

Étude générale

Compressions d'effectif dans la fonction publique dans les années 1990 : Contexte et leçons apprises

Publication n° 2010-20-F
Le 12 avril 2010

Lydia Scratch

Division des affaires internationales, du commerce et des finances
Service d'information et de recherche parlementaires

**Compressions d'effectif dans la fonction
publique dans les années 1990 :
Contexte et leçons apprises
(Étude générale)**

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur Intraparl
(l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des
hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement présentent et analysent de façon objective et impartiale diverses questions d'actualité sous différents rapports. Elles sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	EXAMEN DES PROGRAMMES DE 1994 À 1999	1
3	GEL DE L'EMBAUCHE - 2003.....	2
4	EFFETS DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIF SUR LA FONCTION PUBLIQUE	2
4.1	Taille de la fonction publique et dépenses réelles en personnel	2
4.2	Type d'emploi dans la fonction publique	4
4.3	Évolution démographique	5
4.4	Moral des fonctionnaires	6
5	LEÇONS TIRÉES DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES	7
6	CONCLUSION	8

COMPRESSIONS D'EFFECTIF DANS LA FONCTION PUBLIQUE DANS LES ANNÉES 1990 : CONTEXTE ET LEÇONS APPRISSES

1 INTRODUCTION

Confronté à un déficit fédéral qui devrait s'élever à 53,8 milliards de dollars en 2009-2010 et constatant que les effectifs de la fonction publique étaient les plus importants depuis les années 1990¹, le gouvernement du Canada a annoncé dans son budget de 2010 qu'en 2011-2012 et 2012-2013, le budget de fonctionnement de tous les ministères resterait au même niveau qu'en 2010-2011.

La dernière fois que le gouvernement a été confronté à un déficit similaire, il a mis en œuvre un examen des programmes de grande envergure axé sur la réduction des coûts et les économies à réaliser. Le présent document porte sur l'Examen des programmes qui a eu lieu dans les années 1990, la réduction des effectifs qui en a découlé et ses effets sur différents aspects de la fonction publique. Il sera également question des leçons apprises en ce qui concerne la gestion de la fonction publique dont le gouvernement actuel pourrait tenir compte afin de réduire le déficit.

2 EXAMEN DES PROGRAMMES DE 1994 À 1999

À l'automne 1993, le Canada était confronté à un déficit de 38,5 milliards de dollars et à une dette totale accumulée de 487,5 milliards de dollars². Les frais de service de la dette représentaient 25,9 % de l'ensemble des dépenses fédérales³. Afin de contenir le déficit, le gouvernement a lancé une série d'examen, dont l'Examen des programmes, qui consistait à revoir toutes les dépenses de programme non législatives⁴ et à réexaminer le rôle de l'État dans la prestation desdits programmes. Le gouvernement a demandé aux ministres et aux hauts fonctionnaires de soumettre les programmes et les activités dont ils étaient responsables à une série de tests en matière de politique. Il a ainsi pu déterminer quels programmes il serait en mesure de continuer d'offrir ou de financer avec un budget nettement réduit. Il a aussi repéré ceux qu'il devrait supprimer, réduire, déléguer ou encore exécuter ou financer autrement.

Dans le budget de 1995, le ministre des Finances a annoncé que l'Examen des programmes devait permettre de réduire les dépenses de quelque 17 milliards de dollars sur trois ans et qu'environ 45 000 postes de fonctionnaire seraient supprimés⁵. Dans le budget de 1996, il a lancé la phase II de l'Examen des programmes, qui devait permettre de nouvelles réductions des dépenses, de l'ordre de 2 milliards de dollars avant 1998-1999, et la suppression de 10 000 autres postes. En 1997, le gouvernement a annoncé que les effectifs de la fonction publique étaient passés de 225 619 employés début avril 1995 à environ 195 000 fin décembre 1996⁶.

