



Analyse financière des congés de maladie de la fonction publique fédérale

Ottawa, Canada

6 février 2014

www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement des analyses indépendantes de l'état des finances du pays, du budget des dépenses du gouvernement, ainsi que des tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, d'estimer le coût financier de toute mesure proposée portant sur des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Le député d'Ottawa-Centre a demandé au DPB de procéder à une analyse financière indépendante de l'absentéisme dans la fonction publique.

Messages-clés

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a déclaré que les fonctionnaires prenaient en moyenne 18,26 jours de congé de maladie. Ce nombre comprend les absences découlant d'une blessure subie au travail ainsi que les congés de maladie sans solde. Le nombre moyen de congés de maladie payés pris par les fonctionnaires de l'administration publique centrale (APC) a été de 11,52 jours pendant l'exercice financier 2011-2012.
- Conformément à la méthodologie du gouvernement du Canada, le DPB s'est servi du taux de congés de maladie dans l'APC pour calculer le coût salarial des congés de maladie dans la fonction publique fédérale (FPF).
- Le DPB estime que le coût salarial des congés de maladie payés de la FPF s'est chiffré à 871 M\$ en 2011-2012, ce qui est d'environ 68 % supérieur à l'impact estimé en 2001-2002, après rajustement à l'inflation. Cette hausse est largement attribuable à l'expansion de la FPF et à l'augmentation des salaires et du nombre de congés de maladie payés.
- Les données obtenues des ministères individuels de l'APC révèlent des écarts importants entre eux quant à l'utilisation des congés de maladie. Le DPB analysera plus avant ces différences.
- Les données sur les congés de maladie publiées par le SCT sont celles de l'APC. Selon Statistique Canada, quelque 76 % de tous les employés de la FPF, et 41 % de tout l'effectif fédéral, travaillent à l'APC.

Préparé par : Erin K. Barkel

L'auteure remercie Jason Jacques, Duncan MacDonald, Sahir Khan, Peter Weltman et Rod Story de leur aide. Elle remercie aussi les professionnels des ressources humaines de l'administration publique centrale qui ont travaillé à établir les données utilisées dans le présent rapport. Elle assume seule la responsabilité du contenu ainsi que de toute erreur ou omission. Pour plus de renseignements, prière de communiquer avec Erin Barkel (courriel : erin.barkel@parl.gc.ca).

Table des matières

1	Introduction.....	1
2	Méthodologie	1
3	Résultats et analyse des tendances	1
3.1	Taille de la FPF	2
3.2	Nombre de congés de maladie payés	2
3.3	Salaires	4
4	Analyse et discussion	4
4.1	Congés d'incapacité	4
4.2	Dépenses et passif	5
4.3	Contexte démographique	6
	Annexe A Comparaison des méthodologies	7
	Annexe B Congés de maladie à ACC, calculés selon les deux méthodologies	8
	Annexe C Données du SCT pour l'administration publique centrale	9
	Annexe D Calculs.....	10

1 Introduction

Le directeur parlementaire du budget (DPB) peut, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, estimer le coût financier de toute mesure proposée portant sur des questions qui relèvent de la compétence du Parlement¹. Conformément à ce mandat et à la demande d'un député, il propose dans le présent rapport une analyse financière des congés de maladie payés dans la fonction publique.

Afin de calculer l'impact des congés de maladie, le DPB a fait la distinction entre les congés de maladie payés et les autres catégories d'absences pour raison de santé, avec ou sans solde. Ainsi, le DPB a défini comme suit les congés de maladie payés : temps durant lequel l'employé : 1) est absent du travail en raison d'une maladie qui ne découle pas d'une blessure subie au travail; et 2) reçoit un salaire (et non des prestations d'assurance-invalidité ou d'assurance-emploi). En d'autres mots, le coût total des congés de maladie est défini comme suit : le montant total des salaires versés aux employés en congé de maladie.

