

L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA

**Une allocution de l'Honorable J. Bourgon
au Groupe d'amitié sénatorial
France-Canada**

Juin 2004

I. INTRODUCTION

Monsieur le Président du Groupe d'amitié France-Canada, Monsieur le Président Monory, Mesdames et Messieurs les parlementaires.

C'est un grand honneur d'avoir l'occasion de vous adresser la parole:

C'est un honneur pour le Canada puisque vous jugez que la trajectoire que le Canada a suivi au cours des dix dernières années mérite d'être approfondie.

C'est un honneur pour le Gouvernement du Canada dont le travail d'assainissement des finances publiques a retenu votre attention.

C'est un honneur pour la Fonction Publique du Canada que les propos d'un de ses représentants soient jugés dignes de votre attention. Je vous en remercie.

J'ai consacré 30 ans de ma vie professionnelle au domaine de l'administration publique et en particulier aux réformes de l'Etat. Certaines ont été couronnées de succès, d'autres pas. C'est donc en tant que praticien que je dégagerai un certain nombre de leçons des efforts d'assainissement des finances publiques au Canada.

Je suis de ceux qui rejette l'idée que les réformes réussies dans un pays soient transférables dans un autre. Chaque pays doit inventer, dans le contexte unique qui est le sien et compte tenu du génie propre de sa culture, de son histoire et de ses circonstances, la voie à suivre pour moderniser l'Etat afin qu'il soit à même de jouer pleinement son rôle dans l'avenir. Néanmoins, je suis d'avis qu'en matière de gouvernance et de réformes, les acteurs principaux ont le devoir de partager les leçons acquises et l'obligation d'apprendre les uns des autres afin d'accélérer le rythme de leurs réformes et d'en améliorer les chances de succès.

Les "résultats" des grandes réformes sont visibles et même quantifiables après coup. Les "facteurs de réussite" quant à eux sont *intangibles*. Certains ne deviendront visibles que beaucoup plus tard. Une réforme réussie est le résultat d'une alchimie complexe, faite de leadership, de détermination, de savoir-faire et d'un peu de chance. Je m'attarderai donc à identifier certains des "facteurs intangibles" qui, selon moi, auront contribué à la réussite des efforts d'assainissement des finances publiques au Canada. Le Canada est une fédération de dix provinces et de trois territoires. Dans les commentaires qui suivent, l'expression "Gouvernement du Canada" signifie les instances fédérales. Les données citées n'incluent pas les gouvernements provinciaux et municipaux.

Mais d'abord quelques mots sur les "*résultats tangibles*".

II. LES RÉSULTATS

Laissez-moi vous rassurer, je n'ai pas l'intention de vous inonder de statistiques. J'ai préparé à votre intention un relevé d'indicateurs économiques que vous pourrez consulter à loisir.

Pour l'instant, il suffira de citer quelques indicateurs pour une mise en situation:

- En 1993-1994, le déficit du gouvernement du Canada atteignait 5.29% du PIB.
- La dette s'élevait à 67% du PIB.
- Le service de la dette accaparait 35% de tous les revenus.
- Les dépenses de programme des administrations publiques fédérale et provinciales dépassaient de 7% en moyenne celles des autres pays du G-7.
- En 1994, les journaux, dont le Wall Street Journal, affichaient en gros titre que le Canada allait à la faillite. Certains appelaient le FMI de leurs vœux.

La suite des événements est bien connue. Le déficit fut éliminé en 3 ans. Depuis 1997, le Gouvernement du Canada a déposé sept budgets équilibrés. Les surplus dégagés atteignaient 1.87% du PIB en 2000-2001 alors même que l'économie mondiale connaissait un ralentissement. Ces surplus ont été réinvestis en santé, en éducation post-secondaire, dans la petite enfance, la recherche et

développement et les infrastructures.

Les dépenses du Gouvernement du Canada furent réduites de 17% du PIB en 1992-93 à 11 % du PIB actuel. La taille de la Fonction Publique fut réduite de 23% de ses effectifs, sans conflits de travail et sans interruptions de service. On note depuis une reprise de la croissance de la Fonction Publique.

