,67 milliards de dollars en gains d'efficience à l'échelle du gouvernement provenaient de la gestion immobilière (1 milliard), des achats (2,6 milliards) et de la prestation de services (3,1 milliards).
- Des réductions de 3,9 milliards de dollars dans certains ministères ont résulté de l'efficience des programmes (1,3 milliard), de l'efficience administrative (1,4 milliard) et de l'élimination ou de la réduction des programmes (1,1 milliard).
- Les économies réalisées représentaient entre 3 % et 7 % de la base d'examen annuelle.

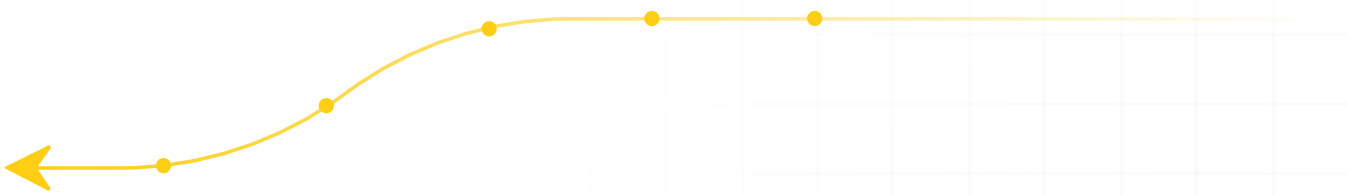
Effectifs

Un gel des embauches a été imposé pour 2004 et 2005.

On estime que les suppressions d'emplois ont représenté 1 % (moins de 3 000) des effectifs fédéraux de l'époque, et qu'elles découlaient principalement du phénomène d'attrition ou de réaffectations destinées à un meilleur arrimage avec les besoins des programmes[xcvii].

Changements à l'appareil gouvernemental

Aucun progrès significatif ne semble avoir été réalisé, bien que le rôle d'organisations comme TPSGC dans la gestion des achats et de la gestion des biens ait été renforcé et que le Réseau de la voie de communication protégée de Service Canada ait été considérablement élargi à l'appui des communications électroniques[xcviii]. Il convient de noter la fin du financement de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et la création de l'Agence de santé publique du Canada (ASPC).



Leçons apprises

Effets sur les services aux Canadiens :

Certains programmes ont été supprimés ou fortement réduits, comme l'expliquait publiquement le site Web de l'Examen des dépenses à l'époque. (disponible uniquement sur un site d'archives d'Internet). Parmi les exemples rendus publics, nous pouvons mentionner les réductions de programmes dans les domaines ci-dessous :

- Financement de la gérance environnementale (Agriculture et Agroalimentaire Canada)
- Traitement des déclarations de revenus (Agence du revenu du Canada)
- Aide au développement international (Agence canadienne de développement international)
- Programme de placement de titres sur le marché de détail (Placements Épargne Canada)
- Modernisation de la conformité et de l'application des règles concernant l'habitat (Pêches et Océans Canada)
- Prestations non assurées dans le cadre des programmes de santé des Premières Nations (Santé Canada)
- Réaffectation des moyens de recherche et sauvetage (Défense nationale)
- Économies résultant du projet de la chaîne d'approvisionnement (Défense nationale)

Au moment de la rédaction du présent rapport (2024), des difficultés se font encore sentir dans certains de ces domaines de programme, parce qu'on peine à atteindre les objectifs entourant certaines fonctions, comme les achats militaires, ou parce que de fortes pressions supplémentaires sont apparues plus tard, comme dans le cas des prestations de santé non assurées.

Effets sur le fonctionnement et l'expertise du gouvernement :

Les résultats de l'Examen des dépenses de 2005 ont eu de vastes effets sur les fonctions administratives et générales du gouvernement à l'échelle des ministères. Les descriptions des réductions présentées publiquement pour chaque ministère montraient que la plupart des plus grandes initiatives de réductions avaient visé des fonctions de services internes, ce qui préfigurait l'accent qui a été mis sur les gains d'efficacité administrative dans les initiatives de réductions ultérieures.

Les documents rétrospectifs qui examinent les effets des réductions mises de l'avant par le Comité d'examen des dépenses sur les services sont rares, et la situation a été compliquée par le changement de gouvernement intervenu en 2006.

Examen des dépenses (2006)

Contexte

À la suite de la publication du premier des deux rapports de la Commission Gomery sur le scandale des commandites en novembre 2005, le gouvernement en place a dû faire face à un vote de censure en raison des conclusions faisant état d'une culture du « tout m'est dû[xcix]. » Le vote a passé, tous les partis d'opposition s'étant prononcés en faveur de la motion. Le premier ministre Paul Martin a demandé au gouverneur général de dissoudre le Parlement à la fin du mois de novembre, et des élections générales ont eu lieu le 23 janvier 2006. Les libéraux ont vu les intentions de vote changer rapidement lorsque la Commission Gomery a dévoilé ses conclusions, et les conservateurs ont remporté un gouvernement minoritaire sous la direction de Stephen Harper.

En réponse à la forte réaction de l'opinion publique aux conclusions de la Commission Gomery, le nouveau gouvernement Harper s'est efforcé, dès son entrée en fonction, de faire preuve d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande rigueur budgétaire. Avant même la présentation du budget, le gouvernement a publié le 11 avril 2006 le Plan d'action sur la responsabilité fédérale, qui proposait de nombreuses réformes, dont la création d'un nouveau directeur parlementaire du budget.

En mai, le gouvernement du Canada a présenté son premier budget sous la direction du ministre des Finances, Jim Flaherty. Dans le cadre de ce budget, le ministre a rempli une promesse électorale en réduisant la TPS d'un point de pourcentage à compter du 1er juillet 2006. Il a également promis de la réduire à nouveau du même montant d'ici à 2011. La tranche la plus basse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a également été réduite de 0,5 %, ainsi que 27 autres réductions d'impôts « dans tous les secteurs de revenu du gouvernement[c]. »

Fort d'une situation budgétaire relativement solide et d'une mémoire de travail récente au sein du gouvernement concernant un examen approfondi des dépenses, le gouvernement a également fixé des objectifs jumeaux dans son premier budget. Premièrement, il a annoncé que le Secrétariat du Conseil du Trésor commencerait à cerner des économies supplémentaires d'un milliard de dollars pour 2006-2007 et 2007-2008, les rapports sur les résultats devant être prêts pour l'automne 2006. Le mandat consistait à procéder à un examen rapide des plans de dépenses fédéraux en tant que nouveau gouvernement, en tentant d'en établir la pertinence, l'efficacité et l'excellence. Deuxièmement, il a annoncé un nouvel examen du Système de gestion des dépenses, sous la direction du président du Conseil du Trésor. Ce nouveau système devait reposer sur les trois principes suivants[ci] :

1. Les programmes gouvernementaux devraient être axés sur l'obtention de résultats et l'optimisation des ressources.
2. Les programmes gouvernementaux doivent être conformes aux responsabilités fédérales.
3. Les programmes qui ne répondent plus à leurs objectifs de départ devraient être abolis.

Résumé des mesures prises	
2005	• Le budget de février 2005, présenté par le libéral Ralph Goodale, indiquait que le Comité d'examen des dépenses avait « scruté chaque poste de dépenses du gouvernemen[cii] » et avait relevé 11 milliards de dollars d'économies. Les détails ont été publiés en même temps que le budget, ainsi que sur un site Web dédié à l'examen des dépenses (disponible uniquement sur un site d'archives d'Internet). • Malgré cela, en raison de nouvelles dépenses dans le domaine des soins de santé et des paiements de péréquation, les dépenses de programmes en tant que part du PIB allaient en toute probabilité augmenter. Bien que ce budget ait reçu la sanction royale, il s'agissait du dernier budget libéral avant le changement de gouvernement à l'automne 2005.
2006	• Le budget de 2006 a confirmé que les propositions de dépenses de 7 milliards de dollars prévues dans la mise à jour économique et financière de novembre 2005 seraient sans suite, et a fixé un objectif d'économies d'un milliard de dollars par an, sur deux ans, à partir de 2006-2007. • Malgré l'accent mis sur la responsabilité, le budget de 2006 a également permis de nouveaux investissements importants. Par exemple, le programme de prestations universelles pour les services de garde a été créé, avec un investissement initial de 3,7 milliards de dollars. • Le budget a également souligné l'intention de fournir des mises à jour trimestrielles sur la situation financière et de prendre des décisions budgétaires sur un horizon de planification de deux ans (au lieu de cinq). • Afin de fournir « des renseignements clairs au sujet de notre situation financière auprès d'une source indépendante », le budget a créé un bureau du directeur parlementaire du budget. • Le budget de 2006 a également annoncé une révision du Système de gestion des dépenses, avec des objectifs de réduction d'un milliard de dollars dans les dépenses de programme. • Le 25 septembre, le ministre des Finances, M. Jim Flaherty, et le président du Conseil du Trésor, M. John Baird, ont publié le Rapport financier annuel et les Tableaux de référence financiers, ainsi qu'un document d'information sur la gestion efficace des dépenses . Le document d'information fournit des détails sur les domaines dans lesquels les économies doivent être réalisées, selon quatre principes (optimisation des ressources, efficacité, programmes périphériques et fonds non utilisés), ventilés par ministère, sur une période de deux ans.

Base de l'examen

La base de dépenses était en fait la même que pour l'examen des dépenses de 2005, estimée à 42 milliards de dollars de dépenses non discrétionnaires, statutaires ou autrement engagées (y compris les principaux paiements de transfert et les dépenses quasi statutaires).

Portée

Estimée à 42 milliards de dollars, la portée était en fait la même que pour l'examen des dépenses de 2005.

Méthode

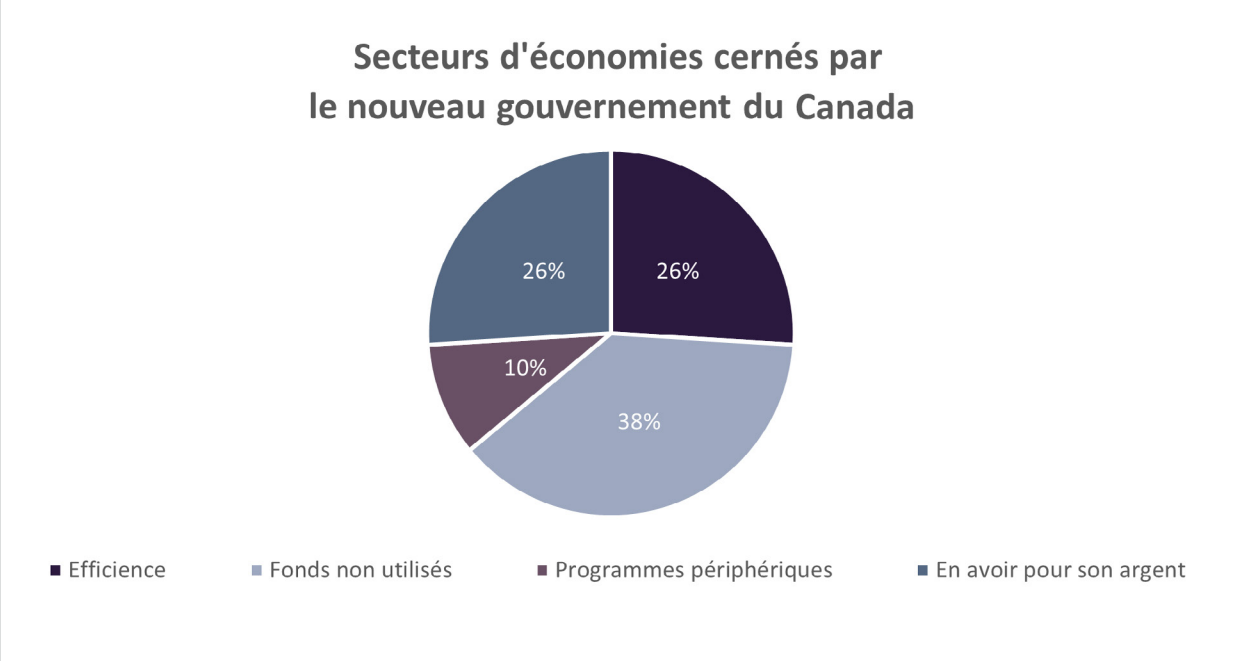
Pendant plusieurs mois, le Secrétariat du Conseil du Trésor a examiné les propositions relatives à l'examen des dépenses de 2005 et a demandé aux ministères de fournir des précisions supplémentaires ou de nouvelles propositions. La motivation première était la rapidité, afin de présenter des résultats aux Canadiens avant l'automne 2006, dans le cadre de la première année du gouvernement nouvellement élu.

Résultats

Économies budgétaires

Avec une portée d'examen similaire à celle de l'examen des dépenses de 2005, les économies réalisées se sont élevées à 1 % de la portée d'examen par an, en supposant une répartition égale sur les deux années, ce qui équivaut à environ 1 milliard de dollars.

- Économies en efficience de 256 millions de dollars
- Fonds non utilisés de 380 millions de dollars
- Programmes périphériques totalisant 100 millions de dollars
- Propositions d'optimisation des ressources pour un montant total de 266 millions de dollars



Source : Site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006

En vertu du document d'information sur la gestion efficace des dépenses, les principes sont définis comme suit :

Optimisation des ressources	Fonds non utilisés	Programmes périphériques	Efficience
Le financement de tiers en vue de favoriser leurs intérêts ou les programmes qui ne sont pas efficaces, ne donnent pas de résultats ou sont réorientés ou ciblés en vue d'en accroître l'efficacité.	Le financement de programmes qui ne seront pas exécutés, les fonds qui dépassent les besoins pour obtenir des résultats ou les fonds qui ne sont pas nécessaires à cause des besoins moins élevés que prévu.	Les programmes ou activités qui ne répondent pas aux priorités du gouvernement fédéral ou des Canadiennes et Canadiens.	Les économies provenant de la simplification ou de la consolidation des activités ou d'une meilleure efficacité des activités ou des programmes, ainsi que les programmes et services qui peuvent être offerts ou sont offerts ailleurs.

Les dépenses totales de programme ont augmenté à un taux annuel moyen de 6,9 % en 2006-2007 et 2007-2008[civ].

Effectifs

Aucune incidence n'était attendue sur l'effectif fédéral.

Changements à l'appareil gouvernemental

La taille du cabinet a été réduite. Aucun changement important n'a été apporté à l'appareil gouvernemental.

Gouvernance

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a coordonné l'exercice, qui a été revu par le BCP et le CPM du nouveau gouvernement.

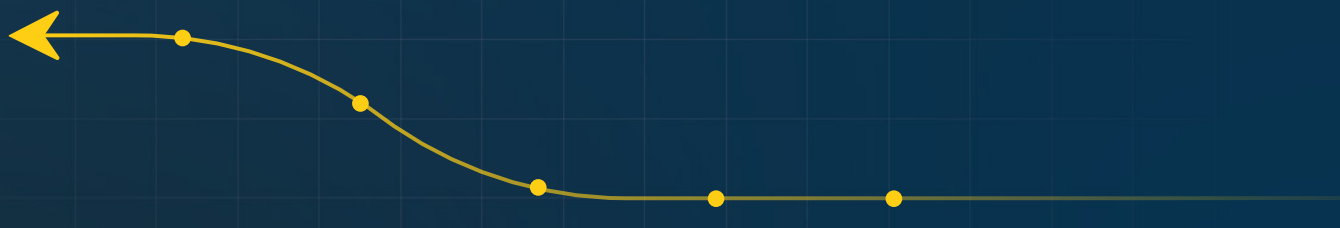
Leçons apprises

Incidence sur les services offerts aux Canadiens :

- Des programmes particuliers ont été supprimés ou fortement réduits, comme le montre le site Web de l'examen des dépenses de 2006 (disponible uniquement sur un site d'archives d'Internet).

Incidence sur les activités et l'expertise du gouvernement :

- L'examen des dépenses de 2006 a permis de réaliser des gains d'efficacité de 256 millions de dollars, en grande partie grâce à la réduction de la taille du cabinet et des coûts de fonctionnement des ministères.



Exametratégiques (2007-2011) et gel budgétaire (2011-2013)

Notre monde traverse une période hors de l'ordinaire. Les Canadiennes et les Canadiens partagent l'avis général voulant qu'une situation d'exception exige des mesures exceptionnelles.

—Jim Flaherty, ministre des Finances, 2009

Contexte

Au début de l'année 2007, le gouvernement s'est trouvé dans un contexte économique et politique enviable pour définir son programme. Le chômage avait atteint son niveau le plus bas depuis 30 ans et les fondamentaux budgétaires du Canada se comparaient favorablement à ceux des pays du G7, et en particulier des États-Unis.

Le gouvernement conservateur a mis en place de nouveaux allègements fiscaux substantiels dans ses deux premiers budgets, alors même que les prévisions de croissance étaient revues à la baisse à la fin de l'année 2007. Les excédents budgétaires ayant été maintenus depuis 1998-1999, la pression fiscale exercée sur le gouvernement par le remboursement de la dette et le déficit accumulé a été considérablement réduite. Les réductions d'impôts et les instruments connexes devaient permettre de réduire les impôts de 200 milliards de dollars sur cinq ans[cv].

Le budget de 2007 a annoncé l'élaboration d'un nouveau Système de gestion des dépenses. Largement basé sur le système existant, le nouveau Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD) a été mis en œuvre en 2007, alors même que les examens stratégiques commençaient. Le système a consolidé divers autres systèmes obsolètes et avait pour but de simplifier et de consolider les renseignements sur les finances et les résultats[cvi]. L'un des principaux piliers de ce nouveau système était l'évaluation permanente de toutes les dépenses directes des programmes – ou les examens stratégiques, sur une base continue, tous les quatre ans.

