



Le poids financier des frais de personnel dans l'administration publique fédérale : tendance et évolution

Ottawa, Canada
Le 11 décembre 2012
www.pbo-dpb.gc.ca

La *Loi sur le Parlement du Canada* confère au directeur parlementaire du budget (DPB) le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses indépendantes de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.

En 2011-2012, les frais de personnel représentaient 38,1 % des charges de programmes directes et en sont donc la plus importante composante. Le Budget 2012 annonçait une contraction des charges de programmes directes à moyen terme, ce qui laisse supposer une décélération des frais de personnel. Le Budget 2012 mentionnait également une réduction importante de l'effectif de la fonction publique fédérale.

La présente note porte sur l'étendue des compressions des frais de personnel et expose la méthode suivie pour évaluer les tendances et l'évolution de la rémunération totale au sein de la fonction publique fédérale, du Parlement, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale (désignée par l'expression « emploi dans l'administration publique fédérale »).

Préparé par : Jessica Strauss*

* Pour tout renseignement supplémentaire, prière de communiquer par courriel avec Jessica.Strauss@parl.gc.ca. L'auteure tient à remercier Jason Jacques, Chris Matier, Jason, Stanton, Stephen Tapp et Peter Weltman du bureau du DPB pour leurs précieux commentaires, de même que des spécialistes de l'Université d'Ottawa, Statistique Canada, le receveur général du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor pour leur appui, leurs données et leurs analyses. Toute erreur ou omission doit être portée au compte de l'auteure.

Résumé

Les dépenses du gouvernement fédéral font l'objet d'un examen minutieux et régulier par la voie de l'étude des crédits, mais les frais de personnel sont généralement examinés de manière relativement isolée par rapport aux dépenses de programmes totales et, la plupart du temps, reflètent la situation particulière de chaque ministère. De surcroît, le Plan budgétaire et la Mise à jour des projections économiques et financières ne contiennent aucune donnée détaillée sur les frais de personnel, que ce soit dans le passé ou sur un horizon de planification.

Le présent rapport donne une perspective élargie des frais de personnel dans l'administration publique fédérale, en cernant les tendances depuis 1990-1991, en mettant en lumière les principales composantes et en décrivant l'évolution des politiques en la matière. En outre, le rapport propose une optique plus large pour l'analyse de ces charges, à savoir par rapport à la taille de l'économie, en tenant compte de l'inflation et de certains segments de la population et par comparaison avec le secteur des entreprises et d'autres administrations publiques. À la lumière des mesures prises récemment pour comprimer les charges de programmes directes (CPD) du gouvernement, l'auteure se penche aussi sur les répercussions de ces compressions sur les frais de personnel et l'emploi dans la fonction publique fédérale au cours des années à venir¹.

Le rapport présente ainsi une déconstruction du poids actuel des frais de personnel, une évaluation des tendances chronologiques de ces charges et de l'emploi et une analyse des projections.

- Pour ce qui est des **coûts**, en 2011-2012, les frais de personnel de l'administration fédérale s'élevaient à 43,8 milliards de dollars, soit à 2,55 % du PIB. Pour 375 500 employés, cela représentait en moyenne une rémunération globale de 114 100 \$ environ par employé².

¹ Voir à l'Annexe 1 un résumé de l'approche suivie par le DPB pour évaluer le poids financier des frais de personnel dans l'administration fédérale.

² Les frais de personnel en 2011-2012 tiennent compte des versements récents et à court terme au titre des indemnités de départ. On obtient

- Pour ce qui est des **tendances**, les frais de personnel ont progressé régulièrement entre 1999-2000 et 2011-2012, après avoir accusé un recul entre 1990-1992 et 1998-1999, ce qui se traduit par d'importantes fluctuations dans les chiffres de l'emploi au cours des 22 dernières années. De plus, le taux de croissance des frais de personnel par ETP dans la fonction publique fédérale a non seulement dépassé la progression de l'IPC, mais il était aussi plus élevé que dans le secteur des entreprises au Canada et dans les administrations publiques des provinces et des territoires.
- Pour ce qui est des **projections**, la période entre 2012-2013 et 2014-2015 ressemble au milieu des années 1990, époque à laquelle on avait également procédé à des compressions à la fois les frais de personnel et de l'emploi dans l'administration fédérale. Le DPB s'attend à un ralentissement important des frais de personnel, compte tenu des hypothèses qu'il a élaborées à partir des chiffres de référence pour l'emploi.

Le tableau ci-après illustre les tendances de la croissance pour chaque période décrite et pour les chiffres de l'emploi, la rémunération totale par ETP et l'ensemble des frais de personnel.

Tableau 1

Taux de croissance annuel composé de l'emploi (ETP), rémunération totale par ETP (RT/ETP) et frais de personnel (FP)³

Résumé, TCAC, termes nominaux			
Base	ETP	RT/ETP	FP
de 1990-1991 à 1998-1999	-2,7 %	1,3 %	-1,5 %
de 1999-2000 à 2011-2012	2,1 %	5,1 %	7,3 %
de 1990-1991 à 2011-2012	0,2 %	3,9 %	4,1 %
de 2012-2013 à 2014-2015	-1,8 %	4,4 %	2,5 %
de 1990-1991 à 2014-2015	-0,1 %	3,9 %	3,8 %

Sources : SCT, Finances Canada, DPB.

le chiffre de 114 100 \$ en divisant par le nombre de fonctionnaires fédéraux les frais de personnel dont on a soustrait les versements au titre des indemnités de départ conformément au crédit 30 du CT. Des précisions sur ce crédit se trouvent dans les Notes.

³ L'analyse présentée au Tableau 1 pour la période allant de 2012-2013 à 2014-2015 part du principe que l'emploi est gelé au niveau de 2011-2012 et que les réductions prévues au Budget 2012 sont appliquées.

Enfin, le présent rapport met en lumière des lacunes sur le plan de la production de rapports et de la transparence. Or, étant donné que les tendances de la croissance des frais de personnel et de l'emploi se renverseront à court terme, il est absolument essentiel que les parlementaires reçoivent les rapports et les analyses nécessaires pour évaluer si les cibles budgétaires et les niveaux de service sont respectés.

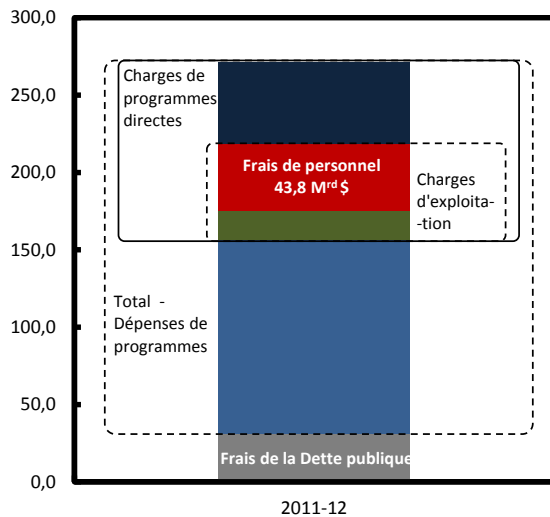
1. Le coût de l'administration publique fédérale

En 2011-2012, les dépenses de programmes totalisaient au Canada 240,4 milliards de dollars. Sur cette somme, les CPD représentaient 115,2 milliards de dollars, dont 43,8 milliards en frais de personnel. En fait, ces derniers représentaient 18,2 % de l'ensemble des dépenses de programmes et 38,1 % des CPD, soit une part significative de l'ensemble des dépenses du Canada (voir Graphique 1)⁴.

Graphique 1

Ensemble des dépenses du gouvernement du Canada, 2011-2012

en milliards de dollars



Sources : Comptes publics du Canada, Tableaux de référence financiers 2011-2012.

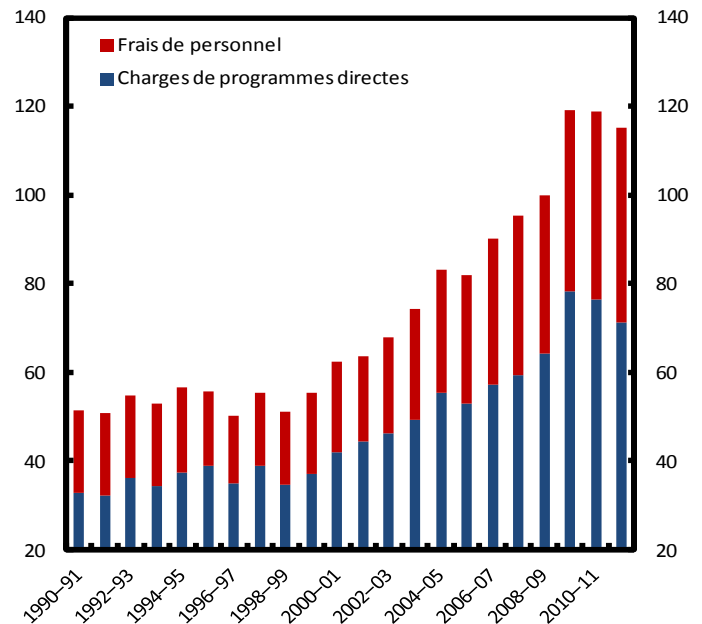
⁴ Budget 2012 et Tableaux de référence financiers, Finances Canada, <http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-11-fra.asp>, consultés en novembre 2012. Voir Comptes publics, volume II, tableau 3a, dépenses ministérielles par article courant, notamment au titre des versements aux sociétés d'État, du personnel, du transport et des communications, de l'information, des services professionnels et spéciaux, de la location, des réparations et de l'entretien, des services publics, des fournitures et des approvisionnements.

Pour mieux comprendre le lien entre les frais de personnel et les charges de programmes directes, le DPB a analysé les flux de dépenses sur un horizon de 22 ans. Les données de cette analyse sont présentées au Graphique 2 ci-après.

Graphique 2

Frais de personnel et charges de programmes directes, de 1990-1991 à 2011-2012

en milliards de dollars et en termes nominaux



Source : Comptes publics du Canada.

L'idée qui se dégage des données ci-dessus est que les frais de personnel et les CPD en termes nominaux demeurent relativement stables entre 1990-1991 et 1998-1999 pour afficher ensuite une hausse quasiment constante entre 1999-2000 et 2009-2010. La stabilité enregistrée au cours des années 1990 résulte des restrictions budgétaires qui ont fait suite à l'examen des programmes. Cependant, l'essor subséquent ne peut être attribué à aucun programme en particulier et résulte plutôt d'un certain nombre de mesures, notamment le Plan d'action économique et les dépenses de relance de la fin des années 2000.

Le Tableau 2 illustre les taux de croissance annuels des CPD et des frais de personnel. Alors qu'au cours des années 1990 ils affichaient une stabilité relative, ils ont vigoureusement progressé durant la période suivante. Au cours des 13 années entre 1999-2000 et 2011-2012, les CPD et les frais de personnel ont

augmenté respectivement de 5,6 % et de 7,3 % en taux annuel composé.

Tableau 2

Taux de croissance annuel composé des charges de programmes directes (CPD) et des frais de personnel (FP)

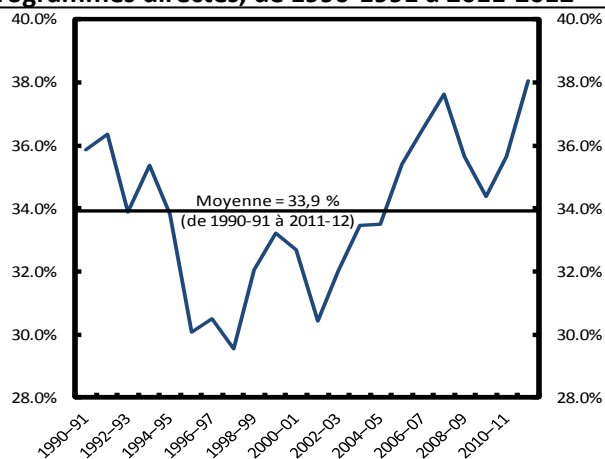
Années	CPD		Frais de personnel	
	Termes nominaux	Termes réels	Termes nominaux	Termes réels
de 1990-1991 à 1998-1999	0,7 %	-1,1 %	-1,5 %	-3,2 %
de 1999-2000 à 2011-2012	5,6 %	2,6 %	7,3 %	4,4 %
de 1990-1991 à 2011-2012	3,8 %	1,3 %	4,1 %	1,7 %

Source : Comptes publics du Canada.

Une analyse plus poussée du lien entre les CPD et les frais de personnel révèle des fluctuations dans la part relative de chacun. Au cours de la période de restrictions budgétaires du milieu des années 1990, le ratio des frais de personnel aux CPD affichait une tendance à la baisse. Inversement, vers la fin des années 2000, pendant la période d'expansion budgétaire, cette tendance s'est renversée, jusqu'à ce que le ratio atteigne son niveau actuel de 38,1 %, comme l'illustre le Graphique 3 ci-après.

Graphique 3

Ratio des frais de personnel aux charges de programmes directes, de 1990-1991 à 2011-2012



Source : Tableaux de référence financiers, Finances Canada.

Cette fluctuation s'explique en partie par le fait que, si les charges de programmes directes ont été réduites au milieu des années 1990, les baisses des frais de personnel ont été plus fortes. Inversement, dans les années 2000, la part relative des frais de personnel a augmenté, ce qui témoigne d'une progression de ces dépenses supérieure à celle des autres composantes des CPD⁵. La remontée enregistrée en 2000-2001 traduit une forte hausse des frais de personnel au cours de cet exercice.

Selon une autre explication, ce serait à l'emploi que serait essentiellement attribuable la fluctuation des frais de personnel décrite ci-dessus. Étant donné que l'emploi est un facteur crucial des frais de personnel, le DPB a mené la présente étude pour mieux comprendre les liens entre ces deux facteurs, les répercussions qu'ont eues sur ces derniers les budgets récents et les défis qui se posent en matière de gestion pour ce qui est des frais de personnel dans le contexte plus large des charges de programmes directes.

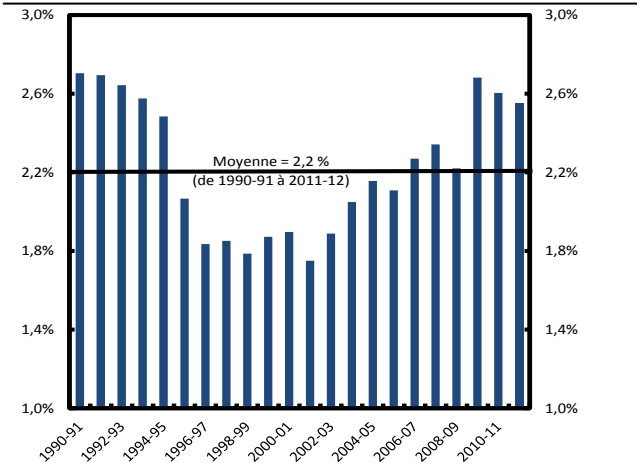
⁵ La remontée du début des années 2000 est attribuable à une forte hausse des frais de personnel dans la foulée des conventions collectives, qui s'est poursuivie en raison essentiellement des règlements de parité salariale dans l'administration publique centrale. Ces derniers représentent environ 2,5 % de la rémunération totale pour cette période. *Examen des dépenses dans le secteur public fédéral*, compilée pour le SCT, 2006. Consulté en mai 2012.

2. Tendances des frais de personnel dans l'administration fédérale

Les frais de personnel peuvent être évalués en fonction de mesures clés, comme le PIB et en termes réels par habitant. Le Graphique 4 montre que les frais de personnel ont représenté en moyenne 2,2 % du PIB au cours des 22 dernières années et 2,55 % en 2011-2012.

Graphique 4

Ratio des frais de personnel au PIB



Sources : Statistique Canada, Finances Canada, DPB.

Le ratio des frais de personnel au PIB a fortement fluctué, tombant à des creux historiques après l'Examen des programmes pour remonter, dernièrement, à des sommets inconnus depuis le début des années 1990, gagnant près de 1 % du PIB au cours des 13 dernières années. En termes réels par habitant, le coût total des frais de personnel s'élevait à 1 267 \$ en 2011-2012, soit 85 % de plus que le creux de 744 \$ enregistré en 1996-1997.

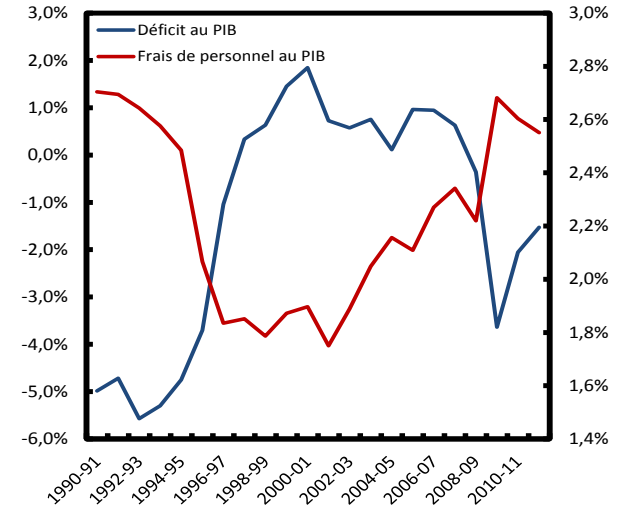
Le Graphique 5 illustre les ratios des frais de personnel au PIB et du déficit au PIB. Les données illustrées montrent que le ratio est inversement corrélé, à quelques exceptions près, et que, à mesure que le déficit budgétaire a tombé à la fin des années 1990, les frais de personnel ont reculé⁶.

⁶ Voir à l'Annexe 2 les ratios du déficit au PIB et des frais de personnel au PIB ainsi qu'aux frais de personnel par habitant.

Graphique 5

Ratios des frais de personnel au PIB et du déficit au PIB, de 1990-1991 à 2011-2012

Axe de gauche = déficit au PIB; axe de droite = frais de personnel au PIB



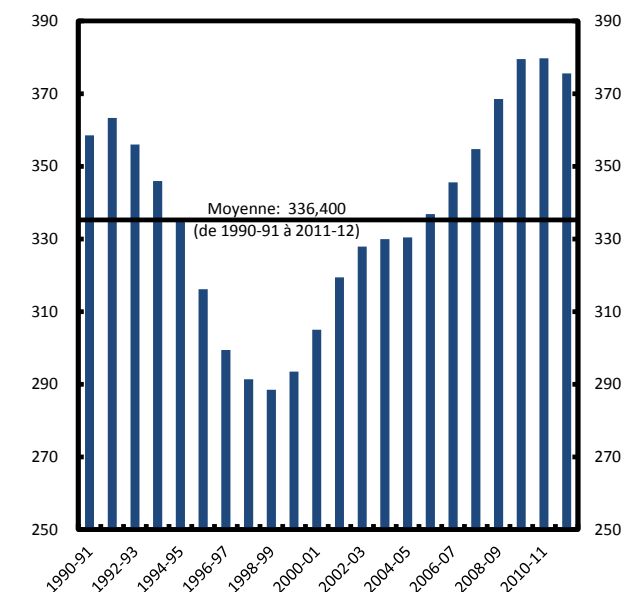
Sources : Tableaux de référence financiers 2012, Finances Canada, Comptes publics.