2 Méthodologie

Le coût salarial annuel des congés de maladie peut être exprimé comme portion des salaires versés aux employés au cours d'une année de 261 jours de travail², ou :

$$\text{Coût} = \sum_i^n \frac{\text{jours}_i \times \text{salaire}_i}{261}$$

Dans cette formule, les variables sont :

n : le nombre de postes d'équivalent à temps plein (ETP) dans la fonction publique fédérale (FPF)

jours_i : le nombre de jours de maladie payés pris par l'employé i

salaire_i : le salaire annuel de l'employé i

Le DPB a obtenu les données sur les congés de maladie auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), et celles sur les salaires, auprès du receveur général. Cependant, les données sur les congés de maladie n'étaient disponibles que pour l'administration publique centrale (APC) et, déjà fusionnées, elles ne permettaient pas de savoir le nombre de congés par employé (voir à l'Encadré 3.1 les définitions de la FPF et de l'APC). Avec les données disponibles, le DPB a estimé comme suit le coût salarial annuel des congés de maladie :

$$\text{Coût} = \frac{\overline{\text{jours}}}{261} \times \sum \text{salaires}$$

Où les variables sont :

$\overline{\text{jours}}$: le nombre moyen de congés de maladie payés pris par les employés de l'APC

$\sum \text{salaires}$: la somme de toutes les payes ordinaires à la FPF

3 Résultats et analyse des tendances

Le DPB estime que le coût des salaires versés à des employés en congé de maladie s'est élevé à 871 M\$ pendant l'exercice financier 2011-2012³.

¹ Loi sur le Parlement du Canada (2007).

² Le salaire versé pour heures supplémentaires n'est pas compté, puisque les congés de maladie ne peuvent être pris que pendant les heures normales de travail.

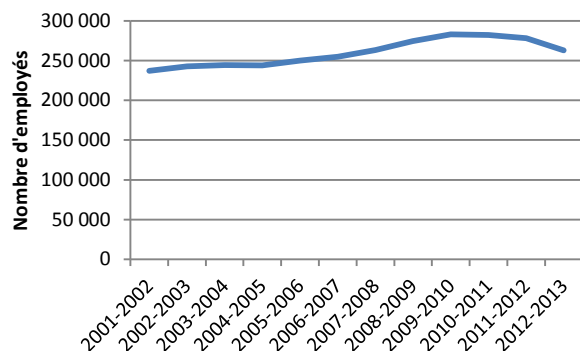
³ Note : les données les plus récentes sur les congés de maladie datent de 2011-2012.

C'est largement en raison de l'augmentation importante de la taille de la FPF, des salaires et du nombre de congés de maladie payés que le coût des congés de maladie a doublé au cours de la dernière décennie. On analyse ci-dessous le rôle de chacun de ces facteurs au cours de cette période.

3.1 Taille de la FPF

Les données obtenues sur le site Web du SCT⁴ indiquent que la fonction publique fédérale⁵ (FPF) a connu une expansion constante de 2001-2002 à 2009-2010. Elle a perdu quelque 19 500 employés de 2010-2011 à 2012-2013, mais son effectif a augmenté de plus de 17 % au cours de la période étudiée, soit de 2001-2002 à 2011-2012 (Figure 1 – Croissance de la FPF).

Figure 1 – Croissance de la FPF



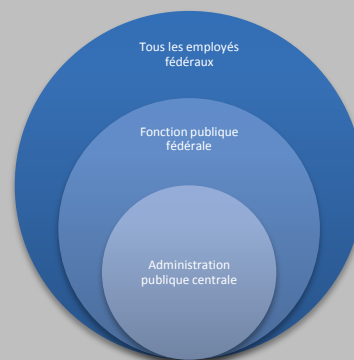
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor⁶

Encadré 3.1 – Catégories d'employés fédéraux

Selon Statistique Canada, le gouvernement fédéral comptait approximativement 530 000 employés à temps partiel et à temps plein en 2012. Ce groupe, désigné par la mention « tous les employés fédéraux » dans les tableaux statistiques, comprend non seulement les fonctionnaires, mais aussi les membres de la Gendarmerie royale du Canada, les membres des Forces canadiennes, les employés du Parlement, et les employés des sociétés d'État telles que Postes Canada.

La fonction publique fédérale (FPF) est composée des fonctionnaires employés par les ministères, les organismes et les « organismes distincts » comme l'Agence du revenu du Canada et Parcs Canada. Selon les données affichées sur le site Web du SCT, la FPF avait un effectif de 262 817 personnes en 2012-2013.

