

OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Le point sur le gel du budget de fonctionnement du gouvernement

Ottawa, Canada
Le 20 janvier 2011
www.parl.gc.ca/pbo-dpb

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, de façon indépendante, des analyses objectives sur la situation financière du pays, sur les prévisions budgétaires du gouvernement et sur les tendances de l'économie nationale.

La présente note offre une évaluation des stratégies employées par les ministères et organismes fédéraux pour gérer l'impact du gel du budget de fonctionnement du gouvernement sur les ressources humaines. Si la majorité des ministères voient dans la réduction du budget de fonctionnement un facteur clé dans la planification des ressources humaines à moyen terme, un seul a présenté une stratégie concrète pour en contrer les effets. Il se pourrait donc que les plans d'activités ne correspondent pas entièrement à la quantité de ressources disponibles.

Les parlementaires souhaiteront peut-être demander un complément d'information aux ministères et organismes afin de connaître les conséquences que les réductions de personnel pourraient avoir pour la suite de leurs activités, dont certains détails sur les niveaux de service et les risques de fonctionnement.

Préparé par Jason Jacques*

*Les observations sont les bienvenues. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec Jason Jacques (courriel : jacqui@parl.gc.ca). Le directeur parlementaire du budget remercie les fonctionnaires qui ont pris le temps de fournir, comme demandé, les renseignements ayant servi à la préparation de la présente note.

Contexte

- Dans son budget de 2010, le gouvernement a annoncé un train de trois mesures visant à réduire le taux de croissance des dépenses de fonctionnement des ministères :
 - Le maintien du gel, annoncé au départ dans le budget de 2009, des dépenses ministérielles liées aux déplacements, aux conférences et à l'accueil, aux niveaux de 2008-2009;
 - L'obligation pour les ministères et organismes fédéraux de réaffecter des montants à l'interne pour financer les augmentations salariales de 1,5 % prévues dans l'ensemble de la fonction publique en 2010-2011;
 - Le maintien des budgets de fonctionnement des ministères aux niveaux de 2010-2011 au cours des deux années suivantes¹.
- L'ensemble de ces initiatives a été désigné comme un « gel du budget de fonctionnement, et il devrait se traduire par des économies de 6,8 milliards de dollars sur cinq ans, dont 300 millions de dollars en 2010-2011, 900 millions de dollars, donc trois fois plus, en 2011-2012 et 1,8 milliard de dollars en 2012-2013.
- Dans la *Mise à jour des projections économiques et financières* d'octobre, le gouvernement prévoyait que le gel du budget de fonctionnement limiterait la croissance à environ 1,4 % par année, en moyenne, de 2010-2011 à 2015-2016. Ce pourcentage est nettement inférieur au taux de croissance moyen de 6,4 % des dépenses de fonctionnement et de l'amortissement des immobilisations pendant la période de cinq ans qui a précédé immédiatement le Plan d'action économique (2004-2005 à 2008-2009)².
- Les comités parlementaires et le DPB ont demandé des détails sur les moyens que le gouvernement entendait prendre pour appliquer le gel prévu du budget de fonctionnement pendant la période visée par les projections. Le gouvernement a toutefois répondu qu'il s'agissait de renseignements confidentiels du Cabinet et qu'ils ne seraient pas rendus publics³.
- Le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2010-2011 contient des renvois à 51 réductions dans les budgets de fonctionnement des ministères et organismes attribuables à « des économies ciblées dans le contexte des mesures de limitation des coûts visant à réduire le taux de croissance des dépenses de fonctionnement annoncées dans le budget fédéral de 2010⁴ ». Au cours des audiences d'un comité, des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont indiqué que les économies à court terme seraient réalisées en réduisant les frais d'accueil et de déplacement, mais qu'il faudra à plus long terme s'attaquer à la masse salariale⁵.
- Le président du Conseil du Trésor a aussi fait observer que c'est surtout grâce à l'attrition dans l'administration publique que le gouvernement parviendra à effectuer les économies souhaitées

¹ <http://www.budget.gc.ca/2010/plan/chap4a-fra.html>.

² http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/EEF_2010.pdf.

³ http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Response_IR009B_FR.pdf.

⁴ <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20102011/sups/B/docs/index-fra.pdf>.