Le niveau d'emploi est tout aussi important que les frais de personnel. Le Graphique 6 met en lumière la nature conjoncturelle de l'emploi dans la fonction publique fédérale, qui a perdu près de 70 000 emplois à la fin des années 1990 pour en regagner plus de 90 000 au cours des 10 années qui ont suivi.

Graphique 6

Effectif fédéral, ETP, de 1990-1991 à 2011-2012

en milliers



Sources : Rapports ministériels sur le rendement, SCT.

Comme les frais de personnel, l'emploi a affiché deux profils différents selon la période. Entre 1990-1991 et 1998-1999, il a reculé à un taux annuel composé de 2,7 % en raison essentiellement de l'Examen des programmes. Puis, entre 1999-2000 et 2011-2012, il a progressé de 2,1 % en taux annuel, par suite des mesures d'expansion graduelle prises dans les années qui ont suivi l'Examen des programmes et des dépenses structurelles prévues dans le cadre du Plan d'action économique. Au cours des 22 dernières années, l'emploi est demeuré relativement stable, puisqu'il n'a augmenté que de 0,2 %.

Tableau 3

Emploi (taux de croissance annuel composé)

Période	Emploi
de 1990-1991 à 1998-1999	-2,7 %
de 1999-2000 à 2011-2012	2,1 %
de 1990-1991 à 2011-2012	0,2 %

Source : Comptes publics du Canada.

3. Rémunération totale par ETP

Pour établir la rémunération totale par ETP, le DPB tient compte à la fois des frais de personnel et du nombre d'employés qui constituent l'administration fédérale⁷.

Le DPB a recueilli les données disponibles pour les frais de personnel dans l'administration fédérale afin d'établir les charges annuelles moyennes par ETP. Étant donné que les frais de personnel étaient de 43,8 milliards de dollars en 2011-2012 et que l'effectif était de 375 500 personnes, au cours de cet exercice, la rémunération par ETP s'est élevée à 114 100 \$⁸.

⁷ Les frais de personnel consignés dans les Comptes publics concernent les employés de l'administration publique centrale, des organismes distincts et du Parlement, les membres réguliers et civils de la GRC, les membres des Forces canadiennes et les membres actifs de la réserve.

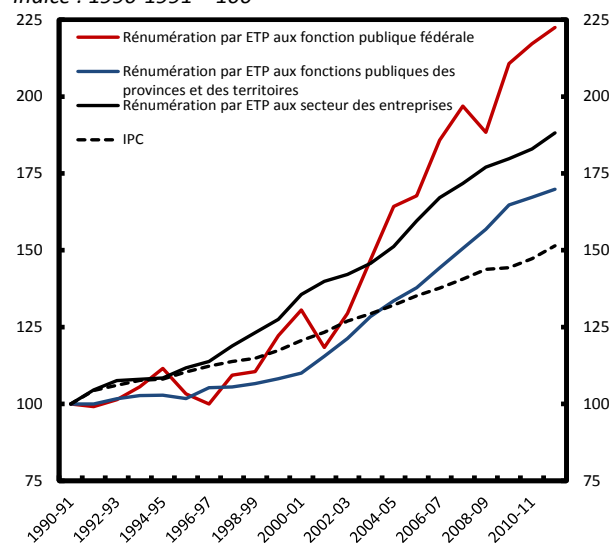
⁸ Les frais de personnel en 2011-2012 tiennent compte des versements récents et à court terme au titre des indemnités de départ. On obtient le chiffre de 114 100 \$ en divisant par le nombre de fonctionnaires fédéraux les frais de personnel dont on a soustrait les versements au titre des indemnités de départ versées conformément au crédit 30 du CT. Des précisions sur ce crédit se trouvent dans les Notes.

La rémunération totale par ETP peut également être comparée à celle du secteur des entreprises et à celle d'autres administrations publiques. Le graphique 7 ci-après illustre la croissance des dépenses en personnel par ETP pour ces groupes et par rapport à l'IPC⁹.

Graphique 7

Croissance relative de la rémunération, par ETP

Indice : 1990-1991 = 100



Sources: Statistique Canada, Finances Canada, DPB.

Les données du Graphique 7 montrent que la croissance relative de la rémunération par ETP dans la fonction publique fédérale a non seulement dépassé la progression de l'inflation de l'IPC, mais qu'il était aussi plus élevé que la rémunération par ETP dans le secteur des entreprises au Canada et dans les administrations publiques des provinces et des territoires au cours des 10 dernières années. L'accroissement soutenu de la rémunération totale par ETP dans l'administration publique fédérale souligne l'importance de mécanismes de présentation des résultats qui soient transparents, pour que les parlementaires comprennent les modifications proposées dans le Budget 2012 et leurs répercussions sur la situation financière du pays.

⁹ Voir la section Notes dans le présent document pour obtenir des informations supplémentaires sur les limites des données aux niveaux des gouvernements provinciaux et territoriaux.

4. Les effets des budgets de 2010 à 2012

Afin de mesurer les répercussions des compressions budgétaires annoncées dans les Budgets de 2010, 2011 et 2012, le DPB a élaboré des projections pour l'emploi, la rémunération par ETP et les frais de personnel.

(A) Les projections des chiffres de l'emploi reposent sur les scénarios suivants :

1. Tendence chronologique de la croissance des ETP : 2,1 % en taux de croissance annuel.
2. Niveau des RPP de 2012-2013 – corriger la croissance de l'emploi à l'aide des chiffres des ETP, déclarés par les ministères et les organismes dans leurs Rapports sur les plans et priorités déposés au Parlement en mai 2012, qui tiennent compte des réductions des ETP annoncées avant le Budget 2012.
3. Estimations du DPB à partir du Budget 2012 : chiffres des ETP déclarés dans les Rapports sur les plans et priorités auxquels sont superposées les compressions prévues au Budget 2012.

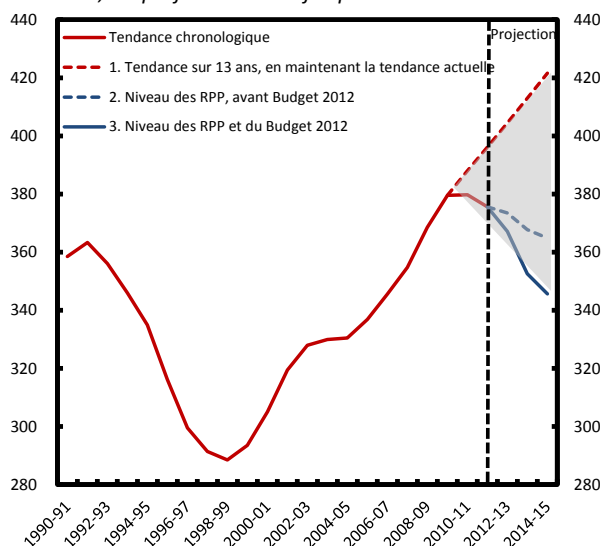
Budget 2012 annonçait un renversement complet de la croissance tendancielle en réduisant les ETP de manière significative au cours des trois prochains exercices (voir la ligne bleue continue au Graphique 8). Les Budgets 2010 et 2011 avaient déjà supprimé environ 4 000 ETP.

Par suite des annonces faites dans le Budget 2012, le DPB s'attend à ce que l'effectif se rétrécisse encore au cours des trois prochains exercices de 19 200 ETP de plus. Ce recul représente une réduction cumulative d'environ 7,0 % de l'effectif entre 2011-2012 et 2014-2015, soit un recul de 8,0 % par rapport au sommet atteint en 2010-2011¹⁰.

Graphique 8

Main d'œuvre fédérale, en ETP

en milliers; les projections vont jusqu'en 2014-2015



Sources : RMR, Finances Canada, SCT, données du DPB.

Le Budget 2010 a marqué un tournant, en endiguant la croissance de l'emploi amorcée en 1999-2000. Le

¹⁰ Les réductions de l'emploi ne devraient pas se limiter à la fonction publique fédérale, mais également toucher les sociétés d'État et autres entités consolidées. Ces organismes reçoivent un financement décrit dans les Comptes publics, volume 1, tableau 4.2. Ils ont informé leurs syndicats respectifs qu'ils procéderaient à des compressions, mais la présente étude n'en tient pas compte.

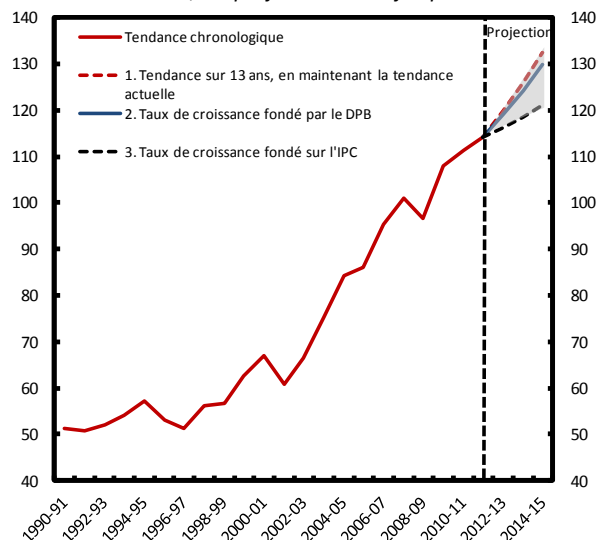
(B) Les projections relatives à la rémunération totale par ETP sont fondées sur les scénarios suivants¹¹ :

1. Tendence chronologique de la rémunération totale par ETP : 5,1 % de taux de croissance annuel.
2. Taux de croissance projeté du DPB: applique une correction de la croissance de 4,4 % à la rémunération totale par ETP (voir Encadré 1).
3. Taux de croissance fondé sur l'IPC : applique une correction de la croissance de 2,0 % à la rémunération totale par ETP.

Graphique 9

Rémunération totale par ETP

en milliers de dollars; les projections vont jusqu'en 2014-2015



Sources : RMR, Finances Canada, SCT, données du DPB.

Le DPB s'attend, à partir de la trajectoire illustrée au graphique 9, que la rémunération totale par ETP atteigne 132 400 \$ compte tenu de la croissance passée, 129 800 \$ en tenant compte d'une correction pour croissance annuelle de 4,4 %, d'ici 2014-2015, ou 121 000 \$ en tenant compte d'une correction pour croissance annuelle de 2,0 %.

¹¹ Le taux de croissance composé de 5,1 % pour la rémunération totale par ETP entre 1990-1991 et 2011-2012, est calculé à partir des données globales des Comptes publics et des données sur l'emploi de Statistique Canada. Des données détaillées du Receveur général sont disponibles à partir de 2001-2002. Par conséquent, l'analyse figurant dans l'Encadré 2 fait référence au taux de croissance composé de 5,6 % calculé du fait qu'il a été possible de ventiler la rémunération selon les codes des articles utilisés par le Receveur général.

Encadré 1 : Calcul du taux de croissance projeté de la rémunération totale par ETP

Le DPB a utilisé l'analyse suivante pour projeter le taux de croissance de la rémunération totale par ETP (RT/ETP) à la lumière des annonces récentes livrées par la voie des budgets 2010, 2011 et 2012 et du projet de loi C-45 :

RT/ETP - Taux de croissance annuel composé par catégorie

Part de chaque catégorie	(Part) du taux de croissance passé	(Part) de la croissance projetée	Notes ¹²
Traitements et salaires: 71,8 %	5,4 % (3,9 %)	4,5 % (3,2 %)	A
Cotisations de l'employeur aux régimes de pension (pension de retraite, RPC/RRQ): 12,8 %	5,3 % (0,7 %)	2,8 % (0,4 %)	B
Cotisations de l'employeur aux régimes de soins médicaux, dentaires et d'invalidité: 5,7 %	8,0 % (0,5 %)	8,0 % (0,5 %)	C
Autres contributions de l'employeur: 9,7 %	6,1 % (0,6 %)	3,5 % (0,3 %)	D
Total 100 %	5,6 %	4,4 %	Croissance annuelle

Sources : Receveur général, TPSGC, SCT, Statistique Canada, RHDCC.

¹² A. Accords négociés (1,8 %) plus 2,7 % pour la modification de la composition de l'effectif et les échelons normaux, RHDCC http://www.rhdcc.gc.ca/fra/travail/relations_travail/info_analyse/a_percu/2011/section_2.shtml, consulté en novembre 2012 et données économiques du Receveur général, Demande d'information du DPB IR0076. Voir l'Encadré 3B pour en savoir plus sur les taux de croissance des salaires et traitements.
B. Voir Partie 4, Section 23 du projet de loi C-45 pour en savoir plus sur les modifications apportées aux régimes de pension du secteur public : <http://www.fin.gc.ca/pub/c45/4-fra.asp>, consulté en octobre 2012.
C. Tendence sur 10 ans si les politiques demeurent inchangées.
D. Abaissement de la tendance en raison de diminutions importantes des coûts actuels pour l'employeur liés aux indemnités de départ. Voir Demande d'information du DPB IR0095.

(C) Projections – Ensemble des frais de personnel

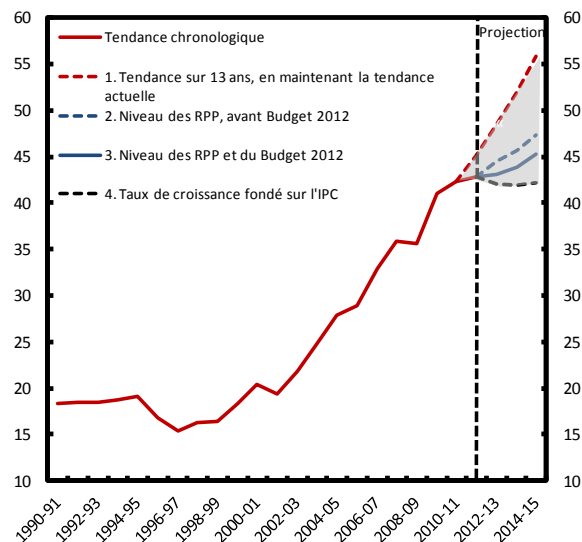
Pour effectuer des projections sur l'ensemble des frais de personnel à court terme, le DPB a construit trois scénarios, en fonction des données réunies à partir des projections des chiffres de l'emploi et de la rémunération totale par ETP. Ces scénarios sont illustrés dans le Graphique 10.

1. Tendence chronologique de la croissance des ETP et des dépenses par ETP : 2,1 % pour la croissance des ETP et 5,1 % pour les dépenses par ETP. Résultat = frais de personnel de 55,7 milliards de dollars et 48,4% des CPD en 2014-2015.
2. Niveau de RPP de 2012-2013 : chiffres sur les ETP que déclarent les ministères et les agences dans leurs Rapports sur les plans et priorités et qui tiennent compte de réductions annoncées dans les budgets antérieurs, corrigés à l'aide d'un taux de croissance annuel de 4,4 % au titre de la rémunération totale par ETP. Résultat = frais de personnel de 47,4 milliards de dollars et 41,2 % des CPD en 2014-2015.
3. Estimations du DPB à partir du Budget 2012 : aux chiffres des ETP déclarés par les ministères et les organismes dans leurs RPP, on a superposé les compressions prévues au Budget 2012, corrigées selon un taux de croissance annuel de 4,4 % appliqué à la rémunération totale par ETP. Résultat = frais de personnel de 45,3 milliards de dollars et 39,3 % des CPD en 2014-2015.
4. Croissance fondé sur l'IPC (à titre indicatif) : aux chiffres des ETP déclarés par les ministères et les organismes dans leurs RPP, on a superposé les compressions prévues au Budget 2012, corrigées selon un taux de croissance annuel de 2,0 % appliqué à la rémunération totale par ETP. Résultat = frais de personnel de 41,8 milliards de dollars et 36,3 % des CPD en 2014-2015.

Graphique 10

Frais de personnel

en milliards de dollars; les projections vont jusqu'en 2014-2015



Source : DPB.

Faute de base de référence déclarée, le DPB estime que le 3^e scénario est le plus compatible avec les dernières annonces budgétaires.

Le DPB s'attend aux résultats suivants d'ici la fin de 2014-2015:

- D'après les données du Budget 2012, l'administration publique fédérale perdra 19 200 personnes par rapport aux projections des RPP de 2012 et comptera un effectif de 349 000 personnes.
- Par conséquent, la rémunération totale par ETP progressera de 4,4 % sur base annuelle, pour se chiffrer à 129 800 \$ par employé en moyenne.
- En termes nets, en tenant compte des versements anticipés au titre des indemnités de départ, les frais de personnel s'élèveront à 45,3 milliards de dollars environ, soit 39,3% du CPD.

Pour atteindre les objectifs financiers qu'il a annoncés dans son Plan budgétaire de 2012, à savoir réaliser l'équilibre budgétaire à moyen terme en appliquant un gel des charges de programmes, le gouvernement doit poursuivre ses initiatives actuelles, afin de réduire la taille de la main d'oeuvre fédérale.

5. Production de rapports, transparence et responsabilité

Le présent document porte sur la compression budgétaire dans son ensemble et les répercussions de cette dernière sur les frais de personnel et, par association, sur les charges de programmes directes, à la lumière d'un examen des dépenses effectuées au Canada dans ce domaine. Selon l'analyse des projections construites par le DPB, les Budgets 2010, 2011 et 2012, une fois exécutés, devraient se traduire par un ralentissement de la tendance à la hausse et le maintien d'une trajectoire stable pour les frais de personnel à court terme.

Le Parlement n'a toutefois pas actuellement accès aux plans du gouvernement ni aux mécanismes de déclaration de rapports nécessaires pour évaluer et suivre la concrétisation des changements annoncés dans les récents budgets consécutifs.

Les raisons de cette absence de transparence sont triples. Premièrement, le gouvernement n'a pas établi de base de référence pour les réductions des ETP. De fait, il n'a pas fourni ses plans pluriannuels visant à réduire la main d'oeuvre fédérale de 19 200 ETP, tel qu'annoncé dans le Budget 2012. Sans référence, il est impossible pour le Parlement d'évaluer les réductions d'ETP.¹³

Deuxièmement, le Parlement n'a pas pour le moment connaissance de la répartition des réductions d'ETP prévues dans les ministères et les organismes par activités de programmes tel que demandé par le DPB. Les parlementaires n'ont donc pas les ressources nécessaires pour établir les secteurs de priorité pour la répartition des ressources et les effets de cette répartition sur les services fournis aux Canadiens¹⁴.