De 1997 à 2003, le Canada a connu la plus forte croissance annuelle de l'emploi (2.3%) et la plus forte croissance du niveau de vie (2.8% PIB) des pays du G-7. Le gouvernement fut réélu avec une solide majorité pour deux autres mandats.

Voilà pour les résultats. Ces données sont intéressantes mais elles masquent les leçons les plus importantes:

- Elles ne permettent pas de cerner pourquoi le Canada a réussi à assainir ses finances publiques au milieu des années 90 après 22 budgets déficitaires de 1970 à 1993.
- Elles ne nous disent pas par quel miracle les citoyens canadiens ont accepté une baisse *réelle* de service à court terme dans l'espoir *hypothétique* d'une amélioration du niveau de vie à moyen terme.
- Elles ne nous parlent pas de la difficulté de maintenir la solidarité ministérielle tout en conservant la confiance du public pendant toute cette période.
- Elles ne révèlent pas comment la Fonction Publique a pu réussir à mettre en œuvre, avec compétence, un train de réformes qui lui imposait une réduction, sans précédent, de ses effectifs.

Puisque les circonstances ont voulu que je sois aux premières loges et que j'aie la chance de travailler directement avec ceux et celles qui ont conçu et mis en œuvre les grandes réformes au Canada au cours des dix dernières années, je dégagerai à grands traits certaines observations *personnelles*, sur les grands facteurs de succès. *Le plus important est intangible mais fait toute la différence.*

III. LES FACTEURS DE SUCCÈS

La conscientisation et l'action

Le succès des efforts d'assainissement des finances publiques de 1994 trouve sa source 10 ans plus tôt, dans le travail d'éducation et de conscientisation entrepris sous le gouvernement précédent.

Cinq conférences fédérale-provinciales sur l'économie, plusieurs tentatives de compression des dépenses, une multitude de discours du Premier Ministre et des Ministres des finances de l'époque ont familiarisé le public avec les conséquences néfastes de la détérioration des finances publiques. Lorsque le gouvernement de M. Chrétien arriva au pouvoir en 1993, les élites politiques de toute allégeance, le milieu des affaires, la société civile et le public en général partageaient la conviction que le Canada devait regagner sa souveraineté fiscale.

Certes, l'élimination du déficit n'est pas un sujet mobilisateur, au Canada comme ailleurs. Il aura été possible cependant de dégager un vaste consensus social pour ne pas remettre le problème à plus tard et ce faisant, d'hypothéquer l'avenir des générations futures. Regagner la souveraineté fiscale du Canada signifiait que les prochaines générations de *citoyens canadiens allaient avoir les moyens de se bâtir l'avenir de leur choix.*

De la conscientisation à l'action, il y a tout un pas. La conscientisation des élites économiques, sociales et politiques est généralement la première étape. Elle enrichit le débat public et augmente les

chances de dégager un vaste consensus. Le passage à l'action, quant à lui, peut être provoqué par des événements extérieurs (une détérioration soudaine du niveau de vie, une flambée des prix, etc.) mais ultimement, il requiert deux facteurs "*intangibles*" de la plus grande importance: *la volonté politique d'agir et la confiance du public.*

Les gouvernements provinciaux furent les premiers à passer à l'action. Au niveau fédéral, le travail d'assainissement des finances publiques débuta sous le gouvernement conservateur de M. Mulroney et fut complété sous le gouvernement libéral de M. Chrétien. L'un assura la conscientisation, l'autre le passage à l'action. Entre les deux il fallut plus d'un an pour mobiliser la volonté d'agir.

Le savoir-faire

De 1984 à 1993, le Gouvernement du Canada entreprit, sans succès, douze tentatives de compression des dépenses publiques.

Sans succès? Peut-être, néanmoins cette période fut d'une importance déterminante.

