

OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Économies découlant du budget de 2012

Ottawa, Canada

Le 6 juin 2013

www.pbo-dpb.gc.ca

Points saillants

- Le député d'Outremont a demandé que le directeur parlementaire du budget (DPB) analyse l'épargne financière nette durable attribuable aux mesures d'économie prévues dans le budget de 2012.
- En avril, le DPB a demandé des données et des renseignements à tous les organismes fédéraux visés par les réductions de dépenses du budget de 2012. Au 24 mai 2013, près des trois quarts d'entre eux avaient fourni une réponse complète ou partielle à cette demande.
- Les données ne permettent pas au DPB de réaliser une analyse complète. Elles montrent néanmoins que, à court terme, le gouvernement du Canada (gouvernement) pourra concrétiser le train de réductions annoncées dans le budget de 2012. À long terme, les données ne suffisent pas pour qu'on puisse dire si les compressions sont financièrement viables.
- Le DPB demeure disposé et apte à approfondir son analyse si les données voulues lui sont fournies.

Produit par Jason Jacques, Trevor Shaw, Jason Stanton et Tolga Yalkin*

* Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Jason Jacques (Jason.Jacques@parl.gc.ca).

1. Contexte

En novembre 2012, le député d'Outremont a demandé au DPB d'analyser l'épargne financière nette durable attribuable aux mesures d'économie prévues dans le budget de 2012. Plus particulièrement, le député souhaitait que le DPB établisse si ces mesures étaient susceptibles de produire les résultats voulus et, dans le cas contraire, quel était l'impact financier sur le trésor fédéral (coûts).

Le passé nous montre qu'il nous est permis de douter des économies prévues par les organismes fédéraux. En effet, au cours des 20 dernières années, un certain nombre de mesures d'économies ont été annulées ou ont échoué, comme le montant de 1 milliard de dollars prévu dans le budget de 2000 pour régler les problèmes de sécurité dans l'infrastructure fédérale après l'Examen des programmes ainsi que le manque à gagner de 1,4 milliard de dollars relatif à la réforme de l'approvisionnement dont a fait état la Mise à jour économique et financière de 2006^{1,2}.

2. Méthodologie

Les mesures d'économies peuvent comporter des risques liés à leur mise en œuvre à court terme et des risques au plan de la viabilité à long terme. Pour évaluer l'incidence financière sur le trésor fédéral de toute mesure de cette nature, il faut tenir compte des deux types de risque. Comme on peut le voir à la figure 2-1, différentes questions permettent d'évaluer chacun d'eux.

Figure 2-1

Évaluation du risque : mise en œuvre

Court terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>L'organisme peut-il assurer la mise en œuvre unilatéralement?</i> ▪ <i>Des modifications législatives ou réglementaires sont-elles nécessaires?</i> ▪ <i>La mise en œuvre exige-t-elle une restructuration interne?</i>
Long terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Les économies dépendent-elles d'améliorations de la productivité?</i> ▪ <i>Des investissements sont-ils prévus pour soutenir les améliorations de la productivité?</i>

Source : DPB

À court terme, les risques relatifs à la mise en œuvre dépendent de la capacité des organismes à appliquer les mesures annoncées dans le budget de 2012³.

Il est relativement simple de réduire le personnel ou les subventions versées à des tiers. En revanche, les initiatives plus complexes qui reposent sur la conclusion d'un accord avec des acteurs extérieurs ou une réorganisation interne approfondie risquent davantage de ne pas se réaliser complètement ou de ne pas générer toutes les économies prévues.

Par exemple, le gouvernement avait indiqué que des économies de 11 millions de dollars par an seraient réalisées grâce à la diminution des paiements de transfert à la Monnaie royale canadienne pour la production de la pièce d'un cent; ce chiffre a été revu lorsque la mise en œuvre a débuté et que de nouvelles données ont été prises en compte⁴.

La viabilité à long terme dépend quant à elle de la capacité des organismes de maintenir, au fil des années budgétaires, les initiatives annoncées. Cette capacité dépend du fait que les initiatives sont fondées sur des améliorations permanentes

¹ http://fin.gc.ca/budget00/bp/bpch5_1-fra.asp#Infrastructure. Consulté en mai 2013.