Troisièmement, il n'existe pas pour le moment de mécanismes de communication de la répartition des ressources et de l'efficacité opérationnelle. Actuellement, les renseignements sont publiés environ 18 mois après la fin du cycle budgétaire et portent sur les frais de personnel et les chiffres de l'emploi pour chaque ministère et organisme, tels qu'ils sont déclarés dans les Rapports ministériels sur le rendement et les Comptes publics. Si les renseignements étaient disponibles à titre provisoire, les parlementaires pourraient répondre avec davantage d'efficacité et mieux comprendre comment le Canada en est venu à dépenser 43,8 milliards de dollars en 2011-2012, soit 2,55 % de son PIB.

Encadré 2 : Recommandations formulées à l'intention du SCT

Le rapport établi en 2006 pour le Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Examen des dépenses et comparabilité de la politique de rémunération dans le secteur public fédéral* demeure l'analyse la plus complète des charges en matière de personnel. Ce rapport présentait 17 séries de recommandations (77 propositions en tout) articulées autour des axes suivants¹⁵ :

- Transparence et reddition de comptes
- Gestion cohérente de la rémunération fédérale
- Enjeux importants en matière de rémunération touchant aux salaires
- Enjeux importants en matière de rémunération touchant aux pensions et aux autres avantages sociaux
- Domaines possibles d'actualisation du cadre législatif

¹³ La demande d'information du DPB IR0076-B confirme l'absence de références à partir desquelles le Secrétariat du Conseil du Trésor calcule les réductions d'ETP.

¹⁴ Au moment de la rédaction du présent rapport, le DPB avait reçu des renseignements partiels du gouvernement en réponse à sa demande d'information IR0080, dans laquelle il demandait à connaître les dépenses en fonction des activités de programmes pour chaque ministère et organisme.

¹⁵ Examen des dépenses et comparabilité de la politique de rémunération dans le secteur public fédéral. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2007/er-ed/er-ed-fra.asp>, consulté en novembre 2012.

6. Collaboration externe

Le DPB a reçu de l'information, des conseils et des commentaires des ministères, organismes et institutions qui suivent :

Ministère, organisme ou institution
Actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada
Cabinet Office, Royaume-Uni
Cercle Sussex
Congressional Budget Office, États-Unis
Deloitte Consulting
National Audit Office, Royaume-Uni
Office de financement de l'assurance-emploi du Canada
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
Receveur général, TPSGC
Secrétariat du Conseil du Trésor
Statistique Canada
Université Carleton
Université d'Ottawa
Université de Toronto

Table des matières

Contexte	1
1. Frais de personnel	2
(i) Composition des frais de personnel	2
(ii) Part des frais de personnel	3
(iii) Composition de l'effectif.....	3
(iv) Rémunération totale par ETP, 2011-2012	4
2. Tendances des frais de personnel et de l'emploi de 1990-1991 à 2011-2012	5
(i) Frais de personnel.....	5
(ii) Frais de personnel par rapport au PIB et en termes réels par habitant	6
(iii) Effectif dans l'administration publique fédérale, ETP.....	7
(iv) Rémunération totale moyennepar ETP.....	7
(v) Tendances et répercussions financières	8
3. Comparaison des frais de personnel.....	9
(i) Rémunération par ETP par rapport au secteur des entreprises au Canada	9
(ii) Rémunération par ETP selon les ordres de gouvernement	11
(iii) Rémunération dans l'administration publique fédérale au Canada et aux États-Unis.....	11
4. Évolution des frais de personnel et de l'emploi.....	13
(i) Projections des ETP.....	13
Encadré 2 : Réductions des ETP	15
(ii) Projections de la rémunération totale par ETP.....	16
Encadré 3B : Facteurs de calcul du taux de croissance projeté des salaires et traitements	17
Le taux de croissance annuel composé des salaires et traitements est établi sur la base suivante:	17
(iii) Projections pour les frais de personnel	17
5. Matière à réflexion pour le Parlement.....	21
(i) Principales constatations	21
(ii) Transparence et exigences de rapports.....	22
6. Notes	23
7. Annexes.....	24
Annexe 1 : Évaluation du poids financier des frais de personnel dans l'administration publique fédérale – Une méthode	24
Annexe 2 : Frais de personnel, en termes réels par habitant, PIB, et le solde fédéral	25
Annexe 4 : Groupe Direction (EX) et équivalents dans l'administration publique fédérale	27
Annexe 5 : Documentation utilisée et références	28

Acronymes

BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières du Canada
CFP	Commission de la fonction publique
CPD	Charges de programmes directes
DPB	Directeur parlementaire du budget
ESF	Examen stratégique et fonctionnel
ETP	Équivalent temps plein
IPC	Indice des prix à la consommation
PARD	Plan d'action pour la réduction du déficit
PIB	Produit intérieur brut
RG	Receveur général, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
RHDCC	Ressources humaines et développement des compétences du Canada
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
RPP	Rapport sur les plans et les priorités
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
TCAC	Taux de croissance annuel composé
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
TRF	Tableaux de référence financiers, Finance Canada

Contexte

La *Loi sur le Parlement du Canada* confère au directeur parlementaire du budget le mandat de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, des analyses indépendantes de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale¹⁶. Pour ce faire, le DPB examine et analyse les rapports financiers annuels, le Plan budgétaire, les Comptes publics, les budgets principal et supplémentaire des dépenses et les Rapports ministériels sur le rendement. Les frais de personnel déclarés dans ces documents sont importants puisqu'ils représentent 38 % environ des charges de programmes directes, et ils méritent donc une analyse régulière et une production de rapports uniformes.

Le présent rapport a pour objet de fournir aux parlementaires un cadre leur permettant d'évaluer les tendances et l'évolution des frais de personnel dans la fonction publique fédérale canadienne. Il comporte une analyse des tendances et des paramètres de comparaison, fondée sur les données chronologiques à partir de 1990-1991, et des projections jusqu'en 2014-2015. Pendant la période considérée des décisions stratégiques clés ont été prises, que ce soit l'examen des programmes au milieu des années 1990, les dépenses de relance à la fin des années 2000, le gel du budget d'exploitation en 2010, l'examen stratégique de 2011 et le Plan d'action pour la réduction du déficit (PAR) du Budget 2012.

Ce rapport présente également des données comparatives sur les frais de personnel au sein de l'administration publique fédérale par rapport au PIB, à d'autres grands programmes nationaux, à d'autres

ordres de gouvernement au Canada, au secteur des entreprises au Canada et à d'autres administrations publiques étrangères. Enfin, il analyse les mécanismes de production de rapports actuels et évalue le degré de transparence de ces renseignements et leur disponibilité pour les parlementaires.

L'étude porte également sur les répercussions budgétaires de la proposition du gouvernement à l'égard des frais de personnel, de manière à présenter aux parlementaires des résultats qui leur permettront d'évaluer les probabilités que le gouvernement atteigne l'objectif de son plan budgétaire, à savoir geler dans les faits les charges de programmes directes sur les cinq prochaines années.

¹⁶ *Loi sur le Parlement du Canada* : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-1/TexteCompleet.html?term=79.2>. Consulté en mai 2012

1. Frais de personnel

Le Canada entrant dans une phase de restrictions budgétaires, comme l'ont annoncé les Budgets 2010, 2011 et 2012, il est particulièrement pertinent de discuter des charges d'exploitation en général et des frais de personnel en particulier. Les principaux sujets à aborder comprennent l'ampleur de la croissance chronologique et projetée des frais de personnel, qui ont atteint un niveau record de 43,8 milliards de dollars en 2011-2012, l'impacte des fluctuations relativement importantes du niveau d'emploi dans l'administration publique fédérale et la capacité du gouvernement de réaliser son plan budgétaire, notamment le gel des charges de programmes directes ce qui inclue les frais de personnel¹⁷.

(i) Composition des frais de personnel

Les frais de personnel sont consignés par les Comptes publics pour chaque ministère et organisme au sein de l'administration publique centrale, des organismes distincts, des Forces canadiennes et de la GRC et sont considérés comme des prestations tangibles payables aux employés¹⁸. Il s'agit des traitements et salaires (la paye ordinaire) ainsi que des cotisations de l'employeur aux régimes de pension (pension de retraite de la fonction publique et Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec), et des prestations au titre des soins de santé, dentaires et d'invalidité, ce qui comprend les frais d'hospitalisation et les régimes d'assurance-maladie des provinces ainsi que tout un éventail d'autres contributions de l'employeur, au titre notamment de l'assurance-emploi, de l'indemnisation des accidents du travail, des heures supplémentaires, des primes, des indemnités de départ et des prestations de

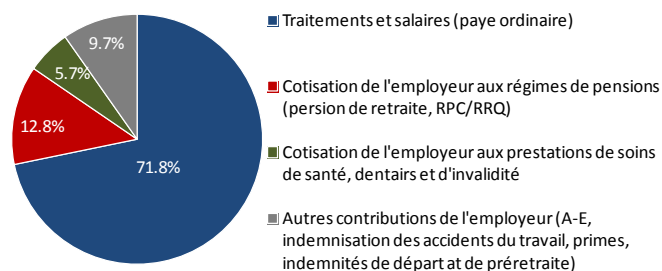
¹⁷ Sous l'angle des Comptes publics, les coûts liés au personnel, aux transports et communications, à l'information, aux services professionnels et spéciaux, à la location, à l'achat de services de réparation et d'entretien et aux services publics, fournitures et approvisionnements sont consignés dans les charges d'exploitation. Le présent document ne porte que sur les coûts en personnel.

¹⁸ La rémunération totale est catégorisée conformément au Plan comptable à l'échelle de l'administration fédérale. <http://www.tpsgc-pwgsc.ca/racgen/pceaf-gwcoa/1213/txt/rg-d-7-a-fra.html> Consulté en novembre 2012.

préretraite. La Figure 1 représente la part moyenne des quatre grandes catégories de frais de personnel entre 2001-2002 et 2011-2012¹⁹.

Figure 1

Composition moyenne des frais de personnel, de 2001-2002 à 2011-2012²⁰



Sources : Receveur général, TPSGC.

En 2011-2012, la part des « Autres contributions de l'employeur » est passée de la part historique de 9,7 % à 12 % environ. Cette hausse est attribuable aux indemnités de départ et des prestations de préretraite, qui, en moyenne, sont passées en pourcentage des frais de personnel de 1,5 % à plus de 4 % en 2011-2012.

En plus des frais de personnel que codifie le Receveur général, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fait appel aux frais de personnel par ETP pour calculer les dépenses liées aux locaux. Les tendances des frais de personnel ont donc un effet direct sur la répartition du financement par TPSGC. Ces dépenses sont classées sous Location et figurent aux charges d'exploitation dans les Comptes publics du Canada.

¹⁹ La ventilation détaillée des frais de personnel par code selon la définition du Receveur général commence en 201-2002.

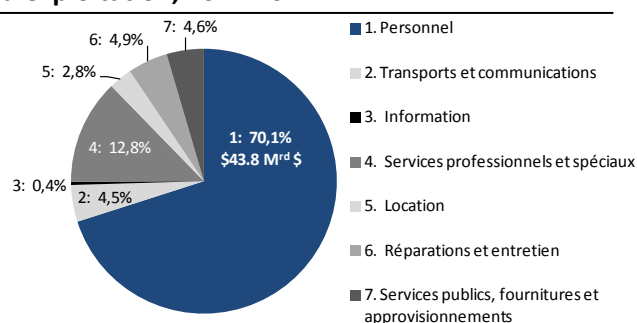
²⁰ Entre 2001-2002 et 2011-2012, la part relative de chacune des quatre catégories de rémunération totale est demeurée relativement stable. Les traitements et salaires, qui représentent près de 72 % de la totalité, ont enregistré une variation de 1,9 % sur la période. Les cotisations de l'employeur au titre des retraites ont fluctué de 1,3 %, les prestations médicales, dentaires et d'invalidité de 1,5 % et les autres prestations de 1,1 %. En 2011-2012, la part relative des Traitements et salaires est la plus basse enregistrée, soit 68,7 %, tandis que les parts relatives à la fois des Cotisations de l'employeur aux prestations de soins de santé, dentaires et d'invalidité et des Autres contributions de l'employeur sont les plus élevées de toute la période étudiée. Source : Receveur général du Canada. Consulté en novembre 2012.

(ii) Part des frais de personnel

En 2011-2012, les frais de personnel, consignés dans les Comptes publics, s'élevaient à 43,8 milliards de dollars (figure 2)²¹. Ils représentaient 18,2 % de l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement fédéral, 38,1 % des charges de programmes directes et 70,1 % des charges d'exploitation. Les frais de personnel ont représenté en moyenne 64,5 % de l'ensemble des charges d'exploitation, au cours des 22 dernières années²².

Figure 2

Frais de personnel en proportion des charges d'exploitation, 2011-2012



Source : Comptes publics du Canada, 2011-2012.

En 2011-2012, les frais de personnel dans l'administration publique fédérale ont représenté 2,55 % du PIB et en termes réels par habitant, 1 267 \$²³.

Par comparaison aux dépenses en programmes clés, les frais de personnel sont le double environ des sommes dépensées en défense nationale, sont

²¹ Dans les Comptes publics, volume 2, tableau 3, « Dépenses ministérielles par article courant », sous la rubrique Personnel et pour les ministères et agences énumérés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, Annexes I et IV, la somme totale consignée est de 43,8 milliards de dollars. Par conséquent, ce chiffre ne comprend pas les versements du gouvernement du Canada visant à appuyer les charges en personnel des sociétés d'État consolidées. Compte tenu du financement que le gouvernement du Canada fournit aux sociétés d'État, selon les Comptes publics, volume 1, tableau 4.2, environ 3 milliards de dollars peuvent être considérés comme des frais supplémentaires.

²² Le plus bas ratio des frais de personnel aux charges a été enregistré en 1998-1999 (59 %) et le plus élevé, en 2011-2012 (70,1 %).

²³ Canada, TABLEAU CANSIM 051-0005. Consulté en novembre 2012. Voir l'Annexe 2 pour en savoir plus sur les frais de personnel par habitant depuis 1990-1991.

l'équivalent de deux fois et demi les montants dépensés en prestations d'assurance-emploi et sont supérieurs au montant dépensé en prestations de sécurité de la vieillesse²⁴.

(iii) Composition de l'effectif

La main-d'œuvre visée par la présente étude correspond aux ETP employés par les ministères et organismes énumérés dans les Comptes publics, volume II²⁵.

La Figure 3 illustre la ventilation en pourcentage des ETP visés par la présente étude et qui appartiennent aux groupes suivants²⁶ :

- administration publique fédérale (administration publique centrale et organismes distincts) et Parlement;
- employés réguliers et civils de la Gendarmerie royale, membres des Forces canadiennes et membres actifs de la réserve.

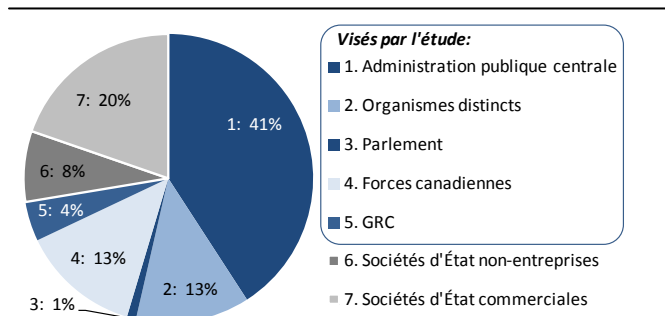
²⁴ Finances Canada, Tableaux de référence financiers, consultés en novembre 2012. Notez qu'il y a un certain chevauchement dans les données du fait que les dépenses au titre de la défense comprennent aussi les frais de personnel.

²⁵ Les chiffres de l'effectif en ETP sont compilés à partir des RMR et vérifiés à la lumière des données de Statistique Canada, Tableau CANSIM 183-0021 (rapprochement des chiffres sur l'emploi dans l'administration publique fédérale avec ceux du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et des populations statistiques de Statistique Canada (en chiffres annuels), consulté en novembre 2012). Sur les 519 000 employés qui font partie de la population statistique de Statistique Canada, 375 500 travaillent dans des ministères et des organismes indiqués dans les Comptes publics, volume 2, Tableau 3.

²⁶ Voir la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour connaître les ministères et les organismes qui font partie des catégories de l'administration publique centrale et des organismes distincts : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/>. Consulté en mai 2012. Les sociétés d'État consolidées se trouvent dans les Comptes publics, volume 1, Tableau 4.2 avec les dépenses publiques, bien que l'étude ne tienne pas compte de ces employés. Les membres civils de la GRC et de la Défense nationale font partie de l'administration publique centrale.

Figure 3

Employés de l'administration publique fédérale, 2011-2012²⁷



Source : Statistique Canada.

Le DPB a réuni des données sur ces groupes à partir des Rapports ministériels sur le rendement (RMR) pour les ETP, comme l'illustre le Tableau 1 ci-après pour 2011-2012²⁸.

Tableau 1

Effectif en ETP pour 2011-2012

Effectif fédéral visé par l'étude	ETP
Administration publique fédérale (administration publique centrale, organismes distincts) et Parlement	283 400
Membres réguliers et civils de la GRC, membres des Forces canadiennes, membres actifs de la réserve	92 100
Total	375 500

Source : Rapports ministériels sur le rendement, 2010-2011.

²⁷ Voir, à l'Annexe 3, la tendance affichée par l'administration publique fédérale selon l'employeur.

²⁸ Les chiffres de l'emploi provenant des RMR ont été utilisés pour les données de 2011-2012, tandis que ceux du SCT ont servi aux données chronologiques. Bien que les deux approches soient différentes du fait que les chiffres du SCT représentent des employés tous les postes, l'écart est de l'ordre de 1 % sur la période étudiée. La marge d'erreur en 2011-2012 est de 0,13 %, de sorte que l'écart est statistiquement non significatif. Les chiffres des RMR servent à effectuer les projections des ETP dans le présent rapport, étant donné que ces chiffres, autorisés au niveau du ministère ou de l'organisme, précisent les attentes au chapitre de l'emploi pour les trois prochaines années.

(iv) Rémunération totale par ETP, 2011-2012

Pour déterminer la rémunération totale par ETP, le DPB tient compte des frais de personnel et du nombre de fonctionnaires fédéraux.