⁵ <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4840541&Mode=1&Parl=40&Ses=3&Language=F>.

pour geler ses dépenses de fonctionnement. Selon lui, quelque 11 000 fonctionnaires quittent leur emploi chaque année⁶.

Analyse

- Les Comptes publics du Canada établissent sept catégories de dépenses entrant dans les budgets de fonctionnement. Comme on peut le voir au Tableau 1, les coûts relatifs au personnel représentaient environ les deux tiers des coûts de fonctionnement en 2009-2010. Au cours des cinq dernières années, ce sont eux qui, en raison de hausses moyennes de 8,3 % par année, ont contribué le plus aux augmentations des dépenses de fonctionnement.

Tableau 1. Dépenses de fonctionnement des ministères, par article courant¹

Catégorie de dépenses	En millions de \$	% du total
Personnel	41 009	67%
Transports et communications	3 098	5%
Information	347	1%
Services professionnels et spéciaux	8 148	13%
Location	1 892	3%
Réparation et entretien	3 206	5%
Services publics, fournitures et approvisionnements	3 117	5%

1. Données tirées du Tableau 3a des Comptes publics du Canada 2009-2010 (<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/pdf/50-fra.pdf>), consultés en janvier 2011.

- Conformément aux observations faites par le président du Conseil du Trésor, il faudra ralentir considérablement la croissance des dépenses relatives au personnel si on veut parvenir à geler le budget de fonctionnement du gouvernement. Les récents accords salariaux conclus avec les syndicats des fonctionnaires feront grimper d'environ 5,3 % sur trois ans les salaires des employés de l'État, si bien qu'il faudra réduire le nombre de ceux-ci⁷.
- Afin d'évaluer l'impact que pourrait avoir la stratégie du gouvernement de s'en remettre principalement à l'attrition pour réduire ses dépenses de fonctionnement, le DPB a demandé à dix ministères et organismes fédéraux, regroupant en tout près de 160 000 fonctionnaires et étant responsables de plus de la moitié des dépenses de fonctionnement en 2009-2010, des copies de leurs plans des ressources humaines⁸. Le SCT recommande à tous les ministères et organismes de préparer ces documents au cours de leurs exercices de planification annuels, afin de s'assurer qu'ils disposent de suffisamment de ressources humaines pour atteindre leurs buts et mener à bien leurs activités⁹.

⁶ <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-to-rely-on-public-service-attribution-for-lions-share-of-spending-cuts/article1805169/>.

⁷ <http://psac.com/news/2010/bargaining/20101004-f.shtml?l=1>.

⁸ http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/IR038_FR.pdf.

⁹ <http://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/jp-fra.asp>.

- Étant donné l'accent mis par le gouvernement sur des réductions de personnel à moyen terme, le DPB s'attendait à ce que les plans des ressources humaines décrivent les moyens pris par chaque organisation pour réaliser des économies (c'est-à-dire quels groupes d'employés seraient les plus touchés par les réductions de personnel), et les conséquences de ces mesures sur les normes de service et les risques de fonctionnement.
- Comme on peut le voir au Tableau 2, huit organisations seulement avaient répondu à la demande du DPB en date du 20 janvier 2011. La plupart l'avaient fait dans un délai de dix jours et les autres, peu de temps après. Le Service correctionnel du Canada et la Gendarmerie royale du Canada sont les organisations à ne pas avoir répondu¹⁰.

Tableau 2. Plans des ressources humaines demandés par le DPB

Organisation	Date de réception ¹
Défense nationale	21 décembre
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	1 ^{er} décembre
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	1 ^{er} décembre
Affaires indiennes et du Nord Canada	14 décembre
Service correctionnel du Canada	Pas de réponse
Industrie Canada	1 ^{er} décembre
Transports Canada	9 décembre
Gendarmerie royale du Canada	Pas de réponse
Pêches et Océans	1 ^{er} décembre
Agence des services frontaliers du Canada	30 novembre

1. Les réponses reçues dans le délai de 10 jours accordé (le ou avant le 1^{er} décembre 2010) sont indiquées en vert; celles qui ont été reçues par la suite sont indiquées en orange. Les réponses non reçues (en date du 20 janvier 2011) sont indiquées en rouge.