² <http://fin.gc.ca/ec2006/pdf/ec2006f.pdf>. Consulté en mai 2013.

³ Aux fins de la présente analyse, on entend par « organisme » toute entité fédérale figurant à l'annexe I du budget de 2012.

⁴ <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-12-19/html/sor-dors264-fra.html>. Consulté en mai 2013.

de la productivité, sera tributaire de ces améliorations ainsi que des investissements qui seront prévus ou non à cette fin⁵.

Par exemple, on peut s'attendre à ce que des compressions imposées aux services administratifs des programmes fédéraux améliorent la productivité, mais il faut pour cela qu'il y ait une restructuration des processus et des investissements (encadré 2-2).

En avril 2013, le DPB a demandé des données à tous les organismes visés par les réductions de dépenses annoncées dans le budget de 2012⁶.

Ces données ont été tirées du cadre d'analyse du DPB et tenaient compte de la nature des réductions (p. ex. mises à pied de personnel, élimination de paiements de transfert à des tiers), de la complexité (p. ex. nécessité d'une restructuration d'activités fédérales ou une nouvelle solution pour la prestation des services) et des hypothèses connexes sur l'amélioration de la productivité (p. ex. volume et qualité des services fédéraux après les réductions de dépenses).

La figure 2-3 montre comment les données économiques demandées aux organismes fédéraux s'inscrivent dans le cadre d'analyse du DPB.

La description de chaque initiative, ses sorties de fonds (économies brutes) et les réductions de personnel correspondantes servent à établir si la mise en œuvre immédiate comporte des risques. Cela permet au DPB de déterminer si le gouvernement peut se trouver dans l'incapacité d'assurer la mise en œuvre prévue ou si cette mise en œuvre comporte des risques. Dans chaque cas, il peut en découler une perte partielle ou totale des économies visées (comme

dans le cas de l'initiative de réforme de l'approvisionnement, en 2005).

Encadré 2-2

Comment le gouvernement économise-t-il?

Le gouvernement dépense pour offrir des services aux Canadiens. Pour économiser, il réduit ses dépenses.

Si les dépenses sont réduites, la qualité ou le volume des services publics diminue, à moins que le gouvernement ne puisse offrir la même chose, à moindre coût. C'est ce qu'on appelle la productivité. Si le gouvernement arrive à faire plus avec moins de ressources, il peut, jusqu'à un certain point, éviter les réductions des services qu'entraînerait normalement une diminution des dépenses.

Dans le secteur public, la productivité ne peut généralement pas se mesurer directement, car les produits sont soit gratuits soit hautement subventionnés. La plupart des administrations contrôlent plutôt l'efficacité, c'est-à-dire la modification du niveau des intrants pour la production d'un volume et d'une qualité donnés. C'est l'approche retenue par le DPB : déterminer si chaque mesure d'économies suppose une amélioration de l'efficacité (moins de ressources pour un niveau de service identique ou supérieur) ou une compression (moins de ressources et niveau de service inférieur).

Il est donc essentiel, pour évaluer la viabilité des compressions prévues, de savoir si les niveaux de services sont touchés. Il s'agit au fond d'équilibrer les deux plateaux de la balance. La possibilité de réduire les dépenses dépend des services qu'on prévoit assurer, et la possibilité d'assurer le niveau de services voulu dépend de l'argent disponible.

Toutefois, outre les dépenses et les services, d'autres facteurs influent sur le succès des compressions. Les compressions réelles, comme les mises à pied ou les réductions des subventions et des contributions, se traduisent par des économies, mais elles risquent de dégrader les services. Par ailleurs, ce qu'on appelle les « économies d'efficacité » ne nuisent pas aux services, mais souvent ne produisent pas les économies attendues.

⁵ Nota : Les améliorations permanentes de la productivité dépendent aussi d'un certain nombre de facteurs liés à la gestion du changement, ce qui dépasse le cadre de la présente analyse.

⁶ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/IR0113_Depts_Budget%202012_Request_FR.pdf. Consulté en mai 2013.

On établit la « viabilité » à long terme des initiatives à partir de leur description, des sorties de fonds, les entrées de fonds (investissements) et la mesure dans laquelle les niveaux de services (volume ou qualité) sont touchés.