L'administration publique centrale (APC) comprend les fonctionnaires de la FPF, sauf ceux des organismes distincts. Selon le SCT, elle comptait 200 516 employés en 2012-2013 – c'est 76 % de la FPF.



3.2 Nombre de congés de maladie payés

En réponse à une demande d'information⁷, le Secrétariat du Conseil du Trésor a expliqué la méthodologie et les résultats de ses estimations des

⁴ Voir *Effectif de la fonction publique* (<http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/ssen-ane-fra.asp>) pour de plus amples renseignements.

⁵ La fonction publique fédérale est composée des ministères énumérés aux annexes I, IV et V de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (voir <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/index.html>). Voir l'Encadré 3.1 pour de plus amples renseignements sur la composition de l'effectif fédéral.

⁶ Voir note 4 ci-dessus.

⁷ Pour de plus amples renseignements, voir la réponse à la demande d'information IR0126 (http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Response_IR0126_TBS_Mod_Sick_Leave_Benefits_F_R.pdf).

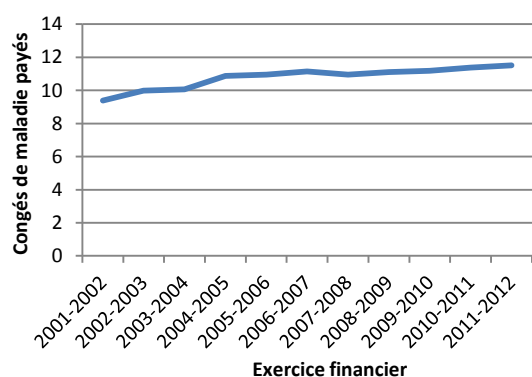
« absences pour des questions reliées à la santé ». Ces estimations sont fondées sur une période de dix ans dans l'APC.

Sont comptés les congés de maladie payés, les congés de maladie non payés et les congés d'accident du travail. Les renseignements sur le nombre de congés non payés ont été recueillis auprès de 20 ministères et organismes employant 86 % des employés équivalents temps plein de l'APC. En 2011-2012, les absences pour des questions de santé se répartissaient comme suit :

Congés de maladie payés	11,52
+ Congés de maladie non payés ⁸	6,3
+ Congés d'accident du travail	0,44
Total	18,26

Comme l'objectif du DPB était d'estimer le coût salarial des congés de maladie, les congés de maladie sans solde et les congés d'accident du travail sont exclus de la présente analyse. De 2001-2002 à 2011-2012, le nombre de congés de maladie payés utilisés par ETP dans l'APC a augmenté de près de 23 % (Figure 2).

Figure 2 – Congés de maladie payés à l'APC



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor⁹

Encadré 3.2 – Calcul des moyennes

Aux fins de la présente analyse, le DPB a recueilli des données à la fois auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des 20 ministères et organismes qui représentent 86 % de l'APC. Cependant, tous les chiffres ne concordaient pas, vu les différences, notamment méthodologiques, entre les sources.

En effet, le SCT calcule le nombre « d'équivalents temps plein pour l'année complète » dans les ministères à partir du nombre d'heures travaillées consignées dans le système de paye. Dit simplement, le SCT calcule la moyenne de congés de maladie *par ETP*. Par contraste, de nombreux ministères fondent leurs calculs sur le nombre total de *personnes* qu'ils emploient, y compris celles qui travaillent à temps partiel.

Par conséquent, le SCT utilise un dénominateur habituellement inférieur à celui des ministères, et arrive par conséquent à un nombre de congés de maladie « moyen » supérieur. À titre d'exemple et aux fins de comparaison, les deux méthodologies sont expliquées et appliquées à un même ministère (Anciens Combattants Canada) aux annexes A et B.

Le DPB a soumis une nouvelle demande d'information afin d'analyser plus avant l'absentéisme dans les ministères.

