

**Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre
des communes pour les consultations prébudgétaires en 2011**

Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Le 12 août 2011

Résumé

Pour que l'économie canadienne puisse se remettre rapidement et durablement de la récente crise financière mondiale, il est essentiel de préserver le corps professionnel d'administration publique qui fournit les services gouvernementaux névralgiques et l'expertise scientifique nécessaires. À la lumière du récent examen stratégique et fonctionnel, les réductions de personnel dans la fonction publique ne sont pas la bonne façon d'augmenter les revenus de l'État; il faudrait plutôt s'attaquer à la fonction publique fantôme en plein essor que constituent les postes en sous-traitance externe et rejeter les nouvelles réductions de l'impôt des entreprises qui sont projetées. Pour assurer une croissance durable de l'économie et éviter une éventuelle récession à double creux, le gouvernement fédéral doit demeurer conscient de la nécessité d'offrir un ensemble de rémunération compétitif dans la fonction publique, et des avantages d'investir dans les activités R-D et d'innovation gouvernementales.

L'examen stratégique et fonctionnel et l'impartition des services

Le budget fédéral de 2012 devra prendre en compte le fait que l'économie mondiale se débat encore avec les séquelles de la crise financière de 2007-2008. Bien que le Canada s'en soit tiré relativement bien, la reprise chez notre principal partenaire commercial est fragile et en dents de scie. Le marché de l'emploi aux États-Unis a reculé à nouveau au dernier trimestre, ce qui accroît les risques d'une récession à double creux dans ce pays. Cela aurait de graves conséquences pour le développement économique au Canada, puisque nos exportateurs ont déjà à subir les effets d'un dollar canadien rendu à un taux de change supérieur à celui du dollar américain. Les institutions financières canadiennes étant réglementées de manière stricte par le BSIF, nos banques n'avaient pas l'autonomie requise pour commettre les mêmes erreurs que leurs homologues américaines. Néanmoins, la hausse de l'endettement des ménages canadiens et les signes de plus en plus évidents d'une bulle immobilière dans les principales villes du pays nous obligent à redoubler de vigilance. Ces facteurs combinés exigent que le gouvernement fasse preuve d'une prudence extrême en planifiant la réduction des dépenses dans le budget de 2012. *Le gouvernement ne doit pas risquer de nuire à la relance déjà fragile en sabrant dans les dépenses et les investissements publics. Il faut plutôt annuler les baisses prévues d'impôt pour les entreprises et annuler celles consenties les années précédentes.*

L'analyse démontre que les baisses d'impôt pour les entreprises n'ont pas stimulé l'activité économique ni entraîné une augmentation de leurs investissements. D'après le directeur parlementaire du budget, la réduction du taux d'imposition des entreprises de 18 p. 100 en 2010 à 15 p. 100 en 2012 se traduira par

une perte de 11,5 milliards de dollars entre 2011-2012 et 2013-2014ⁱ. Au contraire, si on rétablissait le taux d'imposition de 22 p. 100 appliqué en 2007, cela permettrait à l'État d'engranger des revenus additionnels de 13,8 milliards de dollarsⁱⁱ. C'est beaucoup plus que le montant de 2,8 milliards de dollars par année que le gouvernement espère économiser grâce aux compressions envisagées dans le cadre de l'Examen stratégique et fonctionnel (ESF)ⁱⁱⁱ. Au lieu de procéder à un nouvel ESF, qui amènerait sûrement un recul net par rapport au niveau et à la qualité des services à la population, il faudrait annuler les baisses d'impôt consenties aux entreprises afin d'utiliser l'argent ainsi épargné pour jeter les bases de la compétitivité future du Canada, soit une fonction publique moderne et compétente. Le gouvernement fédéral devrait suivre l'exemple de la Colombie-Britannique où on prévoit ramener le taux d'imposition pour les entreprises à 12 p. 100 en 2012 comparativement à 10 p. 100 l'année précédente.

Il serait possible d'économiser davantage en plafonnant et diminuant le nombre de contrats fédéraux confiés à des entreprises externes. En 2009-2010, la valeur des contrats de sous-traitance a dépassé 1,2 milliard de dollars. À part les problèmes éthiques que pose l'existence d'une « fonction publique fantôme » échappant aux règles légales en vigueur, la prolifération des possibilités d'impartition irresponsables constitue un usage abusif des fonds publics.