- Les dix organisations à qui le DPB a demandé leur plan des ressources humaines prévoient collectivement des réductions d'environ 1 000 postes à temps plein à moyen terme. Les diminutions prévues dans la plupart des organisations sont annulées en partie par une augmentation considérable du nombre d'employés au Service correctionnel du Canada. Il est peu évident que les plans actuels permettront d'atteindre le niveau d'attrition anticipé par le président du Conseil du Trésor dans la fonction publique fédérale (soit à peu près 11 000 postes à temps plein par année).

¹⁰ À noter que plusieurs ministères (Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Pêches et Océans Canada et Industrie Canada) affichent ces documents sur leur site Web, que la population peut consulter.

Tableau 3. Changements prévus au chapitre des équivalents temps plein¹

	2010-2011	2012-2013	Δ
Défense nationale ²	30 355	30 400	45
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	27 457	23 899	(3 558)
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	14 539	14 306	(233)
Affaires indiennes et du Nord Canada	5 202	4 979	(223)
Service correctionnel du Canada	16 587	20 706	4 119
Industrie Canada	5 279	5 176	(103)
Transports Canada	5 360	5 162	(198)
Gendarmerie royale du Canada	29 840	28 697	(1 143)
Pêches et Océans	11 025	11 022	(3)
Agence des services frontaliers du Canada	13 607	13 841	(234)
TOTAL	159 251	158 118	(1 133)

1. Données tirées des Rapports sur les plans et les priorités 2010-2011 (<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/index-fra.asp>), publiés après l'annonce du gel du budget de fonctionnement dans le budget de 2010. Documents consultés en janvier 2011.
2. Employés civils seulement.

- À la lumière des lignes directrices du SCT et des déclarations faites par les représentants du SCT aux parlementaires, le DPB s'attendait à ce que les organisations fassent grand cas du gel des budgets de fonctionnement et des réductions de personnel qui en découlent dans leurs plans des ressources humaines. Vu l'ampleur des réductions de personnel qui pourraient être effectuées, il se serait également attendu à ce que les organisations expliquent ce qu'elles comptent faire pour maintenir leur niveau de service et poursuivre leurs activités avec moins de personnel.
- Comme le démontre le Tableau 4, peu d'organisations ont pris en considération le gel du budget de fonctionnement dans la planification des ressources humaines ou présenté une stratégie visant à atténuer l'impact qu'il pourrait avoir. Six organisations, on le verra plus bas, ont dit considérer la diminution des budgets de fonctionnement comme un facteur dans leurs plans de dotation, mais une seule (Ressources humaines et Développement des compétences Canada) a dévoilé la stratégie qu'elle allait employer pour maintenir la qualité du service et gérer les risques posés par les compressions budgétaires pour ses activités ¹¹.

¹¹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada a opté pour la mise à niveau des technologies et la restructuration des processus administratifs en matière de gestion des ressources humaines pour réduire les coûts, assurer une meilleure affectation des ressources et mettre en place les ressources appropriées pour gérer les risques et soutenir les normes de service actuelles.

Tableau 4. Risques et stratégies pour minimiser les risques dans les plans des ressources humaines des ministères et organismes fédéraux

	Contenu du rapport :	
	<u>Risques</u>	<u>Stratégies</u>
Défense nationale	O	N
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	O	O
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	N	N
Affaires indiennes et du Nord Canada	O	N
Service correctionnel du Canada	Pas de réponse	
Industrie Canada	N	N
Transports Canada	O	N
Gendarmerie royale du Canada	Pas de réponse	
Pêches et Océans	O	N
Agence des services frontaliers du Canada	O	N

Questions clés pour les parlementaires

- Les parlementaires voudraient peut-être inviter les sous-ministres à venir expliquer devant les comités permanents compétents les répercussions précises sur le personnel du gel du budget de fonctionnement de leur organisation, de même que les stratégies qu'ils ont l'intention de mettre de l'avant pour maintenir la qualité du service et limiter les risques pour la conduite de leurs activités.
- Il est particulièrement intéressant de constater que les deux organismes n'ayant pas encore répondu à la demande de renseignements du DPB prévoient modifier considérablement leurs niveaux de dotation (le Service correctionnel du Canada augmentera de plus de 4 000 le nombre de ses employés et la Gendarmerie royale du Canada, le réduira de plus de 1 000).
- Les parlementaires voudraient peut-être aussi demander aux organisations de définir leurs plans pour atteindre les cibles du gel du budget de fonctionnement dans la prochaine édition des Rapports sur les plans et les priorités devant être publiée vers la fin mars 2011.