À l'automne 2007, un important Énoncé économique a introduit de nouvelles réductions d'impôts notables sur la base de prévisions budgétaires qui tablaient encore sur une croissance plus forte. Cette prévision ne s'est pas concrétisée et, en 2008, les États-Unis sont entrés dans la grande récession, signe avant-coureur de l'effondrement financier mondial qui allait suivre dans les 18 mois suivants.

Alors que les examens stratégiques étaient en cours et que le gouvernement avait récemment déposé un projet de loi prévoyant des élections à date fixe, la prochaine devant avoir lieu en 2009, le premier ministre Stephen Harper a demandé à la gouverneure générale de dissoudre le Parlement en septembre 2008 et de convoquer des élections générales. Le premier ministre Harper a reconduit son parti au pouvoir en octobre avec une minorité plus forte.

Le contexte économique a changé avec la crise financière de 2008, lorsque l'objectif des examens était de chercher plus explicitement à réaliser des économies budgétaires pour compenser les déficits. Alors que les examens stratégiques de 2007 et de 2008 visaient à démontrer que des dépenses responsables en passant de domaines moins prioritaires à des domaines plus prioritaires, les examens de 2009 et de 2010 étaient explicitement destinés à la réduction du déficit.

La mise à jour relative à la situation financière présentée en novembre 2009 comprenait des réductions de dépenses, une proposition visant à suspendre le droit de grève de la fonction publique fédérale jusqu'en 2011, et une modification du financement des partis politiques[cvii]. Les réactions politiques ont été négatives et les trois partis d'opposition ont commencé des pourparlers en vue de former un gouvernement de coalition et d'organiser un vote de censure pour défaire le gouvernement minoritaire.

Le premier ministre a de nouveau demandé à la gouverneure générale de proroger le Parlement et de mettre fin à la session parlementaire amorcée depuis quelques semaines seulement. Cette demande a été acceptée, ce qui a permis de retarder la motion de confiance et d'éviter la convocation d'élections. En décembre, la Banque du Canada a confirmé que le pays était entré en récession.

Parallèlement aux Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver, le budget de 2010 a marqué le début de la fin des mesures de relance économique et de l'achèvement du Plan d'action économique. Il a lancé de multiples mesures et examens des dépenses, y compris un gel des dépenses de fonctionnement des administrations publiques, un gel des salaires des fonctionnaires, un examen des immobilisations, etc. Tiré du budget : « Le Conseil du Trésor fixera les dépenses de fonctionnement des ministères pour 2011-2012 et 2012-2013 aux mêmes niveaux qu'en 2010-2011, ajustés en tenant compte de l'échéance des autorisations de dépenser relatives aux budgets de fonctionnement liées à la mise en œuvre du Plan d'action économique. Concrètement, les budgets salariaux et de fonctionnement des ministères seront bloqués à leurs niveaux de 2010-2011 en 2011-2012 et en 2012-2013[cviii] ».

Résumé des mesures prises

2007

- Dans le cadre du rétablissement de l'équilibre budgétaire, le budget de 2007 a augmenté la péréquation et la formule de financement des territoires. Il a modifié le Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour qu'il corresponde à une base monétaire par habitant uniforme dans toutes les provinces et s'est engagé à faire de même pour le Transfert canadien en matière de santé lorsqu'il arriverait à échéance en 2014. Ces mesures visaient à placer les grands transferts « sur une trajectoire à long terme basée sur des principes établis[cix] ».
- Le gouvernement s'est également engagé à limiter l'étendue du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral en augmentant le nombre de rapports et en mettant en place un « allègement fiscal garanti » dans lequel les excédents non planifiés seraient affectés à la dette fédérale et les économies d'intérêts associées seraient utilisées pour réduire davantage l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Lors de la mise à jour économique de l'automne, en octobre, le gouvernement avait accéléré son calendrier pour réduire le ratio de la dette au PIB et revenir à l'équilibre budgétaire[cx].
- Le premier des quatre examens stratégiques a commencé au printemps 2007 et a impliqué 17 organismes fédéraux (y compris des ministères, des organismes et des sociétés d'État), qui ont examiné l'entièreté de leurs dépenses de programmes directes, et dont les résultats ont été intégrés dans le budget de 2008[cxi]. Cela représentait 13,6 milliards de dollars, soit environ 15 % du total des dépenses directes du programme[cxii]. Les 386 millions de dollars ainsi identifiés ont été réinvestis. Les résultats ont été présentés dans l'annexe au budget 2008, Dépenses judicieuses.

Résumé des mesures prises	
2008	• Le budget de 2008, présenté en février, n'a pas introduit de nouvelles réductions d'impôts substantielles, après en avoir dévoilé d'importantes dans la mise à jour économique de l'automne, quelques mois plus tôt. La mesure phare a été la création du compte d'épargne libre d'impôt (CELI). • Dans le cadre du Deuxième examen stratégique, 14 organismes fédéraux ont évalué leurs dépenses de programmes directes, tandis que six autres organismes ont examiné la fonction des ressources humaines du gouvernement. Au total, 25 milliards de dollars, soit environ 27 % de l'ensemble des dépenses des programmes gouvernementaux, ont été examinés[cxiii]. Les 586 millions de dollars ainsi identifiés ont été réinvestis. Les résultats ont été présentés dans l'annexe du budget de 2009, Dépenser judicieusement. • La mise à jour économique de 2008 proposait une modification du financement des partis politiques, la suspension du droit de grève des fonctionnaires et un processus d'examen des actifs ministériels. Cette mise à jour a failli entraîner un vote de censure.
2009	• Le budget de 2009 a été présenté deux mois après que la Banque du Canada a déclaré que le pays était entré en récession. Elle affirmait qu'elle suivrait les conseils du FMI pour « injecter dans leur économie une stimulation correspondant à 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) afin de réduire les effets dommageables de la récession mondiale[cxiv] ». • Les dépenses devaient être guidées par les trois principes suivants : « rapides, ciblées et temporaires ». Les dépenses ont été estimées à 30 milliards de dollars, soit 1,9 % du PIB. Il s'agissait du Plan d'action économique (PAE). • Au cours de la troisième année de l'examen stratégique, 20 organismes fédéraux (y compris des ministères, des organismes et des sociétés d'État) ont entrepris un examen stratégique de l'entièreté de leurs dépenses de programmes directes. Au total, près de 26 milliards de dollars, soit environ 23 % de l'ensemble des dépenses des programmes gouvernementaux, ont été examinés. Les 287 millions de dollars ainsi identifiés ont été réorientés vers les priorités du budget de 2010. Les résultats ont été présentés dans l'annexe du budget de 2010, Gestion responsable des dépenses. • En avril, le gouvernement a remplacé la politique d'évaluation de 2001 par la politique sur l'évaluation.
2010	• Dans le budget de 2010, la deuxième année du PAE, le gouvernement a publié son plan de retour à l'équilibre budgétaire et de retrait des mesures de relance économique. Il s'est engagé à : ◆ Réduire les mesures de relance temporaires; ◆ Limiter la croissance des dépenses de 17,6 milliards de dollars sur cinq ans; ◆ Entreprendre « un examen exhaustif des fonctions administratives et des frais généraux de l'État » afin de réaliser des économies supplémentaires et d'améliorer la prestation de services. • Le ministère de la Défense nationale et l'enveloppe de l'aide internationale (EAI) ont tous deux été touchés. La croissance du budget du MDN a été limitée à 525 millions de dollars en 2012-2013 et à 1 milliard de dollars par an à partir de 2013-2014. L'EAI, qui venait d'être augmentée de 364 millions de dollars pour respecter un engagement antérieur, a été plafonnée aux niveaux de 2010-2011, et serait réévaluée chaque année.

Résumé des mesures prises	
2010	• Le budget de 2010 a annoncé un gel des salaires du premier ministre, des ministres, des députés et des sénateurs pendant trois ans. Il a gelé les budgets des cabinets des ministres et a maintenu le gel aux niveaux de 2008-2009 pour les dépenses ministérielles en matière de voyages, de conférences et d'accueil. • Il a également annoncé que pour 2010-2011, les budgets des ministères ne seraient pas augmentés pour financer l'augmentation annuelle des salaires de l'administration publique fédérale, ces coûts devant être financés par les budgets de fonctionnement. « Le Conseil du Trésor fixera les dépenses de fonctionnement des ministères pour 2011-2012 et 2012-2013 aux mêmes niveaux qu'en 2010-2011, ajustés en tenant compte de l'échéance des autorisations de dépenser relatives aux budgets de fonctionnement liées à la mise en œuvre du Plan d'action économique. Concrètement, les budgets salariaux et de fonctionnement des ministères seront bloqués à leurs niveaux de 2010-2011 en 2011-2012 et en 2012-2013[xi] ». • Sous la bannière des activités gouvernementales, ce budget a également confirmé que les examens stratégiques visant à identifier les 5 % de programmes les moins prioritaires et les moins performants se poursuivraient, mais que les ministères ne seraient plus invités à suggérer des réinvestissements, car les économies réalisées seraient affectées au déficit. • Le budget de 2010 a également annoncé un examen complet des fonctions administratives et des frais généraux, un renouvellement des processus d'évaluation des subventions et des contributions, un examen de la gestion des actifs du gouvernement (en cours) et la réduction de 245 postes dotés par le gouverneur en conseil, soit environ 9,1 % des 2 700 postes existants. • Au cours de sa quatrième année d'existence, 12 organismes ont entrepris des examens stratégiques, couvrant environ 35 milliards de dollars de dépenses de programmes. En outre, le ministère de la Défense nationale a utilisé le processus d'examen stratégique pour déterminer les économies nécessaires pour faire face aux réductions des dépenses de la Défense annoncées dans le budget de 2010. Les économies de 1,6 milliard de dollars ont été affectées aux priorités du budget de 2011, y compris à l'équilibre budgétaire. Les résultats ont été publiés dans le budget de 2010, Gestion responsable des dépenses.

Base de l'examen

2007 : Dix-sept organismes fédéraux (y compris des ministères, des organismes et des sociétés d'État) ont participé à l'examen de l'entièreté de leurs dépenses de programmes directes, et les résultats ont été intégrés au budget de 2008[cxvi]. Cela représentait 13,6 milliards de dollars, soit environ 15 % du total des dépenses directes du programme[cxvii]. Les 386 millions de dollars ainsi identifiés ont été réinvestis. Les résultats ont été présentés dans l'annexe du budget de 2008, Gestion responsable des dépenses.

2008 : Quatorze organismes fédéraux ont participé à l'évaluation de leurs dépenses de programmes directes, tandis que six autres organismes ont examiné la fonction des ressources humaines du gouvernement. Au total, 25 milliards de dollars, soit environ 27 % de l'ensemble des dépenses des programmes gouvernementaux, ont été examinés[cxviii]. Les 586 millions de dollars ainsi identifiés ont été réinvestis. Les résultats ont été présentés dans l'annexe du budget de 2009, Gestion responsable des dépenses.

2009 : Vingt organismes fédéraux (y compris des ministères, des organismes et des sociétés d'État) ont entrepris des examens stratégiques de l'entièreté de leurs dépenses de programmes directes. Au total, près de 26 milliards de dollars, soit environ 23 % de l'ensemble des dépenses des programmes gouvernementaux, ont été examinés. Les 287 millions de dollars ainsi identifiés ont été réorientés vers les priorités du budget de 2010. Les résultats ont été présentés dans l'annexe du budget de 2010, Gestion responsable des dépenses.

2010 : Au cours de la quatrième année, 12 organismes ont entrepris des examens stratégiques, couvrant environ 35 milliards de dollars de dépenses de programmes. En outre, la Défense nationale a utilisé le processus d'examen stratégique pour trouver les économies nécessaires pour faire face aux réductions des dépenses de la Défense annoncées dans le budget de 2010. Les économies de 1,6 milliard de dollars ont été affectées aux priorités du budget de 2011, y compris à l'équilibre budgétaire. Les résultats ont été publiés dans le budget de 2010, Gestion responsable des dépenses.

Au total, et en tenant compte des restrictions de dépenses imposées par le ministère de la Défense, les examens stratégiques ont permis de réaliser des économies de 11 milliards de dollars sur sept ans, et de 2,8 milliards de dollars en cours d'exécution[cxix].

Méthode

Examens stratégiques

Le gouvernement du Canada a introduit un Système de gestion des dépenses révisé en 2007 dans le cadre d'un engagement permanent visant à mieux gérer les dépenses publiques sur un cycle de quatre ans en fonction d'un ensemble de critères. Les examens stratégiques entrepris entre 2007 et 2010 sont conformes aux objectifs énoncés visant à :

- **Accroître l'efficience et l'efficacité.** Modifier les méthodes d'exécution des programmes et de prestation des services du gouvernement afin d'accroître l'efficience et l'efficacité.
- **Cibler les missions fondamentales.** Centrer les efforts sur l'offre de programmes conformes aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral et veiller à ce que les services soient fournis par ceux qui sont le mieux en mesure de le faire.
- **Réaliser les objectifs prioritaires des Canadiens.** Harmoniser les activités fédérales avec les besoins et les priorités des Canadiens et éliminer les programmes qui ne sont plus nécessaires[cxx].

Dans le cadre du processus d'examen stratégique, les ministères et les organismes étaient tenus de « déterminer un total de 5 p. 100 de leurs dépenses de programmes à partir de leurs programmes à plus faible priorité et à plus faible rendement. Ces fonds sont proposés pour être réaffectés à des priorités plus importantes. » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2010). Les résultats des examens stratégiques ont été publiés dans les annexes du budget fédéral annuel.

Gouvernance

- Une unité spécialisée au sein du SCT (SGD) a coordonné les exigences des examens stratégiques. Les ministères ont mené leurs examens à l'interne, générant des options d'économies ainsi que des domaines de réinvestissement possibles. Les propositions d'examen ont été examinées dans une « Chambre étoilée » par des hauts fonctionnaires du SCT (et éventuellement d'autres fonctionnaires) du secteur de la gestion des dépenses et des secteurs des programmes.
- Les examens stratégiques de 2009 et de 2010 ont été plus directifs, avec peu ou pas de possibilités de réinvestissement. Si la gouvernance était essentiellement la même, l'objectif était plus explicitement lié aux économies budgétaires compte tenu du déficit après la crise financière de 2008.

Résultats

Économies budgétaires

2007 : Des économies de 386 millions de dollars ont été réorientées vers le financement de nouvelles initiatives, à la fois au sein des organismes d'examen et vers d'autres priorités gouvernementales annoncées dans le budget de 2008 (tableau A3.1)[cxxi]. Sur ce montant, 258 millions de dollars ont été réinvestis dans l'enveloppe de l'aide internationale, 82 millions de dollars dans les ministères d'examen et 46 millions de dollars dans les priorités du budget de 2008.

2008 : Des économies de 586 millions de dollars ont été réorientées pour financer de nouvelles initiatives dans le cadre du Plan d'action économique, à la fois au sein des organismes d'examen et dans des domaines de dépenses plus vastes annoncés dans le budget de 2009[cxxviii]. Les détails par ministère se trouvent dans l'annexe du budget de 2009[cxxiii].

2009 : 286 millions de dollars, sans réinvestissement[cxxiv].

2010 : 1 milliard de dollars provenant de la Défense nationale et 1,84 milliard de dollars provenant du ralentissement de la croissance de l'aide internationale[cxxv].

Gel du budget de fonctionnement de 2010-2011 : Économies annuelles permanentes de 2 milliards de dollars prévues dans le Plan d'action économique. Comprend les augmentations des coûts salariaux absorbées dans les budgets de fonctionnement bloqués des ministères pour 2010-2011[cxxvi].

- Dans le budget de 2012, le gouvernement a rendu compte de l'examen stratégique et fonctionnel, ayant relevé environ 5,2 milliards de dollars en cours, soit 6,9 % d'une portée d'examen générale de 75,3 milliards de dollars. Cela représentait moins de 2 % des dépenses de programmes fédérales prévues en 2016-2011[cxxvii].

Effectifs

Les examens stratégiques n'ont pas été décrits comme entraînant un ajustement de l'effectif.

Les mesures affectant les effectifs comprennent l'attrition et (en 2010) la limitation des salaires imposée par la loi (augmentation maximale de 1,5 %, financée par les budgets de fonctionnement existants des ministères[cxxviii]). Les témoignages devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et du budget ont confirmé que les organismes centraux s'attendaient à ce que les effets de la modération salariale se fassent sentir principalement par le biais des départs naturels et des réductions d'effectifs décidés par les sous-ministres[cxxix].

Changements à l'appareil gouvernemental

2008 : Six organismes centraux de ressources humaines ont procédé à un examen horizontal des fonctions centrales de gestion et de politique des ressources humaines qu'elles assument en vue d'assurer l'efficience et l'efficacité de ces fonctions. Ces six organismes sont : l'Agence de la fonction publique du Canada, l'École de la fonction publique du Canada, la Commission de la fonction publique, la Commission des relations de travail dans la fonction publique, le Tribunal de la dotation de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a revu son approche de la gestion des prestations versées aux employés et aux pensionnés en vue d'accroître la rentabilité et de renforcer la responsabilité.