Le DPB a fait correspondre les données disponibles sur les frais de personnel avec l'effectif touché de manière à établir une rémunération annuelle moyenne par ETP. Étant donné que, en 2011-2012, les frais de personnel étaient de 43,8 milliards de dollars et que l'effectif était de 375 500 personnes, la rémunération totale par ETP se situait à 114 100 \$²⁹.

²⁹ Les frais de personnel en 2011-2012 tiennent compte des versements récents et à court terme au titre des indemnités de départ. On obtient le chiffre de 114 100 \$ en divisant les frais de personnel dont on a soustrait les versements au titre des indemnités de départ versées conformément au crédit 30 du CT par le nombre de fonctionnaires fédéraux. Des précisions sur le crédit 30 du CT se trouvent dans les Notes.

La rémunération par ETP pour la fonction publique fédérale est légèrement supérieure à celle publiée dans *l'Examen des dépenses dans le secteur public fédéral*, par le SCT en 2006, en raison de la mise à jour et de la disponibilité de nouvelles données. Les chiffres sont comparables à ceux de la fonction publique fédérale aux États-Unis que publie le U.S. Congressional Budget Office dans son rapport, *Comparing Benefits and Total Compensation in the Federal Government and the Private Sector* (janvier 2012). Les données ne sont toutefois pas comparables à celles du Royaume-Uni pour deux raisons. Tout d'abord, le modèle britannique suit un système unitaire et comprend donc un éventail de catégories professionnelles beaucoup plus large qui n'a pas d'équivalent au niveau fédéral au Canada. Ensuite, les données sur la rémunération au Royaume-Uni sont classées selon 11 zones géographiques. Le Canada ne fait aucune distinction par zone géographique dans sa structure de rémunération.

2. Tendances des frais de personnel et de l'emploi de 1990-1991 à 2011-2012

La présente section porte sur les tendances des frais de personnel entre 1990-1991 et 2011-2012. La méthode suivie englobe une série chronologique et l'analyse des dépenses ministérielles par article courant pour le personnel, telles qu'elles figurent dans les Comptes publics. L'effectif cadre avec celui décrit dans les Comptes publics, volume II, Tableau 3 et s'appuie sur les données des RMR pour les ETP³⁰.

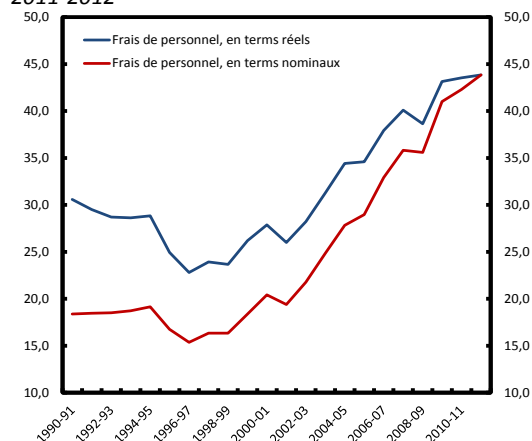
(i) Frais de personnel

En 1990-1991, les frais de personnel inscrits dans les Comptes publics s'élevaient à 18,4 milliards de dollars. Sur la période couverte par l'étude, ces frais ont augmenté pour atteindre 43,8 milliards de dollars, soit le plus haut niveau enregistré.

Graphique 1

Frais de personnel, de 1990-1991 à 2011-2012

en milliards de dollars, les frais réels sont exprimés en dollars de 2011-2012



Source : Comptes publics du Canada.

La croissance tendancielle des frais de personnel n'a pas été constante. En fait, deux périodes distinctes se dessinent : la première, entre 1990-1991 et 1998-1999,

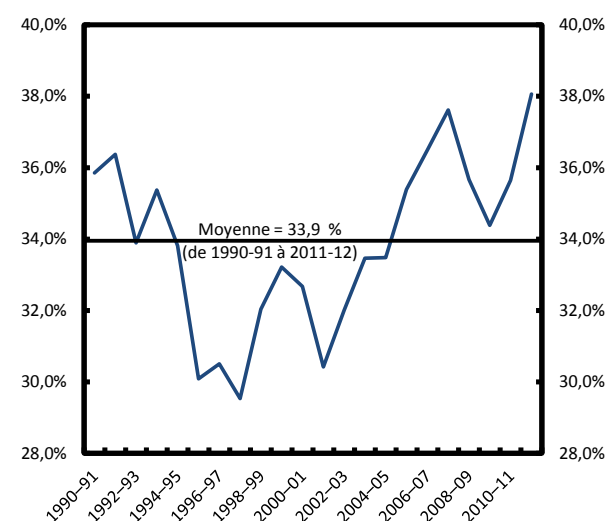
³⁰ Les données sont présentées en termes nominaux pour que les valeurs correspondent le mieux possible aux crédits parlementaires. Étant donné que la période de l'étude compte 22 années, les données sont également corrigées de l'inflation. Les chiffres en dollars réels ont été corrigés à l'aide de l'IPC global pour correspondre aux dollars de 2011-2012. L'Annexe 2 décrit les dépenses au titre des frais de personnel par rapport au ratio du déficit au PIB.

et la seconde, entre 1999-2000 et 2011-2012. Les dépenses à la fois en personnel et en charges de programmes directes sont demeurées relativement stables au cours de la première période, tandis qu'au cours de la seconde elles ont commencé à grimper et ont continué jusqu'à atteindre leur niveau maximal, début 2012. Le Graphique 2 illustre l'évolution du ratio des frais de personnel aux charges de programmes directes sur la période couverte par l'étude.

Graphique 2

Ratio des frais de personnel aux charges de programmes directes, de 1990-1991 à 2011-2012

en milliards de dollars et en termes nominaux



Source : Comptes publics du Canada.

Le taux de croissance annuel composé (TCAC) des frais de personnel entre 1990-1991 et 2011-2012 était de 4,1 % en termes nominaux, ou de 1,7 % en termes réels, et a donc dépassé le taux d'inflation. Le Tableau 2 ci-après affiche les taux de croissance des frais de personnel pour les deux périodes.

Tableau 2

Frais de personnel, taux de croissance annuel composé

Années	En termes nominaux	En termes réels
de 1990-1991 à 1998-1999	-1,5 %	-3,2 %
de 1999-2000 à 2011-2012	7,3 %	4,4 %
de 1990-1991 à 2011-2012	4,1 %	1,7%

Source : Comptes publics du Canada.

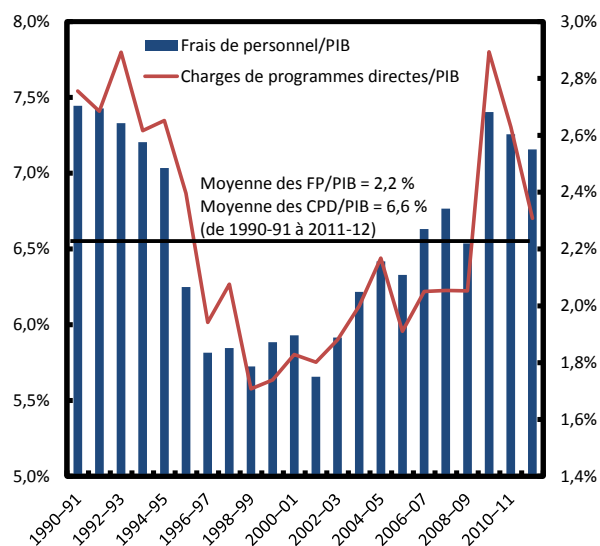
(ii) Frais de personnel par rapport au PIB et en termes réels par habitant

En 2011-2012, lorsque le Produit intérieur brut a atteint 1,7 billion de dollars, les frais de personnel s'élevaient à 43,8 milliards de dollars, soit 2,55 % du PIB. Le Graphique 3 ci-après illustre les frais de personnel et les charges de programmes directes en proportion du PIB sur la période étudiée.

Graphique 3

Ratios des frais de personnel (FP) et des charges de programmes directes (CPD) au PIB, de 1990-1991 à 2011-2012

Axe de gauche = charges de programmes directes ; axe de droite = frais de personnel



Sources : Statistique Canada, Finances Canada, DPB

La courbe que dessine le Graphique 3 ci-dessus montre clairement la variation des dépenses au cours des deux périodes. Au milieu des années 1990, en raison des compressions de dépenses, le ratio des dépenses au PIB a connu un creux historique, bien inférieur aux ratios moyens de 2,2 % et de 6,6 % pour les frais de personnel et les charges de programmes directes, respectivement.

Inversement, dernièrement, les mesures de relance ont produit une croissance des dépenses de programmes et la récession enregistrée à la fin de la

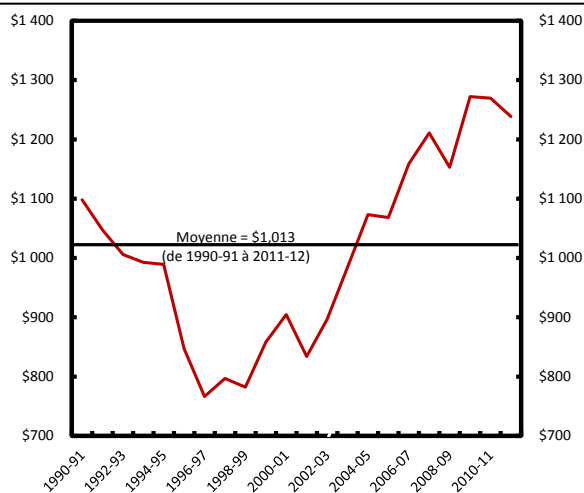
dernière décennie s'est traduite par une baisse du PIB, deux facteurs qui expliquent le rétablissement du ratio des dépenses au PIB à des niveaux inconnus depuis le début des années 1990.

Les deux périodes distinctes que révèle l'analyse concernant le ratio des dépenses au PIB (pour ce qui est des frais de personnel et des charges de programmes directes) sont également manifestes dans la tendance des frais de personnel en termes réels par habitant. Les frais de personnel, qui ont été abaissés dans les années 1990, se sont entièrement rétablis et ont retrouvé leur niveau moyen de 1 013 \$ au milieu des années 2000.

L'instabilité des frais de personnel au cours des 22 dernières années est révélatrice de la nature conjoncturelle, caractérisée par des hausses et des baisses extrêmes, de l'emploi. En fait, les frais de personnel en termes réels par habitant ont crû de plus de 65 % par rapport au creux enregistré en 1996-1997 dans le sillage de l'examen des programmes. En termes réels par habitant, ils ont atteint un sommet en 2009-2010 de 1 272 \$ avant de retomber légèrement les deux dernières années, comme le montre le Graphique 4.

Graphique 4

Frais de personnel, en termes réels par habitant



Sources : Statistique Canada, Finances Canada, DPB

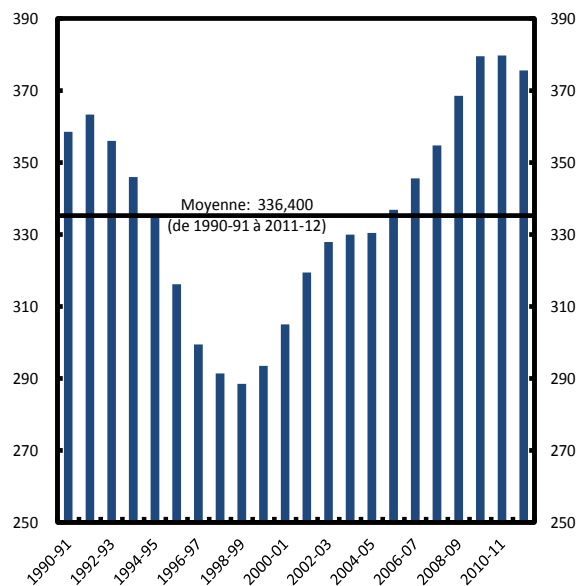
(iii) Effectif dans l'administration publique fédérale, ETP

Le Graphique 5 ci-après illustre la nature cyclique de l'emploi dans l'administration publique fédérale au cours des 22 dernières années.

Graphique 5

Effectif fédéral, ETP, de 1990-1991 à 2011-2012³¹

en milliers



Sources : RMR, Finances Canada, SCT.

Pour la période allant de 1990-1991 à 1998-1999, l'effectif au sein de la fonction publique fédérale a atteint un creux, tombant à 288 500 employés environ en 1998, au moment où l'examen des programmes a donné tout son effet. À la fin des années 2000, l'effectif était complètement rétabli et a continué de croître jusqu'à la fin de la période étudiée. En fait, plus de 70 000 emplois ont été perdus à la fin des années 1990 dans ce segment, qui a regagné le terrain perdu par la suite en s'accroissant de plus de 90 000 emplois dans les dix années qui ont suivi.

Comme les frais de personnel, l'emploi a affiché deux profils différents selon la période. Entre 1990-1991 et

31 Voir à l'Annexe 4 des renseignements supplémentaires sur le pourcentage d'EX et des autres employés.

1998-1999, il a reculé à un taux annuel composé de 2,7 % en raison essentiellement de l'Examen des programmes. Puis, entre 1999-2000 et 2011-2012, il a progressé à un taux annuel composé de 2,1 %, par suite des mesures d'expansion graduelle suivant l'évolution du déficit et des dépenses structurelles prévues dans le cadre du Plan d'action économique. Au cours des 22 dernières années, l'emploi est demeuré relativement stable, puisqu'il n'a augmenté que de 0,2 %.

Tableau 3

Chiffres de l'emploi, croissance annuelle composée

Années	Taux
de 1990-1991 à 1998-1999	-2,7 %
de 1999-2000 à 2011-2012	2,1 %
de 1990-1991 à 2011-2012	0,2 %

Source : Comptes publics du Canada.

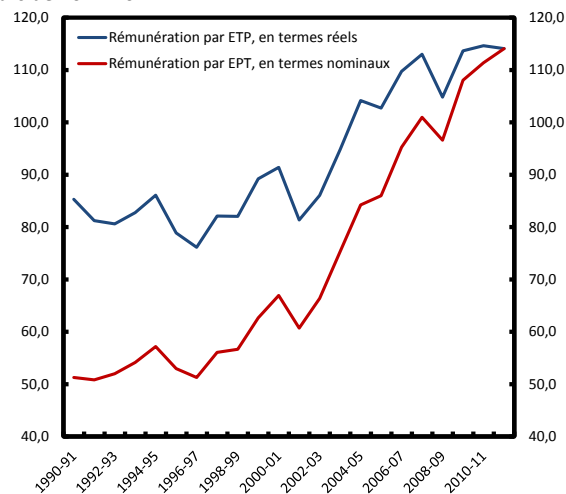
(iv) Rémunération totale moyenne par ETP

Le Graphique 6 ci-après illustre la rémunération totale moyenne par ETP, laquelle est demeurée relativement stable de 1990-1991 à 1998-1999 pour augmenter vivement au cours des années 2000.

Graphique 6

Rémunération totale par ETP, de 1990-1991 à 2011-2012

Les chiffres sont en milliers de dollars, les dépenses réelles sont en dollars de 2011-2012



Source : DPB.

Tout comme les données sur les frais de personnel et les ETP, la rémunération totale par ETP est scindée en

deux périodes distinctes : une période de compression relative dans les années 1990, pendant laquelle la rémunération totale par ETP a connu une croissance lente en termes nominaux et réels, et une période où la croissance a été beaucoup plus forte, comme on peut le voir au Tableau 4.

Tableau 4

Rémunération totale par ETP, croissance annuelle composée

Années	En termes nominaux	En termes réels
de 1990-1991 à 1998-1999	1,3 %	-0,5 %
de 1999-2000 à 2011-2012	5,1 %	2,1 %
de 1990-1991 à 2011-2012	3,9 %	1,4 %

Source : RMR.

(v) Tendances et répercussions financières

Deux grandes considérations se dessinent à la lumière de l'analyse tendancielle ci-dessus. Tout d'abord, les politiques du milieu des années 1990, à savoir l'examen des programmes et les compressions qui ont suivi, ont été complètement renversées par la croissance régulière qui s'est produite au cours des 10 années suivantes. Compte tenu de ces tendances au cours de chacune des deux périodes, le DPB a analysé la croissance tendancielle pour les 13 années qui se sont écoulées entre 1999-2000 et 2011-2012, afin d'établir une base de référence pour ces projections.

Deuxièmement, il est possible d'extrapoler, à partir des profils passés, les attentes entourant les changements à l'effectif et aux frais de personnel. Ces profils permettent de construire un cas de figure opposé fondé sur les projections qui auraient été justifiées en l'absence de changement de politiques. Étant donné que les ETP et les frais de personnel ont affiché une croissance constante au cours des 13 dernières années, les fonctionnaires et les politiciens ont peut-être adapté leurs attentes en conséquence et estiment que cette croissance régulière est la norme³².

³² L'approche « contrefactuelle » permet de projeter des tendances, fondées sur l'activité passée, le futur ne s'étant bien entendu pas encore produit. Elle est également possible par la voie des données présentées dans les Rapports sur les plans et les

Encadré 1 : Facteurs de croissance des frais de personnel

Le rapport compilé à l'intention du SCT en 2006 « *Examen des dépenses et comparabilité de la politique de rémunération dans le secteur public fédéral* » énonce quatre conditions clés qui ont causé des augmentations des frais de personnel³³. Tout d'abord, *l'effectif dans la fonction publique fédérale canadienne a augmenté en termes absolus*. Après un creux enregistré en 1998-1999, le nombre d'ETP de la fonction publique fédérale a augmenté environ du tiers.

Deuxièmement, *les exigences de postes et, partant, les classifications ont changé de manière significative depuis le début des années 1990*. La fonction publique fédérale emploie désormais beaucoup plus de professionnels et de spécialistes qu'il y a 20 ans, la nature des services fournis ayant changé. Qui plus est, la prolifération de technologies a permis une fonction publique plus avancée, dont les membres doivent avoir une formation de pointe, ce qui n'était pas le cas au début des années 1990, où elle comportait beaucoup plus d'employés de bureau. Le passage à une main-d'œuvre beaucoup plus spécialisée reflète à la fois les améliorations sur le plan technologique et les exigences du service public actuel dans la prestation de services aux Canadiens.

Troisièmement, depuis le rétablissement des négociations collectives à la fin des années 1990, les conventions collectives ont assez souvent produit des augmentations globales de la rémunération qui dépassaient le taux d'inflation.

Enfin, les relèvements dans le cadre de la parité salariale ont fait progresser la rémunération dans certaines des catégories d'emploi les plus vastes de la fonction publique³⁴.

priorités des ministères et des organismes, au début de chaque exercice. Les chiffres des ETP liés aux dépenses projetées au cours des trois dernières années ont été corrigés pour refléter les réductions des dépenses et des effectifs, comme l'ont répété les budgets plus récents.