Afin d'assurer une transition en douceur pour les nombreux fonctionnaires qui seraient touchés par l'Examen des programmes, le gouvernement a mis en place deux programmes temporaires d'aide à la réduction des effectifs :

- Le Programme d'encouragement à la retraite anticipée, d'une durée de trois ans, s'adressait aux employés nommés pour une période indéterminée (c'est-à-dire aux employés « permanents ») déclarés excédentaires dans les ministères pour lesquels le Conseil du Trésor était l'employeur (c.-à-d. à l'exclusion du personnel militaire et des membres de la GRC). La pension des employés se prévalant du programme dans les 60 jours après avoir été déclarés excédentaires ne serait pas réduite, malgré leur départ à la retraite anticipé.
- Le Programme de la prime de départ anticipé, également d'une durée de trois ans, était destiné aux employés nommés pour une période indéterminée déclarés excédentaires dans les ministères les plus touchés par l'Examen des programmes. Ces employés recevraient un paiement en espèces dont le montant serait fonction de leur salaire, de leur âge, de leur nombre d'années de service et de leur admissibilité à la retraite, s'ils démissionnaient de la fonction publique.

Ces deux programmes ont permis au gouvernement de réduire considérablement les effectifs de la fonction publique sans avoir à procéder à de nombreuses mises à pied involontaires.

3 GEL DE L'EMBAUCHE – 2003

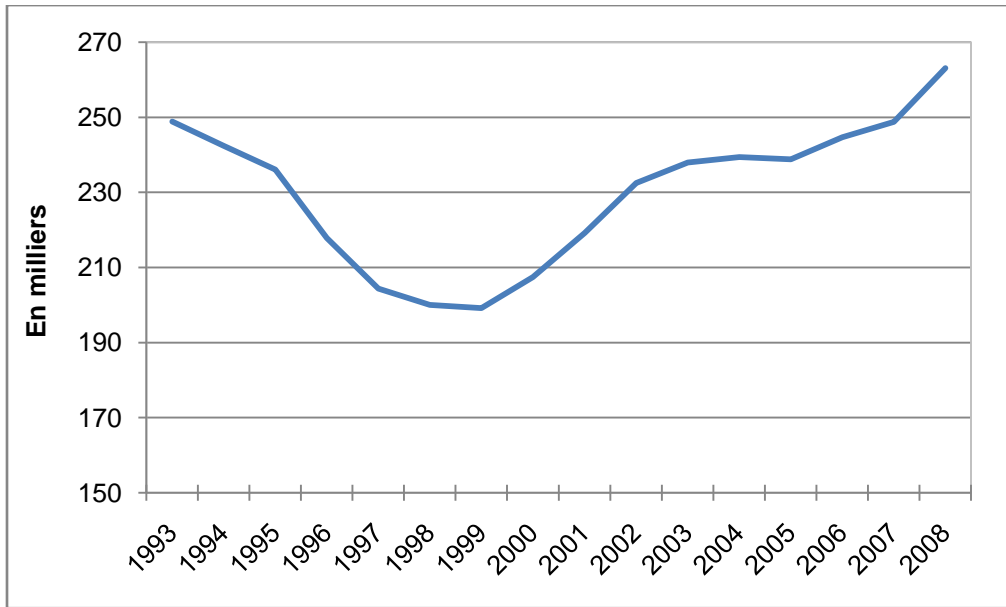
En décembre 2003, Paul Martin, alors premier ministre, a annoncé un gel de l'embauche dans la fonction publique destiné à maîtriser les coûts. En plus de cette mesure, le gouvernement a gelé les principaux projets d'investissement et les reclassifications (c.-à-d. les mesures permettant aux employés d'accéder à une échelle de rémunération supérieure sans changer d'emploi) et mis sur pied le Comité d'examen des dépenses⁷. À l'époque, le président du Conseil du Trésor, Reg Alcock, avait précisé que le gel de l'embauche était nécessaire, la fonction publique étant de nouveau aussi importante qu'avant le dernier grand examen des programmes réalisé en 1993⁸. Ce gel a duré deux ans.