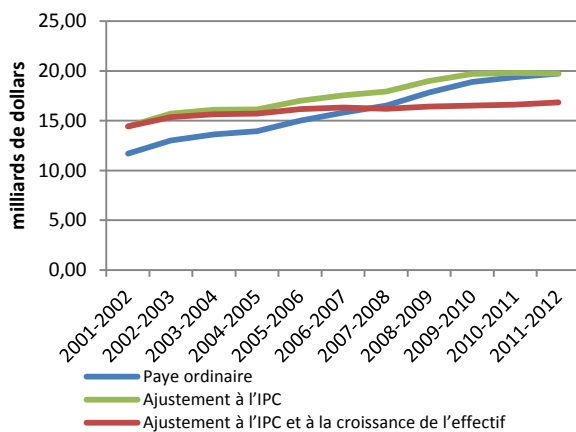
⁸ Cette estimation combine les jours d'absence pour maladie à court terme et ceux pour invalidité à long terme.

⁹ Voir note 7 ci-dessus.

3.3 Salaires

Les données sur les salaires¹⁰ obtenues du receveur général montrent que le salaire de base payé au personnel civil a augmenté de plus de 68 % pendant la période étudiée (voir la Figure 3). Après rajustement compte tenu de l'inflation et de l'expansion de l'APC, l'augmentation du salaire réel, en dollars de 2012, est d'environ 17 % sur 10 ans.

Figure 3 – Augmentation des salaires



Source : données du receveur général

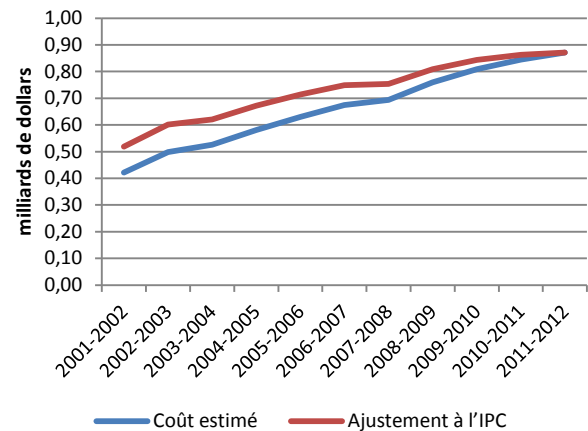
4 Analyse et discussion

Le coût salarial estimé des congés de maladie payés à la FPF a augmenté de 107 % de 2001-2002 à 2011-2012 (Figure 4), ou de 68 % après rajustement à l'inflation. Cette hausse est largement attribuable à l'augmentation de la taille de la FPF, des salaires et du nombre des congés de maladie payés.

Au moyen d'une méthode de ventilation¹¹, le DPB a déterminé que 33 % de cette hausse vient de

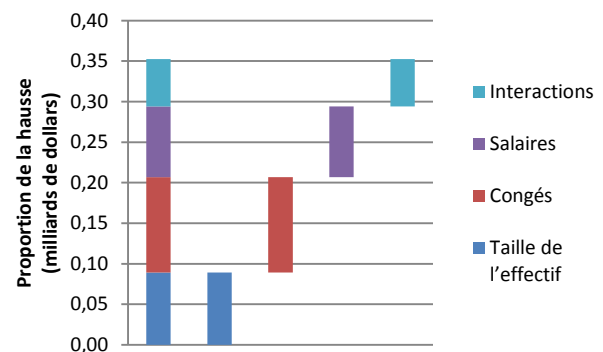
l'augmentation du nombre de congés de maladie payés; 25 % de l'augmentation des salaires; 25 %, de l'expansion de la FPF; et 17 %, des interactions entre les trois facteurs (voir la Figure 5).

Figure 4 – Coût salarial estimé des congés de maladie



Source : analyse du DPB

Figure 5 – Ventilation selon les facteurs de la hausse (ajustée à l'IPC) de l'impact des congés de maladie



Source : analyse du DPB

4.1 Congés d'incapacité

Les données sur les absences pour des questions de santé recueillies par les ministères et fournies au DPB par le SCT ne font pas la distinction entre les congés

¹⁰ En octobre 2013, le DPB a publié une analyse de la croissance des salaires dans la fonction publique fédérale sur une période de 10 ans. *Croissance des salaires à la fonction publique fédérale : 2001-2002 à 2011-2012*, en ligne à : http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Federal_Public_Service_Wage_FR.pdf.