À la suite de cet examen, les rôles et les responsabilités des organismes centraux de gestion des ressources humaines ont été harmonisés afin de réduire les doubles emplois et les chevauchements. Des changements ont également été apportés pour réduire les coûts de gestion et d'administration des programmes de prestations, et pour mieux aligner les programmes de prestations sur les besoins des employés et des retraités[cxxx].

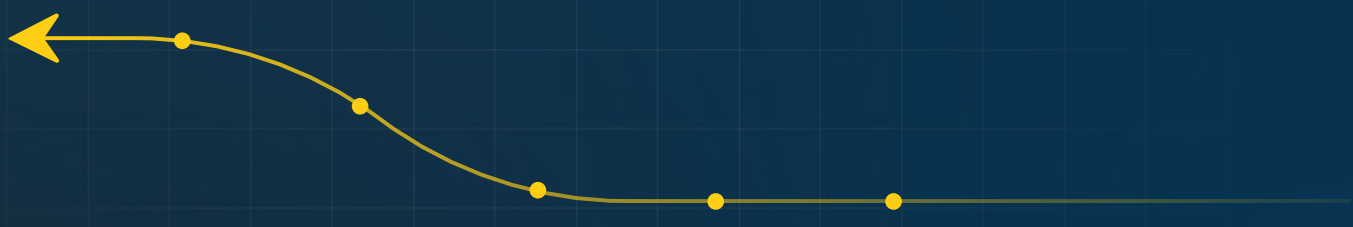
Leçons apprises

Les ministères qui ont entrepris des examens plus tôt ont bénéficié de réinvestissements tout en commençant à économiser plus tôt. Les ministères examinés plus tard ont subi les conséquences négatives de l'évolution de la situation économique et budgétaire, mais ont réussi à retarder les réductions de leur budget. En fin de compte, les ministères ayant fait l'objet d'un examen plus tardif se sont retrouvés avec des ressources permanentes nettement inférieures.

Le processus et la gestion administrative des examens stratégiques en 2007-2008 et en 2008-2009 ont été lourds par rapport aux économies réalisées. Cela est dû à la génération et à la prise en compte de réinvestissements potentiels.

Incidence sur les services aux Canadiens :

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et du budget a conclu que les incidences sur les services aux Canadiens ne pouvaient pas être évaluées de manière concrète en raison du manque de renseignements sur les réductions des dépenses de fonctionnement et la base de référence à partir de laquelle ces dernières ont été réalisées. Aucun renseignement centralisé n'existait (ou n'existe aujourd'hui) pour détailler les décisions précises des ministères[cxxxi]. Des témoins ont exprimé la crainte que des budgets de fonctionnement restreints n'aient des effets inattendus, notamment une tendance à réduire la capacité de contrôle au profit des dépenses de programme, et que cela ne rende le Canada vulnérable dans des situations telles qu'une nouvelle pandémie ou une crise potentielle en matière d'environnement, de santé publique ou de sécurité nationale[cxxxi].



Examen stratégique et fonctionnel (2011-2012)

La récession mondiale a nécessité des investissements exceptionnels pour protéger les Canadiens, stimuler notre économie et créer des emplois. Les Canadiens comprennent qu'il était nécessaire de creuser un déficit provisoire pour limiter l'impact de la récession mondiale au Canada, et tous les partis représentés au Parlement étaient d'accord.

Afin d'assurer notre reprise, **nous devons maintenant cibler de plus en plus le contrôle des dépenses publiques.** Nous devons terminer la transition des mesures de stimulation temporaires à l'assurance d'une croissance économique à long terme.

—Jim Flaherty, ministre des Finances, budget de 2011

Contexte

Le Canada est sorti de la récession de 2009 avec un déficit structurel, mais il n'était pas le seul. D'autres pays, comme le Royaume-Uni et les membres de la zone euro, notamment la Grèce, le Portugal, l'Italie et l'Espagne, ont également réduit de manière draconienne les financements et les services destinés à leurs citoyens afin de stabiliser leur situation budgétaire.

Le déficit du Canada était principalement dû aux dépenses de relance prévues par le Plan d'action économique du Canada pour faire face à la crise financière mondiale, et a été aggravé par l'introduction de mesures d'allègement fiscal en 2008[cxxxiii], y compris la réduction finale de la TPS pour atteindre 5 %, estimée à l'époque par le directeur parlementaire du budget (DPB) à un coût annuel de 14 milliards de dollars pour le gouvernement.

En 2011, un nouvel exercice d'examen stratégique et fonctionnel d'une durée d'un an a été annoncé dans le budget fédéral (également connu sous le nom de Plan d'action pour la réduction du déficit [PARD]). Il se posait en complément des quatre cycles de l'examen stratégique et les mesures de restriction budgétaire annoncées dans le budget de 2010[cxxxiv]. S'inscrivant dans le cadre du plan gouvernemental de réduction du déficit et de retour à l'équilibre budgétaire d'ici à 2015[cxxxv] , l'objectif consistait à réaliser des économies budgétaires permanentes de 4 milliards de dollars d'ici à 2014-2015 en se concentrant sur l'efficience et l'efficacité des programmes et des activités afin d'assurer l'optimisation des ressources, c'est-à-dire :

1. **Recentrer le gouvernement et les programmes** en éliminant ou en réduisant les programmes qui peuvent être mis en œuvre d'une autre manière, pour lesquels la demande est plus faible ou qui ne sont plus nécessaires.
2. **Faciliter les relations des Canadiens et des entreprises avec leur gouvernement** en leur fournissant des programmes et des services efficaces et efficients à moindre coût et en réduisant les formalités administratives inutiles afin de permettre aux entreprises de se concentrer sur la création d'emplois et de contribuer à la croissance économique du Canada.
3. **Moderniser et réduire les services administratifs** en rationalisant, en consolidant et en normalisant les fonctions et activités administratives au sein des organismes et entre eux.

À noter : Immédiatement après la présentation du budget en mars 2011, le gouvernement a été battu lors d'un vote de censure, en raison de controverses sans rapport avec le budget. Le premier ministre Harper a une nouvelle fois reconduit son parti au pouvoir, cette fois avec une majorité (166 sièges). Le budget a été présenté à nouveau en juin 2011 et a été adopté rapidement.

En 2012, tout en continuant à mettre en œuvre des mesures de relance dans le cadre du Plan d'action économique, le gouvernement a réaffirmé ses priorités budgétaires, à savoir le retour à l'équilibre budgétaire, le contrôle des dépenses de programmes et l'élimination du déficit. À cette fin, les premiers résultats des examens stratégiques et fonctionnels ont été annoncés : environ 5,2 milliards de dollars en cours, soit 6,9 % d'une portée d'examen générale de 75,3 milliards de dollars[cxxxvi]. Ce montant comprenait une proposition de 0,9 milliard de dollars liée à l'adaptation des effectifs, qui concernait environ 12 000 employés, principalement dans la région de la capitale nationale (RCN).

En septembre 2012, un nouveau Sous-comité de l'administration publique du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification a été nommé, sous la direction du ministre du Conseil du Trésor Tony Clement, afin d'examiner les solutions organisationnelles pangouvernementales en cours d'examen.

En 2013, des progrès avaient été accomplis dans le cadre des examens stratégiques et fonctionnels. On avait supprimé 16 000 postes de fonctionnaires, dont environ 9 000 étaient attribués à l'attrition. Le Comité a également fait rapport sur les améliorations fondées sur le bon sens apportées à l'échelle du gouvernement. Il s'agit notamment de la normalisation de l'approvisionnement en technologies de l'information à certains égards, d'une surveillance accrue et de restrictions sur les voyages du gouvernement, et d'une évolution vers l'édition électronique.

Les syndicats du secteur public ont rapidement fait le lien entre les réductions des dépenses et les services de première ligne. L'opinion publique s'est rapidement fait entendre. La fonction publique a été mise à rude épreuve; le moral a chuté; les congés de maladie avaient augmenté de 68 % au cours des dix dernières années[cxxxvii] ; et le greffier du Conseil privé, Wayne Wouters, suivant une approche semblable à celle de l'Examen des programmes, a lancé un programme de renouvellement de la fonction publique connu sous le nom d'Objectif 2020 dans son rapport annuel au premier ministre[cxxxviii].

Bien que le dernier budget conservateur, présenté au printemps 2015, ait atteint l'objectif fiscal de longue date d'équilibrer le budget, il n'a pas généré le consensus électoral escompté, et les conservateurs n'ont pas réussi à revenir au pouvoir lors des élections générales d'octobre 2015, perdant 60 sièges au profit du Parti libéral, dirigé par Justin Trudeau. Au total, les libéraux ont remporté 184 sièges en 2015, le deuxième meilleur résultat de l'histoire du parti (7 sièges de plus que Jean Chrétien en 1993[cxxxix]).

Résumé des mesures prises

2011	• Sous la bannière du Plan d'action économique (PAE), le budget prévoyait de nouvelles dépenses de programmes assez importantes, tout en vantant le retour à l'équilibre budgétaire et la limitation des dépenses. (Au total, le PAE prévoyait 60 milliards de dollars de « mesures de relance extraordinaires », dont la majeure partie devait prendre fin au cours de l'exercice 2010-2011.) • Outre les gels de fonctionnement toujours en vigueur, le budget de 2011 s'engageait « au cours de la prochaine année, [à terminer] un examen exhaustif des dépenses de l'État », appelé Examen stratégique et fonctionnel (également connu sous le nom de Plan d'action pour la réduction du déficit, ou PARD), dans le but de réaliser des économies annuelles d'au moins 4 milliards de dollars d'ici à 2014-2015[cxl]. • Cet examen s'est appuyé sur le cycle quadriennal d'examen stratégique qui venait de s'achever. Toutefois, alors que l'examen stratégique se concentrait sur les programmes peu performants ou peu prioritaires, les examens stratégiques et fonctionnels visaient à réaliser des économies par des gains d'efficacité[cxli]. • La mise à jour économique comprenait un engagement de la part de la Banque du Canada de reconduire l'objectif d'inflation pour les cinq prochaines années.

Résumé des mesures prises

2012	• Dans le budget de 2012, le gouvernement a rendu compte de l'examen stratégique et fonctionnel, qui a identifié environ 5,2 milliards de dollars d'économies permanentes, soit 6,9 % de la base d'examen de 75,3 milliards de dollars. Cela représentait moins de 2 % des dépenses de programmes fédérales prévues en 2016-2017[cxlii]. • Certaines mesures particulières de dépenses de programmes ont été citées, notamment l'élimination de la pièce d'un cent et la réduction des coûts de production de la pièce d'un et de deux dollars en passant à des noyaux en acier plaqué, la réduction progressive de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et de Katimavik, l'élimination du Programme avancé en leadership à l'École de la fonction publique du Canada, et la réduction progressive du programme de Procréation assistée Canada (PAC). • Les programmes de subventions et de contributions de plusieurs ministères ont été « rationalisés ». Les changements au niveau des services administratifs, y compris la consolidation des activités pour les organismes semblables, ont également été soulignés. • Le budget de 2012 a annoncé un réaménagement des effectifs, soit 12 000 postes gouvernementaux sur trois ans, affectant principalement la région de la capitale nationale. Cette mesure devait permettre de réduire les dépenses de 0,9 milliard de dollars. • Dans le cadre de la « gestion responsable des dépenses », 3,54 milliards de dollars du profil de financement du ministère de la Défense nationale ont été reportés à des années ultérieures. Services partagés Canada, officiellement créé en 2011, a reçu le mandat d'« optimiser les ressources » en réduisant l'empreinte du gouvernement, en améliorant la protection des données et en modernisant les services informatiques au niveau ministériel. • Le budget a également proposé de modifier les pensions de la fonction publique, en portant l'âge de la retraite de 60 à 65 ans et en passant à un taux de cotisation de 50-50 entre l'employeur et l'employé. Enfin, il a indiqué que le gouvernement continuerait à adopter « la téléprésence et [d']autres solutions de réunions à distance ». Les dépenses sont détaillées dans l'annexe sur la gestion responsable des dépenses, y compris une description de la méthode. • En septembre, le premier ministre a créé le Sous-comité de l'administration publique du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification pour aider à établir des « améliorations pratiques et sensées ». Plus précisément, le sous-comité devait étudier les possibilités d'améliorer les services dans l'ensemble de l'administration, de découvrir des gains d'efficacité opérationnelle et d'accroître la productivité interne.
2013	• La principale annonce du budget de 2013 était l'engagement d'éliminer le déficit et de revenir à l'équilibre budgétaire d'ici 2015, notamment en « [contrôlant] les charges de programmes directes des ministères fédéraux ». Ce budget contient la plus faible augmentation des dépenses discrétionnaires depuis près de 20 ans. • Il a fait état des premiers progrès réalisés dans le cadre de l'examen stratégique et fonctionnel, notamment le fait qu'au début de l'année 2013, « 16 220 postes avaient déjà été abolis dans la fonction publique, dont 9 390 par attrition ».

Résumé des mesures prises	
2013	• En ce qui concerne les améliorations « fondées sur le bon sens » des services administratifs, le budget introduit spécifiquement les mesures suivantes : ◆ Établir des mesures visant à réduire les frais de voyage des ministères de 42,7 millions de dollars, soit 5 %, à renforcer le contrôle et à accroître la productivité en utilisant des solutions modernes de remplacement des voyages. ◆ Réduire les doubles emplois dans les technologies de l'information (TI) du gouvernement en normalisant et en consolidant l'achat d'appareils destinés aux utilisateurs finaux et en passant à une plateforme unique pour les systèmes de messagerie électronique du gouvernement fédéral. ◆ Améliorer l'accès aux services et aux renseignements du gouvernement en passant à la publication électronique et en améliorant la présence du gouvernement sur le Web. • Dans le cadre de l'examen des actifs en cours, le gouvernement a réitéré son intention de vendre Ridley Terminals inc., un terminal charbonnier situé en Colombie-Britannique. Le Sous-comité de l'administration publique du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification a également examiné les fonctions administratives de l'ARC et de Pêches et Océans Canada, relevant respectivement 60,6 millions de dollars et 33 millions de dollars d'économies d'efficacité permanentes d'ici 2015-2016[cxliii]. • En septembre, le gouvernement a cédé 30 millions d'actions ordinaires de General Motors, dans le cadre de son processus d'examen des actifs ministériels. • En octobre, le discours du Trône a annoncé un nouveau gel des dépenses de fonctionnement des ministères, qui s'appliquera aux exercices 2014-2015 et 2015-2016.
2014	• Ce budget continuait de se concentrer sur les priorités budgétaires que sont la réduction de la dette et le remboursement du déficit. Il a entraîné la création d'un nouveau Sous-comité de l'administration publique du Conseil du Trésor qui examinerait les possibilités de gains d'efficacité opérationnelle. Les domaines examinés comprenaient la rationalisation des applications informatiques, la simplification du système de passation des marchés, la modernisation de la gestion des espaces de bureaux fédéraux et la rationalisation du parc automobile. • Une fois de plus, 3,1 milliards de dollars de financement de la Défense nationale ont été reportés à des années ultérieures afin de s'aligner sur la fenêtre d'achat de nouveaux équipements. • Toutefois, à l'automne, la mise à jour économique ne contenait aucune autre annonce de réduction des dépenses. En fait, elle rétablissait le fonds de prévoyance, prévoyant une mise en réserve de 3 milliards de dollars par an.
2015	• Dans son premier et unique budget en tant que ministre des Finances, Joe Oliver a annoncé que le budget était équilibré et prévoyait un excédent de 1,4 milliard de dollars. Le gouvernement a changé en octobre 2015.

Base de l'examen

Les dépenses de 75,3 milliards de dollars visées par l'examen comprenaient les autorisations utilisées au titre du Crédit 1, Dépenses de fonctionnement, énumérées dans le Budget principal des dépenses, à l'exclusion des programmes limités dans le temps sans économies permanentes, des frais d'utilisation et des recettes nettes en vertu d'un crédit, des principaux transferts, des autorisations statutaires et de certaines dépenses non discrétionnaires (p. ex., les programmes quasi statutaires). Cela comportait 28 % des dépenses[cxliv].

Les organismes se sont vu attribuer des objectifs de 5 % et de 10 % axés sur les dépenses de fonctionnement et les gains d'efficacité dans les fonctions administratives.

Portée

Organismes fédéraux énumérés aux annexes I, IV et V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les principaux transferts aux personnes et les transferts à d'autres ordres de gouvernement ont été exclus de la portée de l'examen.

Les sociétés d'État ont été invitées à procéder à des examens similaires au sein de leurs organismes afin de trouver des gains en efficacité et de réaliser des économies administratives.

Méthode

Les organismes ont examiné leurs dépenses et ont soumis des propositions basées sur les perspectives suivantes :

- **Efficience opérationnelle :** Dans quelle mesure les résultats sont-ils atteints de manière efficace? Cette activité peut-elle être réalisée à moindre coût ou de manière plus efficace?
- **Services internes :** Les services internes (par exemple, la gestion des ressources humaines, la gestion financière, la communication) sont-ils aussi efficaces que possible? Des améliorations peuvent-elles être apportées pour réduire les chevauchements et les doubles emplois?
- **Efficacité :** Dans quelle mesure ce programme, cette activité ou ce service atteint-il les résultats escomptés pour lesquels il a été conçu?
- **Accessibilité :** Le programme, l'activité ou le service est-il une priorité et est-il abordable en période de restrictions budgétaires?
- **Pertinence et besoin :** Dans quelle mesure ce programme, cette activité ou ce service est-il encore nécessaire?
- **Rôle du gouvernement fédéral :** Dans quelle mesure ce programme, cette activité ou ce service est-il compatible avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?
- **Rôle de l'organisation :** Des gains d'efficacité plus importants seraient-ils réalisés si un autre ministère ou organisme, un fournisseur de services publics ou le secteur privé fournissait le programme, l'activité ou le service?