4 EFFETS DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIF SUR LA FONCTION PUBLIQUE

4.1 TAILLE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DÉPENSES RÉELLES EN PERSONNEL

Le graphique 1 montre comment a évolué la taille de la fonction publique fédérale⁹ depuis 1993. Les effets de l'Examen des programmes sont évidents : l'effectif de la fonction publique a considérablement diminué après 1993, pour finalement atteindre en 1998 sa plus petite taille de la période contemporaine. L'effet du gel de l'embauche décidé en 2003 est également évident à l'aplatissement de la courbe de 2003 à 2005. De 1998 à 2003, cependant, cet effectif a augmenté de près de 36 %, la fonction publique passant de 193 695 à 263 114 employés et revenant ainsi à une taille nettement supérieure à celle d'avant l'Examen des programmes.

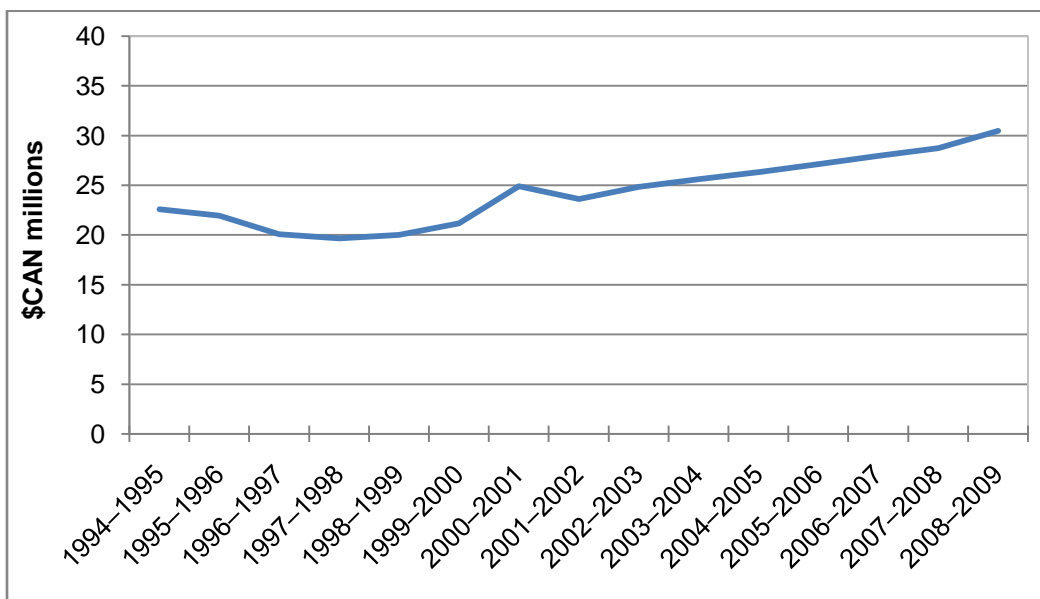
Graphique 1 - Nombre total d'employés dans la fonction publique de 1993 à 2008



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Comme le montre le graphique 2, la croissance de l'effectif de la fonction publique s'est accompagnée d'une hausse des coûts. En effet, entre 1998 et 2008, les dépenses de personnel des ministères ont augmenté de près de 52 % en données indexées.

Graphique 2 - Dépenses ministérielles consacrées au personnel de la fonction publique de 1994-1995 à 2008-2009