Le but de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) est de veiller à ce que le personnel des organismes gouvernementaux soit guidé par les principes de mérite, d'intégrité, de transparence, de diversité régionale et ethnique et de bilinguisme. Dans une étude datant de 2010, la Commission de la fonction publique a prouvé abondamment que les gestionnaires gouvernementaux utilisent à mauvais escient les dispositions relatives à la sous-traitance et contournent les règles d'embauche dictées dans la LEFP. Résultat, une main-d'œuvre distincte a fait son apparition au sein de la fonction publique, à savoir des milliers de personnes engagées à contrat pendant des périodes prolongées et continues, mais qui ne sont pas assujetties ou protégées par la LEFP.

Beaucoup de gens croient à tort que le recours à la sous-traitance est une méthode de gestion concurrentielle et efficace permettant de diminuer les coûts. En fait, les soumissions initiales sont plus avantageuses, mais les contrats ainsi gagnés donnent généralement aux intéressés l'occasion de « mettre le pied dans la porte », si bien que les coûts et la durée des contrats augmentent à répétition. Un rapport du Centre canadien de politiques alternatives paru en 2011 démontre comment on a abusé des possibilités de sous-traitance et à quel point ces pratiques sont devenues coûteuses. D'après ce rapport, il y a en moyenne un écart de 350 p. 100 entre la proposition initiale de l'entreprise soumissionnaire et le montant final payé par le gouvernement. Et à mesure que le temps passe, les organismes de l'État sont de moins en moins

capables de fournir certains services à l'interne, ce qui les rend dépendants des entrepreneurs privés. Au bout du compte, les coûts de l'impartition sont devenus excessifs. Au cours des récentes années, le montant global de l'ardoise a grimpé de 660 millions de dollars en 2005-2006 à plus de 1,2 milliard de dollars durant l'année financière 2009-2010^{iv}.

Le gouvernement devrait tendre à réduire la valeur de ces contrats en sous-traitance au niveau de 2005-2006 et ramener le taux d'imposition pour les entreprises au niveau de 2007, soit 22 p. 100. En outre, ces deux mesures lui feraient récolter 13,8 milliards de dollars additionnels en revenus, plus du double du montant espéré via les propositions inscrites dans l'ESF actuel.

Minimiser les dégâts pour la fonction publique en protégeant les emplois et en maintenant une rémunération concurrentielle

L'Examen stratégique et fonctionnel recommande de soumettre la fonction publique fédérale à des compressions budgétaires substantielles afin d'épargner 4 milliards de dollars en 2014-2015. Ces coupures pourront effectivement amener une réduction appréciable des coûts administratifs durant les trois prochaines années, mais leurs conséquences à moyen et à long terme sur la fonction publique fédérale et sur la reprise économique fragile ont de quoi préoccuper grandement les Canadiens.

Actuellement, vu le lancement de cette initiative pangouvernementale de réduction des coûts, nous tenons à rappeler l'expérience douloureuse de compressions dans la fonction publique au milieu des années 1990, expérience qu'il faut analyser de manière critique, en tirant les leçons de ses principaux échecs. Les compressions budgétaires annoncées récemment doivent être appliquées intelligemment, afin qu'elles entraînent un minimum de dommages pour le précieux capital humain que représente la fonction publique fédérale.

Nous conseillons fortement au gouvernement d'opérer ces coupures budgétaires sans réduire de façon substantielle la main-d'œuvre. Au cours des deux dernières décennies, la fonction publique fédérale a suivi une cure de minceur et est devenue plus efficace que jamais auparavant. Entre 1990 et 2010, le nombre de fonctionnaires n'a augmenté que de 16,7 p. 100, alors que la population canadienne dans son ensemble a crû de 23,1 p. 100^v. La main-d'œuvre a déjà maigri au point que toute nouvelle réduction du nombre d'emplois entraînerait une dégradation sérieuse des services offerts à la population. Une récente étude a fait ressortir un taux de croissance énorme de 24 p. 100 à l'échelon des postes de direction entre

2005 et 2009^{vi}. La fonction publique canadienne peut-elle se permettre d'ajouter encore des postes de direction au détriment des simples fonctionnaires?