Figure 2-3

Grille d'évaluation des données demandées

	Mise en œuvre à court terme	Viabilité à long terme
<i>Description</i>	●	●
<i>Entrées de fonds</i>		●
<i>Sorties de fonds</i>	●	●
<i>Réductions de personnel</i>	●	
<i>Niveaux de service</i>		●

Source : DPB

3. Analyse

Quatorze organismes ont fourni l'information demandée avant la date limite du 10 mai 2013⁷. Quarante-six l'ont fournie après la date limite, mais avant la production du présent rapport. Par conséquent, l'analyse porte sur 60 des 82 organismes fédéraux qui figurent à l'annexe I du budget de 2012⁸.

Comme la figure 3-1 le montre, les organismes ont tous présenté une brève description de chaque mesure et des réductions de personnel correspondantes. Certains ont donné des détails sur les entrées et les sorties de fonds. Rares sont ceux qui ont produit de l'information au sujet de l'incidence sur le niveau des services, plusieurs organismes estimant que le mandat législatif du DPB ne l'autorisait pas à exiger ces données.

⁷ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/IR0113_Depts_Budget%202012_Request_FR.pdf. Consulté en mai 2013.

⁸ <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>. Consulté en mai 2013.

Figure 3-1

Réponses du gouvernement

	Mise en œuvre à court terme	Viabilité à long terme
<i>Description</i>	●	●
<i>Entrées de fonds</i>		●
<i>Sorties de fonds</i>	●	●
<i>Réductions de personnel</i>	●	
<i>Niveaux de service</i>		●

■ Réponses généralement complètes
■ Réponses partielles
■ Réponses généralement incomplètes

Source : DPB

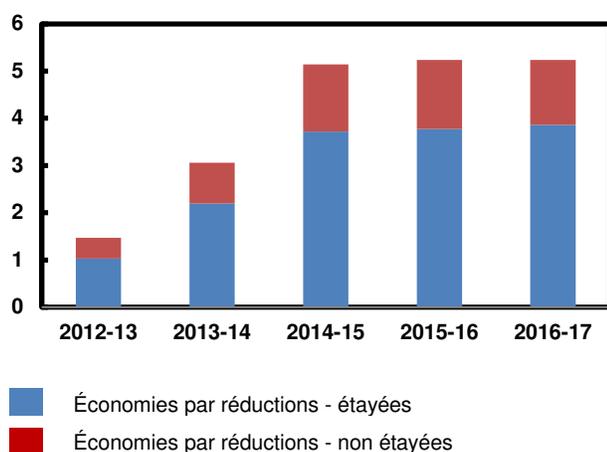
Seule une analyse partielle de haut niveau est réalisable en ce qui concerne les risques relatifs à la mise en œuvre à court terme, car l'information sur les sorties de fonds n'a été communiquée qu'en partie. De la même façon, aucune analyse globale de la viabilité à long terme ne peut être exécutée, étant donné que très peu de données ont été fournies sur les changements des niveaux de service.

Mise en œuvre à court terme

On attribue les trois quarts des économies (en dollars) prévues dans le budget de 2012 aux organismes qui ont communiqué de l'information au DPB (figure 3-2).

Figure 3-2
Répartition des données sur les compressions du budget de 2012

En milliards de dollars

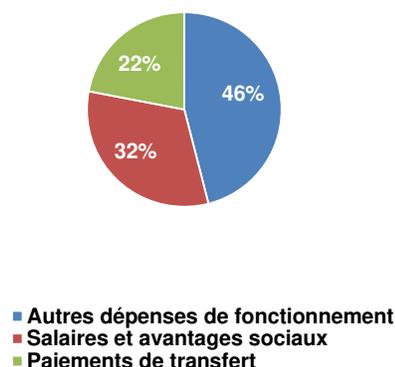


Sources : Gouvernement du Canada; DPB

Sur la base des données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances au sujet de l'incidence financière prévue du budget de 2012, environ 32 % des économies prévues par le gouvernement devraient être réalisées au moyen de réductions du personnel (figure 3-3)⁹.

⁹ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/IR/Response_IR0081_Finance_FR.pdf, http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/IR/Response_IR0081a_TBS_FR.pdf. Consultés en mai 2013.