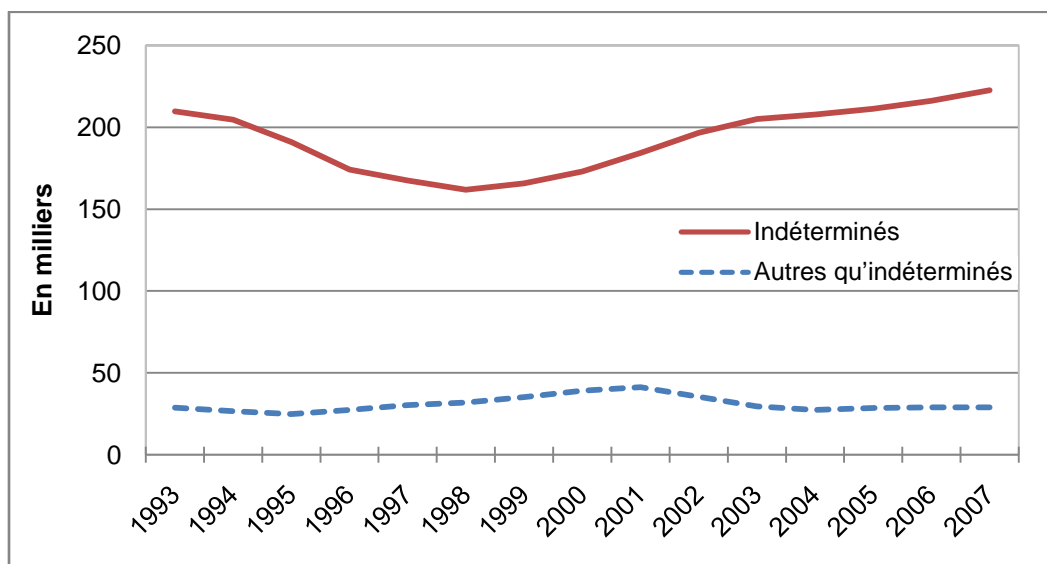


Source : Comptes publics du Canada. Données indexées : 2002 = 100.

4.2 TYPE D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Certains commentateurs, comme le vérificateur général du Canada, ont souligné que le recours à des employés occasionnels et nommés pour une période déterminée ainsi qu'à des services professionnels était à surveiller dans la période suivant l'Examen des programmes. En 1998, le vérificateur général a examiné les dépenses et les réductions d'effectif dans la fonction publique et fait remarquer qu'il était possible que l'on embauche plus d'employés occasionnels et contractuels afin de contourner les restrictions au recrutement ¹⁰. Toutefois, d'après les données présentées au graphique 3, de 1993 à 2001, il n'y a eu qu'une petite augmentation de l'embauche d'employés nommés pour une période autre qu'indéterminée (y compris les employés occasionnels, les employés nommés pour une période déterminée et les étudiants). En outre, l'augmentation du nombre d'employés nommés pour une période autre qu'indéterminée ne correspondait pas à la baisse du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée au cours de la même période.

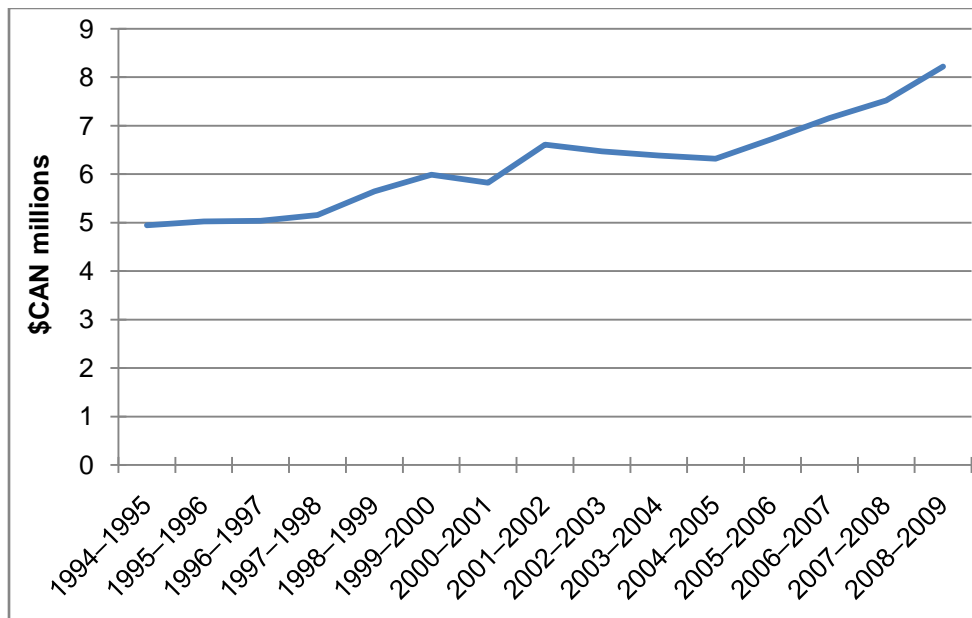
Graphique 3 – Employés de la fonction publique nommés pour une période indéterminée et pour une période autre qu'indéterminée entre 1993 et 2008