- On découvrira les conséquences néfastes d'une *réduction générale des dépenses*. Cette approche affecte sans discrimination tous les programmes et services de l'Etat. Elle mène à une détérioration généralisée des services gouvernementaux sans égard à leur importance relative, présente ou future. À la longue, elle entraîne l'érosion de la relation de confiance entre l'Etat et les citoyens. Elle mine la solidarité sociale.
- On découvrira que *faire plus, toujours plus, avec de moins* en moins de ressource est *un mythe dangereux*. Toute organisation vise à accroître sa productivité, cela va de soi. Toutefois, il n'existe pas de gain de productivité capable d'éliminer de façon durable un déficit supérieur à 1 ou 2 pourcent du PIB. Cette recherche illusoire de solutions faciles, ne fait que retarder le moment inévitable où il faudra faire des choix quant au rôle de l'Etat à l'avenir.
- Le Gouvernement du Canada aura appris que les réformes de l'Etat, les mieux réussies, celles qui se font sans crises, requièrent la volonté politique d'agir jumelée à une connaissance intime des rouages gouvernementaux. En d'autres mots, elle requiert un *partenariat entre les instances politiques et la Fonction Publique*.

La période allant du milieu des années 80 au début des années 90 aura permis au Gouvernement du Canada de faire ses classes, d'intérioriser les leçons apprises, et de développer un modèle original d'intervention d'aventure, si l'occasion se présentait à nouveau d'agir. Par exemple, on trouvait au Ministère des transports, dès 1993, un vaste projet de réforme, intitulé "Revue de programme" dont la méthodologie fut, pour l'essentiel, utilisé plus tard pour éliminer le déficit (1994-1997) à l'échelle du gouvernement.

La combinaison de la *volonté politique d'agir* et du *savoir-faire* fut un facteur de succès important. Le savoir-faire qui s'acquiert avec l'expérience est un facteur *intangible* de succès de la première importance. Pouvoir compter sur les bonnes personnes, au bon endroit, au bon moment, avec le savoir-faire nécessaire, fait la différence entre une bonne idée qui reste lettre morte, une réforme sans lendemain et une réforme réussie. Dans les réformes réussies, le savoir-faire est le facteur le plus important et le plus rare. Le savoir-faire réduit le coût humain des réformes. Il donne l'impression que la tâche est moins difficile qu'elle ne l'est en réalité ; en ce sens le savoir-faire est mobilisateur.

Un projet de société

Une des grandes leçons que je retire des 20 dernières années, de façon générale, et des 10 dernières années, en particulier, est que *l'assainissement des finances publiques n'est pas un exercice budgétaire mais un projet de société.*

Un exercice budgétaire vise à établir des prévisions budgétaires réalistes; à réconcilier le cadre fiscal et le résultat des arbitrages inévitables découlant des demandes des ministères; à mettre à jour les mesures de taxation; et à dégager la marge de manoeuvre nécessaire au financement des nouvelles priorités du Gouvernement. L'assainissement des finances publiques, lorsqu'il s'agit d'éliminer un déficit de 2,4, 6 ou 8% du PIB est une entreprise d'un tout autre ordre. Il s'agit alors de *faire des choix quant au rôle de l'Etat à l'avenir*. La plus grande difficulté n'est pas de couper les dépenses mais de préserver avec prudence les leviers et les instruments dont l'Etat aura besoin à l'avenir pour servir le bien public et l'intérêt collectif.

Ces choix quant à la mission, au rôle et aux grands instruments de l'Etat sont un *préalable* essentiel aux efforts de réduction des dépenses publiques. Au Canada, cet exercice eut pour nom "*La Revue de programme*". Elle passa en revue tous les grands programmes et services du Gouvernement du Canada sous six grands axes de réflexion:

- l'intérêt public
- le rôle du gouvernement du Canada à l'avenir
- le rôle du gouvernement du Canada dans la fédération canadienne
- les partenariats publics, privés, société civile
- l'efficience
- la capacité de payer des contribuables.