Processus

L'examen des dépenses et des activités a été dirigé par le président du Conseil du Trésor, qui a présidé un « comité spécial du Conseil du Trésor » pour évaluer les propositions[cxlv]. Le Comité d'examen stratégique et fonctionnel a demandé à des experts externes de le conseiller sur la conception d'un cadre pour l'examen, en s'inspirant des pratiques exemplaires des secteurs public et privé.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a coordonné l'exercice, y compris la composition de la portée d'examen et les modèles prescriptifs pour saisir les propositions d'examen. Les ministères ont travaillé tout au long de l'été pour soumettre au SCT, avant l'automne 2011, des propositions d'économies approuvées par les ministres, afin qu'elles soient examinées en temps voulu pour le budget de 2012.

Le SCT a engagé des consultants de Deloitte pour fournir des conseils directs au Comité d'examen stratégique et fonctionnel (c'est-à-dire non filtrés ou contestés par la fonction publique) et pour fournir à chaque ministère des conseils sur la préparation de ses propositions au Comité d'examen stratégique et fonctionnel.

En septembre 2012, le premier ministre a créé le Sous-comité de l'administration publique du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification pour aider à relever les « améliorations fondées sur le bon sens ». Plus précisément, le Sous-comité devait étudier les possibilités d'améliorer les services dans l'ensemble de l'administration, de découvrir des gains d'efficacité opérationnelle et d'accroître la productivité interne. Le rôle du Comité a finalement été minime dans l'examen des propositions d'économies, qui a été principalement effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor en consultation avec le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé.

Gouvernance

Les propositions ont été examinées par des consultants externes, puis les secteurs des programmes et de la gestion des dépenses du SCT ont évalué la viabilité de chaque proposition et les économies proposées.

Les propositions ont ensuite été présentées au Comité d'examen stratégique et fonctionnel, composé de ministres du CT, et ses recommandations ont été transmises au ministre des Finances et au premier ministre pour approbation finale et annonce dans le budget de 2012.

Résultats

Économies budgétaires

L'exercice a permis de réaliser des économies de 5,2 milliards de dollars sur une base continue, ce qui représente 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada en 2016-2017. Le budget de 2011 prévoyait un excédent budgétaire de 8,2 milliards de dollars d'ici 2015-2016, en tenant compte de ces économies, bien qu'un léger déficit de 0,55 milliard de dollars ait finalement été enregistré cette année-là[cxlvi].

Les économies réalisées grâce à l'examen détaillé sont publiées sur le site Web du Conseil du Trésor du Canada[cxlvii].

Effectif

Les estimations du budget de 2012 laissaient entendre que la réduction totale de l'effectif au fédéral serait de 19 200 postes, et qu'il y aurait 12 000 postes nets supprimés au sein du gouvernement, dont 600 postes de direction, principalement dans la région de la capitale nationale. Un an plus tard, le budget de 2013 indiquait que 16 200 postes de fonctionnaires avaient été supprimés, dont 9 390 par attrition[xiv].

Cette réduction représente environ un tiers de celle enregistrée lors de l'examen des programmes 1994-1998, qui a vu une réduction de l'emploi fédéral d'environ 14 %, soit quelque 50 000 postes[cxlviii].

En outre, la réduction prévue de l'emploi n'annulerait qu'environ 20 % de l'augmentation de l'emploi dans le secteur public fédéral qui s'est produite depuis la fin des années 1990. En effet, entre 1998 et 2011, l'emploi fédéral a augmenté d'environ un tiers, soit 95 000, passant d'un peu moins de 300 000 en 1998 à un peu moins de 400 000 en 2011[cxlix].

Changements à l'appareil gouvernemental

Services partagés Canada a été créé pour consolider les services de messagerie électronique, de centre de données et de réseau de 43 organismes fédéraux.

Le Secrétariat de la Commission des nominations publiques et Procréation assistée Canada ont été supprimés.

Leçons apprises

Incidence sur les services offerts aux Canadiens[cl] :

- **Emploi et Développement social Canada :** Le nombre de centres de contact traitant les demandes d'assurance-emploi (AE) est passé de 120 à 22, ce qui coïncide avec une forte croissance économique et une baisse marquée du nombre de demandes d'AE. Cette baisse et l'augmentation importante des temps d'attente, des appels perdus et des appels abandonnés ont fait en sorte que le nombre de chômeurs ayant réussi à demander l'AE atteigne son niveau le plus bas en 40 ans.
- **Anciens Combattants :** Neuf centres de services spécialisés ont été fermés, et les personnes ont été redirigées vers les sites de Service Canada. Le gouvernement a ensuite rouvert certains de ces bureaux sous la pression des parties prenantes.
- **Agence des services frontaliers du Canada :** La réduction de 1 100 équivalents temps plein (ETP) a entraîné une baisse du nombre de faux passeports détectés et du nombre de vols pour lesquels les renseignements complets sur les passagers ont été vérifiés.
- **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes :** Réduction de 428 000 dollars dans le cadre des mesures de lutte contre les pourriels. (Si vous êtes encore régulièrement sollicité pour un nettoyage de conduits d'aération ou menacé d'amendes imaginaires parce que vous n'avez pas rempli les formalités administratives de l'ASFC, c'est peut-être pour cette raison.)
- **Santé Canada et ASPC :** Consolidation des fonctions de gestion des urgences, transformation de la surveillance de la santé publique.

Incidence sur les activités et l'expertise du gouvernement :

Pêches et Océans Canada : La fermeture de dix centres de communication de la Garde côtière canadienne et la suppression de 300 ETP ont entraîné une réduction du nombre d'évaluations scientifiques et des temps de réaction.

Environnement Canada : Un certain nombre de programmes d'évaluation environnementale ont été supprimés ou réduits de manière notable après une réduction de 36 % du budget et de 21 % des effectifs.

> En fin de compte, il s'agissait moins de procéder à des coupes stratégiques que de trouver des économies pour équilibrer le budget après les dépenses liées au Plan d'action économique (Lindquist, 2022). En 2015, la combinaison de ces régimes a permis au Canada de résister aux effets de la crise financière mondiale, comme en témoigne un ratio dette-PIB relativement stable de 30 % en 2015.
>
> – E. Linquist, Spending reviews and the Government of Canada (2023) [traduction]

> Le gouvernement Harper a poursuivi l'examen des programmes, rejetant toutes les critiques comme étant des plaintes mal fondées de ses ennemis politiques. Au printemps 2015, le ministre des Finances de l'époque, Joe Oliver, a pu annoncer que le budget fédéral était revenu à l'équilibre, le gouvernement affichant un modeste excédent de 1,9 milliard de dollars. Toutefois à cette époque, de nombreux Canadiens remettaient en question la qualité des services publics que le gouvernement fédéral prétendait fournir, et le moral de la fonction publique fédérale s'était effondré, les congés de maladie ayant augmenté de 68 % au cours des dix dernières années. [traduction]
>
> – D. Savoie (2015, 205)

Examens relatifs à l'alignement des ressources (2015-2021)

Les examens ministériels visent à s'assurer que les dépenses des ministères correspondent aux priorités et que leurs programmes produisent des résultats pour les Canadiens. Bien que les examens puissent donner lieu à des économies, il ne s'agit pas de l'objectif de l'exercice. La surveillance continue des programmes et des services s'inscrit tout simplement dans les activités de bonne gouvernance.

—Communiqué de presse : *Examens ministériels prévus au budget de 2017 : Améliorer les résultats pour les Canadiens*

Contexte

Entre 2015 et 2021, les examens des dépenses et des programmes n'ont pas constitué un axe politique majeur. Toutefois, une disposition prévoyant des « examens relatifs à l'alignement des ressources » axés sur les résultats a été établie dans la Politique du Conseil du Trésor sur les résultats (3.2.3) de 2016, qui décrit ces examens comme un moyen de garantir que « les ressources sont attribuées afin d'obtenir un rendement permettant d'optimiser les résultats ». En outre, l'examen des dépenses publiques a été inclus dans les lettres de mandat initiales adressées au ministre des Finances (Bill Morneau) et au président du Conseil du Trésor (Scott Brison) en 2015.

Les examens ultérieurs ont été classés en deux catégories : les examens ministériels et les examens horizontaux. Très peu de détails sur l'approche proposée pour les examens ministériels ont été diffusés publiquement et, dans certains cas, le nom des ministères examinés n'a jamais été rendu public.

Les examens ministériels s'inscrivent dans la continuité des efforts déployés par les gouvernements bipartites, y compris les exercices 2006 et 2007-2011, pour se concentrer sur la réaffectation et l'amélioration de la gestion afin de générer les fonds nécessaires à la réalisation des nouvelles priorités. Dans la pratique, cependant, les motifs des examens ministériels varient et, dans plusieurs cas, ils comprennent la résolution de problèmes de gestion ou de rendement perçus et le traitement des questions d'intégrité du programme.

Les trois examens horizontaux réalisés en 2016-2018 étaient ponctuels, chacun visant à améliorer la gestion et l'alignement des domaines de programmes ou de politique qui relèvent de plusieurs ministères et organismes.

À l'automne 2019, le premier ministre Trudeau a reconduit les libéraux au pouvoir en tant que gouvernement minoritaire. La mise à jour économique et financière, présentée en décembre de la même année, indiquait que le gouvernement allait lancer un examen complet des dépenses publiques. En raison de la pandémie de COVID-19, le gouvernement n'a pas publié de budget au printemps 2020, et le portrait financier publié à l'automne 2020 était remarquablement silencieux sur les examens ou les résultats en cours. De nouvelles élections ont eu lieu en 2021, qui ont débouché sur un nouveau gouvernement libéral minoritaire.

Résumé des mesures prises	
2015	• Dans son premier et unique budget en tant que ministre des Finances, Joe Oliver a annoncé que le budget était équilibré et prévoyait un excédent de 1,4 milliard. Le budget de 2015 a proposé une loi qui consacrerait légalement certaines conditions autorisant les déficits à l'avenir[cli]. Le gouvernement a changé en octobre. • Publiées en novembre 2015, les lettres de mandat du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor comportaient l'engagement de procéder à un examen des dépenses fiscales et d'autres dépenses[clii] .
2016	• Le budget a annoncé des réductions de 221 millions de dollars dans les services professionnels, les déplacements et la publicité, mais a également promis d'« éliminer les programmes mal ciblés et inefficients, le gaspillage et les initiatives gouvernementales inefficaces et dépassées », en chargeant le président du Conseil du Trésor d'assurer le leadership en matière d'alignement des dépenses gouvernementales sur les priorités. • Il a également annoncé un examen des dépenses fiscales fédérales, qui devait être entrepris par le ministère des Finances, afin de veiller à ce qu'elles soient « équitables pour les Canadiens et soient faites de façon efficiente et responsable », avec un plan visant à éliminer les « mesures fiscales mal ciblées et inefficientes ». • Le budget prévoyait abroger la *Loi fédérale sur l'équilibre budgétaire*. Il faisait part également de son intention de réformer le processus budgétaire afin de rendre les dépenses plus transparentes et plus responsables[cliii].
2017	• Le budget de 2017 prévoyait l'examen de trois ministères fédéraux non nommés, ainsi que deux examens horizontaux : les immobilisations fédérales, ainsi que les programmes d'innovation et de technologies propres. L'initiative sera dirigée par le SCT, et le document faisait état de l'engagement de rendre compte des résultats d'ici 2018. • Le budget prévoyait également une loi visant à faire du directeur parlementaire du budget un fonctionnaire indépendant du Parlement, avec un mandat renouvelé pour se concentrer sur le calcul des coûts et l'analyse financière du gouvernement fédéral. • Le budget indiquait que « [l]e gouvernement introduira également des modifications législatives pour améliorer l'organisation et l'efficacité des activités du gouvernement, au besoin. » • En septembre, le gouvernement a précisé que les trois organismes sélectionnés pour l'examen étaient l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), l'École de la fonction publique du Canada et Santé Canada[cliv]. • Dans la mise à jour économique de l'automne, le gouvernement a confirmé une modification du règlement pour que le dépôt du budget principal ait lieu en avril plutôt qu'en mars, afin que les mesures budgétaires soient contenues dans le Budget principal des dépenses, sur lequel les parlementaires votent. Il s'agissait d'un suivi de l'engagement de 2016.

Résumé des mesures prises	
2018	• Le budget de 2018 annonçait un nouvel examen horizontal des programmes liés aux compétences. • Dans l'Énoncé économique, le gouvernement a noté que, pour la première fois ces dernières années, le Budget principal des dépenses avait été publié après le budget. Dans cet ordre d'idées, le gouvernement a également annoncé un nouveau crédit central géré par le SCT (crédit 40 du CT), qui alignait les totaux financiers du budget sur ceux du Budget principal des dépenses[clv].
2019	• Le budget de 2019 comprenait une annexe résumant les résultats de l'examen des dépenses fiscales et les réductions de dépenses dans les services professionnels, les déplacements et la publicité (tous deux annoncés dans le budget de 2016), ainsi que cinq examens ministériels : Transports Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, ASFC et Gendarmerie royale du Canada . • Alors que l'examen des dépenses fiscales devait permettre d'économiser 3,72 milliards de dollars en 2020-2021, et les réductions de dépenses, 221 millions de dollars supplémentaires par an, les examens ministériels n'ont donné lieu à aucune économie, à l'exception de 16 millions de dollars par an réaffectés au sein de Transports Canada. Les résultats rapportés se concentraient sur l'alignement des programmes et du mandat et, dans certains cas, sur l'amélioration des pratiques de gestion ou de la mise en œuvre des programmes. • Le budget de 2019 comprenait également des descriptions plus détaillées des résultats de l'examen de l'Agence du revenu du Canada (ARC) et de l'examen horizontal des compétences. L'examen de l'ARC a permis d'améliorer la prestation de services, y compris les services numériques, la résolution rapide des litiges entre l'ARC et les contribuables, et la fourniture d'une assistance supplémentaire aux entreprises non constituées en société. Le rapport sur l'examen horizontal des compétences n'a pas cerné de recommandations précises ou de changements de programme en découlant, mais l'a lié à l'annonce de l'Allocation canadienne pour la formation dans le budget de 2019. • À l'automne, l'Énoncé économique annonçait la première phase d'un « un examen complet de ses dépenses et de ses dépenses fiscales », visant à réaliser des économies de 1,5 milliard de dollars.
2020	• Aucun budget n'a été présenté en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19.
2021	• Le budget de 2021 a réduit les budgets de fonctionnement des ministères et des organismes dont les frais de déplacement historiques sont les plus élevés, pour une économie combinée d'un milliard de dollars sur cinq ans, soit 222,5 millions de dollars en permanence. • En 2021, un résumé des résultats de l'Examen horizontal des immobilisations a été publié sur le site Web du SCT. • Des élections anticipées ont été organisées au cours de l'été 2021, et un gouvernement libéral minoritaire a été reconduit au pouvoir.

Base de l'examen

Les dépenses visées par l'examen ont été déterminées séparément au début de chaque examen ministériel, souvent en se concentrant sur des domaines particuliers de l'exécution des programmes, mais dans d'autres cas en ayant une vision plus large. Les dépenses en immobilisation et les dépenses statutaires ont été exclues, de même que les subventions et les contributions dans la plupart des cas.

Les examens horizontaux n'ont pas été effectués principalement en fonction d'une base de dépenses déterminée, mais en fonction d'actifs ou de programmes existants.

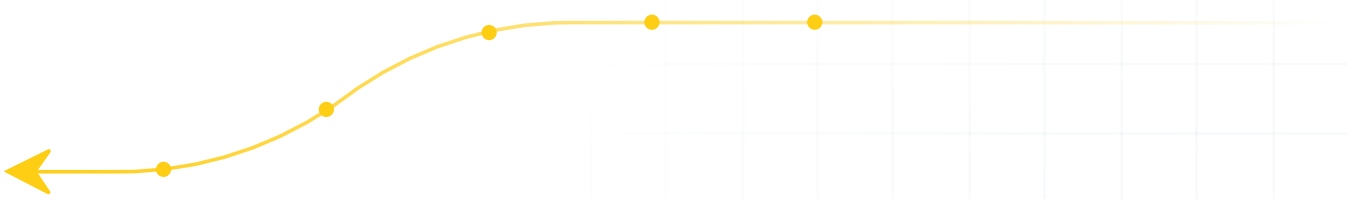
- L'Examen horizontal des immobilisations a porté sur 32 000 bâtiments, 20 000 ouvrages techniques et 39 millions d'hectares de terres, d'une valeur totale d'environ 100 milliards de dollars et dont la gestion coûte 10 milliards de dollars par an.
- L'Inventaire des programmes d'innovation en entreprise et de technologies propres du gouvernement fédéral (y compris ceux axés sur les technologies propres) représentait quelque 2,2 milliards de dollars de dépenses de fonctionnement, de subventions et de contributions, et de dépenses d'investissement dans 19 ministères et organismes.
- L'examen des compétences horizontales a porté sur 106 programmes dans 30 organismes fédéraux pour un coût total de 7,5 milliards de dollars par an, y compris les dépenses de fonctionnement et les dépenses de subventions et de contributions.