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

De l'exercice 1994-1995 à l'exercice 2008-2009, les données indiquent une tendance différente au chapitre des dépenses liées aux services professionnels et aux services spéciaux. Comme le montre le graphique 4, le montant consacré aux services professionnels a nettement augmenté entre 1997-1998 et 1999-2000. Or, cette hausse coïncide avec le début de la croissance de la fonction publique après l'Examen des programmes.

Graphique 4 – Dépenses indexées consacrées aux services professionnels
et aux services spéciaux de 1994–1995 à 2008–2009



Source : Comptes publics du Canada. Données indexées : 2002 = 100.

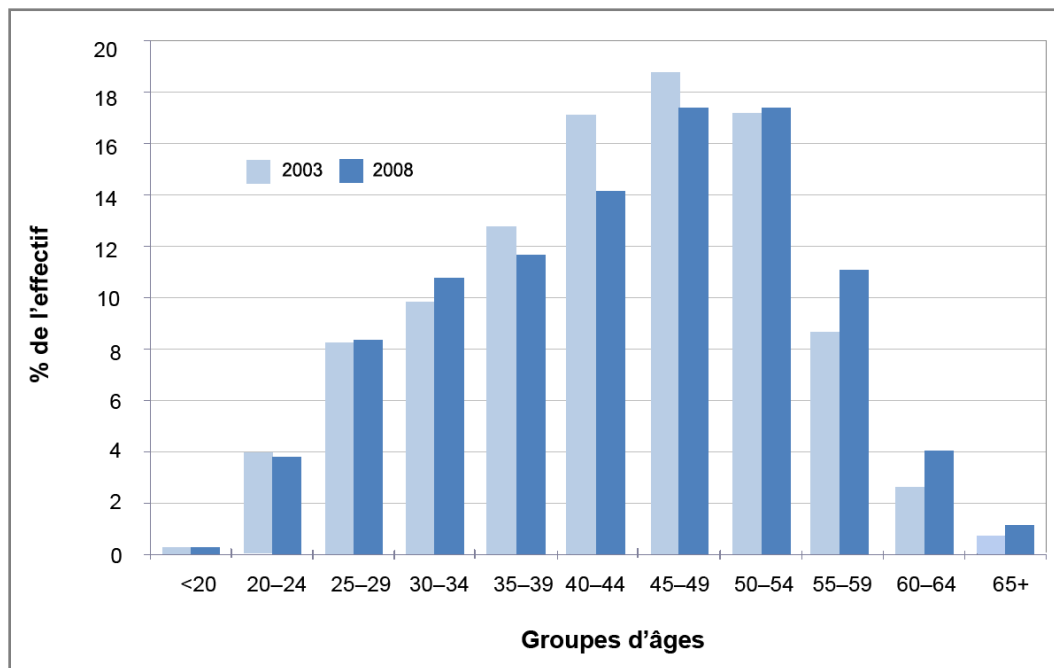
4.3 ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE

L'Examen des programmes a également eu des répercussions sur la structure d'âge de la fonction publique fédérale. Dans son rapport de 1998 sur les dépenses et les réductions d'effectif, le vérificateur général constatait que la fonction publique comptait une plus forte proportion d'employés d'âge moyen qu'avant l'Examen des programmes, nombre d'employés plus âgés et plus expérimentés ayant décidé de prendre une retraite anticipée ou de quitter la fonction publique et beaucoup de plus jeunes fonctionnaires étant eux aussi partis¹¹.