Figure 3-3
Mesures d'économie – budget de 2012



Sources : Gouvernement du Canada; DPB

À partir de l'information fournie par les 60 organismes fédéraux, le DPB conclut à une réduction nette d'environ 14 000 équivalents temps plein d'ici 2016-2017 (figure 3-3). Ces réductions représentent approximativement 68 % des réductions de 19 200 équivalents temps plein prévues dans le budget de 2012. Le gouvernement prévoit réaliser des économies de 92 000 \$ pour chaque ETP éliminé.

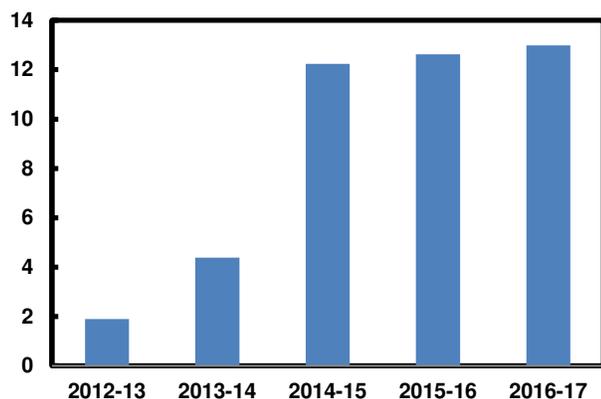
Étant donné que le budget de 2013 annonce que 16 220 postes ont été éliminés au cours des trois premiers trimestres de 2012-2013, le gouvernement semble devancer la réalisation de son objectif. De plus, l'objectif global d'économies de 1,5 milliard de dollars en 2012-2013 a été atteint uniquement par la réduction des effectifs¹⁰.

¹⁰ Le gouvernement indique que 16 220 postes ont été éliminés au cours des neuf premiers mois de 2012-2013. Le coût moyen étant de 92 000 \$ par ETP, les économies permanentes sont de 1,5 milliard de dollars.

Figure 3-4

Réductions de personnel prévues

Nombre d'équivalents temps plein



Source : Gouvernement du Canada

Les réductions des paiements de transfert représentent approximativement 22 % des économies totales et, ici encore, les transferts nécessitent peu de consultations ou de négociations. La dernière tranche de 46 % des réductions, classée dans les « autres » frais de fonctionnement, est également directement contrôlée par les organismes.

Au total, les données disponibles semblent indiquer que le gouvernement pourra appliquer les réductions des dépenses à court terme.

Viabilité à long terme

L'évaluation de la viabilité à long terme repose sur la mesure dans laquelle le gouvernement prévoit offrir le même volume et la même qualité de services avec moins de ressources, ainsi que sur son plan pour y arriver. Toutefois, seulement 16 des 82 organismes ont livré l'information demandée, ce qui fait que seulement 8 % des économies du budget de 2012 peuvent être analysées.

Par conséquent, aucune évaluation globale de la viabilité des réductions à long terme n'est possible. Le DPB n'est donc pas en mesure de répondre à la demande du député.

On peut toutefois faire des déductions sur la productivité générale des services fédéraux au moyen des données sur les résultats présentées dans les Rapports sur les plans et les priorités de 2012-2013 et de 2013-2014 (partie III du budget du gouvernement). Les organismes fédéraux produisent ces rapports pour présenter leurs plans et objectifs précis sur une période de planification de trois ans. Chaque organisme présente une analyse de ses résultats stratégiques et des activités des programmes, avec des indicateurs et objectifs de rendement sur la période de planification.

Le DPB a examiné tous les indicateurs et objectifs de rendement pour chaque activité de programme fédérale de 2012-2013 à 2013-2014 (encadré 3-5). Environ les trois quarts des activités de programme ont des objectifs de rendement qui ne changent pas de 2012-2013 à 2013-2014. Environ le cinquième des activités de programme ont des objectifs de rendement plus élevés en 2013-2014, et les activités restantes ont des objectifs de rendement plus faibles¹¹.

Les mesures d'économie ne sont qu'un des facteurs qui influent sur le rendement d'une activité de programme. Par conséquent, le DPB ne peut établir de lien direct entre les normes de services et les mesures du budget de 2012. Il n'en demeure pas moins que, au vu des objectifs et des indicateurs de rendement, les objectifs du gouvernement sur le niveau des services demeurent à peu près inchangés.