Portée

Les organismes suivants ont fait l'objet d'examens ministériels entre 2016 et 2019 :

- **Gendarmerie royale du Canada :** Commencé avant l'annonce du budget de 2017
- **Services partagés Canada :** Grands projets informatiques (commencés avant l'annonce du budget de 2017)
- **Pêches et Océans Canada :** Actifs des garde-côtes (lancés en 2017)
- **Transport Canada :** Modernisation de la loi et de la réglementation en point de mire
- **Agence des services frontaliers du Canada**
- **Santé Canada**
- **Agence du revenu du Canada :** Modèle de prestation de services (lancé en 2018)
- **École de la fonction publique du Canada**

Les examens ministériels n'ont pas systématiquement porté sur tous les programmes. La plupart d'entre eux se sont concentrés sur des domaines de programmes particuliers, conformément au mandat d'examen.



Méthode

La composition et les objectifs variés des divers examens ministériels et horizontaux se sont traduits par des méthodes d'examen différentes.

La plupart des examens ministériels comprenaient des évaluations de chaque programme à l'aide des « six critères » créés pour l'examen des programmes (1994-1996) et adoptés par la suite dans l'examen stratégique et fonctionnel (2011-2012) :

1. Le programme ou l'activité continue t il à servir l'intérêt public?
2. Le gouvernement a t il un rôle légitime et nécessaire à jouer dans ce domaine ou cette activité de programme?
3. Le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié ou le programme devrait-il être réorganisé de concert avec les provinces?
4. Quels sont les programmes ou les activités qui devraient ou pourraient être transférés en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole?
5. Si le programme ou l'activité se poursuit, comment son efficacité pourrait-elle être améliorée?
6. L'ensemble des programmes et activités qui en résulte est-il abordable au vu des restrictions budgétaires? Si ce n'est pas le cas, quels programmes ou activités devraient être abandonnés?

Certains examens ministériels ont ajouté des questions thématiques supplémentaires ou ont entrepris des champs d'enquête distincts. Par exemple, les examens de la Gendarmerie royale du Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada comprenaient des travaux sur les rapports financiers, qui étaient dans certains cas inadéquats pour isoler les dépenses au niveau du programme.

Des méthodes différentes ont été utilisées en ce qui concerne les trois examens horizontaux. Des travaux supplémentaires seraient nécessaires pour les documenter et les comparer.

Processus

Tous les examens ont été lancés dans le cadre du processus budgétaire et ont été supervisés, à des degrés divers, par le secteur de la gestion des dépenses et le secteur de programme concerné au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pour les examens ministériels, les modèles à « six critères » ont été publiés et, une fois terminés, ont été reçus par le secteur de la gestion des dépenses. Le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé ont été, à tout le moins, informés des progrès réalisés tout au long de chaque examen et, dans certains cas, ont participé activement à la supervision de ces progrès. Comme lors des précédents exercices d'examen ministériel, les ministères ont eux-mêmes recueilli, analysé et documenté les renseignements relatifs aux programmes et aux dépenses.

Chaque examen ministériel a nécessité la mise en place d'un comité directeur mixte composé de représentants de l'agence centrale et de hauts responsables ministériels qui se sont réunis régulièrement tout au long de l'examen afin de discuter des progrès réalisés et de donner des orientations.

Les examens horizontaux n'ont pas fait l'objet d'un examen ou d'une orientation de la part du Secteur de la gestion des dépenses du SCT ou des secteurs de programme du SCT, mais ont été menés par des équipes temporaires créées à cet effet au sein du SCT. Les examens horizontaux ont donné lieu à la création de comités pluridisciplinaires composés des services concernés et chargés de guider les progrès tout au long de l'examen.

Tous les examens ont donné lieu à des recommandations, qui pouvaient porter sur des changements organisationnels, des modifications touchant l'affectation des dépenses, des pratiques de gestion ou des structures de programme (y compris le réalignement de programmes entre ministères, dans le cas des examens horizontaux). Ces recommandations ont été présentées au Conseil du Trésor par le responsable du SCT concerné (généralement le secteur de programme du SCT pour les examens ministériels et le responsable désigné du SCT pour les examens horizontaux).

Gouvernance

Pour les examens ministériels, les comités directeurs respectifs ont été la principale source de supervision du processus et de l'élaboration des recommandations découlant de l'examen. Outre la représentation des ministères, le comité directeur comprenait toujours un conseiller indépendant, engagé par le ministère concerné.

Le conseiller indépendant avait deux rôles :

1. Fournir des orientations au ministère tout au long de l'examen afin de garantir le respect des orientations émises par le SCT en matière d'examen;
2. Fournir au Conseil du Trésor une attestation, généralement jointe à la présentation, selon laquelle les conclusions de l'examen sont exactes et les recommandations reflètent les objectifs de l'examen.

Le comité directeur était toujours composé de représentants du ministère concerné, du secteur de programme du SCT et du Secteur de la gestion des dépenses du SCT. Le ministère des Finances du Canada et le Bureau du Conseil privé ont été invités à siéger au comité directeur, bien que leur participation ait varié en fonction de l'examen. Lorsque pertinent, le ministère responsable du portefeuille d'un organisme a siégé au comité directeur.

Résultats

Économies budgétaires

Les économies réalisées pour les examens menés au cours de cette période n'ont pas été importantes.

Effectif

Les examens réalisés pendant cette période n'ont pas recommandé de réduction des effectifs et n'ont pas non plus conduit à des réductions de dépenses affectant les effectifs.

Changements à l'appareil gouvernemental

En juillet 2016, le gouvernement du Canada a mis en place une nouvelle Politique sur les résultats visant à améliorer la manière dont les institutions fédérales mesurent, évaluent et communiquent les résultats. Cette politique visait également à améliorer la manière dont les ministères et les organismes recueillent et utilisent des données probantes pour éclairer leurs décisions. En décembre 2018, tous les ministères avaient pleinement adopté la nouvelle politique.

Les modifications apportées au Règlement de la Chambre des communes ont également permis la publication du Budget principal des dépenses plus tard dans l'année, de sorte que les décisions budgétaires et les implications en matière de dépenses ont pu être saisies et présentées aux parlementaires de manière plus claire.

En juin 2017, le gouvernement a présenté un projet de loi, que le Parlement a adopté, visant à obliger le Bureau de régie interne, l'organe multipartite de parlementaires qui réglemente les affaires internes de la Chambre des communes, à tenir ses réunions en public, afin d'assurer une plus grande ouverture, une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation dans l'administration du Parlement.

À la suite de l'annonce faite dans le budget de 2018, une Unité centrale d'évaluation du rendement et de l'impact a été créée pour entreprendre des évaluations du rendement des programmes d'innovation sur une base continue (désormais appelée Unité de la science des données, de la recherche et du développement[clvii]).

Recentrer les dépenses gouvernementales (2023-2024)

Contexte

Après deux années de dépenses d'urgence liées à la pandémie, le gouvernement s'est engagé dans le budget de 2022 à amorcer le retour à la normale du niveau global des dépenses de programmes et a annoncé qu'il examinerait les plans de dépenses précédents en vue de réduire les dépenses liées à la COVID-19 d'un montant pouvant aller jusqu'à 3 milliards de dollars sur quatre ans.

En outre, il a chargé la présidente du Conseil du Trésor de mener un examen des politiques stratégiques, avec deux volets.

1. Le volet 1 évaluera l'efficacité du programme;
2. Le volet 2 permettrait d'identifier les possibilités de réinvestissement[clviii].

Il a été estimé que cet examen coûterait 6 milliards de dollars sur cinq ans, à partir de 2024-2025, et 3 milliards de dollars par la suite. Il y avait un engagement à rendre compte de l'état d'avancement du réexamen des politiques stratégiques en 2023, mais il n'en est fait aucune mention dans le budget de cette année-là, ni dans l'Énoncé économique suivant, ni dans le budget de 2024.

Toutefois, le budget de 2023 annonçait la poursuite des efforts visant à ramener la croissance des dépenses publiques à un niveau antérieur à la pandémie, sous le titre *Recentrer les dépenses gouvernementales*. Sous cette bannière, on a annoncé une réduction progressive de 3 % des dépenses admissibles des ministères et des organismes d'ici 2026-2027, réduisant les dépenses de 7 milliards de dollars sur quatre ans, et de 1,7 milliard de dollars en permanence.

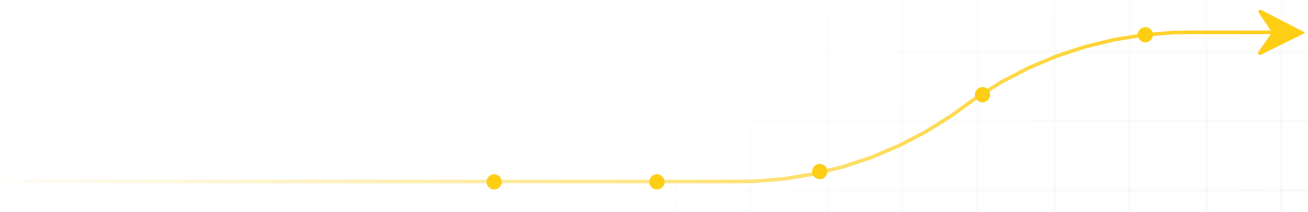
L'Énoncé économique de 2023 annonçait que le gouvernement prolongerait et étendrait ses efforts de recentrage des dépenses gouvernementales par une nouvelle phase, d'un montant de 345,6 millions de dollars en 2025-2026, et de 691 millions de dollars en permanence. Cela a porté le total des économies visées à 15,8 milliards de dollars d'ici à 2027-2028 et à 4,8 milliards de dollars par an par la suite.

Résumé des mesures prises

2022	• Dans l'Exposé économique de l'automne 2022, le gouvernement a réduit les dépenses de 3,8 milliards de dollars, en raison d'un besoin moins important que prévu de soutiens liés à la COVID-19 en 2021-2022.
2023	• Le budget de 2023, qui représentait des économies de 15,4 milliards de dollars sur 5 ans (de 2023-2024 à 2028-2029) et de 4,1 milliards de dollars en continu, proposait : ◆ Une réduction des dépenses de consultation, des autres services professionnels et des déplacements d'environ 15 % des dépenses discrétionnaires prévues pour 2023-2024 dans ces domaines. Il en résulterait des économies de 7,1 milliards de dollars sur cinq ans, à partir de 2023-2024, et de 1,7 milliard de dollars en permanence. Ces réductions seraient concentrées sur les services professionnels, en particulier la consultation en gestion. ◆ Réduction progressive d'environ 3 % des dépenses admissibles des ministères et organismes d'ici 2026-2027. Cette mesure réduirait les dépenses publiques de 7 milliards de dollars sur quatre ans à partir de 2024-2025, et de 2,4 milliards de dollars en permanence. Il s'agissait de ne pas avoir d'incidence sur les prestations directes et la fourniture de services aux Canadiens, sur les transferts directs à d'autres ordres de gouvernement et aux collectivités autochtones, ou sur les Forces armées canadiennes.

Résumé des mesures prises

2023	◆ Réduction des dépenses des sociétés d'État fédérales pour un montant estimé à 1,3 milliard de dollars sur quatre ans à partir de 2024-2025, et 450 millions de dollars en permanence. • Le budget a également annoncé un examen de l'efficacité des programmes à l'échelle du gouvernement, qui serait dirigé par la présidente du Conseil du Trésor. Il précisait que la formation professionnelle et les programmes pour la jeunesse seraient évalués en premier lieu. • S'appuyant sur la réduction de 3 % annoncée dans le budget de 2023 (phase 1), l'Énoncé économique de 2023 a indiqué qu'on chercherait à réaliser des économies supplémentaires de 345,6 millions de dollars en 2025-2026 et de 691 millions de dollars en permanence (phase 2). Au total, les efforts de recentrage des dépenses s'élèveraient à 15,8 milliards de dollars d'ici 2027-2028 et à 4,8 milliards de dollars par an par la suite. • L'Énoncé a confirmé qu'il récupérerait 480 millions de dollars sur six ans pour tout investissement annoncé précédemment qui n'a pas été alloué, qui n'est plus nécessaire ou dont la mise en œuvre est trop lente.
2024	• Pour mettre en œuvre la deuxième phase du recentrage des dépenses gouvernementales, le budget de 2024 a annoncé que le gouvernement chercherait à réaliser des économies principalement par le biais de l'attrition naturelle dans la fonction publique fédérale. • À partir du 1er avril 2025, les organismes de service public fédéral devraient couvrir une partie de l'augmentation des coûts de fonctionnement avec leurs ressources existantes. • Au cours des quatre prochaines années, sur la base des taux historiques d'attrition naturelle, le gouvernement s'attend à ce que l'effectif de la fonction publique diminue d'environ 5 000 postes équivalents temps plein par rapport à un effectif estimé à environ 368 000 au 31 mars 2024. • Au total, cela permettrait de réaliser les économies restantes de 4,2 milliards de dollars sur quatre ans, à partir de 2025-2026, et de 1,3 milliard de dollars en permanence pour atteindre l'objectif de recentrage des dépenses gouvernementales.



Base de l'examen[clix]

La portée de l'examen semble englober les budgets des dépenses votées totales de 198,15 milliards de dollars pour 2023-2024, avec des exclusions liées aux salaires des militaires, aux avantages directs accordés aux particuliers et aux transferts aux collectivités autochtones. Les agents du Parlement et les petits organismes ont également été exclus.

Phase 1 – Le budget de 2023 a annoncé les éléments suivants :

- Recentrer 14,1 milliards de dollars sur 5 ans provenant d'organismes figurant dans le Budget principal des dépenses et 1,3 milliard de dollars sur 5 ans provenant des sociétés d'État.
- Les dépenses consacrées aux services professionnels et aux déplacements seraient recentrées à partir de 2023-2024.
- Les dépenses pour le fonctionnement et les paiements de transfert seraient recentrées à partir de 2024-2025.

Phase 2 – L'Énoncé économique de l'automne 2023 a annoncé que :

- Le gouvernement poursuivra et élargira ses efforts de recentrage des dépenses gouvernementales, à hauteur de 345,6 millions de dollars en 2025-26, et de 691 millions de dollars en permanence.
- Les détails de ce processus sont en cours d'élaboration.

Le budget de 2024 a prolongé l'effort de recentrage des dépenses en réalisant de modestes économies supplémentaires par rapport à celles annoncées dans l'Énoncé économique de l'automne 2023.

Portée

Le budget de 2023 a ciblé les organismes inclus dans le Budget principal des dépenses et les sociétés d'État entreprises.

Si des objectifs de recentrage ont été établis pour les organismes de l'ensemble du gouvernement, certaines dépenses ont été exclues de cet exercice. Aucun objectif n'a été fixé pour les Forces armées canadiennes (dépenses salariales, de fonctionnement et de déploiement/réinstallation), les bénéfices directs pour les Canadiens ou les transferts aux collectivités autochtones et aux autres ordres de gouvernement. Cette initiative a également exclu les agents du Parlement et les petits organismes.

Méthode

Les organismes ont examiné leurs dépenses et défini des propositions sur la base du cadre général suivant :

- Le rôle du gouvernement fédéral est-il encore légitime et nécessaire?
- Les faits montrent-ils qu'il est efficace (ou non)?
- Est-il possible d'améliorer la conception ou l'administration pour la rendre plus efficace?
- Est-ce abordable en période de restrictions budgétaires?
- Existe-t-il des dépendances ou des complémentarités importantes par rapport à d'autres programmes?

Pour chacune des propositions, les organismes ont fourni des renseignements sur les incidences importantes afin que les ministres soient en mesure de prendre des décisions efficaces fondées sur des données probantes. Les renseignements essentiels suivants devaient être inclus pour chaque réduction proposée :

- Coût fiscal par exercice de 2024-2025 à 2028-2029 (profil quinquennal) et en permanence;
- Répartition des réductions entre (i) les activités et (ii) les subventions et contributions;
- Détermination des conséquences fiscales des dépendances ou des complémentarités pour d'autres organismes (c'est-à-dire prise en compte de tout transfert de coûts);
- Un résumé de haut niveau des incidences attendues sur les citoyens, décrivant dans quelle mesure la réduction des dépenses devrait se traduire par une réduction de la capacité d'exécution, des avantages ou des services. Les incidences seraient évaluées à l'aide du cadre de la qualité de vie, avec des sections distinctes pour les résultats concernant les langues officielles et les résultats régionaux ou locaux;
- Répercussions sur l'emploi dans le service public (mesurés en équivalents temps plein);
- Recours aux dispositions relatives au réaménagement des effectifs, lorsqu'elles sont inévitables;
- Détermination de tout risque d'envergure lié à la probabilité de réalisation des économies relevées, y compris les risques liés aux parties prenantes ou aux communications, les risques juridiques, les risques opérationnels ou les risques pour l'intégrité du programme, ainsi que des renseignements de haut niveau sur les stratégies d'atténuation.

Processus[clx]

Pour la phase 1, les ministères ont travaillé tout au long de l'été 2023 pour déterminer les réaffectations dans l'ensemble de leurs portefeuilles et les propositions les plus judicieuses sur le plan opérationnel, et pour veiller à ce que les services importants pour les Canadiens et d'autres domaines prioritaires ne soient pas affectés dans le cadre de l'exercice.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a collaboré avec les ministères pour s'assurer que leurs propositions étaient viables et ne créaient pas de pressions sur la prestation de services ou l'intégrité des programmes. Les propositions ont également été examinées à l'aide de divers outils analytiques tels que l'indice de qualité de vie et l'analyse comparative entre les sexes Plus.