Dans le même ordre d'idées, le greffier du Conseil privé a indiqué qu'entre 2003 et 2008, la proportion de fonctionnaires âgés de 50 ans ou plus a augmenté de 4,5 points de pourcentage, pour atteindre 33,6 %, tandis que celle des employés âgés de 35 à 49 ans a baissé de 5,5 points de pourcentage, pour revenir à 43,1 %. Il a ajouté qu'en 2008, les efforts de recrutement se sont traduits par une légère augmentation du nombre d'employés appartenant au groupe des 25 à 34 ans¹².

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a également déclaré que les compressions de personnel et le grand nombre de départs en préretraite ont entraîné un déséquilibre dans la structure d'âge de la fonction publique¹³. Le gel de l'embauche de deux ans imposé en 2003 n'a fait qu'accentuer le problème démographique soulevé par l'Examen des programmes en creusant davantage encore l'écart d'âge entre les employés expérimentés et les nouveaux employés. Le graphique 5 montre la tendance au vieillissement de la fonction publique de 2003 à 2008.

Graphique 5 – Effectif de la fonction publique, par groupe d'âges, en 2003 et en 2008



Source : Bureau du Conseil privé, [Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada](#), p. 29.

Les écarts d'âge peuvent se révéler problématiques dans la fonction publique pour le transfert de connaissances et la continuité des services. Par exemple, en 1997, près de 70 % des fonctionnaires étaient âgés de 35 à 54 ans, comparativement à environ 50 % dix ans plus tôt¹⁴. Dans son rapport annuel de 2003, le Comité d'examen du programme de défense biologique et chimique soulignait qu'en raison du gel de l'embauche des années 1990, il y avait moins de scientifiques âgés de 35 à 40 ans dans le secteur de la défense¹⁵.

4.4 MORAL DES FONCTIONNAIRES

Les effets sur la fonction publique des gels de l'embauche et des compressions se ressentent longtemps après coup. Le moral des fonctionnaires s'est considérablement détérioré dans les années 1990¹⁶. En fait, ils se déclaraient plus stressés et moins satisfaits après des années de compressions et de perspectives d'emploi limitées. Selon Jonathan Malloy, les années de compressions et d'espoirs déçus ont laissé de profondes cicatrices au sein de la fonction publique¹⁷. Les compressions d'effectif dans la fonction publique peuvent rendre les emplois gouvernementaux moins attrayants. C'est pourquoi, explique M. Malloy, les postes de fonctionnaire ne représentent sans doute guère plus qu'une occasion d'acquérir des compétences et une expérience particulières, au lieu d'une possibilité de faire carrière dans la fonction publique¹⁸.

Dans son rapport sur les relations de travail dans le secteur public, le Secrétariat du Conseil du Trésor relevait plusieurs problèmes majeurs, dont des charges de travail excessives et des budgets de formation insuffisants pour les employés embauchés après l'Examen des programmes. Il ressortait du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux réalisé en 1999 que davantage de fonctionnaires travaillaient de plus longues heures et avaient une charge de travail plus importante que jamais auparavant. Environ la moitié des fonctionnaires considéraient leur charge de travail déraisonnable et 35 % estimaient ne pas pouvoir se faire payer leurs heures supplémentaires¹⁹. Parmi les autres problèmes révélés par le sondage figurent la lenteur du processus de dotation, le moral en baisse des employés et un manque de reddition de comptes. Toujours d'après ce sondage, un tiers seulement des fonctionnaires entendaient rester dans la fonction publique et les trois quarts avaient songé à la quitter.

Il était question dans le *Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, publié en février 1997 par la greffière du Conseil privé, du piètre moral qui régnait dans la fonction publique. La greffière y soulignait qu'une décennie de réduction des effectifs y avait conduit à une « crise tranquille »²⁰ qui se caractérisait par « un moral à la baisse, de l'insatisfaction et un manque de motivation dans l'ensemble du personnel, un accroissement des départs parmi les groupes possédant des compétences clés sur les plans technique et gestionnel, et des préoccupations croissantes quant à la capacité de la fonction publique d'attirer et de retenir les personnes possédant les compétences qui seront nécessaires dans l'avenir »²¹.

