



Observatoire de
l'administration
publique

ENAP

Télescope, février 1995, volume 2, numéro 1

La réforme Klein en Alberta

Christian Dufour

Le *Télescope* présente tout d'abord la genèse et les caractéristiques générales du programme de réforme de l'administration publique en Alberta. Après avoir fait ressortir les principaux points saillants de la réforme, le document se termine sur un aperçu des choix majeurs auxquels est maintenant confronté le gouvernement du premier ministre Klein.

Éléments de comparaison	Alberta	Québec
Population (milliers 1993)	2 662	7 209
PIB/habitant (1993)	28 970	22 218
Taux de chômage (1993)	9,6	13,1
Dépenses du gouvernement(% du PIB 1993-1994)	21,34	28,58
Déficit (% du PIB)1992-1993	4,31	3,65
1993-1994	2,96	3,14
Dettes brute (% du PIB, 1992)	34,86	43,24

Source : Statistique Canada, CANSIM, disque 1994-1 (révisé)

Genèse

Monsieur Ralph Klein, ancien maire de Calgary, a été élu à la tête du Parti conservateur de sa province le 5 décembre 1992, devenant de ce fait Premier Ministre de l'Alberta. Cinq mois plus tard, le 8 mai 1993, le ministre des Finances de la province rendait public son plan d'élimination du déficit de 3,5 milliards en quatre ans sans hausse de taxes et le Parlement adoptait par la suite le « Deficit Elimination Act ». Sur la base de l'engagement d'en arriver à un budget équilibré avant le 31 mars 1997 et sans que beaucoup d'éléments d'information n'aient été donnés sur les modalités d'application du projet, le parti conservateur albertain fut reporté au pouvoir lors de l'élection provinciale du 15 juin 1993 avec 51 sièges sur 83.

La décision de mettre l'accent sur l'élimination du déficit répondait à une détérioration importante, mais relativement récente des finances publiques albertaines. Lors de l'arrivée au pouvoir du premier ministre Klein, le déficit per capita de la province était le plus élevé au Canada. L'endettement albertain résultait en partie de la baisse de revenus provoquée par la crise de l'énergie, depuis le début des années 80. Cette situation n'a pas empêché une augmentation des dépenses gouvernementales, ce qui n'aurait pas été étranger, selon certains observateurs, au sentiment de sécurité entraîné par l'existence de l'Heritage Fund.

Le déficit per capita albertain était plus élevé en 1992 que le déficit per capita québécois. Mais en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), la dette albertaine accumulée était moins importante que son équivalente québécoise, qui rend compte de niveaux élevés de dépenses publiques depuis le début des années 60. Toujours en pourcentage du produit intérieur brut, notons aussi que les dépenses gouvernementales albertaines étaient du quart inférieures à leurs équivalentes québécoises (voir encadré).

Caractéristiques générales

Le programme de réforme de l'administration Klein comporte un **aspect global et planifié**. Cette planification ne s'est pas toujours étendue aux détails, l'une des caractéristiques de la réforme étant que l'on n'a pas attendu de connaître toutes les conséquences des initiatives envisagées avant d'agir. On s'est fortement inspiré de la réforme de l'administration publique mise en oeuvre en Nouvelle-Zélande au cours des années 80. L'ancien ministre des Finances de ce pays, Sir Roger Douglas, est récemment venu en visite en Alberta, à l'invitation d'un gouvernement qui le reconnaît comme l'inspirateur de son programme.

Le programme de réforme albertain comporte:

Un niveau proprement administratif et budgétaire

À cet égard, les meilleurs documents de référence apparaissent être le budget 94, de même que le document gouvernemental publié le 24 février 1994 sous le titre « A Better Way », aussi connu sous le nom de « General Business Plan ». On y retrouve de l'information liée aux coupures proprement dites, de même qu'aux différents moyens à utiliser pour augmenter la productivité et la pertinence de l'administration publique albertaine.