Au cours de l'automne 2023, les propositions ont ensuite été examinées par les ministres du Conseil du Trésor afin d'assurer une supervision appropriée et d'appliquer une vision pangouvernementale à toutes les propositions.

Pour la phase 2, l'Énoncé économique de l'automne 2023 a prolongé ses efforts de recentrage des dépenses gouvernementales à hauteur de 345,6 millions de dollars en 2025-2026, et 691 millions de dollars en permanence.

Au total, les mesures prises par le gouvernement pour recentrer les dépenses sont estimées à 15,8 milliards de dollars d'ici 2027-2028 et à 4,8 milliards de dollars par an par la suite.

Gouvernance[clxi]

Pour la phase 1, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a collaboré avec les ministères pour s'assurer que leurs propositions étaient viables et ne créaient pas de pressions sur la prestation de services ou l'intégrité des programmes. Les propositions ont également été examinées à l'aide de divers outils analytiques tels que l'indice de qualité de vie et l'analyse comparative entre les sexes Plus.

Les propositions ont ensuite été examinées par les ministres du Conseil du Trésor afin d'assurer un contrôle approprié et d'appliquer une vision pangouvernementale à toutes les propositions.

Les ministères rendront compte de leurs plans de dépenses particuliers et des progrès accomplis dans le cadre de leurs Plans ministériels et Rapports sur les résultats ministériels.

Pour la phase 2, aucune détail n'est disponible à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Résultats

Économies budgétaires

- Le budget de 2023 a annoncé une réduction des budgets de déplacements des organismes et des dépenses de consultation et autres services professionnels. Des réductions de 500 millions de dollars pour 2023-2024 ont été attribuées et les organismes ne pourront pas dépenser ces montants (allocations bloquées dans les autorisations votées en 2023-2024), et les 500 millions de dollars deviendront caducs et retourneront dans le cadre budgétaire à la fin de l'exercice financier[clxii].
- Le Budget principal des dépenses 2024-2025, déposé le 29 février 2024, énumère les réaffectations de dépenses prévues qui seront mises en œuvre comme suit : 2,3 milliards de dollars en 2024-2025, 3,5 milliards de dollars en 2025-2026 et 4,8 milliards de dollars en 2026-2027[clxiii].

Effectif

Le budget de 2024 indique que la population de la fonction publique diminuera « d'environ 5 000 équivalents temps plein par rapport à une taille d'environ 368 000 », sur la base des taux d'attrition historiques.

La présidente du Conseil du Trésor, Anita Anand, a déclaré ce qui suit : « [...] il ne devrait pas y avoir de congédiements et l'incidence sur les emplois dans la fonction publique devrait être limité, bien que certains ministères puissent connaître des changements de personnel en raison de redéploiements vers des activités plus prioritaires ou d'attrition[clxiv]. »

Changements à l'appareil gouvernemental

À l'heure où nous écrivons ces lignes, aucun changement à l'appareil gouvernemental explicitement associé à la mise en œuvre de l'exercice de recentrage des dépenses gouvernementales n'a été annoncé. L'objectif principal consiste à réaffecter les fonds afin de les aligner sur les priorités actuelles et de garantir des dépenses responsables.

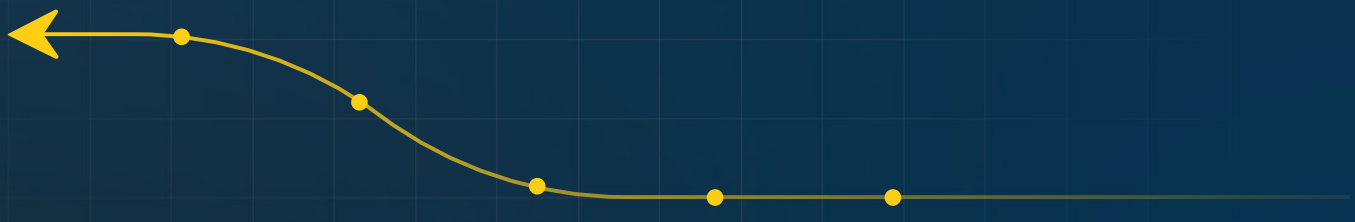
Leçons apprises

Incidence sur les services offerts aux Canadiens[clxv] :

- L'exercice de recentrage des dépenses gouvernementales vise à optimiser l'affectation des ressources et à garantir une utilisation responsable de l'argent des contribuables. Bien que l'objectif principal consiste à aligner les dépenses sur les priorités actuelles, il pourrait y avoir une incidence sur les services offerts aux Canadiens.
- Pour l'exercice 2023-2024, la quasi-totalité des organismes (64 organismes, soit 94 %) n'ont signalé aucune réduction des niveaux de services en raison des réductions de dépenses. Seuls quatre organismes ont fait état d'une réduction des niveaux de service.

Incidence sur les activités et l'expertise du gouvernement :

Les secteurs particuliers concernés sont la consultation, les services professionnels et les déplacements.



Annexe A : Chronologie des changements en matière de gestion des dépenses

1950

En 1951, la Loi sur la gestion des finances publiques a remplacé la *Loi du revenu consolidé et de la vérification* de 1931. Cette nouvelle loi confère au Conseil du Trésor le pouvoir de prendre des décisions finales sur un large éventail de questions financières et de personnel, qui étaient auparavant traitées par un comité de ministres. Cette décision a été saluée comme une « étape majeure dans les efforts du Parlement visant à établir un contrôle efficace sur les dépenses du gouvernement[clxvi] ».

1960

En 1962, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement a publié ses rapports finaux. Dans son entièreté, ce rapport fondateur, dont la rédaction a été dirigée par l'homme d'affaires J. Grant Glassco, a eu le mérite de recommander que certaines opérations gouvernementales peuvent être améliorées en adoptant des méthodes qui se sont révélées efficaces dans le secteur privé [clxvii]. Il est surtout connu pour sa célèbre déclaration selon laquelle le gouvernement doit laisser la gestion aux gestionnaires. À la suite des recommandations de Glassco, le poste de contrôleur général du Trésor (qui existait depuis 1931 et relevait du ministère des Finances et dépendait de son ministre) a été supprimé et le bureau a été transféré au ministère des Approvisionnements et des Services.

En 1966, le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui faisait partie du ministère des Finances depuis la Confédération, a été créé en tant que ministère à part entière et s'est vu confier la responsabilité de conseiller et de superviser les dépenses, ainsi que la gestion générale de la fonction publique fédérale[clxix].

En 1968, le premier ministre de l'époque, Lester B. Pearson, a officialisé le système des comités du Cabinet en créant des comités permanents chargés de prendre des décisions. Il a également créé le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification, responsable de fixer des priorités qui serviront de cadre aux décisions en matière de dépenses[clxx].

En 1969, le Système de planification, de programmation et de budgétisation (SPPB) a été introduit pour guider la planification stratégique sur la base de six concepts essentiels : 1) fixer des objectifs spécifiques; 2) utiliser une analyse systématique pour clarifier les objectifs et évaluer les moyens de les atteindre; 3) formuler les propositions budgétaires en termes de réalisation des objectifs; 4) projeter les coûts sur plusieurs années; 5) formaliser les plans de réalisation année par année; et 6) développer un système d'information pour chaque programme qui peut fournir des données pour le suivi et la réévaluation des objectifs et de la pertinence[clxx]. Ce système et cette approche ont renforcé le rôle des organismes centraux en matière de conseil et de définition des priorités stratégiques, permettant de fournir au Cabinet et à ses comités des évaluations critiques détaillées des plans des autres ministères et organismes[clxxii].

1970

Dans son rapport annuel de 1976, l'auditeur général J.J. Macdonald a écrit : « *Je m'inquiète sérieusement du fait que le Parlement – et, en réalité, le gouvernement – ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle. […] Les systèmes de gestion et de contrôle financiers des ministères et organismes de l'Administration fédérale sont actuellement loin de répondre aux normes acceptables de qualité et d'efficacité en la matière*[viii] ».

En réponse, le gouvernement a créé la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, dirigée par Allen Thomas Lambert, alors président de la Banque Toronto-Dominion. Le rapport final, publié en 1979, s'appuie sur le rapport Glassco et affirme que « les gestionnaires du gouvernement **devraient être tenus de gérer** leurs responsabilités de façon à mieux servir l'intérêt public[clxxiv] ».

Avant même que le rapport final ne soit déposé, le gouvernement avait commencé à prendre des mesures, avec la première « politique officielle d'évaluation des programmes au Canada », connue sous le nom de circulaire 1977-47 (*Évaluation des programmes effectuée par les ministères et organismes*[clxxv]). Dans le cadre de cette politique, les unités d'évaluation au sein des ministères rendraient compte aux administrateurs généraux et les évaluations de programmes seraient effectuées selon un cycle régulier de 3 à 5 ans[clxxvi]. L'adoption de cette politique a été faible. En 1981, seuls 12 ministères sur 58 avaient des fonctions d'évaluation[clxxvii].

Toujours en réponse aux recommandations du rapport de l'auditeur général, le poste de contrôleur général du Canada a été créé en tant qu'entité distincte, relevant du Conseil du Trésor. En 1978, les responsabilités ont été élargies pour inclure la gestion financière, l'audit interne et l'évaluation des programmes[clxxviii].

Des travaux étaient également en cours pour remplacer le système de planification, de programmation et de budgétisation existant, qui était devenu inefficace et nécessitait d'énormes quantités d'analyses[clxxix]. En 1979, le gouvernement, dirigé par le conservateur Joe Clark, a dévoilé le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD)[clxxviii]. Le Système intégrait la planification, la programmation et l'allocation financière et donnait aux ministères un plus grand contrôle sur la définition des réserves politiques, en réservant des fonds pour de nouvelles initiatives. Bien qu'imparfait, ce système a permis de limiter les dépenses jusqu'au début des années 1990 – et la nécessité d'un système qui pourrait aider les gestionnaires à mieux contrôler la croissance des dépenses a été établie et des mesures ont suivi[clxxxi].

1980

Pour aider les services à mieux appliquer la circulaire 1977-47, le Bureau du contrôleur général (BCG), dirigé par H. G. Rogers, a créé une nouvelle Direction de l'évaluation des programmes et a publié deux documents clés pour soutenir l'adoption de la Politique d'évaluation

1) Guide sur la Fonction de l'évaluation de programme (1981), et
2) Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux (1984).

Le Guide souligne que les activités d'évaluation ne doivent pas seulement porter sur les coûts, mais aussi sur l'incidence sur les personnes et la société, tandis que le document sur les Principes est considéré comme un document complémentaire, traitant du « processus réel d'évaluation d'un programme ». L'objectif de ce dernier consistait à clarifier certains éléments de la circulaire 1977-47, en particulier le caractère ponctuel des stratégies d'évaluation, qui étaient laissées au « meilleur jugement » des gestionnaires.

En 1982, le Conseil du Trésor a publié la circulaire 1982-8, dans le but de transmettre « des renseignements sur les résultats des programmes afin que les parlementaires puissent s'acquitter plus efficacement de leurs fonctions d'examen des dépenses[clxxxi] ».

En 1984, les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont consacré les principes d'« optimisation des ressources » défendus par le Bureau de l'auditeur général, dont le bureau s'est vu accorder un meilleur accès aux renseignements relatifs aux décisions du Cabinet en 1985[clxxxiii].

Dans les années 1980, un mouvement s'est dessiné en faveur de l'installation d'un système d'information commun pour soutenir l'évaluation, ce qui a donné lieu à un document d'orientation en 1989 intitulé *Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et des ministères* (APRM), publié par le Conseil du Trésor, ainsi qu'à un document connexe, encore en 1989, intitulé *Normes d'évaluation*, publié par le BCG. Ces documents ont fait passer la prise de décision des personnes supervisant le programme vers « une négociation obligatoire entre le ministère et le Conseil du Trésor sous la forme d'un protocole d'entente[clxxxiv] ».

1990

En 1993, le Bureau du contrôleur général a été intégré à la Direction générale de la fonction de contrôleur du SCT et le rôle du contrôleur général a attribué au secrétaire du SCT. Les responsabilités ont également été élargies[clxxxv].

Un an plus tard, le SCT a introduit la *Politique d'examen* (1994), une fonction comprenant à la fois l'évaluation et l'audit qui « visait à clarifier le rôle des gestionnaires et des spécialistes à l'externe dans le processus de mesures du rendement[clxxxvi] ». Elle a eu l'effet inverse, brouillant davantage la distinction des rôles et des responsabilités [clxxxvii] . Elle a été remplacée en 2001 par la *Politique d'évaluation du gouvernement* (2001), la *Politique sur l'évaluation* (2009) et l'actuelle *Politique sur les résultats* (2016).

En même temps, en partie en réponse à l'auditeur général, le budget de 1994 annonçait que le SCT assumerait « un pouvoir accru d'évaluation qui lui permettra de procéder rapidement et de manière indépendante à un examen de l'efficacité des programmes fédéraux[clxxxviii] ».

Ce point est précisé dans le budget de 1995, où il est indiqué que le SCT « modifiera radicalement ses fonctions pour se conformer aux changements généralisés apportés aux programmes et aux modes de fonctionnement du gouvernement fédéral » et « concentrera ses efforts pour dresser un cadre de gestion de la fonction publique, pour répartir les ressources et pour donner le ton aux innovations et aux pratiques de gestion[clxxxix] ».

Au début des années 1990, le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) a également fait l'objet d'un examen en raison du manque perçu de discipline fiscale qu'il permettait. En 1993, un nouveau gouvernement, dirigé par Jean Chrétien, a remplacé le SGSD par un nouveau système (simplement, le « Système de gestion des dépenses », ou SGD). Alors que le SGSD était destiné à « superviser la croissance de l'activité gouvernementale à la lumière des priorités essentielles », le SGD visait spécifiquement à restreindre les dépenses publiques[cxc].

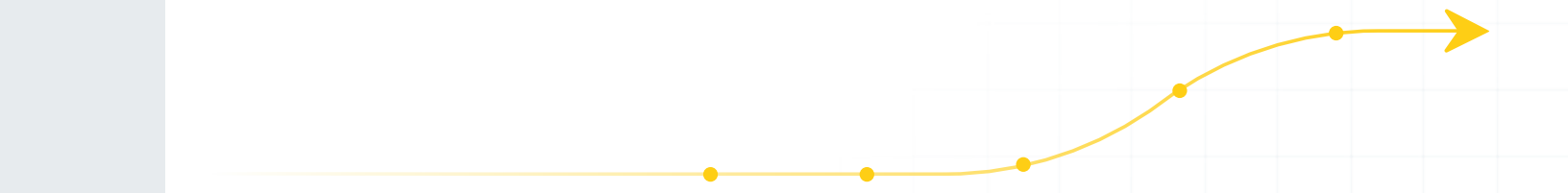
Lancé officiellement par le président de l'époque, Art Eggleton, le 15 février 1995, le nouveau SGD éliminait officiellement les réserves d'intervention centrales et intégrait la prise de décision en matière de dépenses dans le processus budgétaire. On exigeait ainsi que les ministères produisent des documents sur les perspectives de leurs programmes et de leurs dépenses afin que les comités permanents et le Parlement lui-même participent au processus de budgétisation et d'estimation. On prévoyait également que le SGD « [permettrait] de s'assurer que les programmes [seraient] assujettis en permanence à une évaluation et à un contrôle rigoureux des coûts[x] ».

2000

En 2001, le gouvernement a introduit une nouvelle Politique d'évaluation, qui visait à soutenir « la production de renseignements précis, pertinents, objectifs et étayés de preuves » pour guider la prise de décision[x]. La politique prévoyait une évaluation complète tous les cinq ans.

Le budget de 2003 comprenait un engagement à renforcer le système de gestion des dépenses. Une partie de cet engagement comprenait un soutien supplémentaire à un projet en cours visant à consolider certains renseignements et certains outils analytiques utilisés dans le cadre d'un Système élargi d'information sur la gestion des dépenses (SIGD). Le SIGD est un ensemble de systèmes, d'applications, de bases de données et de processus opérationnels à l'échelle du gouvernement, dont le Budget principal des dépenses et les budgets supplémentaires des dépenses constituent des extrants. Ce travail est notamment le résultat de plusieurs études menées à la fin des années 1990, qui ont abouti à une proposition de projet pour un système informatique élargi dont le coût total était estimé à 53,5 millions de dollars[cxciv]. Le système était largement en place en 2009.

En juin 2003, le programme du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) a été introduit pour « préciser les attentes en matière de gestion à l'intention des administrateurs généraux, élaborer une perspective exhaustive et intégrée des enjeux et des défis en matière de gestion, et déterminer les tendances pangouvernementales et les enjeux systémiques dans le but d'établir les priorités et de centrer les efforts sur celles-ci ».



En décembre 2003, une série de nouveaux changements a été annoncée par le premier ministre Paul Martin, qui a pris ses fonctions à la suite de la démission de Jean Chrétien. Il s'agissait notamment de la création d'un Comité du cabinet sur l'examen des dépenses, présidé par le président du Conseil du Trésor et composé de ministres de haut rang. Le Comité était chargé d'examiner toutes les dépenses, de veiller à ce qu'elles soient maîtrisées et alignées sur les priorités, et de s'assurer que « chaque dollar d'impôt est investi soigneusement pour produire des résultats pour les Canadiens[cxcv] ».