³³ *Examen des dépenses et comparabilité de la politique de rémunération dans le secteur public fédéral*, compilé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, demeure le document le plus complet jusqu'ici sur le domaine de la rémunération dans la fonction publique fédérale. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2007/er-ed/over-exam/over-exampr-fra.asp?format>.

³⁴ *Examen des dépenses et comparabilité de la politique de rémunération dans le secteur public fédéral*, compilé pour le SCT. chap. 3, Le cadre juridique et institutionnel de la détermination des salaires.

3. Comparaison des frais de personnel

Dans tout débat sur les frais de personnel, un élément crucial est le contexte dans lequel la rémunération est mesurée et évaluée. Le DPB a comparé les frais de personnel au PIB du Canada et en termes réels par habitant, dans la Section 2 ci-dessus. Ici, il compare la rémunération par ETP au niveau fédéral à celle du secteur privé ainsi que des administrations publiques provinciales et territoriales.

Le DPB a également examiné les frais de personnel par rapport à ceux de l'administration fédérale américaine pour chacune des quatre catégories, à savoir traitements et salaires, cotisations de l'employeur aux régimes de pension, prestations de soins de santé, dentaires et d'invalidité et autres avantages sociaux, notamment l'assurance-emploi, la rémunération des heures supplémentaires, les primes, les indemnités compensatrices de congés payés et les indemnités de départ.

(i) Rémunération par ETP par rapport au secteur des entreprises au Canada³⁵

La rémunération par ETP au sein de la fonction publique fédérale peut être comparée à celle du secteur des entreprises. À partir des données présentées au Graphique 7, on constate que la croissance de la rémunération à la fois de la fonction publique fédérale et dans les entreprises a été inférieure au taux d'inflation de l'IPC au cours des années 1990.

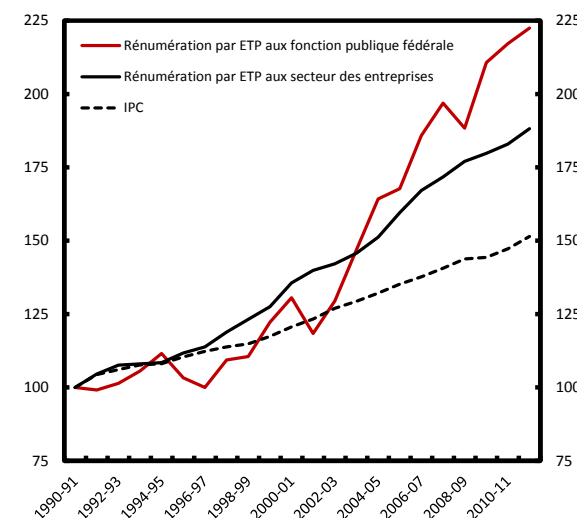
Au début des années 2000, la rémunération a commencé à remonter. À la fin de la période étudiée, dans les deux secteurs, elle avait dépassé le taux

³⁵ Il est bien sûr important d'effectuer des comparaisons entre la fonction publique fédérale et le secteur des entreprises au Canada, mais les hypothèses de base appuyant la méthodologie sont inévitablement difficiles à concilier, notamment pour ce qui est de l'effectif et de la diversité des emplois. Ainsi, les chocs ont une incidence plus forte sur la fonction publique fédérale, du fait que son effectif est plus petit que celui du secteur des entreprises. De surcroît, ce dernier présente une plus grande variété d'emplois, ce qui fausse les chiffres de la rémunération moyenne dans le cadre de notre analyse.

d'inflation, dans le secteur des entreprises d'un facteur de 1,1 et dans le secteur public d'un facteur de 1,5. Les données présentées au Graphique 7 montrent que le changement le plus important dans la rémunération par ETP s'est produit dans la fonction publique fédérale, à partir de 1999-2000³⁶.

Graphique 7

Croissance relative de la rémunération par ETP



Sources : Statistique Canada³⁷, DPB.

Comme le montre le Tableau 5 ci-après, le taux de croissance de la rémunération par ETP au sein de l'effectif fédéral était moins important que celui enregistré par le secteur des entreprises au Canada pour la première partie de la période visée puis l'a dépassé dans la seconde partie.

³⁶ L'une des grandes disparités entre la fonction publique fédérale et le secteur des entreprises tient aux régimes de pension, à prestations déterminées, dans le premier cas, et de plus en plus à cotisations déterminées, dans le second. Par conséquent, du fait de la chute des taux d'intérêt au cours des dix dernières années, l'employeur a dû augmenter ses cotisations pour assurer la valeur des prestations futures du régime de pension fédéral. La situation est différente pour les régimes à cotisations déterminées du secteur des entreprises. L'écart représente environ 12 % de l'accroissement des frais de personnel au niveau fédéral sur les 10 dernières années. Receveur général, TPSGC, Demande d'information IR0076. Consulté en novembre 2012.

³⁷ Statistique Canada : v1409158 - 383-0008 Indices de la productivité du travail. La définition de Secteur des entreprises se trouve dans les notes techniques de ce tableau CANSIM. Consulté en mai 2012.

Tableau 5
Rémunération par ETP, croissance annuelle composée

Années	Effectif fédéral	Entreprises canadiennes	IPC
de 1990-1991 à 1998-1999	1,3 %	2,6 %	1,7 %
de 1999-2000 à 2011-2012	5,1 %	3,3 %	2,1 %
de 1990-1991 à 2011-2012	3,9 %	3,1 %	2,0 %

Sources : Statistique Canada, RMR.

Pour ce qui est de la croissance de l'emploi, le secteur des entreprises au Canada a affiché une croissance constante au cours de la période étudiée, tandis que l'effectif fédéral a accusé d'importantes fluctuations, comme l'illustre le Tableau 6 ci-après.

Tableau 6
Emploi (ETP), Croissance annuelle composée

Années	Effectif fédéral	Entreprises canadiennes
de 1990-1991 à 1998-1999	-2,7 %	1,2 %
de 1999-2000 à 2011-2012	2,1 %	1,0 %
de 1990-1991 à 2011-2012	0,2 %	1,5 %

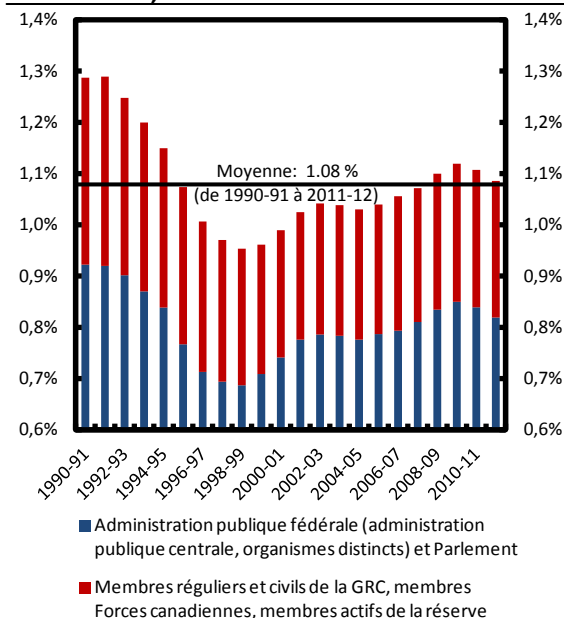
Sources : Statistique Canada³⁸, RMR.

Si l'ensemble de données pour le secteur fédéral est plus petit que celui du secteur des entreprises au Canada, l'emploi a affiché des fluctuations plus importantes dans la fonction publique fédérale que dans le secteur des entreprises. En effet, la fonction publique a accusé des pertes importantes dans les années 1990 et une croissance marquée au cours des 13 dernières années. Au début de l'étude, l'effectif de la fonction publique fédérale comptait plus de 350 000 ETP. En 1998-1999, il s'était rétréci pour descendre à moins de 290 000 et a remonté par la suite pour atteindre un peu moins de 380 000 ETP en

2010-2011. L'exercice 2011-2012 est le premier exercice depuis celui de 1998-1999 où l'on enregistre un recul de l'administration publique fédérale. Sur les 13 dernières années, elle avait progressé deux fois plus que l'emploi dans le secteur des entreprises au Canada.

Le Graphique 8 ci-après montre que le ratio de l'effectif fédéral à la population canadienne a fluctué au cours des 22 dernières années autour de 0,95 %, pendant l'examen des programmes du milieu des années 1990, et aux alentours de 1,29 % quelques années auparavant. En moyenne, les ETP dans la fonction publique fédérale ont représenté 1,08 % de la population canadienne. Ces dernières années, l'effectif fédéral se situe dans la bonne moyenne et dépasse très légèrement 1,1 %, ce qui représente la moyenne enregistrée par le passé.

Graphique 8
Part de l'emploi fédéral dans la population canadienne, 1990-1991 à 2011-2012



Sources : Statistique Canada, MRM, DPB.

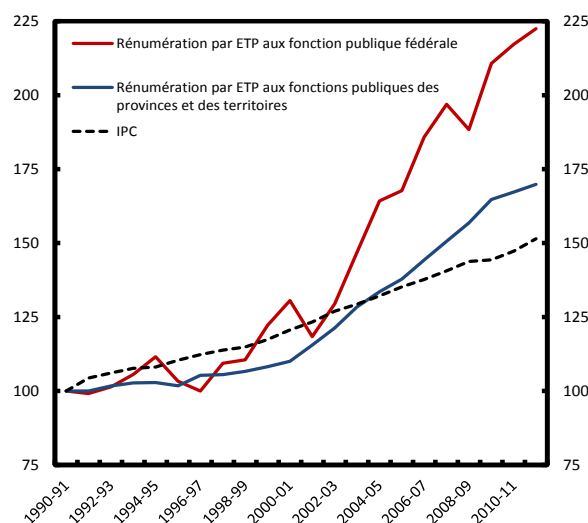
³⁸ Statistique Canada : Tableau 281-0023 Emploi (l'EERH), estimations non désaisonnalisées, selon le type d'employé pour une sélection d'industries selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), mensuel (personnes) (4, 14, 15, 16). Consulté en mai 2012.

(ii) Rémunération par ETP selon les ordres de gouvernement

Il est possible de comparer la rémunération par ETP dans l'administration publique fédérale à celle des autres ordres de gouvernement³⁹. Les données présentées au Graphique 9 montrent que la rémunération par ETP des administrations publiques provinciales, territoriales et fédérale est bien corrélée. Depuis les années 1990, elle a toutefois progressé beaucoup plus rapidement dans la fonction publique fédérale que dans les autres ordres de gouvernement, et dépassé le taux d'inflation seulement vers la deuxième moitié de la décennie. Dans les autres ordres de gouvernement, elle a suivi une trajectoire de croissance plus lente et dépassé le taux d'inflation uniquement vers la fin de la décennie.

Graphique 9

Croissance relative de la rémunération par ETP en dollars de 1990-1991



Sources : Statistique Canada⁴⁰, DPB.

Le Tableau 7 ci-après montre l'étroite corrélation entre le taux de croissance de la rémunération par ETP dans l'administration publique fédérale et celui dans les administrations provinciales et territoriales, ayant affiché une décélération au cours des années 1990 pour se redresser pendant les années 2000. L'ampleur du mouvement a toutefois été bien supérieure dans la fonction publique fédérale à celle affichée par les

provinces et les territoires vers la fin de la dernière décennie.

Tableau 7

Rémunération par ETP, croissance annuelle composée

Années	Effectif fédéral	Effectif provincial et territorial	IPC
de 1990-1991 à 1998-1999	1,3 %	0,9 %	1,7 %
de 1999-2000 à 2010-2011	5,1 %	3,8 %	2,1 %
de 1990-1991 à 2010-2011	3,9 %	2,7 %	2,0 %

Sources : Statistique Canada, RMR.

Les données présentées au Tableau 8 montrent que l'effectif a affiché une croissance moindre dans l'administration publique fédérale que dans les autres ordres sur la durée de l'étude. Les chiffres sont particulièrement significatifs au cours de la première partie de cette période, étant donné que les compressions au gouvernement fédéral ont dépassé celles effectuées dans les provinces et les territoires, même au milieu des années 1990 lorsque ces dernières ont procédé à des compressions sur grande échelle dans le secteur des soins de santé.

Tableau 8

Croissance annuelle composée des ETP

Années	Effectif fédéral	Effectif provincial et territorial
de 1990-1991 à 1998-1999	-2,7 %	-2,0 %
de 1999-2000 à 2010-2011	2,1 %	3,4 %
de 1990-1991 à 2010-2011	0,2 %	1,1 %

Sources : Statistique Canada, RMR.

³⁹ Voir les « Notes » pour en savoir plus sur les données disponibles pour cette section.

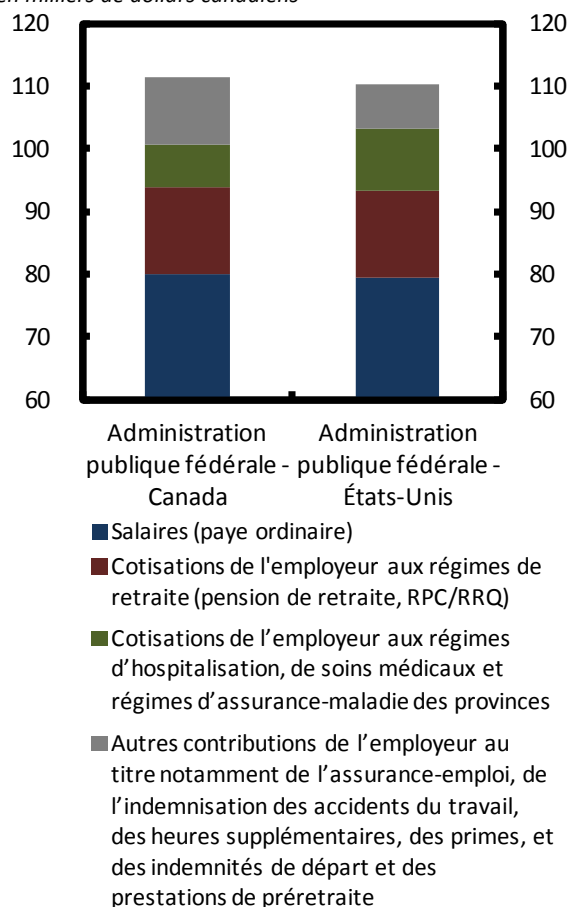
⁴⁰ Statistique Canada, Tableau 281-0023, Emploi (EERH) et Tableau 281-0026, Rémunération hebdomadaire moyenne (EERH). Consulté en mai 2012.

(iii) Rémunération dans l'administration publique fédérale au Canada et aux États-Unis⁴¹

Il peut être bon de comparer la rémunération au niveau fédéral entre le Canada et les États-Unis pour mieux évaluer les tendances des dépenses en général ainsi que pour les quatre composantes de la rémunération. Le Graphique 10 établit cette comparaison de la rémunération moyenne par ETP.

Graphique 10
Rémunération par ETP dans l'administration publique canadienne et américaine, 2010-2011

en milliers de dollars canadiens



Sources : Receveur général (TPSGC) et Congressional Budget Office, États-Unis.

⁴¹ Cette analyse s'appuie sur les données de 2010-2011 concernant à la fois le Canada et les États-Unis pour correspondre à celles publiées par le Congressional Budget Office qui n'ont pas été mises à jour.

Aux États-Unis, le Congressional Budget Office (CBO) a mené une étude portant sur la rémunération dans l'administration publique fédérale; cette étude ne tient cependant pas compte du personnel militaire, contrairement à l'analyse comparable menée pour le Canada⁴².

À en juger par les données contenues dans l'étude du CBO, la rémunération des fonctionnaires canadiens et américains au niveau fédéral est similaire pour les quatre catégories de rémunération décrites ci-dessus. Les données du Tableau 10 montrent que, en 2010-2011, les États-Unis ont versé en moyenne 110 400 \$ CAN par ETP et le Canada, 111 300 \$ CAN⁴³. La répartition entre les quatre grandes catégories est également analogue, à l'exception des prestations au titre des régimes médicaux, dentaires et d'invalidité, auxquels les États-Unis consacrent 9 % des frais de personnel et le Canada, 6 %⁴⁴.

⁴² Congressional Budget Office, « Comparing Benefits and Total Compensation in the Federal Government and the Private Sector », janvier 2012. L'étude part d'hypothèses de rémunération globale par heure convertie en chiffres annuels, sur une semaine de travail type de 37,5 heures. Rapport du CBO consulté en avril 2012. <http://www.cbo.gov/browse/publications/147?page=1>.

⁴³ Les données américaines ont été corrigées de l'inflation à l'aide de la moyenne mensuelle des taux de change de la Banque du Canada : <http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-de-change/moyenne-mensuelle-et-annuelle-des-taux-de-change/>. Consulté en avril 2012.

⁴⁴ Les prestations de santé au Canada comprennent les régimes dentaires, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis. L'étude ne porte pas sur les grands transferts fédéraux aux provinces au titre des dépenses en soins de santé. Les transferts aux provinces et territoires se sont chiffrés à environ 750 \$ par personne en 2010-2011 et représentent une portion variable de l'ensemble des dépenses des provinces et territoires. <http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp>. Consulté en juin 2012.

4. Évolution des frais de personnel et de l'emploi

La présente section analyse deux flux de données : le nombre d'employés dans l'effectif (ETP) et la rémunération totale versée par ETP. Il est nécessaire de faire des projections pour chacun de ces flux de manière à pouvoir dessiner la tendance émergente des frais de personnel.

(i) Projections des ETP

Entre 1999-2000 et 2011-2012, l'effectif dans l'administration publique fédérale, les Forces canadiennes et la GRC a affiché un taux de croissance annuel composé de 2,1 %. En 2010-2011, soit à son plus haut niveau, cet effectif était composé de 380 000 ETP, soit plus de 91 000 pendant la période de 12 ans auparavant. Cependant, les trois derniers budgets laissent entendre que les ETP devraient reculer. En fait, en 2011-2012, l'effectif fédéral était de 375 500 ETP, en baisse de 4 000 par rapport à l'exercice précédent, soit de 1,2 %, signe d'une première réduction des ETP⁴⁵.