Sont annexés à ce numéro certains extraits du budget 94 de l'Alberta, pour permettre de comprendre l'objet et l'ampleur de la réforme. Il y est question de l'importance de disposer d'objectifs clairs, de mettre en oeuvre des stratégies efficaces et de mesurer les performances et résultats réels. On y prend l'engagement formel de réduire les dépenses, tout en améliorant la qualité des services au « client ». Les documents officiels réfèrent à la nécessité de changer

la façon de gérer le secteur public, en incorporant la discipline du monde des affaires. C'est dans cet esprit que le programme de réforme du gouvernement albertain a pris la forme de «Business Plans» pour chacun des ministères. De même, des indicateurs de performance pour chaque ministère doivent être incorporés dans le prochain budget de la province.

Un niveau politique et stratégique

À partir de l'expérience de monsieur Klein comme maire de Calgary, certains moyens inédits ont été utilisés par le gouvernement albertain pour faire adopter et accepter sa réforme. Par exemple, on a remplacé les comités gouvernementaux existants par quatre « Standing Policy Committees » (Ressources naturelles, Planification financière, Services communautaires, Agriculture). Composés de députés du parti gouvernemental, ces comités reçoivent des mémoires du public et font des recommandations sur les changements à opérer.

Les sept secrets du succès, selon monsieur Klein:

Start at the top; ask nothing of others you will not ask of yourself,
Go fast; you can't leap a canyon in two jumps,
There are no sacred cows,
Be honest; don't sugarcoat it,
Keep it simple,
Communicate from the top and
Be prepared to take the heat »

La personnalité charismatique du premier ministre albertain a joué un rôle important dans le processus. Le gouvernement conservateur a commencé à agir tout de suite après son élection, rapidement et dans tous les domaines, ce qui a neutralisé une bonne partie de l'opposition sectorielle aux réformes. Il n'a pas caché certaines conséquences négatives de ces dernières. Par exemple, des documents officiels énoncent clairement que, dans le secteur de la santé, il y aura moins d'employés et ces derniers seront payés moins cher. On a insisté enfin sur le fait que l'effort demandé serait limité dans le temps à quatre ans et qu'il permettrait de restaurer « The Alberta Advantage».

Avec enthousiasme, la réforme albertaine est présentée par ses instigateurs comme un moyen de promouvoir certaines valeurs. Dans les cercles proches du gouvernement albertain, plusieurs parlent d'une « révolution Klein » qui ne saurait qu'influencer les juridictions voisines (notons aussi que le mouvement reprend certains thèmes véhiculés par le Reform Party au Canada et le Parti républicain aux États-Unis).

Points saillants

La réforme a commencé par une initiative spectaculaire, extrêmement bien accueillie par la population : l'abolition du système de pension des députés.

Dans le secteur de la fonction publique, le nombre de ministères a été réduit du tiers, passant de 26 à 17. L'on prévoit passer de 34 000 postes à temps plein en 1992-93, à 27 500 en 1996-97, soit une réduction de 20 %. Le salaire des fonctionnaires a été diminué de 5% la première année, plafonné pour les années suivantes. Dans le secteur public en général, on a imposé une réduction des dépenses de l'ordre de 20 % pour la période 1992-1996, dont les modalités d'application sont décidées par les gestionnaires des différents secteurs (cela a amené par exemple la privatisation des services de soutien dans certains collèges et universités). Notons que les coupures sont de l'ordre de 30 %, si l'on ne tient pas compte des « Big Three »: éducation -12,4 % (255 millions), santé - 18 % (749 millions) et aide sociale (« Family and Social Services ») -19,3 % (328 millions). Les secteurs de l'environnement -30 % (121 millions) et des affaires municipales -48 % (87,9 millions) ont notamment été touchés.

Le secteur de la santé a été particulièrement affecté. On a supprimé 2 000 lits d'hôpitaux, fermé certains établissements et mis à pied un nombre important d'infirmières. Le gouvernement albertain a regroupé certains services sur une base régionale, en constituant 17 « Regional Health Authorities » sur lesquels le contrôle gouvernemental est important et qui exercent une partie des responsabilités autrefois détenues par 200 conseils d'administration d'hôpitaux. On essaie également de mieux définir et limiter les services médicaux essentiels, dans le cadre de l'assurance-santé. Est encouragée enfin, la création de cliniques privées ou semi-privées qui iraient à l'encontre, selon Ottawa, de la Loi canadienne sur la santé.