¹¹ Voir les calculs à l'Annexe D.

utilisés en raison d'une maladie ordinaire et ceux demandés à cause d'une invalidité. Le nombre de congés de maladie déclaré par le gouvernement est donc dans une certaine mesure gonflé par l'inclusion des congés d'invalidité.

Les données fournies par le SCT ne permettent pas de déterminer l'ampleur de cette surestimation. Cependant, le DPB a reçu des Affaires autochtones et développement du Nord Canada (AADNC) des chiffres qui illustrent l'impact de l'inclusion des absences pour raison de santé dans le calcul des congés de maladie sans solde (Encadré 4.1).

4.2 Dépenses et passif

Le présent rapport rend compte de la hausse des *dépenses* entraînées par les congés de maladie dans la FPF, ce qui diffère du *passif* dont fait état le gouvernement pour ces congés dans l'ensemble de la fonction publique¹².

Dans le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* de 2013, Finances Canada a déclaré que les droits de congé de maladie accumulés se chiffraient à 1,4 G\$¹³, ce qui est de 59 M\$ (environ 225 \$ par fonctionnaire) supérieurs à l'estimation de l'exercice précédent. Ce redressement découle d'une évaluation actuarielle¹⁴. Finances Canada a fondé son analyse dans ce rapport sur les données de la FPF et

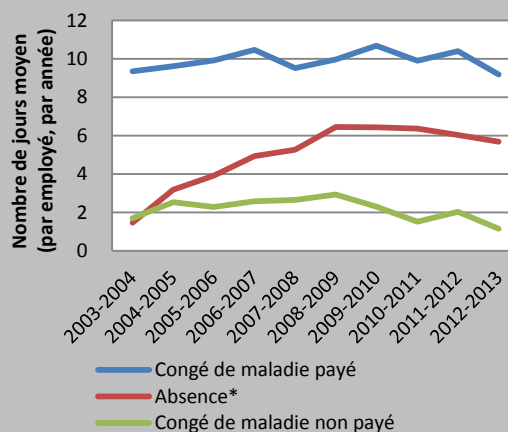
de l'Agence du revenu du Canada, mises à l'échelle de la fonction publique.

Encadré 4.1 – Données d'AADNC sur les congés de maladie et d'invalidité

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la plupart des ministères qui ont répondu à la demande du DPB incluent les congés d'invalidité dans leur calcul des congés de maladie (avec ou sans solde) étant donné que les fonctionnaires doivent épuiser tous leurs congés de maladie accumulés avant d'être admissibles aux congés d'invalidité. AADNC a toutefois fourni des données qui permettent de distinguer les congés de maladie non payés ordinaires des absences pour question de santé.

Le graphique ci-dessous montre que les congés de maladie payés et non payés à AADNC sont restés relativement stable au cours de la dernière décennie, mais que le nombre de jours d'absence a presque quadruplé.

Ces chiffres indiquent toutefois que le nombre d'employés absents pour raison de santé a augmenté, ce qui implique que les fonctionnaires sont plus nombreux à épuiser tous leurs congés de maladie accumulés. Malheureusement, le DPB n'a pas pu obtenir les données qui lui auraient permis d'analyser l'effet de ces absences à long terme sur l'utilisation des congés de maladie payés.



*Les absences pour question de santé peuvent être prises en raison d'un accident survenu au travail, d'une maladie ou d'une invalidité.

¹² Le gouvernement du Canada a récemment modifié sa comptabilisation des droits de congé de maladie accumulés (« banques de congés »). Auparavant, le gouvernement portait en charges les congés de maladie au moment où ils étaient utilisés, et aucun passif à ce titre n'était inscrit; maintenant, il porte les congés de maladie non utilisés au déficit accumulé. Voir la note iii à la page 38 du *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*, en ligne à : <http://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2013/afr-rfa-fra.pdf>.

¹³ *Ibid.*, page 10.