Pour remédier à la crise provoquée par l'Examen des programmes, le gouvernement a annoncé dans son *Quatrième rapport annuel* une série de mesures concernant les ressources humaines regroupées sous le titre de *La Relève*. Il s'agissait avant tout de s'attaquer à deux problèmes, soit le piètre moral des fonctionnaires et la capacité de la fonction publique d'attirer et de retenir les personnes possédant les compétences nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du gouvernement fédéral.

5 LEÇONS TIRÉES DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

Outre l'existence d'un déficit, il n'existe pas de réel parallèle entre la situation financière du Canada dans les années 1990 et celle qui prévaut aujourd'hui. Les années 1990 ont marqué la fin d'une longue série de déficits qui ont fait passer le rapport dette-PIB du pays à 71 %. Pour comparaison, le rapport dette-PIB se situait à 34 % en 2009. L'économie se porte beaucoup mieux aujourd'hui : le Canada s'est sorti de la récession mondiale et crée maintenant des emplois. Cependant, cette reprise est pour beaucoup dans le déficit actuel de 53,8 milliards de dollars. Parmi les premières mesures à prendre pour combler ce déficit, le gouvernement a proposé de geler les budgets de fonctionnement des ministères, ce qui pourrait fort probablement mener à des compressions dans la fonction publique.

Certaines leçons tirées de l'Examen des programmes des années 1990 pourraient donc se révéler utiles si le gouvernement réduit la taille de la fonction publique.

1. Les programmes d'encouragement à la retraite anticipée ont bien fonctionné. Dans la vérification menée en 1998, le Bureau du vérificateur général constatait qu'ils avaient permis de réduire au minimum le nombre de mises à pied involontaires au cours de la période d'examen des programmes. Si le gouvernement doit éventuellement procéder à de nouvelles réductions d'effectif, il devrait envisager d'y recourir de nouveau.
2. Des réductions d'effectif dans la fonction publique devraient s'accompagner d'une bonne planification des ressources humaines. L'Examen des programmes des années 1990 a été source de mécontentement chez les fonctionnaires, dont le moral s'en est aussi ressenti. Un manque de planification des ressources humaines a abouti à des écarts d'âge dans les catégories d'emplois professionnels et au vieillissement de la haute direction. Compte tenu de la hausse prévue du taux de départs à la retraite dans les toutes prochaines années, une réelle planification des ressources humaines contribuera à réduire au minimum les effets de toute compression des effectifs sur le moral des fonctionnaires.
3. La qualité de la prestation des programmes fédéraux a certainement souffert dans les années 1990²². De plus, après l'Examen des programmes, la charge de travail des fonctionnaires qui ont conservé leur poste a augmenté au point d'atteindre, dans certains cas, des niveaux ingérables. L'Examen des programmes a abouti, entre autres, à un transfert de services aux provinces et à la réduction de la taille des Forces canadiennes. Dans toute réduction future de la taille de la fonction publique, le gouvernement devrait songer au niveau de service qu'il souhaite offrir aux Canadiens.

6 CONCLUSION

L'Examen des programmes a été considéré, de manière générale, comme une réussite. En effet, le gouvernement a réussi à procéder aux réductions de dépenses considérables qu'il estimait nécessaires²³ et il a pu, en refondant ses programmes, les rendre plus pertinents et abordables, tout en adaptant les effectifs sans trop de perturbations du travail. Selon Peter Aucoin et Donald Savoie, « une fonction publique professionnelle de classe internationale est issue de cette expérience »²⁴. L'Examen des programmes a également montré que le gouvernement peut restructurer son budget des dépenses et réduire celles-ci sans devoir procéder à des compressions générales.