Une abondante littérature est disponible sur la Revue de programme, je n'ai donc pas l'intention de m'y attarder. Je noterai cependant la grande diversité des résultats. Certains programmes ont vu leurs budgets augmenter (les enfants, les communautés autochtones); certains connurent des réductions modestes (la santé); d'autres programmes furent profondément redéfinis (transport). Dans d'autres cas, nous sommes allés trop loin (la défense). Tous les domaines d'activités, toutes les régions du Canada et tous les citoyens furent mis à contribution d'une manière ou d'une autre. L'ampleur de l'effort a rendu possible ce qui la veille encore semblait impossible telle que la réduction des subventions agricoles que certains considéraient comme un droit acquis fondamental.

Un projet de cette envergure requiert l'engagement des plus hautes instances politiques, la contribution de tous les Ministres, la participation de tous les Ministères. Il s'agit d'une entreprise collective qui monopolise l'agenda du Gouvernement pendant plusieurs années.

Une entreprise collective

A posteriori, il ressort que le processus décisionnel, mis en place de 1994 à 1997, joua un rôle important dans le succès de l'opération. Le Premier Ministre du Canada a joué un rôle déterminant dans la mise en place et le fonctionnement des mécanismes de décision. Trois grandes tables de concertation ont encadré tout l'exercice:

- *Un Comité de sous-ministres* (les plus hautes instances de la Fonction Publique), que j'ai eu l'honneur de présider, pour évaluer les propositions des Ministères et mobiliser la Fonction Publique.

- *Un Sous-comité du Conseil des Ministres*, présidé par le Ministre du Conseil Privé et plus tard le Président du Conseil du Trésor (une agence centrale n'ayant pas d'équivalent en France). Ce Comité, un microcosme du cabinet plénier, avec des modérés et des partisans de la ligne dure, joua un rôle de premier plan pour développer un consensus politique.

- *Un Comité plénier* composé de tous les Ministres et présidé par le Premier Ministre, pour les grands arbitrages et pour assurer la solidarité de l'équipe ministérielle.

Un processus ouvert, transparent et collectif impliquant tous les Ministres et les Ministères a permis

de créer un climat de confiance susceptible d'encourager les Ministères à mettre de l'avant des propositions ambitieuses. Il a également permis de maintenir la cohésion de l'équipe ministérielle.

Un mot sur la contribution de la Fonction Publique du Canada. Cette période a donné la pleine mesure d'une fonction publique professionnelle et non partisane capable de répondre aux demandes du Gouvernement du Canada et de mettre de l'avant, en toutes circonstances, l'intérêt collectif avant l'intérêt individuel de ses membres. Les propositions les plus ambitieuses n'ont pas été imposées à la Fonction Publique, elles furent issues de la Fonction Publique. Le Gouvernement a fait le pari de la confiance et du respect de la Fonction Publique. Les employés ont répondu avec un dévouement et une bravoure qui méritent d'être salués.

La discipline et la cohérence

Il a fallu six mois pour prendre les grandes décisions, 3 ans pour éliminer le déficit et 5 ans pour mettre en œuvre toutes les décisions découlant de la réforme.

Pendant toute cette période, le Gouvernement fit preuve de discipline pour garder le cap, et assurer la *cohérence* des décisions gouvernementales. On ne peut pas, à la fois, éliminer le déficit, augmenter les dépenses et réduire les impôts. Après le cercle vicieux de l'endettement, en 1997, a commencé au Canada le cercle vertueux des surplus budgétaires, *une rente* issue de la bonne gestion des affaires du Gouvernement et une source de fonds pour le réinvestissement dans les domaines prioritaires.

De 1997-98 à 2004-05, le Canada a réinvesti 58.6 milliards (\$ Cnd) dans le domaine de la santé, 19.9 milliards en support à la petite enfance, 11.8 milliards dans la défense et la sécurité, 3.8 milliards pour moderniser les infrastructures des cités, villes et municipalités.

En 2000, le Gouvernement du Canada annonçait les *premières* réductions d'impôts, un *dividende* versé aux citoyens *après* que le Canada ait réussi à regagner sa souveraineté fiscale. En cinq ans [2000-2005], les taxes furent réduites de 100 milliards - la plus importante réduction de taxes de l'histoire du Canada. La moitié des surplus fut réinvestie dans les services, l'autre moitié, à la réduction des impôts.