[Graphique]

Croissance annuelle des cadres dirigeants dans la fonction publique fédérale, 2005-2009

Cadres dirigeants

Simple fonctionnaires

Dans l'économie contemporaine basée sur les connaissances, on considère que les postes professionnels et scientifiques sont le principal facteur d'augmentation de l'efficacité et de la productivité au travail. Notre institut prie le gouvernement fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter des mises à pied parmi les travailleurs clés possédant le savoir requis, et dont l'apport est indispensable à la fois pour poursuivre la relance économique et pour assurer une croissance durable après la récession. Les mises à pied annoncées récemment, qui visent en particulier des vérificateurs de TPSGC ainsi que des scientifiques au ministère fédéral de l'Environnement, représentent un changement risqué dans la mauvaise direction.

De plus, pour protéger la fonction publique fédérale en cette période de contraintes financières, il faut prendre en compte sa capacité future d'attirer et de conserver les meilleurs talents une fois surmontée la mauvaise passe économique actuelle. Les principales difficultés qu'a connu la fonction publique fédérale pour combler les postes professionnels et scientifiques après la vague de réductions de personnel au milieu des années 1990 étaient attribuables surtout au gel de salaires qu'on a imposé pendant quatre ans imposé sans discrimination à l'ensemble des fonctionnaires entre 1993 et 1997. Ce gel des salaires s'est traduit par un écart négatif considérable avec le secteur privé, qui a par conséquent empêché la fonction publique fédérale de rivaliser efficacement pour l'obtention d'une main-d'œuvre très compétente^{vii}.

Nous conseillons au Secrétariat du Conseil du Trésor et à tous les organismes fédéraux d'apprendre des échecs antérieurs en veillant à ce que leurs employés soient rémunérés de façon juste et concurrentielle. Les pressions en vue d'une réduction des coûts de fonctionnement ne doivent pas empêcher l'ensemble des ministères et organismes fédéraux d'offrir des hausses de salaire décentes indexées à l'inflation et ajustées en fonction des normes sur le marché. Malheureusement, là encore, le gouvernement fédéral s'apprête à commettre les mêmes vieilles erreurs. En 2008, on a plafonné par voie de législation les hausses de salaire (2,5 p. 100, 2,3 p. 100, 1,5 p. 100, 1,5 p. 100 et 1,5 p. 100), plafond qui a été imposé sans discrimination à l'ensemble des fonctionnaires entre 2006 et 2011. À présent, le gouvernement

fédéral exerce encore plus de pressions pour limiter les coûts de rémunération et pour obliger les syndicats de fonctionnaires à faire des concessions relativement aux primes et indemnités de départ. Ces interventions gouvernementales violent de toute évidence le droit des travailleurs à des négociations collectives justes. Les mesures récemment adoptées pour restreindre la rémunération ont encore une fois creusé un écart salarial négatif avec le secteur privé, surtout pour de nombreux postes dans les professions libérales et scientifiques^{viii}.

Les activités scientifiques de l'État : Investir dans l'économie du savoir

Le 4 novembre 2010, l'IPFPC, conjointement avec l'Association canadienne des employés professionnels et l'Association canadienne des agents financiers, a organisé une table ronde sur le thème « Preuve c. idéologie dans la politique canadienne ». Ce débat a fait ressortir un changement inquiétant chez les décideurs gouvernementaux qui tendent à ne plus se baser sur les connaissances, malgré les progrès constants du Canada dans le sens d'une économie du savoir. Or, une telle économie exige que les décisions soient prises en fonction des faits, et nécessite une grande capacité d'innovation, de recherche et de développement dans tous les secteurs.

La recherche scientifique joue un rôle particulier au sein du gouvernement fédéral, et elle produit des effets considérables sur la prise des décisions gouvernementales et les programmes de développement socioéconomique. Les travaux de recherche scientifique gouvernementaux sous-tendent de nombreux domaines importants comme l'élaboration des politiques et la réglementation ainsi que les programmes essentiels en santé et en sécurité publiques. Toutefois, les nouvelles compressions budgétaires envisagées dans le cadre de la deuxième ronde d'examen stratégique risquent d'affaiblir encore plus la qualité, l'intégrité et les capacités de recherche scientifique indispensables pour que l'État puisse prendre ses décisions éclairées à la lumière des faits. En outre, les compressions à court terme dans les programmes scientifiques et les programmes de R-D diminueront à long terme la capacité du Canada de rivaliser sur la scène internationale dans des secteurs de haute technologie, et de surveiller adéquatement les problèmes en rapport avec la santé et la sécurité publiques en vue d'y remédier.