Selon le budget de 2010, le gouvernement compte éliminer le déficit en freinant la croissance des dépenses fédérales et en revoyant les fonctions administratives et les frais généraux de l'État. Il n'augmentera pas les impôts et ne réduira pas les transferts aux particuliers et aux autres paliers de gouvernement²⁵. Étant donné le gel des budgets de fonctionnement des ministères au niveau de 2010-2011, on peut s'attendre à ce que la taille de la fonction publique soit réduite. L'expérience tirée de l'Examen des programmes des années 1990 peut donc aider à éclairer les démarches actuelles dans ce sens.

NOTES

1. Analyse fondée sur des données du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Voir graphique 1.
2. Ministère des Finances du Canada, [Tableau 13. Frais de la dette publique](#), Tableaux de référence financiers, octobre 2009.
3. La situation financière a amené un éditorialiste du *Wall Street Journal* à déclarer que le Canada pourrait devenir un pays du tiers monde qui aurait besoin de l'intervention du Fonds monétaire international. Voir « Bankrupt Canada », *Wall Street Journal*, 12 janvier 1995, p. A14.
4. Les dépenses législatives sont autorisées par le Parlement au moyen d'une loi habilitante. Quant aux dépenses non législatives, elles ne découlent pas d'une loi.
5. Ministère des Finances du Canada, « [Réduction de la taille de la fonction publique](#) », *Budget de 1995 – Feuilles de renseignements* – 7.
6. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Repenser le rôle de l'État – Un gouvernement pour les Canadiens](#), février 1997.
7. Secrétariat du Conseil du Trésor et ministère des Finances du Canada, [Le gouvernement prend des mesures afin de contrôler les dépenses](#), communiqué, 16 décembre 2003.
8. Paco Francoli, « [Martin, public servants to face off](#) », *The Hill Times Online*, 5 janvier 2004.
9. Selon le greffier du Conseil privé, chef de la fonction publique fédérale, la fonction publique s'entend de l'administration publique centrale (c'est-à-dire les ministères et les organismes pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur; ceux-ci figurent aux annexes I et IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*) ainsi que de certains organismes distincts (notamment l'Agence du revenu du Canada, l'Agence Parcs Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et le Conseil national de recherches du Canada; ceux-ci figurent à l'annexe V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Les employés des sociétés d'État et les membres des Forces canadiennes ne font pas partie de la fonction publique. Voir : Bureau du Conseil privé, [Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Pour l'année finissant le 31 mars 2009](#).
10. Bureau du vérificateur général du Canada, 1998 avril – *Rapport du vérificateur général du Canada*, « [Chapitre 1 – Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique](#) », 1998.
11. *Ibid.*, par. 1.58.
12. Bureau du Conseil privé, [Seizième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Pour l'année finissant le 31 mars 2009](#), p. 29.
13. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, [Premier rapport du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale](#), mai 2000.
14. *Ibid.*
15. Gouvernement du Canada, Comité d'examen du programme de défense biologique et chimique, [Rapport annuel 2003 du Comité d'examen du programme de défense biologique et chimique](#).
16. Jonathan Malloy, « Recruitment and Renewal in the Federal Public Service », dans Bruce Doern (dir.), *How Ottawa Spends, 2004–2005: Mandate Change in the Paul Martin Era*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston, 2004.

17. *Ibid.*, p. 286.
18. *Ibid.*, p. 287.
19. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (mai 2000).
20. Bureau du Conseil privé, [Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Pour l'année finissant le 31 mars 1996.](#)
21. Jack Stilborn, [Le renouveau de la fonction publique fédérale : La Relève](#), publication n° 98-7E, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 1998.
22. Tara Gray, [Examen des dépenses 2004](#), publication n° 04-27E, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1^{er} octobre 2004.
23. Bureau du vérificateur général du Canada (1998).
24. Peter Aucoin et Donald J. Savoie (dir.), *Gestion du changement stratégique : Leçons à retenir de l'Examen des programmes*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1998, p. 341.
25. Ministère des Finances du Canada, [Le budget de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi](#), p. 169.