¹¹ Plusieurs organismes ont apporté des changements aux indicateurs et objectifs de rendement, mais il était impossible de les comparer d'une période à l'autre. On a estimé qu'il était impossible de déterminer les changements qui en ont résulté pour le niveau des services. Par conséquent, environ 28 % des activités de programme du gouvernement n'ont pu être prises en compte dans l'analyse des normes de service.

Encadré 3-5**Mesure des changements dans les niveaux de service**

Le DPB a comparé les indicateurs et objectifs de rendement présentés dans les RPP des organismes pour 2012-2013 et 2013-2014 afin d'établir les impacts sur les niveaux de service prévus. Les activités de programme comparables ont été examinées sur la base des objectifs et indicateurs de rendement selon le système de notation suivant :

- Objectifs de rendement plus élevés : a +1
- Objectifs de rendement plus faibles : a -1
- Objectifs de rendement inchangés : 0

Les notes ont ensuite été additionnées, à l'intérieur des activités de programme, pour établir une note globale pour chaque activité de programme. Les activités de programme dont la note a été supérieure (inférieure) à zéro ont été considérées comme ayant des objectifs de rendement plus élevés (faibles). Les activités dont la note est de zéro sont considérées comme inchangées.

Les activités de programme dont les indicateurs de rendement avaient changé par rapport à l'année précédente ont été éliminées de l'analyse parce qu'il est difficile d'établir l'impact sur le niveau des services.

Maintenir le niveau global des services tout en réduisant les dépenses de 5,2 milliards de dollars suppose une augmentation de la productivité (faire plus ou autant avec moins). Il faut aussi prendre note du fait que les gains de productivité seront obtenus au moyen d'investissements accrus relativement limités¹².

Dix des 60 organismes qui ont communiqué des données ont déclaré avoir besoin d'investissements. Ces entrées de fonds illustrent

¹² Il a été demandé aux organismes de fournir les caractéristiques de base de chaque mesure d'économie (entrées et sorties de fonds), ce que peu ont fait. La plupart ont simplement indiqué les économies nettes attendues. Dans ces cas, le DPB a présumé que l'investissement lié à la mesure était nul.

l'investissement nécessaire pour que les mesures d'économie soient possibles (p. ex. l'argent nécessaire pour l'achat des systèmes de TI pour automatiser des processus; les dépenses de rajustement de l'effectif dans le cas des réductions de personnel). L'investissement global est à son sommet en 2012-2013 (38 millions de dollars), et il diminue pour s'établir à 25 millions de dollars en 2017-2018.

Des organismes ont indiqué que beaucoup d'initiatives fondées sur les gains d'efficacité n'exigent aucun investissement pour permettre des économies. Par ailleurs, les mesures qui nécessitent des investissements doivent aboutir à un rendement immédiat et important au cours des cinq premières années. La figure 3-6 présente trois initiatives de cette nature qui permettront des économies de 8 \$ pour chaque dollar investi en 2012-2013.

Figure 3-6**Exemples d'économies (cumulatives sur 5 ans)**

	Investissement	Économies	Rendement sur investissement
<i>Consolidation de la gestion des RH</i>	1,7 M \$	8,6 M \$	405 %
<i>Consolidation des opérations de laboratoire</i>	0,6 M \$	5,0 M \$	733 %
<i>Intégration de la prestation de programmes</i>	1,0 M \$	5,7 M \$	470 %

Sources : Gouvernement du Canada, DPB

4. Conclusion

Bien que les organismes fédéraux aient fourni au DPB de l'information sur 73 % des mesures d'économie proposées dans le budget de 2012, peu d'entre eux ont communiqué de l'information sur les entrées et les sorties de fonds ainsi que

sur les indicateurs et objectifs de rendement, demandés par le DPB en avril 2013.

Dans son analyse, le DPB a présenté des statistiques sommaires provisoires, mais il est incapable d'évaluer ni le risque financier ni la viabilité financière à long terme des mesures d'économies qui figurent dans le budget de 2012. Si les données lui sont communiquées, le DPB est disposé à terminer son analyse.

Selon les conclusions préliminaires, le gouvernement semble vouloir dépenser moins et obtenir les mêmes résultats (moins d'argent et résultats semblables); les parlementaires souhaiteront peut-être en savoir davantage sur la façon dont le gouvernement entend atteindre son objectif.