Le Canada consacre une part infime de son PIB annuel aux activités gouvernementales de R-D, soit environ 0,2 p. 100 en 2009. Ce taux est très inférieur à la moyenne des pays du G7, qui allouent en général environ 0,26 p. 100 de leur PIB aux activités de recherche interne^{ix}. Le gouvernement canadien néglige les travaux internes de recherche scientifique et de R-D pourtant indispensables, et canalise à la place les

fonds des subventions vers les institutions d'enseignement supérieur et les entreprises privées. Il en résulte une dépendance malsaine envers les recherches scientifiques externes, ce qui est nuisible à l'intérêt public.

Il est essentiel de disposer de moyens poussés de recherche scientifique à même le gouvernement, afin d'obtenir des informations scientifiques indépendantes et objectives et de favoriser l'innovation au profit des Canadiens. De nouvelles réductions dans les programmes scientifiques gouvernementaux auraient aussi pour effet de miner la capacité de l'État d'assumer des fonctions essentielles de réglementation, en ce qui concerne notamment la santé publique ainsi que la salubrité alimentaire et la sécurité de l'eau. Le bien-être de l'ensemble de la population exige un financement adéquat et constant des laboratoires de recherche fédéraux, qui jouent un rôle important en matière de réglementation et permettent de conseiller les décideurs, capacités qui seraient perdues si le gouvernement devait confier le travail aux établissements d'enseignement ou aux entreprises privées.

Voici nos recommandations

1. Tout plan fédéral de contrôle des dépenses doit d'abord d'attaquer au gaspillage d'argent qu'implique l'impartition.
2. Nous prions le gouvernement fédéral de maintenir une rémunération globale suffisamment compétitive en allouant des crédits suffisants pour offrir des hausses salariales décentes à ses fonctionnaires. Il devrait entre autres protéger leurs régimes et prestations de retraite et leur accorder des conditions de négociation collective équitables, sans recourir arbitrairement à ses pouvoirs législatifs.
3. Nous recommandons au gouvernement de prioriser et de privilégier les recherches scientifiques publiques, en consacrant plus d'argent et d'efforts en faveur des travaux internes de recherche et de développement. Ces travaux s'avèrent indispensables pour que gouvernement puisse prendre ses décisions à la lumière des faits, de manière à favoriser des innovations cruciales et l'adoption de règles adéquates qui aideront à poursuivre le développement social et économique du Canada.

Ce mémoire vous est respectueusement soumis par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

ⁱ Directeur parlementaire du budget, *Transparence fiscale : Le Parlement et le système de gestion des dépenses – Analyse des réponses du gouvernement à une motion du Comité permanent des finances de la Chambre des communes*, Ottawa, Canada, le 25 février 2011. Document disponible sur le site http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Fiscal_Transparency_FR.pdf.

ⁱⁱ Tableau A2.2, disponible sur le site <http://www.budget.gc.ca/2009/plan/bpa2-fra.html>.

ⁱⁱⁱ <http://www.budget.gc.ca/2011/plan/anx1-fra.html>

^{iv} David MacDonald, *The Shadow Public Service*, CCPA, mars 2011.

^v Statistique Canada, TABLEAU CANSIM 051-0005, Estimations de la population du Canada, des provinces et des territoires.

^{vi} Les statistiques incluses dans le rapport annuel de la Commission de la fonction publique de 2009-2010 démontrent que la proportion de cadres dirigeants a grimpé de 24 p. 100 (de 3 799 à 4 716) entre 2005 et 2009, comparativement à une hausse de 14 p. 100 seulement pour les simples fonctionnaires.

^{vii} Pour remédier à certains des problèmes de dotation en personnel à la fin des années 1990 et pour réduire l'écart salarial négatif avec le secteur privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor a offert à plusieurs de ses employés clés dans les professions libérales (comme les spécialistes TI, les ingénieurs, les scientifiques, les médecins, les infirmières...) un boni appréciable communément appelé « indemnité provisoire ».

^{viii} En 2007, un an avant la récession actuelle, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un rapport sur la rémunération dans la fonction publique fédérale avec des comparaisons à l'appui, connu sous le nom de Rapport Lahey. Une des principales constatations de ce rapport est que l'ensemble de rémunération des fonctionnaires dans les professions libérales se compare à celui offert par les entreprises privées.

^{ix} Organisation de coopération et de développement économiques, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, diverses années.