Le DPB a effectué des projections de l'effectif pour les quatre exercices à venir, en fonction des scénarios suivants :

1. Tendance chronologique de la croissance des ETP : 2,1 % en taux de croissance annuel
2. Niveaux des RPP, avant Budget 2012 : correction de la croissance de l'emploi à l'aide des chiffres des ETP que les ministères et les organismes ont déclaré dans les Rapports sur les plans et les priorités déposés au Parlement en mai 2012, ce qui tient compte des réductions des ETP annoncées avant le Budget 2012.
3. Estimations de base du DPB à partir du Budget 2012 : utilise les chiffres des ETP déclarés

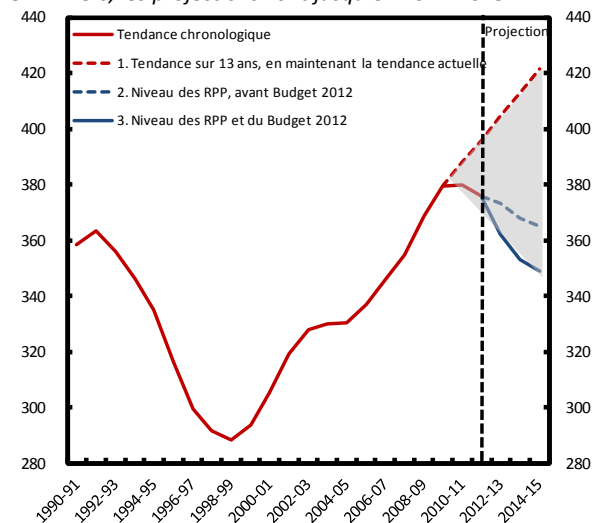
⁴⁵ Les données proviennent des RPP (2011-2012) des ministères et organismes, telles qu'elles sont consignées dans l'*Aperçu du nombre d'employés dans la fonction publique fédérale* <http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/res/stats/snet-ade-fra.asp>. Consulté en août 2012.

dans les Rapports sur les plans et les priorités et y superpose les compressions prévues dans le Budget 2012⁴⁶.

Graphique 11

Emploi dans l'administration publique fédérale, par ETP

en milliers, les projections vont jusqu'en 2014-2015



Sources : RMR, Finances Canada, CST, données du DPB.

Étant donné cette trajectoire historique dont sont absentes toutes les mesures de compression contenues dans les Budgets 2010 à 2012, l'effectif aurait pu s'établir à 421 600 personnes en 2014-2015.

Le Budget 2012 prévoit une nette diminution des ETP (voir l'écart entre la ligne bleue pointillée et la ligne bleue continue dans le graphique ci-dessus), mais plus de 4 000 ETP avaient déjà été supprimés par suite des Budgets 2010 et 2011 par rapport aux chiffres pour 2010-2011. Par conséquent, 2010-2011 marque un tournant, à partir duquel la tendance s'écarte fortement de la tendance attendue avant le Budget 2010.

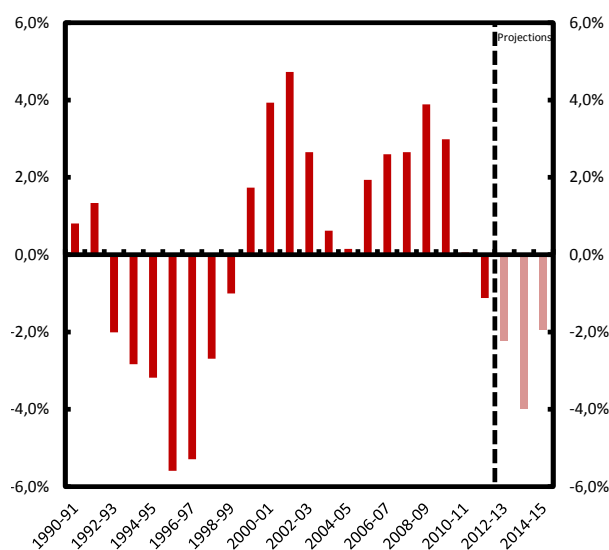
⁴⁶ L'effectif projeté de 2012-2013 à 2014-2015 reflète les annonces faites dans le Budget 2012 pour réduire la fonction publique fédérale de 19 200 ETP au cours des trois prochains exercices, ainsi que celles qui ont déjà été réalisées par le gel du budget d'exploitation entre 2009-2010 et 2011-2012 dont a fait état le SCT. Sur les 19 200 ETP, le DPB s'attend à ce que 6 200 soient supprimés en 2012-2013, 9 000 en 2013-2014 et 4 000 en 2014-2015. Finances Canada. Consulté en mai 2012.

À la lumière des annonces faites dans le Budget 2012, le DPB suppose que l'effectif sera réduit encore au cours des trois prochains exercices de 19 200 ETP. Cette diminution de l'emploi représente une réduction cumulative de 7,0 % à peu près de l'effectif sur la période allant de 2011-2012 à 2014-2015, soit une réduction de 8 % environ par rapport au sommet enregistré entre 2010-2011⁴⁷.

Le Graphique 12 ci-après illustre bien les fortes fluctuations de l'effectif, car il représente la variation d'une année sur l'autre de la croissance en ETP de l'effectif fédéral.

Graphique 12
Croissance des ETP de la fonction publique fédérale et du secteur des entreprises au Canada

Les projections vont jusqu'en 2014-2015.



Sources : RMR, Statistique Canada, Finances Canada, DPB.

Les données ci-dessus montrent que les compressions dans l'administration publique fédérale

⁴⁷ Les compressions de personnel doivent viser non seulement la fonction publique fédérale, mais également les sociétés d'État consolidées et les autres entités. Ces organismes reçoivent un financement décrit dans les Comptes publics, volume 1, Tableau 4.2. Elles ont signalé des réductions d'effectif à leurs syndicats respectifs, mais celles-ci ne sont pas prises en compte dans la présente étude.

du milieu des années 1990 ont été renversées au début des années 2000. Celle-ci a continué de croître de manière significative à la fin de la dernière décennie, bien que la tendance à la baisse de l'emploi dans la fonction publique fédérale, les Forces canadiennes et la GRC s'est amorcée, avec le « gel du budget de fonctionnement » prévu au Budget 2010, ce que reflète la croissance négative pour 2011-2012. D'autres diminutions sont en cours dans le cadre de l'examen stratégique et fonctionnel prévu au Budget 2011⁴⁸.

En fait, les statistiques issues des données laissent entendre que la fonction publique fédérale pourrait ne pas être un employeur aussi « stable » qu'on ne le croit généralement, en raison de ces variations au cours de la période étudiée⁴⁹.

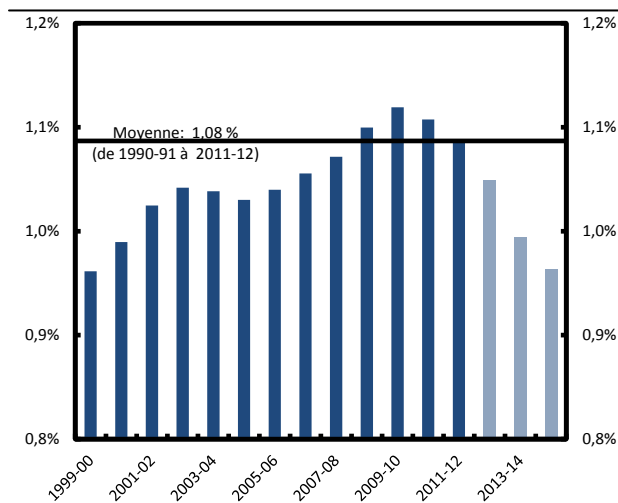
⁴⁸ Le Graphique 12 utilise des données projetées à partir du scénario 3 (utilise les chiffres des ETP déclarés dans les RPP et superpose les réductions indiquées dans le Budget 2012). Finances Canada a fourni des précisions sur les réductions prévues dans les dépenses des ministères, notamment un profil des économies budgétaires que reflètent les prévisions des dépenses au Tableau 6.6 (du Budget 2012) où figurent les dépenses faisant l'objet d'un gel (par rapport au Budget 2010). <http://www.pbo-dpb.gc.ca/fr/>, consulté en mai 2012.

⁴⁹ Il convient de noter que l'instabilité des ETP n'est qu'un aspect de la situation. Le SCT tient compte de diverses autres mesures de la stabilité pour son « Aperçu du nombre d'employés dans la fonction publique fédérale » : <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-fra.asp>. Consulté en juin 2012.

Le DPB a effectué des projections des données des ETP au sein de l'administration publique fédérale, par rapport à l'ensemble de la population canadienne jusqu'en 2014-2015. Le Graphique 13 montre que, étant donné les réductions prévues des ETP au sein de l'administration publique fédérale, le ratio des employés fédéraux à la population canadienne devrait chuter sous la norme de 1,08 % pour se situer à 0,96 % d'ici 2014-2015. Tandis que la population canadienne passera de 34,3 millions d'habitants en 2010-2011 à 35,9 millions en 2014-2015, l'emploi dans la fonction publique fédérale se contractera pour passer de 380 000 ETP à environ 349 000⁵⁰.

Graphique 13

Effectif fédéral en pourcentage de la population canadienne



Sources : Statistique Canada, RMR, DPB.

Encadré 2 : Réductions des ETP

Les annonces faites par la voie des Budgets 2010, 2011 et 2012 ont toutes fait allusion à des réductions des ETP. Le DPB a donc construit l'analyse suivante pour établir la portée et le moment des réductions prévues.

⁵⁰ Statistique Canada : Tableau 052-0005, Population projetée, par scénario de projection, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes x 1 000)(1)

L'administration fédérale a atteint son plus haut niveau en 2010-2011, avec 380 000 ETP. Entre 2010-2011 et 2011-2012, plus de 4 000 ETP ont été supprimés pour un chiffre total de 375 500. Compte tenu des données compilées à partir du Budget 2012, le DPB a élaboré les projections suivantes⁵¹:

An-née	ETP	Projec-tions RPP 2012-2013	Réduc-tion Budget 2012	Effet net	Varia-tion en %
2010-2011	380 000				
2011-2012	375 500				1,2 %
2012-2013		368 200	-6 200	362 200	3,6 %
2013-2014			-9 000	353 000	2,5%
2014-2015			-4 000	349 000	1,1 %
Réduction cumulative par rapport à 2010-2011			8,2 %		

Compte tenu de la variation d'environ 13 500 ETP entre 2011-2012 et 2012-2013, le DPB prévoit que les compressions auront été effectuées au cours des six premiers mois de 2012-2013.

Le 16 novembre 2012, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un communiqué dans lequel il indiquait que, des 19 200 postes à supprimer dans le Budget 2012, 10 980 l'avaient déjà été au cours des six premiers mois de 2012-2013⁵².

Dans le contexte de ce communiqué, le DPB suppose un taux d'attrition projeté dans l'administration publique fédérale de 3,3 %. Même si ce taux peut s'appliquer globalement, il faut des renseignements additionnels pour évaluer au mieux l'effet net des réductions d'ETP résultant de l'attrition et des licenciements ainsi que des embauches dans l'ensemble des ministères et des organismes⁵³.

⁵¹ La ventilation des réductions d'ETP correspond aux données fournies par Finance Canada dans sa réponse à la Demande d'information 0081. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/IR/Response_IR0081_Finance_FR.pdf. Consulté en avril 2012.

⁵² <http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2012/1116-fr.asp>.

Consulté en novembre 2012.

⁵³ <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo-eng.asp#toc1-4>.

Consulté en novembre 2012.

(ii) Projections de la rémunération totale par ETP

Entre 1999-2000 et 2011-2012, la rémunération totale par ETP a affiché un taux de croissance composé de 5,1 %. En 2011-2012, la rémunération totale a été de 114 100 \$, contre 56 700 \$ treize années auparavant⁵⁴.

Pour projeter la rémunération totale par ETP pour les cinq prochaines années, le DPB a évalué les scénarios suivants présentés au Graphique 14 :

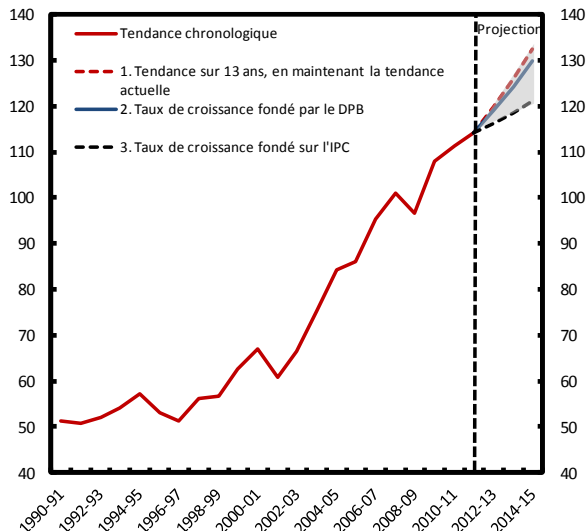
1. Tendence chronologique de la rémunération totale par ETP : 5,1 % en taux de croissance annuel composé.
2. Taux de croissance projeté : une augmentation de 4,4 % de la rémunération par ETP qui reflète les arrangements conclus avec les syndicats, les obligations contractuelles avec des fournisseurs de soins de santé et le taux d'inflation.
3. Taux de croissance fondé sur l'IPC (à titre indicatif) : appliquer une correction de la croissance de 2,0 % à la rémunération totale par ETP⁵⁵.

⁵⁴ Ce chiffre est exprimé en termes nominaux. En dollars enchaînés de 2011-2012, la rémunération totale par ETP était de 114 100 \$ au cours de cet exercice, contre 85 300 \$ en 1999-2000. Les données du Receveur général sont disponibles à partir de 2001-2002 (voir Encadré 3A).

⁵⁵ Étant donné que 4,4 % représente une projection fondée sur l'analyse des tendances récentes, le DPB a modélisé un autre scénario fondé sur la croissance de l'IPC. Soit 2 %, à titre indicatif seulement. Ce scénario pourrait représenter des changements dans les pratiques de gestion de la rémunération, des changements supplémentaires aux politiques d'indemnités de départ et la fin de la hausse de la croissance d'exercice compte tenu des taux d'intérêt historiquement bas. S'il vous plaît se référer à la section Notes dans le présent document pour obtenir de l'information supplémentaire sur la croissance d'exercice.

Graphique 14 Rémunération, par ETP

en milliers de dollars, les projections vont jusqu'en 2014-2015



Sources: RMR, Finances Canada, SCT, données du DPB.

Le DPB s'attend, à partir de la trajectoire illustrée au graphique 14, que la rémunération totale par ETP atteigne 132 400 \$ compte tenu de la croissance passée, 129 800 \$ en tenant compte d'une correction pour croissance annuelle de 4,4 %, d'ici 2014-2015, ou 121 000 \$ en tenant compte d'une correction pour croissance annuelle de 2,0 %.

Encadré 3A : Facteurs de calcul du taux de croissance projeté de la rémunération totale par ETP

Le DPB a conçu l'analyse suivante pour projeter le taux de croissance de la rémunération totale par ETP (RT/ETP) à la lumière des annonces récentes livrées par la voie des budgets 2010, 2011 et 2012 et du projet de loi C-45 :

TRT/ETP - Taux de croissance annuel composé par catégorie

Part de chaque catégorie	Part du taux de croissance passé	Part de la croissance projetée	Notes ⁵⁶
Traitements et salaires : 71,8 %	5,4 % (3,9 %)	4,5 % (3,2 %)	A
Cotisations de l'employeur aux régimes de pension (pension de retraite, RPC/RRQ) : 12,8 %	5,3 % (0,7 %)	2,8 % (0,4 %)	B
Cotisations de l'employeur aux régimes de soins médicaux, dentaires d'invalidité : 5,7 %	8,0 % (0,5 %)	8,0 % (0,5 %)	C
Autres contributions de l'employeur : 9,7 %	6,1 % (0,6 %)	3,5 % (0,3 %)	D
Total 100 %	5,6 %	4,4 %	Croissance annuelle

Sources : Receveur général, TPSGC, SCT, Statistique Canada, RHDCC.

⁵⁶ Le taux de croissance composé de 5,1% pour la rémunération totale par ETP entre 1990 et 2011-2012, est calculé à partir des données globales des Comptes publics et des données sur l'emploi de Statistique Canada. Des données détaillées du Receveur général sont disponibles à partir de 2001-2002. Par conséquent, l'analyse figurant dans l'Encadré 3A donne un taux de croissance composé de 5,6 % par ETP entre 2001-2002 et 2011-2012. Voir la demande d'information du DPB IR0076.

A. Voir l'Encadré 3B et les Notes pour en savoir plus sur la comptabilité d'exercice et les autres rajustements.

B. Voir Partie 4, Section 23 du projet de loi C-45 pour en savoir plus sur les modifications apportées aux régimes de pension du secteur public : <http://www.fin.gc.ca/pub/c45/4-fra.asp>. Consulté en octobre 2012.

C. Tendance sur 10 ans si les politiques demeurent inchangées. Voir les Notes, pour en savoir plus sur la comptabilité d'exercice et les autres rajustements.

D. Abaissement de la tendance en raison de diminutions importantes des coûts actuels pour l'employeur liés aux indemnités de départ. Voir Demande d'information du DPB IR0095.

Encadré 3B : Facteurs de calcul du taux de croissance projeté des salaires et traitements

Le taux de croissance annuel composé des salaires et traitements est établi sur la base suivante:

- *Les grands règlements salariaux* : négociés avec les syndicats du patronat représentant le gouvernement fédéral, ils prévoient des hausses d'environ 1,8 % pour la période 2012-2013 à 2014-2015⁵⁷.
- *Les augmentations d'échelon* : ces relèvements normaux à l'intérieur des échelles salariales conformément aux lignes directrices du SCT sont négligeables. Compte tenu des prévisions du DPB dans lesquelles les chiffres ETP diminuent, l'effet net est un léger biais à la hausse.⁵⁸
- *Changement de la composition de l'effectif fédéral* : le DPB a constaté des fluctuations dans la composition de l'effectif fédéral et dans les compétences connexes pour la période de l'étude. Par exemple, en ETP sur les 22 dernières années, la catégorie ST a presque disparue, tandis que les catégories ES, SI et EC ont grossi de plus de 8 %. De surcroît, le nombre de EX et équivalents a presque doublé pendant la même période. L'effectif fédéral compte désormais une main d'oeuvre plus professionnelle et hautement qualifiée⁵⁹.

Le taux de croissance annuel composé des salaires et traitements est de 5,4 %⁶⁰. Projeté, ce taux est de 4,5 % si l'on révisé le facteur *grands règlements salariaux* à la lumière des accords négociés en vigueur et que l'on conserve les 2,7 % restants⁶¹.

(iii) Projections pour les frais de personnel

En 2011-2012, les Comptes publics présentaient des frais de personnel de 43,8 milliards de dollars, en

⁵⁷ RHDCC

http://www.hrsdc.gc.ca/eng/labour/labour_relations/info_analyses/overview/2011/section_2.shtml Consulté en novembre 2012 et données fournies par le Receveur général en réponse à la Demande du DPB IR0076.

⁵⁸ Voir les Taux de rémunération de la Fonction publique du Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/coll_agre/rates-taux-fra.asp. Consulté en novembre 2012.

⁵⁹ Voir Demande du DPB IR0076 sur les Classifications.