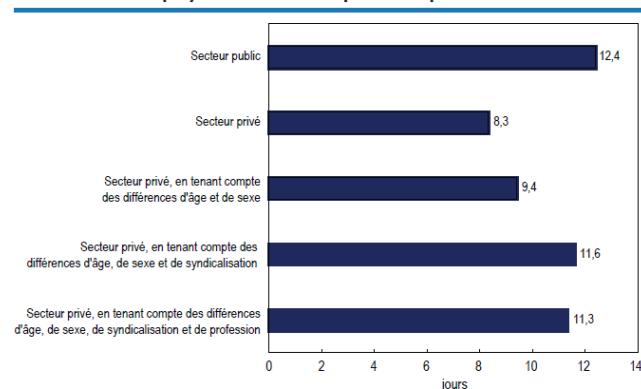
¹⁴ Le DPB a obtenu l'étude actuarielle en question dans le cadre de sa demande d'information IR0138 (http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Response_IR0138_Compt_Gen_Restatement_accumulated_sick_leave_entitlements_FR.pdf).

4.3 Contexte démographique

Les résultats de cette analyse doivent être considérés dans le contexte démographique particulier de la fonction publique. En effet, les employés du secteur public, par rapport à ceux du secteur privé, diffèrent sur trois points : 1) ils sont en moyenne plus âgés; 2) ils sont plus nombreux à être du sexe féminin; et 3) ils sont plus nombreux à être syndiqués¹⁵. Selon Statistique Canada, le taux d'absentéisme¹⁶ dans le secteur public n'est que de 1,1 jour supérieur à celui du secteur privé si on tient compte de ces trois facteurs (voir le graphique ci-dessous).

Figure 6 – Analyse de Statistique Canada

Graphique 2 Les différences liées au taux de syndicalisation, à l'âge et au sexe expliquent la majeure partie de l'écart entre employés des secteurs public et privé



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2012.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Le DPB ne peut pas extrapoler à partir de cette étude parce que Statistique Canada n'utilise pas le même jeu de données ni la même définition d'absentéisme que le SCT. En effet, Statistique Canada utilise comme source de données l'Enquête sur la population active (EPA), qui ne fait pas de distinction entre les congés de maladie payés et non payés, mais compte les congés personnels et familiaux. En 2011, Statistique Canada a calculé les « jours perdus par travailleur » dans l'administration publique fédérale :

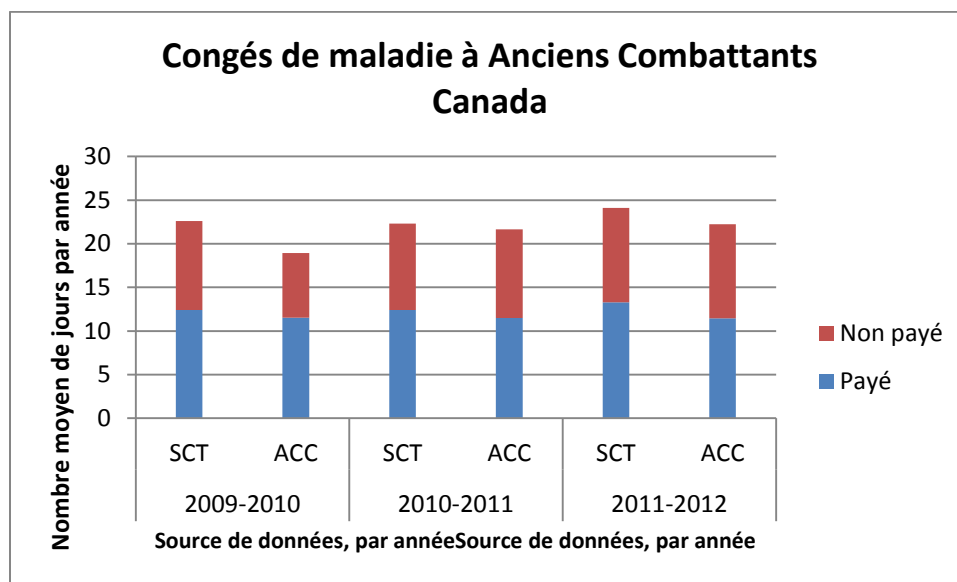
Maladie ou invalidité	12,5
+ Responsabilités personnelles ou familiales	2,7
Total	15,2

Annexe A Comparaison des méthodologies

Comparaison des méthodologies du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Anciens Combattants Canada:

	SCT	ACC
Comment est calculé le chiffre de population?	Sont inclus les employés nommés pour une durée indéterminée, les employés nommés pour au moins 3 mois, et les employés occasionnels.	Sont inclus les employés nommés pour une durée indéterminée, les employés nommés pour au moins 3 mois, les employés occasionnels, les étudiants, les sous-ministres, le personnel ministériel, les employés situés en France, et les employés à temps partiel qui travaillent plus que 11,75 h par semaine.
Comment les congés de maladie payés sont-ils calculés?	Le nombre moyen de congés de maladie payés est le quotient du nombre total de jours de congés de maladie payés qui ont été utilisés et du nombre total d'équivalents temps plein pour l'année complète (ETPAC).	Le nombre moyen de congés de maladie payés est le quotient du nombre total de jours de congé de maladie payés qui ont été utilisés et du nombre d'employés au terme de l'exercice financier.
Comment les ETP sont-ils calculés?	Les heures de travail des employés à temps partiel sont converties en unités ETP.	Le nombre total d'ETP est le nombre d'employés à la fin de l'exercice financier.
Comment les congés de maladie non payés sont-ils calculés?	Par le calcul du quotient du nombre total de jours de congés de maladie non payés qui ont été utilisés et du nombre moyen d'employés dans l'organisation au cours de l'exercice. Le nombre moyen d'employés est la somme du nombre total d'employés au terme de chaque mois, divisée par 12.	Par le calcul du quotient du nombre total de jours de congé de maladie non payés qui ont été utilisés et du nombre d'employés à la dernière journée de l'exercice financier.

Annexe B Congés de maladie à ACC, calculés selon les deux méthodologies

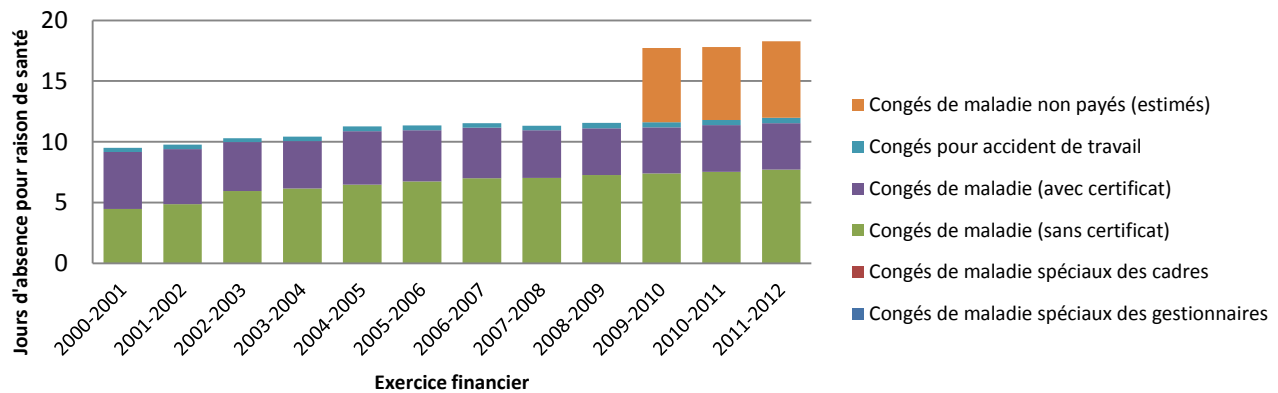


	2009-2010		2010-2011		2011-2012	
	SCT	ACC	SCT	ACC	SCT	ACC
Payés	12,4	11,5	12,4	11,5	13,3	11,5
Non payés	10,2	7,4	9,9	10,2	10,8	10,8