La chance et la prudence

Le Gouvernement du Canada a bénéficié d'une conjoncture économique favorable jusqu'au début des années 2000. Les meilleurs plans peuvent toujours bénéficier d'un peu de chance. Pour le reste, le Gouvernement créa sa chance grâce à la prudence du Ministre des Finances. Il fixa des objectifs fiscaux précis qui furent rencontrés et dépassés. Il fit preuve de la plus grande prudence dans les prévisions budgétaires et établit une réserve de 3% en cas d'imprévus. Ces fonds allaient automatiquement au paiement de la dette, à la fin de l'année financière, s'ils ne s'avéraient pas nécessaires.

Rien n'est plus encourageant que le succès, et chaque année, lors de la lecture du budget, les Canadiens étaient à même de constater qu'ils gagnaient la bataille.

IV. CONCLUSION

Nous vivons dans un monde incertain. Une période de forte croissance économique peut être suivie d'un brusque ralentissement de la croissance. Le sentiment de sécurité relative des populations peut être balayé en un instant. La globalisation transforme les relations géopolitiques. Les gagnants de l'ère industrielle cèdent le pas aux nouveaux gagnants de l'économie du savoir.

Pour les gouvernements *préparer l'avenir* consiste à bâtir *la capacité* de réagir face à l'imprévu et d'agir dans un contexte inconnu.

L'assainissement des finances publiques n'est pas une fin en soi. En ce sens, il ne s'agit pas d'un agenda de droite ou de gauche. Des finances publiques équilibrées sont un *bien commun* appartenant à tous les citoyens. Il n'y a pas de *souveraineté* sans capacité de faire des choix. Il n'y a pas de *citoyenneté* digne de ce nom, sans la capacité d'appuyer les choix des citoyens par les ressources humaines et financières nécessaires à leur réalisation.

Les sociétés démocratiques, comme les nôtres, ne donnent pas une voix égale à tous les citoyens. Les grands perdants sont les jeunes qui n'ont pas droit de vote, et ceux qui ne sont pas encore nés. Bâtir la capacité d'agir de l'Etat doit donc *préserver le droit de choisir des générations futures*.

- *Éliminer le déficit*, c'est dégager une rente permettant de financer de nouvelles priorités;
- *Réduire la dette*, c'est protéger le droit de choisir des générations futures en réduisant le fardeau qui leur est imposé par les choix de ceux qui les ont précédés;
- Financer le programme de pension publique, les services de santé, etc., c'est réconcilier les droits et responsabilités des citoyens en *refusant de faire porter à d'autres* les coûts des services publics reçus.

En matière de réformes de l'Etat, rien n'est jamais acquis. Les succès d'hier font place à de nouveaux défis.

Au cours des prochaines années, le Canada fera face à sa part de défis. Le temps nous dira si le Canada saura garder en mémoire les leçons durement apprises au cours des 20 dernières années. Le temps nous dira si le Canada saura préserver les acquis pendant ce qui s'annonce comme une période de volatilité politique.

La France aura également sa part de défis à relever. Un chapitre s'ajoutera aux autres sur les réformes de l'Etat. Il aura peut-être certaines similitudes avec l'expérience canadienne, et de grandes différences qui en feront l'originalité.

Ce chapitre parlera peut-être:

- du passage de la morosité, à la mobilisation, et à l'action;
- du courage des hommes et des femmes qui guideront les réformes;
- de l'émergence d'un modèle original de solidarité sociale qui contribuera à l'équité entre les générations et au dynamisme économique;
- du développement d'un concept moderne d'administration publique, fier de ses racines historiques, et mieux adapté aux besoins des citoyens au XXI^{ème} siècle.

Quelque soit son contenu, ce chapitre sera étudié avec soin par tous ceux et celles qui se consacrent aux réformes de l'Etat. Faites en... une source d'inspiration pour ceux et celles qui tenteront l'aventure de l'assainissement des finances publiques.

Je vous souhaite bonne route et vous remercie de votre attention.