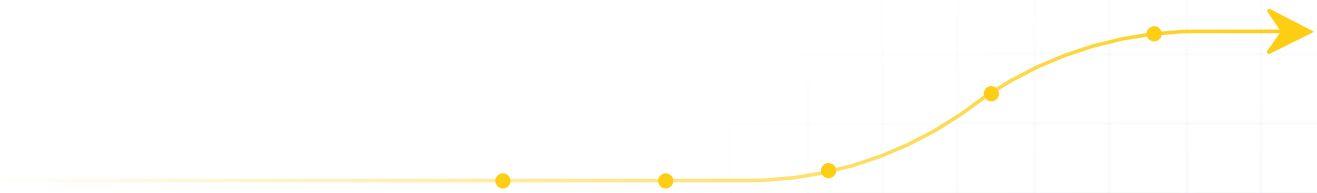
Le budget avait également annoncé que le Bureau du contrôleur général du Canada (BCG) serait rétabli et que le poste de contrôleur général serait créé en tant qu'entité distincte au sein du SCT (car le secrétaire cumulait les deux fonctions). Les responsabilités du BCG devaient comprendre la gestion financière et la politique comptable, la gestion des systèmes financiers, l'audit interne et le renforcement des capacités communautaires.

En 2007, le gouvernement, dirigé par le premier ministre conservateur Stephen Harper, a officiellement lancé le SIGD dans le budget fédéral, déclarant que le système « [modifierait] en profondeur le fonctionnement du gouvernement ». Le budget mentionne que dans le cadre du nouveau système :

- Les ministères et les organismes géreront leurs programmes en fonction de résultats clairement définis et évalueront leur rendement par rapport à ces résultats.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor contrôlera la qualité de ces évaluations et veillera à ce que les ministères abordent explicitement les risques et le rapport coût-efficacité.
- Sur la base de ces évaluations, le Cabinet examinera systématiquement le financement et la pertinence de toutes les dépenses de programme afin de s'assurer que les dépenses sont alignées sur les priorités des Canadiens et qu'elles permettent au gouvernement d'assumer ses responsabilités de manière efficace et efficiente.
- Le Cabinet procédera à un examen rigoureux de toutes les nouvelles propositions de dépenses, en tenant compte explicitement des exigences en matière de financement, de rendement et de ressources des programmes existants dans des domaines connexes.

En 2009, le gouvernement a publié la *Politique sur l'évaluation* « en réaction au besoin croissant de preuves neutres et crédibles de l'optimisation des ressources publiques[cxcvi] ». Introduite le 1er avril, elle remplaçait la *Politique d'évaluation de 2001*. La politique de 2009, ainsi que la directive et la norme afférentes permettraient[cxcvii] :

- De faire en sorte que l'évaluation soit une fonction relevant d'un administrateur général comportant une structure de gouvernance neutre au sein des ministères;
- D'exiger une évaluation intégrale des dépenses de programmes directes tous les cinq ans;



- De préciser les principaux éléments inhérents à la pertinence et au rendement des programmes qui doivent être examinés dans toutes les évaluations;
- D'imposer aux gestionnaires de programmes de nouvelles exigences pour qu'ils élaborent et mettent en œuvre des stratégies de mesure continue du rendement;
- D'établir des compétences minimales pour les chefs de l'évaluation au sein des ministères;
- De fixer les normes de qualité de chaque évaluation;
- D'exiger que les rapports d'évaluation puissent facilement être consultés par les Canadiens, et ce, en temps opportun.

Les ministères ont bénéficié d'un délai de mise en œuvre progressive de quatre ans pour développer leur capacité à atteindre ces objectifs. Une approche fondée sur le risque a servi pendant la transition pour déterminer les composantes des dépenses de programmes directes à évaluer. Comme indiqué dans l'Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009 :

Par suite de la période de transition, qui a pris fin le 31 mars 2013, toutes les dépenses de programmes directes sont devenues assujetties à l'évaluation et, d'ici le 31 mars 2018, la condition de portée complète devra être remplie pour la première fois.

[...] les ministères pourraient tenir compte du risque, des caractéristiques des programmes et d'autres facteurs pour choisir les approches d'évaluation et calibrer les méthodes d'évaluation et le niveau d'effort à consacrer à chaque évaluation.

Choisir des questions d'évaluation moins nombreuses et plus ciblées pour examiner les principaux problèmes d'optimisation des ressources ou pour mettre l'accent sur des aspects de programme que l'on sait déficients. Les ministères pourraient aussi rajuster l'étendue des évaluations en groupant des programmes, plutôt qu'en les évaluant individuellement.

2010

En 2012, un rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes intitulé Renforcer l'examen parlementaire des prévisions budgétaires et des crédits a recommandé de modifier le processus d'établissement du Budget principal des dépenses afin d'améliorer la transparence des documents et leur pertinence pour les parlementaires.

Le gouvernement a répondu en publiant le rapport Outiller Les Parlementaires Avec De La Meilleure Information, qui décrivait comment il entendait « changer à fond le processus budgétaire ». Il notait que le travail était déjà en cours et que les récentes évolutions comprenaient l'étiquetage des initiatives du Budget dans les budgets des dépenses, l'adoption d'un tableau dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2016-2017, qui fait le rapprochement des budgets des dépenses (comptabilité d'exercice) et du Budget (comptabilité de caisse), et la création de l'InfoBase du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est une base de données en ligne, accessible et interrogeable, où figurent des renseignements sur les dépenses du gouvernement[x] ».

Le budget a également souligné l'évolution de la Politique sur l'évaluation, qui avait été récemment révisée et renouvelée. L'examen de la Politique sur

l'évaluation en 2014 a conclu que la politique avait « aidé la fonction d'évaluation dans l'ensemble de l'administration fédérale à jouer un rôle plus important relativement au soutien du système de gestion des dépenses », mais qu'une politique renouvelée nécessitait, entre autres, une plus grande flexibilité par rapport aux exigences de base, un plus grand soutien dans la collecte, et la structuration des résultats du rendement.

La nouvelle politique est entrée en vigueur le 1er juillet 2016, sous le nom de Politique sur les résultats. Elle remplaçait les politiques suivantes :

1. *Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts* (2007)
2. *Politique sur l'évaluation* (2009)
3. *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* (2010)

La nouvelle *Politique sur les résultats* visait à améliorer la manière dont les institutions mesurent, évaluent et communiquent les résultats. La Politique visait également à améliorer la manière dont les ministères et les organismes recueillent et utilisent des données probantes pour éclairer leurs décisions. En décembre 2018, tous les ministères avaient pleinement adopté la nouvelle politique.

En juin 2017, le gouvernement a présenté un projet de loi, que le Parlement a adopté, visant à obliger le Bureau de régie interne, l'organe multipartite de parlementaires qui réglemente les affaires internes de la Chambre des communes, à tenir ses réunions en public, afin d'assurer une plus grande ouverture, une plus grande transparence et une plus grande responsabilité dans l'Administration du Parlement.

Dans l'Énoncé économique de 2018, le gouvernement a noté que le Budget principal des dépenses avait été publié après le budget pour la première fois au cours des dernières années. Dans cet ordre d'idées, le gouvernement avait également annoncé un nouveau crédit central géré par le SCT (crédit 40 du CT), qui alignait les totaux financiers du budget sur ceux du budget des dépenses[cxcix].

À la suite de l'annonce faite dans le budget de 2018, une Unité centrale d'évaluation du rendement et de l'impact a été créée pour entreprendre des évaluations du rendement des programmes d'innovation sur une base continue[cc]. Cette équipe, au sein du SCT et travaillant avec Statistique Canada, se concentrait sur l'analyse de l'efficacité des programmes de soutien de la croissance et de l'innovation en entreprise (SCIE).

Les modifications apportées au Règlement de la Chambre des communes ont également permis la publication du Budget principal des dépenses plus tard dans l'année, de sorte que les décisions budgétaires et les implications en matière de dépenses ont pu être saisies et présentées aux parlementaires de manière plus claire.

2020

En 2023, le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé le document de discussion Examen de la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor et a procédé à un examen dont les conclusions ont été publiées de manière informelle en 2024.

Annexe B : Remarque sur les données

Les données qui sous-tendent l'analyse et les chiffres présentés dans cette étude sont tirées ou dérivées de trois sources, par ordre de fiabilité :

1. **Sources gouvernementales officielles :** Statistique Canada, Bureau fédéral de la statistique, tableaux de référence financiers de Finances Canada, rapports annuels ministériels, plan budgétaire, discours du budget ou autres rapports similaires du gouvernement du Canada.
2. **Données statistiques provenant d'autres sources institutionnelles :** Sites Web de la Réserve fédérale américaine, Banque du Canada, bases de données internes du Secrétariat du Conseil du Trésor (Bureau du dirigeant principal des ressources humaines [BDPRH], Entrepôt de données du SGD) et sources tierces réputées.
3. **Données dérivées :** Points de données calculés à partir d'autres champs, de renseignements gouvernementaux ou de notes. On y a recours lorsqu'aucune autre source directe de données n'a été établie.

Malgré la composition extrêmement officielle des sources de données, l'élaboration de séries de données couvrant un siècle est une entreprise difficile. Les méthodes de collecte statistique changent. L'univers de ce qui est recueilli change. La comptabilité et les niveaux d'agrégation changent. Même avec le plus grand soin, il est possible que les séries finales ne reflètent pas entièrement les nuances statistiques détaillées figurant dans les notes d'accompagnement.

Cela peut se produire pour plusieurs raisons, mais le plus grand risque consiste à mal comprendre des concepts ou des classifications de données qui n'existent plus et pour lesquels il n'y a plus d'explications nuancées. Un autre risque tient au fait que la désagrégation ou l'agrégation des différents segments de la série ne soit pas effectuée correctement. Les auteurs ne sont pas des spécialistes en méthodologie, mais ils ont appliqué leur jugement professionnel de manière conservatrice. Une grande attention a été portée à l'atténuation ou à la documentation de ces risques.

Dans des cas très limités, aucune donnée n'était disponible pour déduire raisonnablement des renseignements pour certaines années. Dans ce cas, des trous ou des lacunes apparaissent dans les séries de données et les graphiques. Il est important de noter que le nombre d'employés fédéraux **et** les salaires/rémunérations incluent les FAC et la GRC à partir de 1970-1971 en raison d'un changement dans les méthodes d'établissement des rapports. La rémunération de 1924-1925 à 1969-1970 **ne comprenait pas** les FAC et la GRC. Néanmoins, les tendances liées à la rémunération avant 1970-1971 et après sont valables, mais présentent un changement de niveau.

De même, les effectifs d'employés présentent deux ruptures de série en raison de changements dans la méthode de déclaration de Statistique Canada : 1951-1952 et 1969-1970. Bien que l'analyse portant sur ces années de transition particulières puisse ne pas refléter les changements survenus à l'époque, l'analyse des tendances avant et après ces points reste valable et instructive. Statistique Canada a été consulté et a confirmé la manière raisonnable dont les séries de données utilisées dans cette étude étaient liées.

Les données recueillies sur les examens des dépenses et les mesures associées ont été prises en compte dans les annonces officielles des engagements eux-mêmes ou dans leurs résultats. Les résultats ont été pris en compte dans la mesure du possible, mais en l'absence de résultats, les intentions annoncées de réduction des dépenses ont été prises en compte.

Malgré ces réserves, les séries de données obtenues sont directement utiles pour visualiser les tendances et caractériser les changements au fil du temps.

Bibliographie

Axworthy, Thomas S. and Trudeau, Pierre Elliott, *Towards a Just Society – The Trudeau* Years, 1990.

A Historical Perspective on Federal Program Evaluation in Canada (utpjournals.press)

Werner J. Muller-Clemm et Maria Paulette Barnes

ARCHIVÉ – LES JALONS VERS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : Servir les intérêts du public 1/1 (canada.ca)

Les jalons vers le nouveau millénaire, recherche et rédaction par Kenneth Kernaghan, professeur de sciences politiques et de gestion à l'Université Brock.

« Economic performance and policy during the Harper years », extrait de *The Harper Factor: Assessing a Prime Minister's Policy Legacy*, David Dodge et Richard Dion.

« La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada »

Centre d'excellence en évaluation, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, version du 6 juillet 2004.

« La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada », Microsoft Word – Eval Function FRA.doc (canada.ca).

Centre d'excellence en évaluation, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, version du 6 juillet 2004.

Expenditure Management: Lessons Learned The Hard Way

Document produit en 2002, "Canada Study Team", Uvic.

Henderson, David, *Canada's Budget and Deficit Cuts in the Late 20th Century*, Institut Fraser, 2022.

https://www.uvic.ca/research/centres/globalstudies/assets/docs/publications/ExpenditureManagementLessonsLearned.pdfThinking Government

Fruit d'une collaboration entre David Johnson et Alana Lawrence, complète la cinquième édition de *Thinking Government: Public Administration and Politics in Canada*.

« Lessons learned from two decades of program evaluation in Canada », Ian Greene (yorku.ca).

Ian Greene est professeur émérite et professeur à la School of Public Policy and Administration.

« Half-way Home: Canada's Remarkable Fiscal Turnaround and the Paul Martin Legacy »

Policy Matters, juillet 2002, vol. 3, no 8, Tom Courchene.

Sarantakis, Taki, *A History of Recent Transport Canada Commercializations*, 1997. Document de travail historique.

« Spending Reviews and the Government of Canada: From Episodic to Institutionalized Capabilities and Repertoires. », *Canadian Public Administration*, no 66, p. 247-267, Lindquist, E. A. et R. P. Shepherd, 2023.

Étude de la fonction d'évaluation au sein du gouvernement fédéral, Avril 2004

Robinson, Jennifer , « A brief history of Canadian federal budgets », *Maclean's*, 2015.

Notes en fin d'ouvrage

i. Le Programme de lutte contre l'inflation a été en vigueur de 1975 à 1978. La Loi anti-inflation (C-73, 1975), qui autorisait le gouvernement à publier des directives juridiquement contraignantes sur les prix, les marges bénéficiaires et les compensations dans le cadre d'une réglementation, et qui créait le mécanisme administratif, expirait le 31 décembre 1978. Après les consultations qui ont suivi la publication du Programme de coopération – Un document d'étude portant sur les questions du décontrôle et de l'après-contrôle, en mai 1977, le ministre des Finances a annoncé le 20 octobre 1977 que la suppression progressive des contrôles entrerait en vigueur le 14 avril 1978.

ii. Loi sur le compte de service et de réduction de la dette. Abrogée en 2003.

iii. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement | L'Encyclopédie canadienne

iv. Bourgon (2009), Program Review.pdf (instituteforgovernment.org.uk), p. 8.

v. The 1975-1978 Anti-Inflation Program in Retrospect, Bank of Canada Working Paper, décembre 2005, Sargent, John.

vi. The 1975-1978 Anti-Inflation Program in Retrospect. Bank of Canada Working Paper, décembre 2005, Sargent, John, p. 20.

vii. Bourgon (2009), Program Review.pdf (instituteforgovernment.org.uk), p. 8.

viii. Johnson, D. (2022), Thinking Government, chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press.

ix. Commission de lutte contre l'inflation – Rapport sur la première année, octobre 1976.

x. Discours du budget de 1976, haut de la p. 22.

xi. Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, Rapport final, Ottawa : Approvisionnements et Services, Canada, 1979, p. 33.

xii. Le nouveau système de gestion des dépenses : Un document donnant un aperçu du système de l'enveloppe de répartition et de contrôle des dépenses du Gouvernement du Canada, décembre 1979, p. 5.

xiii. Le nouveau système de gestion des dépenses : Un document donnant un aperçu du système de l'enveloppe de répartition et de contrôle des dépenses du Gouvernement du Canada, décembre 1979, p. 5.

xiv. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 10.

xv. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 11.

xvi. The 1975-1978 Anti-Inflation Program in Retrospect, Bank of Canada Working Paper, décembre 2005, Sargent, John, p. 12.

xvii. Historique de la Commission de lutte contre l'inflation, 30 juin 1979.

xviii. Martin, Lawrence, Chrétien: The Will to Win, Toronto, Lester Publishing, 1995, p. 265-266.

xix. Discours du budget 1985, p. 9.

xx. Budget 1985, p. 27.

xxi. Budget 1985, p. 27. Cette section énonce également six principes pour guider les délibérations sur la privatisation.

xxii. Outre les privatisations, le gouvernement a également liquidé des sociétés qui ne répondaient plus à des objectifs de politique publique, notamment la Société canadienne des paris sportifs, Loto Canada Inc. et Canagrex.

xxiii. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 11.

xxiv. The Federal Deficit: Some options for expenditure reduction | Business Council of Canada (thebusinesscouncil.ca)

xxv. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study. p. 13.

xxvi. Exposé économique et financier 1984, p. 1.

xxvii. Exposé économique et financier 1984, p. 6..

xxviii. Une nouvelle direction pour le Canada – Un programme de renouveau économique présentée par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances (publications.gc.ca), novembre 1984..

xxix. Le Cabinet avait décidé que les programmes devaient être réduits plus ou moins équitablement dans les régions, en tenant compte également de la force relative du parti conservateur dans chaque région. Par conséquent, certains programmes dont les évaluations ont montré excellence et efficacité en Ontario ont été supprimés, tandis que d'autres, considérés comme des échecs dans l'Ouest, au Québec et dans la région atlantique, où les conservateurs bénéficiaient de la plupart de leurs soutiens, ont été maintenus. Il est clair que l'évaluation des programmes ne fonctionnait pas comme la théorie le prévoyait. Lessons learned from two decades of program evaluation in Canada, Greene, Ian.