Le secteur de l'éducation a été relativement épargné en ce qui a trait aux coupures proprement dites. On a l'intention de mener à terme un projet de réduction du nombre des commissions scolaires de 181 à 57. Depuis le 1er janvier 1994, le gouvernement assume la totalité du financement de l'éducation. Il exerce un contrôle plus grand sur la nomination des directeurs d'écoles. Par ailleurs, les effectifs du ministère de l'Éducation ont diminué et les bureaux régionaux ont été abolis pour consacrer davantage de ressources aux écoles elles-mêmes. On a diminué de moitié les fonds disponibles pour les classes de maternelle. On a institué un fonds équivalent à 5 % du budget de l'éducation de la province, pour distribution aux institutions qui offrent les programmes d'études les plus attrayants pour les employeurs. Enfin, le ministre de l'Éducation a demandé aux universités de la province de renégocier leurs conventions collectives avant le 1er mars 1995, de façon à pouvoir procéder à des mises à pied si les institutions rencontrent des difficultés financières ou décident de supprimer des programmes.

En matière d'aide sociale, 43 000 bénéficiaires se sont vus retirer le droit à leurs prestations ou en ont vu le montant réduit. Cela en aurait incité plus de 4 000 à quitter la Province la première année de la réforme. Le gouvernement a pris les mesures pour obliger les prestataires jugés employables à suivre des cours de recyclage dont les coûts seront défrayés par les économies résultant du nombre moins important de bénéficiaires.

Le gouvernement a présenté une législation pour réformer le système des pensions du secteur public. Il a également privatisé la Société provinciale des alcools, de même que les services d'enregistrement (certificats de mariage, permis de conduire, etc.). En général, on a tenté de revenir à ce qu'on appelle le vrai rôle du gouvernement. Dans le domaine de l'application des lois par exemple, on distingue le rôle des agences privées, qui est de prévenir et de dissuader, et celui des policiers, qui est d'enquêter et de procéder aux arrestations. Différentes hypothèses sont étudiées, comme celle de privatiser les prisons qui accueillent les détenus condamnés pour délits mineurs, à l'instar de ce qui se fait dans l'État du Tennessee.

Perspectives

Deux ans avant l'échéance prévue, on atteindra l'objectif d'équilibrer le budget au cours de l'année fiscale en cours (1994-1995). L'on anticipe un surplus pour l'an prochain, en raison entre autres des revenus supplémentaires provenant de la hausse du prix du gaz et du pétrole, de même que du rendement plus grand de l'impôt sur les corporations. Sur le plan économique à l'échelle de la province, le dynamisme du secteur de l'énergie, centré autour de Calgary, a plus que compensé la diminution de la fonction publique, plus présente dans la région de la capitale provinciale à Edmonton.

Selon un sondage de la firme Angus Reid rendu public en novembre 1994, le programme de réforme du gouvernement de monsieur Klein remportait l'adhésion de 61% d'Albertains, malgré une majorité d'opposants dans la plupart des secteurs pris séparément, à l'exception notable de l'aide sociale. Est particulièrement critiquée la privatisation de la vente d'alcool, pour avoir entraîné ni baisse des prix, ni plus grand choix pour le consommateur. À la mi-janvier 1995, monsieur Klein recevait l'approbation de 63 % de ses concitoyens, un record personnel.

Le gouvernement albertain approche du moment où le déficit sera réduit à zéro et où il lui faudra prendre une série de décisions fondamentales, parmi lesquelles:

- continuer le programme de réforme et de coupures ou se donner un programme plus axé sur les mesures sociales en essayant d'apaiser certaines oppositions à la réforme susceptible de se manifester davantage;

- baisser les taxes ou appliquer les économies réalisées à la réduction d'une dette accumulée de 32 milliards.

Dans une allocution télévisée à ses compatriotes albertains le 17 janvier dernier, monsieur Klein laissait entrevoir la possibilité d'une baisse de taxes, mais sans donner de détails. Il se disait également sensible à la qualité des soins de santé et de l'éducation. Mais, il rappelait aussi l'importance de s'attaquer au problème de la dette accumulée, ce que des observateurs locaux ont interprété comme le signal que la réforme Klein continuait.

École nationale d'administration publique, Québec