⁶⁰ Receveur général. Demande du DPB IR0076.

⁶¹ Statistique Canada, « L'emploi et le revenu en perspective », Tableau 4, <http://www5.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=75-001-x&lang=fra>. Consulté en novembre 2012.

hausse de 7,3 % en taux composé par rapport à 1999-2000⁶². C'est le plus fort montant enregistré au cours des 22 années sur lesquelles porte l'étude et ce chiffre peut être vu, à la lumière des annonces du Budget 2012, comme un tournant par rapport à la tendance à la hausse antérieure.

Pour effectuer les projections des frais de personnel à court terme, le DPB a construit trois scénarios, présentés au Graphique 15 :

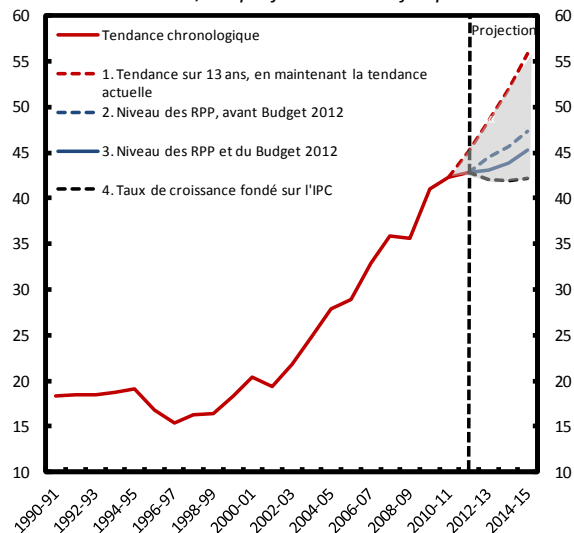
1. Tendance chronologique de la croissance des ETP et des frais de personnel par ETP : 2,1 % et 5,1 % respectivement sur 13 ans. Résultat en 2014-2015, 55,7 milliards de dollars en frais de personnel et 48,4 % des CPD.
2. Niveau des RPP 2012-2013 : chiffres des ETP présentés par les ministères et les organismes dans leur RPP qui tiennent compte des réductions annoncées dans les budgets antérieurs, et correction d'un facteur de croissance annuelle de 4,4 % de la rémunération totale par ETP. Résultat en 2014-2015, 47,4 milliards de dollars en frais de personnel et 41,1 % des CPD.
3. Estimations de base du DPB à partir du Budget 2012 : chiffres des ETP présentés par les ministères et les agences dans leur RPP, auxquels sont superposées les réductions prévues dans le Budget 2012 et correction de la rémunération totale par ETP à l'aide d'un facteur de croissance annuel de 4,4 %. Résultat en 2014-15, 45,3 milliards de dollars en frais de personnel et 39,3 % des CPD.
4. Croissance fondé sur l'IPC (à titre indicatif) : aux chiffres des ETP déclarés par les ministères et les organismes dans leurs RPP, on a superposé les compressions prévues au Budget 2012, corrigées selon un taux de croissance annuel de 2,0 % appliqué à la rémunération totale par ETP.

Résultat = frais de personnel de 41,8 milliards de dollars et 36,3 % des CPD en 2014-2015.

Graphique 15

Frais de personnel

en milliards de dollars, les projections vont jusqu'en 2014-2015



Source : DPB.

Faute de base de référence déclarée, le DPB estime que le 3^e scénario est le plus compatible avec les dernières annonces budgétaires.

Le DPB s'attend aux résultats suivants d'ici la fin de 2014-2015:

- L'administration publique fédérale perdra 19 200 personnes par rapport aux projections des RPP de 2012 et comptera un effectif de 349 000 personnes.
- Par conséquent, la rémunération totale par ETP progressera de 4,4 % sur base annuelle, pour se chiffrer à 129 800 \$ en moyenne par employé.
- En termes nets, en tenant compte des versements anticipés au titre des indemnités de départ, les frais de personnel s'élèveront à 45,3 milliards de dollars, soit 39,3 % du CPD.

Pour atteindre les objectifs financiers qu'il a annoncés dans son Plan budgétaire de 2012, à savoir réaliser l'équilibre budgétaire à moyen terme en appliquant le gel des charges de programmes directes, cette analyse suggère que le gouvernement doit réussir à mettre pleinement en œuvre ses

⁶² Comptes publics, Volume II.

initiatives actuelles de compression pour réduire le nombre d'effectifs dans la fonction publique fédérale.

Le Tableau 9 résume les croissances tendanciennes pour chacune des séries chronologiques décrites ci-dessus et pour chacune des données, à savoir l'emploi, la rémunération totale par ETP et les frais de personnel FP.

Tableau 9

Taux de croissance annuelle composé de l'emploi (ETP), de la rémunération totale par ETP (RT/ETP) et des frais de personnel (FP)⁶³

TCAC sommaire – en termes nominaux			
Série chronologique	ETP	RT/ETP	FP
de 1990-1991 à 1998-1999	-2,7 %	1,3 %	-1,5 %
de 1999-2000 à 2011-2012	2,1 %	5,1 %	7,3 %
de 1990-1991 à 2011-2012	0,2 %	3,9 %	4,1 %
de 2012-2013 à 2014-2015	-1,8 %	4,4 %	2,5 %
de 1999-2000 à 2014-2015	-0,1 %	3,9 %	3,8 %

Source : SCT, ministère des Finances, DPB.

Au cours de la période étudiée, l'effectif fédéral est demeuré quasiment inchangé, tandis que les frais de personnel ont affiché une hausse de 4,1 % en taux annuel composé.

Enfin, à la lumière des annonces faites dans le cadre du Budget 2012, les chiffres des ETP devraient reculer, et la rémunération totale par ETP devrait progresser au taux de 4,4 %. Le résultat projeté est que les frais de personnel accuseront une légère hausse, soit de 2,5 % en moyenne, sur les trois prochaines années.

À partir des données, on peut déduire que l'analyse pour les années entre 2012-2013 et 2014-2015 ressemble à celle du milieu des années 1990 où tant les chiffres des ETP que les frais de personnel sous

⁶³ L'analyse présentée au Tableau 9 pour les années allant de 2012-2013 à 2014-2015 part de l'hypothèse que l'emploi est gelé au niveau de 2011-2012 et que les réductions prévues au Budget 2012 sont effectuées.

restriction. En fait, les compressions importantes de l'emploi résultant du programme de restriction budgétaire devraient se reproduire, étant donné les annonces faites dans le Budget 2012.

Des projections sommaires pour les ETP, de la rémunération par ETP et des frais de personnel figurent au Tableau 10 ci-dessous.

Tableau 10

ETP, rémunération totale par ETP et sommaire des frais de personnel - Projections

Les frais de personnel sont en milliards de dollars; les projections vont jusqu'en 2014-2015

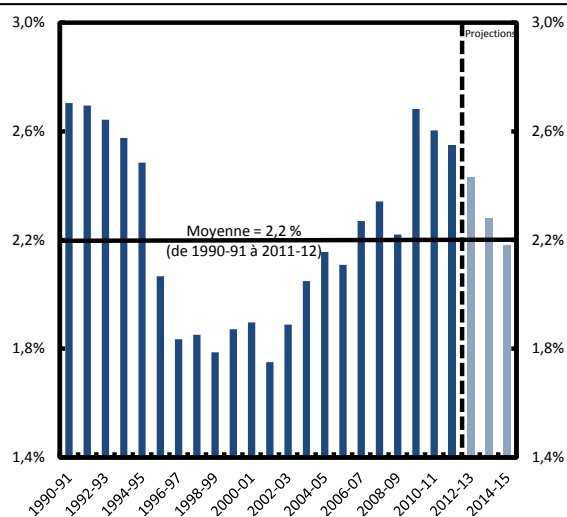
Analyse des projections, en termes nominaux					
Exercice	ETP	RT/ETP	Δ %	FP	% Δ
2010-2011	380 000	111 400	3,1	42,3	3,1
2011-2012	375 500	114 100	2,4	42,8	1,3
2012-2013	362 000	119 100	4,4	43,1	0,6
2013-2014	353 000	124 300	4,4	43,9	1,8
2014-2015	349 000	129 800	4,4	45,3	3,2

Source : SCT, Finances Canada, DPB.

À l'aide des données ci-dessus, le DPB a établi des projections des frais de personnel en proportion du PIB. Le Graphique 16 montre que, d'ici 2014-2015, les frais de personnel auront suffisamment reculé pour que le ratio tombe à 2,18 %, soit sous le ratio normal de 2,2 %.

Graphique 16

Frais de personnel en proportion du PIB, de 1990-1991 à 2014-2015



Source : DPB.

Enfin, pour ce qui est de la structure des frais de personnel, si la ventilation a été relativement stable pour les quatre composantes des frais de personnel sur les 13 dernières années, on s'attend à ce que les changements annoncés tant dans le Budget 2010, concernant les frais d'exploitation faisant l'objet d'un gel, que dans le Budget 2012, concernant l'augmentation des cotisations aux régimes de pension par les employés et les modifications à l'assurance-emploi, aboutissent à une nouvelle ventilation. Ces modifications devraient réduire l'ensemble des frais de personnel⁶⁴.

Même si les frais de personnel devraient se tasser, il se peut que les économies connexes ne puissent être réalisées dans l'immédiat. En effet, si les salaires et traitements peuvent varier à court terme, étant

donné que les négociations collectives récentes prévoient des relèvements de 1,8 % par an, les autres prestations, notamment au titre des régimes de soins médicaux, dentaires et d'invalidité, peuvent faire l'objet d'obligations contractuelles à honorer pendant plusieurs autres mois. Qui plus est, les indemnités et programmes de départ vont se traduire par une montée importante des dépenses dans la catégorie « autres » au cours des années à venir, puisque les compressions d'ETP s'échelonnent sur une période de trois ans. Pour ces raisons, alors que l'on exerce des pressions pour réduire les ETP de manière à atteindre les objectifs de réduction budgétaire, l'effet cumulatif des économies provenant des mises à pied peut prendre plusieurs années avant de se concrétiser⁶⁵.

⁶⁴ Voir Encadré 3A.

⁶⁵ Le National Audit Office (R.-U.) a produit un document intitulé « Managing early departures in central government », qui établit les fourchettes dans le temps des recouvrements à coût variable et fixe. On peut s'attendre, à la lumière de cette étude, à ce que les contrats et les indemnités de départ reculent de 10 à 20 mois la date à laquelle les économies provenant des réductions de personnel se concrétiseront. http://www.nao.org.uk/publications/1012/early_departures.aspx. Consulté en mars 2012.

5. Matière à réflexion pour le Parlement

Le présent document est le point de départ d'un processus visant à assurer une meilleure compréhension des frais de personnel dans l'administration publique fédérale, c'est-à-dire de la rémunération elle-même, de ses composantes et de son évolution. Les parlementaires seront ainsi mieux équipés pour examiner les prévisions de dépenses. Les principales constatations, récapitulées ci-après, devraient justifier un processus de production de rapports et de transparence accrue en matière de frais de personnel.

(i) Principales constatations

- Les frais de personnel sont importants. En 2011-2012, les Comptes publics du Canada les évaluaient à 43,8 milliards de dollars. Ces frais représentaient 18,2 % de l'ensemble des dépenses de programmes, 38,1 % des charges de programmes directes, 70,1 % des charges d'exploitation et 2,55 % du PIB⁶⁶.
- La rémunération annuelle moyenne totale sur la base de l'équivalent temps plein (ETP) en 2011-2012 s'établissait à 114 100 \$. La rémunération est constituée des composantes suivantes :
 - traitements et salaires;
 - cotisations de l'employeur aux régimes de pension (régime de retraite et RPC/RRQ);
 - cotisations de l'employeur aux prestations au titre des soins médicaux, dentaires et d'invalidité;
- Autres contributions de l'employeur, notamment au titre de l'assurance-emploi, de l'indemnisation des accidents de travail, des indemnités de départ, des heures supplémentaires, des primes et des indemnités compensatrices de congé.
- De 1990-1991 à la fin des années 1990, les frais de personnel ont affiché des tendances très variées, compte tenu de la période de restrictions budgétaires, par rapport à la période allant de

1999-2000 à 2011-2012 caractérisée par une expansion budgétaire.

- Au cours des 22 ans sur lesquels porte l'étude, la croissance des frais de personnel et de l'emploi a été alimentée par des changements de politiques, qui se sont également traduits par de fortes fluctuations. Par conséquent, la rémunération totale par ETP a également été sujette à de larges variations pendant cette période.
- Des profils particuliers se dessinent à l'analyse des compressions des dépenses et des ETP proviennent en règle générale d'une décision financière stratégique délibérée en la matière et, traditionnellement, l'incidence de la décision est importante.
- La rémunération totale par ETP dans l'administration publique fédérale a progressé non seulement à un taux supérieur à l'IPC, mais aussi plus rapidement que dans le secteur des entreprises au Canada ainsi que dans les administrations provinciales et territoriales pendant la période étudiée.
- 2011-2012 marque un tournant majeur dans la tendance de la croissance des 12 années antérieures et devrait aboutir à un net renversement. Les décisions annoncées dans les Budgets 2010 (gel du budget d'exploitation) et 2011 (examen stratégique) sont en cours d'exécution et certains signes indiqueraient que la tendance à la croissance est en train de s'inverser. Le Budget 2012 prévoit d'autres compressions des ETP et des frais de personnel.
- Pour la période de projection située entre 2012-2013 et 2014-2015, l'emploi dans l'administration publique fédérale devrait se contracter d'environ 1,8 % en taux annuel composé et la rémunération totale par ETP continuer de progresser de 4,4 % par an. Le résultat de ces projections est une hausse annuelle de 2,5 % des frais de personnel.
- Si l'on tient compte du Budget 2012, du début de la période visée par l'étude en 1990-1991 jusqu'à 2014-2015 compris, le taux de croissance des ETP devrait se contracter de 0,1 % en termes de niveau résultant dans des creux historiques.

⁶⁶ Comptes publics du Canada, volume 2, tableau 3a. Les charges d'exploitation y figurent en tant que dépenses ministérielles par article courant, notamment au titre des versements aux sociétés d'État, du personnel, du transport et des communications, de l'information, des services professionnels et spéciaux, de la location, des réparations et de l'entretien, des services publics, des fournitures et des approvisionnements.

Inversement, les frais de personnel et la rémunération totale par ETP devraient augmenter de 3,9 et 3,8 % respectivement en chiffres annuels moyens - le résultat est une fonction publique plus coûteuse.

- Le Parlement pourrait souhaiter obtenir des renseignements supplémentaires auprès du gouvernement qui le renseigneraient davantage sur le coût estimé de la rémunération totale par ETP dans l'administration publique fédérale et qui lui permettraient d'appuyer des pratiques de gestion saines dans le domaine. Le Parlement pourrait également souhaiter demander que le gouvernement fournisse chaque année aux parlementaires le profil des frais de personnel et une séance d'information sur le sujet, de manière à ce qu'ils puissent suivre les dépenses à cet égard avec une plus grande fréquence.

(ii) Transparence et exigences de rapports

Compte tenu de l'impact important des frais de personnel, les ministères et les organismes sont tenus de présenter un Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines au gouvernement, ce qui pourrait être utile au Parlement sous les angles suivants :⁶⁷

- **Un rapport annuel des frais de personnel.** Le rapport, fourni conjointement aux RPP, pourrait porter sur les dépenses et les projections de traitements et salaires, de cotisations de l'employeur aux pensions, de prestations au titre des soins médicaux, dentaires et d'invalidité et d'autres contributions de l'employeur. Ce document pourrait être lié au niveau des ETP dans les RMR et pourrait donner une idée claire des programmes auxquels accorder la priorité,

compte tenu des restrictions budgétaires du moment.⁶⁸

- **Compte rendu mensuel au moyen de La Revue financière.** Il est recommandé d'utiliser ce recours pour mieux suivre l'exécution des mesures de compression des dépenses du gouvernement. Cette publication mensuelle qui suit les dépenses pourrait être élargie de manière à porter également sur des aspects des opérations, notamment les dépenses liées au personnel.

⁶⁷ La production de rapports au SCT par les ministères et les organismes est régie par la *Loi sur la gestion des finances publiques*; ces exigences viennent d'être modifiées par le projet de loi C-38, Section 5, art. 218, Voir la *Loi* à <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/index.html>. Consulté en mai 2012.

⁶⁸ Reportez-vous au rapport établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2006, «Examen des dépenses du secteur public fédéral, des» recommandations <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2007/er-ed/er-ed-fra.asp> Récupérée Novembre 2012

6. Notes

- (i) Les chiffres figurant dans le texte, les tableaux et les figures ayant été arrondis, leur somme pourrait ne pas correspondre aux totaux. Pour la même raison, les pourcentages figurant dans certains des tableaux pourraient ne pas correspondre précisément aux sommes auxquelles ils correspondent.
- (ii) Les valeurs sont présentées ici en termes nominaux et en termes réels. Les valeurs en termes réels ont été corrigées de l'inflation à l'aide de l'IPC global en date de 2011-2012, conformément au Tableau V3860248 CANSIM de Statistique Canada : Indices implicites de prix enchaînés : Produit intérieur brut aux prix du marché.
- (iii) Le gouvernement du Canada ayant adopté la comptabilité d'exercice en 2001-2002, les chiffres pour les composantes uniques de l'ensemble de la rémunération totale ne sont disponibles que pour cette année-là et les années suivantes.
- (iv) Les projections jusqu'en 2014-2015 sont fondées sur les hypothèses du ministère des Finances présentées dans le Budget 2012, notamment pour le PIB et l'inflation.
- (v) Les frais de personnel sont soumis à des charges à payer et autres ajustements dans la mesure où elles ont une incidence sur la responsabilité non amorti des pensions et des avantages sociaux. Compte tenu de l'horizon de planification de trois ans dans le présent document, les modifications du taux d'intérêt ne sont pas considérées dans le contexte de ce document.
- (vi) L'analyse se fonde sur une rémunération annuelle moyenne totale pour toutes les catégories de postes et pour tous les ministères et organismes de l'administration publique fédérale, le Parlement, les Forces canadiennes et la GRC, ce qui comprend le groupe Direction et les autres employés. Le rapport ne tient pas compte de la nature du travail ni des compétences exigées pour les postes et classifications, que ce soit dans l'administration publique ou dans le secteur privé.
- (vii) Les données proviennent de diverses sources et peuvent donc se traduire par de légères variations dans l'analyse. De 1990-1991 à 2011-2012, les chiffres sont présentés sous forme de tableaux à partir de sources, dont les Comptes publics, Statistique Canada, les Rapports ministériels sur le rendement et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les projections jusqu'en 2014-2015 se fondent sur des données présentées dans le Budget 2012 et les Rapports sur les plans et les priorités des ministères et organismes.
- (viii) Les frais de personnel sont des chiffres bruts et ne tiennent donc pas compte des impôts qui seraient perçus.
- (ix) Pour calculer la rémunération totale par ETP, on a fait correspondre les frais de personnel consignés dans les Comptes publics avec l'effectif correspondant. Toutefois, en 2011-2012, un redressement est effectué pour tenir compte des versements au titre des prestations de départ qui ne touchent pas tout le personnel. L'augmentation des versements anticipés à ce titre (crédit 30 du CT) sont donc déduits des frais de personnel pour 2011-2012.
- (x) Les données sur les cotisations de l'employeur aux régimes de pension et sur les prestations médicales, dentaires et d'invalidité aux niveaux provincial et territorial étant limitées, les données utilisées tiennent compte des salaires et des autres prestations inclusivement. Au niveau fédéral, les salaires et les autres avantages sociaux représentent en moyenne 81,6 % environ de l'ensemble des frais de personnel. Par conséquent, le DPB a utilisé les données disponibles pour les salaires ainsi que pour les autres prestations sociales, en dollars de 1990-1991, pour la rémunération au niveau fédéral, provincial et territorial de manière à évaluer leur croissance respective.
- (xi) Le taux historique d'augmentation des charges à payer liées à la rémunération totale ne devrait pas être maintenu au cours de la période de projection. En effet, la pression à la hausse qui a été appliquée au taux de croissance des cotisations d'employeur aux prestations de retraite devrait ralentir dans les années à venir.
- (xii) En l'absence de données de référence pour calculer les compressions de l'effectif fédéral, le DPB a tenu compte des annonces faites dans le Budget 2012 et des données globales tirées du RPP des ministères et organismes pour 2011-2012.