xxx. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 13.

xxxi. The House Is Not a Home, Erik Nielsen | Goodreads

xxxii. Une nouvelle direction pour le Canada – Un programme de renouveau économique, présentée par l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances (publications.gc.ca), novembre 1984, p. 24.

xxxiii. Budget 1985, p. 30.

xxxiv. Mayne, J. (1986), In Defense of Program Evaluation, Canadian Journal of Program Evaluation, 1(1), p. 97-102.

xxxv. Le Groupe de travail avait un objectif de très haut niveau basé sur les perspectives du nouveau gouvernement, et a mené ses activités en 1984 et en 1985. Les évaluations ont eu lieu plus tôt – dans de nombreux cas plusieurs années auparavant, lorsque les fonctions d'évaluation des ministères commençaient à peine à être mises en place – et n'étaient pas motivées par un désir politique de revoir sérieusement la programmation gouvernementale du point de vue d'un nouveau gouvernement au pouvoir. Au moment où les évaluations ont été réalisées, les questions abordées ont été considérées, vraisemblablement, comme légitimes au même titre que celles du Groupe de travail. Ainsi, si les attentes du Groupe de travail étaient compréhensibles, elles étaient destinées à ne pas être satisfaites. (Mayne, J. [1986], In Defense of Program Evaluation, p. 100)

xxxvi. Secrétariat du Conseil du Trésor, Notre histoire – (tbs-sct.canada.ca)

xxxvii. Budget 1985, p. 27-28.

xxxviii. Discours du budget de 1986

xxxix. Ian Greene, Lessons Learned from Two Decades of Program Evaluation in Canada. https://www.yorku.ca/igreene/progeval.html

xl. Discours du budget de 1989

xli. Discours du budget de 1986, p. 15.

xlii. L'avenir économique du Canada : les leçons à tirer des années 1990, remarques de Gordon Thiessen au Canadian Club of Toronto, 22 janvier 2001, Banque du Canada.

xliii. Le budget en bref de 1990, p. 5.

xliv. Discours du budget de 1990, p. 4 (canada.ca)

xlv. Échantillons de sondages effectués dans les années 1990 : Gallup Canada | MacOdrum Library (carleton.ca)

xlvi. Gallup Canada, Inc., juin 1992 : cipo-206-1-E-1992-06.pdf – 1992 (borealisdata.ca)

xlvii. Budget de 1991, p. 66.

xlviii. Où va l'argent de vos impôts, été 1992, p. 7.

xlix. Le budget en bref de 1993, p. 12.

l. Où va l'argent de vos impôts, été 1992, p. 7.

li. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study.

lii. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 16.

liii. Martin, S., « Brian Mulroney obituary », The Guardian, 28 mars 2024.

liv. Les privatisations ont concerné la Société des transports du Nord Limitée, Téléglobe Canada, Arsenaux canadiens Limitée et la participation du gouvernement dans la Corporation de développement du Canada. Les réductions de subventions concernaient les transports, y compris VIA Rail, ainsi que certaines subventions industrielles et agricoles, y compris l'énergie nucléaire. Discours du budget de 1986, p. 5.

lv. En réponse au livre blanc de 1987 Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada qui préconise la modernisation de la défense navale, l'augmentation des forces de réserve et leur intégration dans les forces régulières, ainsi que le renforcement de notre participation à l'OTAN.

lvi. Également reporté : Un plan visant à accélérer la création de nouvelles places de garde d'enfants. (Le discours du budget, 1989, p.7.

lvii. Budget de 1990

lviii. Budget de 1990

lix. Le budget en bref de 1990, p. 5.

lx. Plus précisément, le budget a annoncé que les budgets salariaux des ministères seraient bloqués et qu'aucune augmentation salariale supérieure à 3 % par an ne serait envisagée au cours des trois prochaines années. Le budget de 1991, p. 9.

lxi. Identifying the issues: Final Report : Mai 2000 : Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique.

lxii. From the archives: Canada's national strike in 1991 | CBC.ca – « We may not be getting public support, but we are getting public attention. »

lxiii. Identifying the issues: Final Report : Mai 2000 : Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique.

lxiv. Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study - Centre for International Governance Innovation (cigionline.org)

lxv. L'avenir économique du Canada : les leçons à tirer des années 1990. Remarques de Gordon Thiessen au Canadian Club of Toronto, 22 janvier 2001, Banque du Canada.

lxvi. Plan budgétaire de 1995, p. 19.

lxvii. Plan budgétaire de 1994, p. 12.

lxviii. Half-Way Home: Canada's Fiscal Turnaround and the Paul Martin Legacy. (Juillet 2002, Vol. 3 no. 8). IRPP. Courchene, Thomas.

lxix. Wall Street Journal, 12 janvier 1995.

lxx. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 22.

lxxi. Art Eggleton, « Government Expenditures », 15 février 1995 | openparliament.ca

lxxii. Paul Martin, « Hell or high water budget 1995 » – Great Canadian Speeches.

lxxiii. Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study - Centre for International Governance Innovation (cigionline.org).

lxxiv. Secrétariat du Conseil du Trésor, LES JALONS VERS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : Servir les intérêts du public (tbs-sct.canada.ca).

lxxv. Quatrième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada (publications.gc.ca)

lxxvi. Secrétariat du Conseil du Trésor, LES JALONS VERS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : Servir les intérêts du public (tbs-sct.canada.ca).

lxxvii. Plan budgétaire de 1994, p. 25.

lxxviii. Plan budgétaire de 1994, p. 27.

lxxix. Le budget en bref de 1994

lxxx. Un nouveau cadre de la politique économique. Présenté par Paul Martin au Comité permanent des finances de la Chambre des Communes, le 17 octobre 1997.

lxxxi. Shepherd, Robert. (2018), « Expenditure Reviews and the Federal Experience: Program Evaluation and Its Contribution to Assurance Provision », Canadian Journal of Program Evaluation.

lxxxii. Budget 1995, Faits sur le budget de 1995 (publications.gc.ca).

lxxxiii. Budget 1995, section réduction des dépenses des ministères, Faits sur le budget de 1995 (publications.gc.ca).

lxxxiv. Bourgon, Jocelyne (2009), Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 - A Canadian Case Study, p. 26.

lxxxv. La Relève : Un parti pris pour l'action, Ottawa, Ontario, 15 octobre 1997.

lxxxvi. Une nouvelle approche : le Premier ministre Paul Martin annonce que le nouveau gouvernement sera guidé par une nouvelle approche, communiqué de presse, 12 décembre 2003.

lxxxvii. Compressions d'effectif dans la fonction publique dans les années 1990 : Contexte et leçons apprises, Scratch, L., Bibliothèque du Parlement, 12 avril 2010.

lxxxviii. Une nouvelle approche : le Premier ministre Paul Martin annonce que le nouveau gouvernement sera guidé par une nouvelle approche, communiqué de presse, 12 décembre 2003.

lxxxix. Compressions d'effectif dans la fonction publique dans les années 1990 : Contexte et leçons apprises, Scratch, L., Bibliothèque du Parlement, 12 avril 2010.

xc. Budget 2005, Expenditure Review for Sound Financial Management handout.

xci. Plan budgétaire de 2003

xcii. Budget de 2005

xciii. Voir la note de bas de page du tableau 2 dans le Budget de 2005.

xciv. Budget 2005. Le budget en bref de 2005, p. 18.

xcv. Budget 2005, p. 176.

xcvi. TPSGC et Service Canada ont reçu respectivement 190 et 500 millions de dollars pour soutenir les gains d'efficacité à l'échelle du gouvernement et l'expansion de la Voie de communication protégée. Voir les initiatives individuelles énoncées ici pour plus de détails.

xcvii. https://www.noscommunes.ca/documentviewer/fr/38-1/chambre/seance-159/debats

xcviii. Discours du budget de 2006, p. 5.

xcix. Plan budgétaire de 2006, p. 54.

c. Discours du budget de 2005, p. 6.

ci. Le nouveau gouvernement du Canada réduit les programmes inutiles, recentre les dépenses sur les priorités et réduit considérablement la dette comme il l'avait promis. Document d'information, 25 septembre 2006, Wayback Machine.

cii. Dodge, D., Dion, R., Economic performance and policy during the Harper years – Policy Options, 19 octobre 2016.

ciii. Plan budgétaire de 2008, p. 75.

civ. Rapport du Comité permanent des comptes publics : Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement et le système de gestion des dépenses dans les ministères, février 2008. (noscommunes.ca)

cv. Énoncé économique et financier 2008, p. 48.

cvi. Budget de 2010, p. 161.

cvii. Le budget en bref de 2007, p. 10.

cviii. Énoncé économique de 2007, p. 9.

cix. Résultats des examens stratégiques de 2007

cx. Budget de 2008 – Annexe 3 : Dépenses judicieuses

cxi. Résultats des examens stratégiques de 2008

cxii. Budget de 2009 – Le budget en bref, p. 3.

cxiii. Budget 2010 – Chapitre 4 – Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire

cxiv. Résultats des examens stratégiques de 2007.

cxv. Budget de 2008 – Annexe 3 : Dépenses judicieuses

cxvi. Résultats des examens stratégiques de 2008

cxvii. Budget de 2011 – Annexe 1

cxviii. Examens stratégiques

cxix. Économies répertoriées par ministère dans le plan budgétaire de 2008, p. 251-263.

cxx. Résultats des examens stratégiques de 2008.

cxxi. Budget de 2009 – Annexe 3 : Dépenser judicieusement

cxxii. Budget de 2010, p. 291-305.

cxxiii. Budget de 2010, p. 164.

cxxiv. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, dixième rapport. Mise en œuvre du gel budgétaire, p. 1.

cxxv. Budget de 2012 – Annexe 1 : Gestion responsable des dépenses.

cxxvi. Budget de 2010, p. 161.

cxxvii. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, dixième rapport. Mise en œuvre du gel budgétaire. Mars 2011, 40e législature, 3e session.

cxxviii. Budget de 2009 – Plan budgétaire – Annexe 3 : Dépenser judicieusement, p. 274.

cxxix. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, dixième rapport. Mise en œuvre du gel budgétaire. Mars 2011, 40e législature, 3e session, p. 3.

cxxx. Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, dixième rapport. Mise en œuvre du gel budgétaire. Mars 2011, 40e législature, 3e session, p. 3.

cxxxi. Plan budgétaire de 2008

cxxxii. Budget de 2011, p. 19.

cxxxiii. Budget de 2012 – Annexe 1 : Dépenser judicieusement

cxxxiv. Johnson, D. (2022), Thinking Government, chapitre 8 (« Issues in Management Reform »), University of Toronto Press.

cxxxv. Vingtième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, p. 15.

cxxxvi. Budget de 2012 – Chapitre 5 – Une gestion responsable pour rétablir l'équilibre budgétaire, p. 211.

cxxxvii. Examen stratégique (ES) et Plan d'action pour la réduction du déficit (PARD) – RMR – 2013-14.

cxxxviii. Budget de 2012 – Chapitre 5 – Une gestion responsable pour rétablir l'équilibre budgétaire.

cxxxix. Budget de 2013 – Chapitre 4.1 – Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire.

cxl. Van Nispen, Frans. (2015), « Policy Analysis in Times of Austerity: A Cross-National Comparison of Spending Reviews », Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice, p. 24.

cxli. Budget de 2011 – Chapitre 5 – Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire, p. 183.

cxlii. Budget de 2011 – Chapitre 5 – Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire, p. 7.

cxliii. Examen stratégique et fonctionnel : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

cxliv. Budget de 2013 – Chapitre 4.1 – Plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire

cxlv. Budget de 2012 – Chapitre 5 – Une gestion responsable pour rétablir l'équilibre budgétaire

cxlvi. Le plan d'action pour la réduction du déficit : Politics Versus Planning and Transparency in Government Finance, *Institute of Fiscal Studies and Democracy.*

cxlvii. Budget de 2015 – Chapitre 5.1 – Équilibrer le budget et réduire le fardeau de la dette

cxlviii. Énoncé économique de l'automne 2016, p. 36.

cxlix. Examens ministériels prévus au budget de 2017 : Améliorer les résultats pour les Canadiens, communiqué de presse, 22 septembre 2017.

cl. Énoncé économique de l'automne 2018, p. 113.

cli. Budget de 2019 – Annexe 5 : Examens des dépenses fiscales et des autres dépenses du gouvernement, p. 341.

clii. Rapport sur les résultats ministériels 2021-2022, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

cliii. Budget de 2022 : Chapitre 9.2. – Gouvernement efficace, p. 213.

cliv. Recentrer les dépenses gouvernementales pour répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens

clv. Recentrer les dépenses gouvernementales pour répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens

clvi. Recentrer les dépenses gouvernementales pour répondre aux besoins des Canadiennes et des Canadiens

clvii. Recentrer les dépenses gouvernementales : Affectations bloquées dans les autorisations votées en 2023-2024

clviii. Recentrer les dépenses gouvernementales : Résultats pour 2024-2025, 2025-2026, 2026-2027

clix. Morrison, C. (1er mars 2024), « Federal government to reallocate almost $2.3B in spending next year », Ottawa Citizen. [traduction]

clx. Recentrer les dépenses gouvernementales en 2023-2024 (pbo-dpb.ca)

clxi. Herbert R. Balls, « Issue Control and Pre-Audit for Authority: The Functions of the Comptroller of the Treasury », Canadian Public Administration, vol. 3, juin 1960, p. 118.

clxii. La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, Rapport (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1962), vol. 5, p. 29 (Z1-1960-4-5-fra.pdf (publications.gc.ca).

clxiii. Secrétariat du Conseil du Trésor, LES JALONS VERS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : Servir les intérêts du public (tbs-sct.canada.ca)

clxiv. Secrétariat du Conseil du Trésor, Au sujet du Conseil du Trésor du Canada (tbs-sct.canada.ca).

clxv. Johnson, D. (2022), *Thinking Government,* White Paper: The Institutionalized Cabinet System, University of Toronto Press.

clxvi. Johnson, D. (2022), *Thinking Government*, chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press.

clxvii. Johnson, D. (2022), *Thinking Government*, chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press.

clxviii. Rapport de l'auditeur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1976 (AG1976f (publications.gc.ca) (2.1).

clxix. Secrétariat du Conseil du Trésor, L'historique du budget des dépenses (tbs-sct.canada.ca).

clxx. Secrétariat du Conseil du Trésor, La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada (tbs-sct.canada.ca).

clxxi. Secrétariat du Conseil du Trésor, La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada (tbs-sct.canada.ca).

clxxii. Müller-Clemm, W. J. et M. P. Barnes (1997), « A Historical Perspective on Federal Program Evaluation in Canada », Canadian Journal of Program Evaluation, 12(1), p. 58. [traduction]

clxxiii. Secrétariat du Conseil du Trésor, Notre histoire – (tbs-sct.canada.ca)

clxxiv. Johnson, D. (2022), *Thinking Government,* chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press.

clxxv. Johnson, D. (2022), *Thinking Government,* chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press.

clxxvi. Johnson, D. (2022), *Thinking Government*, chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press.

clxxvii. Sutherland, S.L. (1990), « The evolution of program budget ideas in Canada: Does Parliament benefit from Estimates reform? », Canadian Public Administration, 33, p. 133-164. [traduction]

clxxviii. Müller-Clemm, W. J. et M. P. Barnes (1997), « A Historical Perspective on Federal Program Evaluation in Canada », Canadian Journal of Program Evaluation, 12(1), p. 59.

clxxix. Müller-Clemm, W. J. et M. P. Barnes (1997), « A Historical Perspective on Federal Program Evaluation in Canada », Canadian Journal of Program Evaluation, 12(1), p. 60.

clxxx. Secrétariat du Conseil du Trésor, Notre histoire – (tbs-sct.canada.ca)

clxxxi. Secrétariat du Conseil du Trésor, 25 février 2010. Étude de la fonction d'évaluation au sein du gouvernement fédéral. Canada.ca.

clxxxii. Secrétariat du Conseil du Trésor, 25 février 2010. Étude de la fonction d'évaluation au sein du gouvernement fédéral. Canada.ca.

clxxxiii. Plan budgétaire de 1994, p. 30.

clxxxiv. Plan budgétaire de 1995, p. 117.

clxxxv. Johnson, D. (2022), Thinking Government, chapitre 6 (« Financial Management »), University of Toronto Press. [traduction]

clxxxvi. Art Eggleton, « Government Expenditures », 15 février 1995 | openparliament.ca

clxxxvii. Plan budgétaire de 1995, p. 37

clxxxviii. Secrétariat du Conseil du Trésor, 13 mai 2015. Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009. Canada.ca.

clxxxix. Vérification de l'élaboration du Système d'information sur la gestion des dépenses (SIGD) – Version finale – Réponse de la direction, 25 novembre 2005.

cxc. Secrétariat du Conseil du Trésor, La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada (tbs-sct.canada.ca)

cxci. Secrétariat du Conseil du Trésor, 13 mai 2015. Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009. Canada.ca.

cxcii. Secrétariat du Conseil du Trésor, 13 mai 2015. Évaluation de la Politique sur l'évaluation de 2009. Canada.ca.

cxciii. Secrétariat du Conseil du Trésor, 28 décembre 2016. Outiller les parlementaires avec de la meilleure information. Canada.ca.

cxciv. Énoncé économique de l'automne 2018, Introduction (canada.ca)

cxcv. Suivi des lettres de mandat : livrer des résultats pour les Canadiens – Canada.ca