Annexe C Données du SCT pour l'administration publique centrale¹⁷

Exercice	Congés de maladie payés (nombre moyen de jours de congé/année)					Congés pour accident de travail	Congés de maladie non payés (estimés)	Total	Salaire annualisé moyen (\$)
	Congés de maladie spéciaux des gestionnaires	Congés de maladie spéciaux des cadres	Congés de maladie (sans certificat)	Congés de maladie (avec certificat ¹⁸)	Total				
2000-2001	s.o.	s.o.	4,48	4,67	9,15	0,35	Données non disponibles	9,50	47 069 \$
2001-2002	s.o.	s.o.	4,87	4,52	9,39	0,37		9,76	49 322 \$
2002-2003	s.o.	s.o.	5,93	4,05	9,99	0,32		10,31	52 903 \$
2003-2004	s.o.	s.o.	6,16	3,89	10,06	0,37		10,43	54 545 \$
2004-2005	s.o.	s.o.	6,48	4,39	10,87	0,40		11,27	56 065 \$
2005-2006	s.o.	s.o.	6,72	4,23	10,95	0,39		11,34	58 997 \$
2006-2007	s.o.	s.o.	6,99	4,16	11,14	0,38		11,52	60 847 \$
2007-2008	s.o.	0,00	7,03	3,92	10,96	0,37		11,33	61 928 \$
2008-2009	s.o.	0,00	7,25	3,86	11,11	0,44		11,55	62 311 \$
2009-2010	s.o.	0,01	7,38	3,80	11,18	0,43	6,10	17,71	65 114 \$
2010-2011	s.o.	0,01	7,52	3,84	11,37	0,43	6,00	17,80	67 273 \$
2011-2012	0,00	0,01	7,69	3,83	11,52	0,44	6,30	18,26	68 629 \$

Figure 7 – Absence pour question de santé à l'APC



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

¹⁷ Données fournies par le SCT en réponse à la demande d'information IR0126 du DPB.
(http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Response_IR0126_TBS_Mod_Sick_Leave_Benefits_FR.pdf)

¹⁸ C'est-à-dire avec l'attestation d'un médecin justifiant l'absence.

Annexe D Calculs

Coût salarial

$$\text{En 2002 : } Coût_{2002} = \frac{\overline{jours}}{261} \times \sum salaires_{IPC}$$

$$Coût_{2002} = \frac{9,3}{261} \times 14,4 \text{ G}$$

$$Coût_{2002} = 0,52 \text{ G\$}$$

$$\text{En 2012 : } Coût_{2012} = \frac{\overline{jours}}{261} \times \sum salaires$$

$$Coût_{2012} = \frac{11,52}{261} \times 19,7 \text{ G}$$

$$Coût_{2012} = 0,87 \text{ G\$}$$

Croissance totale

$$Croissance_{totale} = Coût_{2012} - Coût_{2002}$$

$$Croissance_{totale} = 0,87 \text{ G} - 0,52 \text{ G}$$

$$Croissance_{totale} = 0,35 \text{ G\$}$$

Proportion attribuable à l'augmentation des congés de maladie

$$Croissance_{maladie} = Coût_{2002} \times \frac{\overline{jours}_{2012}}{\overline{jours}_{2002}} - Coût_{2002}$$

$$Croissance_{maladie} = 0,52 \text{ G} \times \frac{11,52}{9,39} - 0,52 \text{ G}$$

$$Croissance_{maladie} = 0,12 \text{ G\$}$$

Proportion attribuable à l'augmentation de l'effectif

$$Croissance_{eff} = Coût_{2002} \times \frac{Eff_{2012}}{Eff_{2002}} - Coût_{2002}$$

$$Croissance_{eff} = 0,52 \text{ G} \times \frac{278\,092}{237\,251} - 0,52 \text{ G}$$

$$Croissance_{eff} = 0,09 \text{ G\$}$$

Proportion de la croissance attribuable à l'augmentation des salaires

$$Croissance_{salaire} = Coût_{2002} \times \frac{\sum salaires_{2012}}{\sum salaires_{2002}} \times \frac{Eff_{2002}}{Eff_{2012}} - Coût_{2002}$$

$$Croissance_{salaire} = 0,52 \text{ G} \times \frac{19,7 \text{ G}}{14,4 \text{ G}} \times \frac{237\,251}{278\,092} - 0,52 \text{ G}$$

$$Croissance_{salaire} = 0,09 \text{ G\$}$$

Proportion de la croissance attribuable aux interactions

$$Croissance_{int} = Croissance_{total} - Croissance_{maladie} - Croissance_{eff} - Croissance_{salaire}$$

$$Croissance_{int} = 0,35 \text{ G} - 0,12 \text{ G} - 0,09 \text{ G} - 0,09 \text{ G}$$

$$Croissance_{int} = 0,05 \text{ G\$}$$