7. Annexes

Annexe 1 : Évaluation du poids financier des frais de personnel dans l'administration publique fédérale – Une méthode

Le DPB a élaboré une méthode pour évaluer le poids financier de l'administration publique fédérale.

Tout d'abord, il a créé un instantané de la situation actuelle pour ce qui est des frais de personnel et des ETP. Pour ce faire, il a enregistré les données pour 2011-2012, l'année de base et la toute dernière année pour laquelle des données sont disponibles aux fins d'analyse des charges. Les données comprennent les chiffres publiés pour les frais de personnel dans les Comptes publics et les chiffres sur les employés à temps plein (ETP) qui figurent dans les Rapports ministériels sur le rendement. Les chiffres sont contre-vérifiés avec ceux du Secrétariat du Conseil du Trésor et ceux de Statistique Canada. Le DPB a utilisé les deux sources de données, à savoir les frais de personnel et les ETP pour établir la rémunération totale annuelle moyenne par ETP. Pour mieux comprendre la rémunération totale, il a utilisé les classifications fournies par le receveur général pour tenir compte des quatre grandes catégories : traitements et salaires; cotisations de l'employeur aux régimes de pension; prestations au titre des soins médicaux, dentaires et d'invalidité; autres contributions de l'employeur, notamment au titre de l'assurance-emploi, de l'indemnisation des accidents de travail, de l'indemnité compensatrice de congé payé et des primes et des indemnités de départ

Le DPB a ensuite réuni des données chronologiques commençant en 1990-1991 pour effectuer une analyse tendancielle sur 22 ans. Cet horizon a permis une analyse plus approfondie des grands changements de politiques, notamment l'Examen des programmes du milieu des années 1990, le Plan d'action économique de la fin des années 2000, l'incidence du gel du budget d'exploitation de 2010, l'examen stratégique de 2011 et le Plan d'action pour la réduction du déficit du Budget 2012. Les frais de personnel, les ETP et la rémunération par ETP sont examinés sur cet horizon de 22 ans sous les angles du PIB, des frais réels par habitant, des taux de rémunération dans le secteur des entreprises au Canada, des niveaux salariaux par rapport aux autres ordres de gouvernement et par rapport à l'administration publique aux États-Unis.

Enfin, le DPB a effectué des projections pour chacune des trois variables que sont les frais de personnel, les ETP et la rémunération par ETP. Les projections étaient fondées sur :

- l'inflation calculée selon l'indice des prix à la consommation (IPC) selon le Budget 2012
- les taux de croissance chronologiques compte tenu de l'analyse tendancielle émergeant de l'étude
- les annonces venues des Budgets 2010, 2011 et 2012 et des directives connexes
- l'information publiée dans les RPP des ministères et des organismes du printemps 2012.

Les projections des frais de personnel, des ETP et de la rémunération par ETP ont permis d'établir une série de graphiques qui démontrent l'écart entre les taux de croissance passés et ceux que laissent entendre les budgets récents. En fait, les graphiques illustrent un écart entre la croissance projetée à partir du statu quo et celle qui découlera des effets de la mise en place des politiques sur les frais de personnel, l'emploi dans le secteur fédéral et la rémunération par ETP.

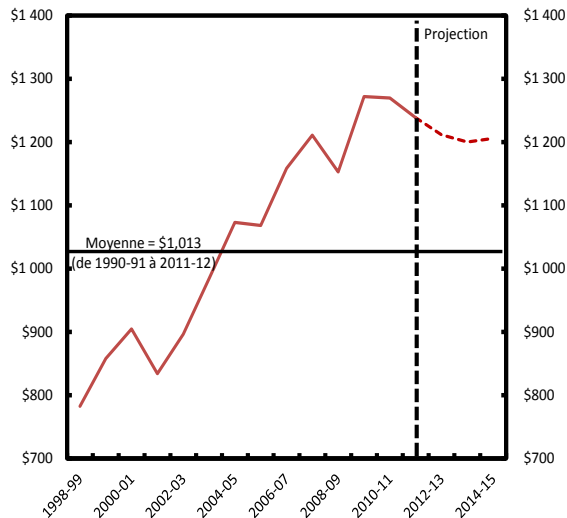
Annexe 2 : Frais de personnel, en termes réels par habitant, PIB et solde fédéral

Le ratio des frais de personnel au PIB a été analysé en termes réels par habitant et comparé au solde fédéral dans les tableaux ci-après.

Graphique 1, Annexe 2

Frais de personnel, en termes réels par habitant, 1998-1999 à 2014-2015

Les chiffres sont indexés en dollars 2011-2012.



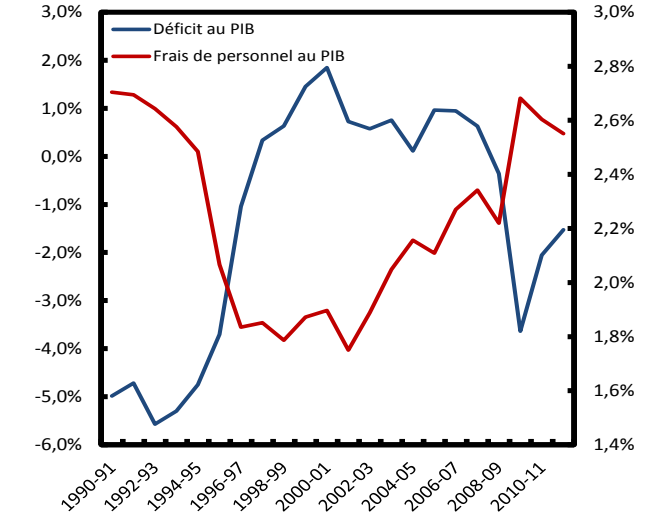
Sources : Comptes publics du Canada, Statistique Canada.

Le graphique ci-dessus montre les tendances projetées des frais de personnel en termes réels par habitant et s'appuie sur l'analyse de projection exposée dans le présent document. D'après les données, on prévoit que les frais de personnel en termes réels par habitant dans l'administration fédérale diminueront de 64 \$ pour se chiffrer à 1 206 \$ d'ici 2014-2015.

Graphique 2, Annexe 2

Ratios des frais de personnel au PIB et le solde fédéral, de 1990-1991 à 2011-2012

Axe de gauche = déficit au PIB; axe de droite = frais de personnel au PIB



Sources : Finances Canada⁶⁹, Comptes publics du Canada.

⁶⁹ Voir les Tableaux de référence financiers publiés par Finances Canada, <http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2011/frt-trf-11-fra.asp>. Consulté en août 2012.

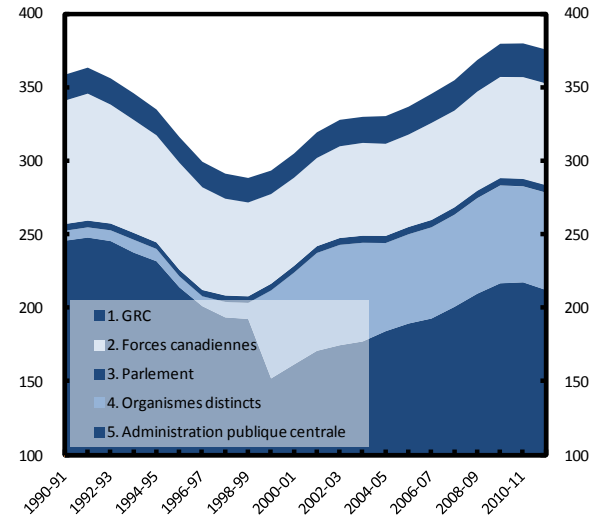
Annexe 3 : Évolution de l'administration publique fédérale selon l'employeur

Les graphiques ci-après illustrent l'évolution de l'administration publique fédérale par employeur au cours des 22 dernières années, en termes absolus et en pourcentage.

Graphique 1, Annexe 3

Emploi dans l'administration publique fédérale, par ETP, de 1990-1991 à 2011-2012

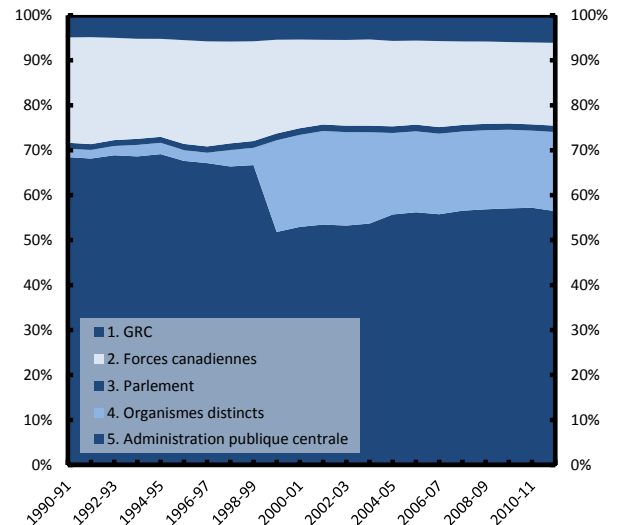
(en milliers d'ETP)



Source : Rapports ministériels sur le rendement.

Graphique 2, Annexe 3

Emploi dans l'administration publique fédérale, en pourcentage, de 1990-1991 à 2011-2012



Source : Rapports ministériels sur le rendement.

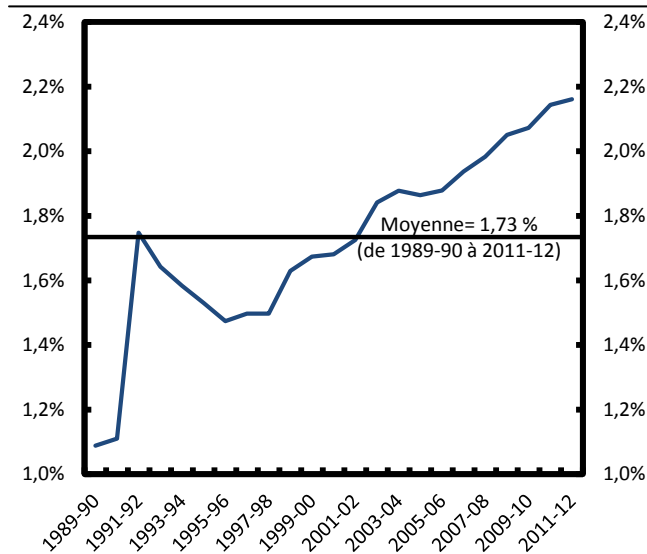
Dans l'administration publique centrale, le nombre d'ETP a largement diminué à la fin des années 1990, en raison de la restructuration d'un certain nombre d'organismes qui devaient devenir des organismes distincts. Il s'agissait notamment de l'Agence du revenu du Canada, de Parcs Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Cette évolution n'a pas été analysée en détail dans le présent document.

Annexe 4 : Groupe Direction (EX) et équivalents dans l'administration publique fédérale

Le graphique ci-après contient des données pour les postes du groupe Direction et les autres groupes de fonctionnaires au sein de l'administration publique fédérale⁷⁰.

Graphique 1, Annexe 4

Importance du groupe Direction et équivalents par rapport aux autres groupes de fonctionnaires dans l'administration publique fédérale, de 1989-1990 à 2011-2012



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les données figurant dans le graphique ci-dessus montrent que le groupe Direction et équivalents représente en moyenne 1,73 % de l'ensemble de l'administration publique fédérale. En 2011-2012, cette proportion était de 2,16 %. Sauf entre 1992-1993 et 1995-1996, ce pourcentage n'a fait qu'augmenter.

À la lumière des annonces faites dans le Budget 2012, les membres du personnel du groupe Direction devraient être réduits de 7,4 %, ce qui représente une réduction plus importante que pour le reste des fonctionnaires⁷¹. Le DPB s'attend à ce que la proportion d'employés du groupe EX tombe sous les 2 % d'ici la fin de 2014-2015.

⁷⁰ Dans la catégorie Direction utilisée pour les employés du Secrétariat du Conseil du Trésor se trouve le groupe Économique et service de sciences sociales (EC) de l'Agence du revenu du Canada et le groupe MG du Conseil national de recherches du Canada. Les données ne comprennent pas les classifications équivalentes au Parlement, dans les Forces canadiennes et à la GRC.

⁷¹ Budget de 2012 : <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/chap5-fra.html#a16>, consulté en novembre 2012

Annexe 5 : Documentation utilisée et références

Les documents ci-après, actuellement à la disposition du Parlement, ont servi à la présente analyse :

Documents du gouvernement

- Comptes publics du Canada
- Rapports sur les plans et les priorités
- Rapports ministériels sur le rendement
- Le *Plan budgétaire*
- Mise à jour des projections économiques et financières
- Budgets principal et supplémentaire des dépenses
- Données démographiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment l'*Aperçu du nombre d'emplois dans la fonction publique fédérale*
- Receveur général – classification et codes économiques pour la rémunération totale
- Communiqués

Données de Statistique Canada

- Recensement national
- Données sur l'emploi dans le secteur des entreprises au Canada
- Données sur l'emploi dans la fonction publique canadienne
- L'emploi et le revenu en perspective, dernier numéro : automne 2012, vol. 24 n° 3

Autres publications

- « **Comparing Benefits and Total Compensation in the Federal Government and the Private Sector** », Congressional Budget Office, États-Unis, 2012.
- Lahey, James. **Controlling Federal Compensation Costs: Towards a Fairer and More Sustainable System**. Chapitre 4 de **How Ottawa Spends, 2011-2012**, éd. Christopher Stoney et Bruce Doern.
- National Audit Office (Royaume-Uni), **Managing Early Departures in Central Government**, 2012
- Office for National Statistics (Royaume-Uni), **Estimating Differences in Public and Private Sector Pay – 2012**.
- Organisation de coopération et de développement économiques, **Panorama des administrations publiques**, 2011.
- Robson, William and Alexandre Laurin, Institut C.D. Howe, **Federal Employee Pension Reforms : First Steps – on a Much Longer Journey**, 2012.
- Secrétariat du Conseil du Trésor, **Examen des dépenses et comparabilité**, 2006.

Références

L'analyse proposée dans le présent document repose sur les assises solides de travaux préexistants au sujet des frais de personnel dans la fonction publique fédérale.

- (i) **Examen des dépenses et comparabilité de la politique de rémunération dans le secteur public fédéral**, compilé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2006. Ce document propose un compte rendu de la rémunération dans le secteur public fédéral et une comparaison avec le marché du travail canadien. On y présente quatre facteurs clés qui expliquent l'augmentation de la facture de la rémunération : (1) l'augmentation de l'emploi dans la fonction publique fédérale en termes absolus; (2) une évolution dans le sens d'un plus grand « professionnalisme » dans les exigences des postes et le niveau d'étude plus élevé qu'elles supposent; (3) rétablissement des conventions collectives et (4) parité salariale pour certaines catégories de poste.
- (ii) L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié un rapport, **Panorama des administrations publiques 2011**, qui compare les cadres politique et institutionnel des gouvernements de ses pays membres. Cette comparaison comprend un examen des revenus et des dépenses, de l'emploi et de la rémunération. Bien qu'il n'y soit pas question du Canada, il est utile d'examiner les indicateurs utilisés pour faire des comparaisons entre les pays⁷².
- (iii) Deux études du Royaume-Uni ont été examinées en préparation du présent document. L'Office for National Statistics du Royaume-Uni a publié un document intitulé **Estimating differences in public and private sector pay – 2012**, qui compare la rémunération dans les secteurs public et privé. Ce document révèle que les comparaisons entre les deux secteurs sont difficilement mesurables parce que l'éventail des postes est différent, tout comme il y a des différences dans la distribution selon l'âge et la rémunération, les compétences des travailleurs, la répartition des salariés entre les deux sexes et le nombre moyen d'heures travaillées. Les auteurs estiment que, à cause de ces difficultés, il faut appliquer la méthode de la régression à ces variables. Enfin, l'étude signale que d'autres facteurs expliquent peut-être les différences de rémunération, dont le moment où les données sont communiquées, les annonces sur les gains et les primes dans le secteur privé et les annonces budgétaires dans le secteur public n'ayant pas lieu en même temps. Un deuxième document, du National Audit Office, **Managing early departures in central government**, fournit des détails sur les coûts fixes et variables du maintien en emploi du personnel.
- (iv) Le Congressional Budget Office des États-Unis a produit, en janvier 2012, un document, **Comparing Benefits and Total Compensation in the Federal Government and the Private Sector**. Les auteurs y désignent le niveau des études comme une mesure statistique de premier plan dans l'établissement de l'écart de rémunération totale entre les secteurs privé et public. Le document conclut que la rémunération totale est plus élevée dans le secteur public lorsque le niveau des études est moins élevé, mais que c'est l'inverse lorsque le niveau des études augmente.

(v)

⁷² Publication de l'OCDE, *Panorama des administrations publiques 2011*, http://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques_22214410;jsessionid=1lwi1f9kswisq.delta. Consulté en avril 2012.