

24 juillet 2020



UTILISATION PAR LA FONCTION PUBLIQUE DES CONGÉS PAYÉS POUR DES RAISONS LIÉES À LA COVID-19



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Kelly McCauley, député d'Edmonton-Ouest, a demandé au DPB de faire rapport des coûts engagés en application de la politique du gouvernement fédéral qui permet aux employés d'utiliser le congé de code 699 — *congé payé pour d'autres raisons* pour les congés liés à la pandémie de COVID-19. Le présent rapport expose les constatations tirées des données sur les congés de code 699 fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor et des données supplémentaires fournies par l'Agence du revenu du Canada.

Analyste principal :

Govindadeva Bernier, conseiller-analyste financier

Collaboratrice :

Tessa Devakos, adjointe de recherche

Le présent rapport a été préparé sous la direction de :

Jason Jacques, dirigeant principal des finances et directeur général

Nancy Beauchamp, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont participé à la préparation du rapport pour publication.

Pour de plus amples renseignements, veuillez envoyer un courriel à

dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	3
2. Analyse	3
2.1. Renseignements supplémentaires de l'ARC	6
3. Conclusion	9
Annexe A : Sommaire des congés de code 699 du 15 mars au 31 mai 2020	11
Notes	14

Résumé

Kelly McCauley, député d'Edmonton-Ouest, a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) de faire rapport des coûts engagés en application de la politique du gouvernement qui permet aux employés d'utiliser le congé de code 699 — *congé payé pour d'autres raisons* pour les congés liés à la pandémie de COVID-19. Les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) permettent aux employés de demander un congé de code 699 pour diverses raisons, notamment le fait d'avoir la COVID-19, de devoir être mis en quarantaine, de ne pas avoir accès à la technologie nécessaire pour effectuer leur travail ou de devoir prendre soin de personnes à charge.

En collaboration avec le SCT, le DPB a constaté que plus de 76 000 employés ont pris un congé de code 699 à un moment donné entre le 15 mars et le 31 mai 2020, ce qui représente un coût estimatif de 439 millions de dollars (1 % des dépenses totales en personnel de 2018-2019) en perte de production. La dépense moyenne par employé ayant utilisé les congés de code 699 a été estimée à 5 721 \$.

Selon les données fournies, le nombre de congés de code 699 pris par les employés varie considérablement d'un ministère à l'autre. L'Agence du revenu du Canada (ARC) représente 70 % des dépenses déclarées et compte le plus grand nombre d'employés qui ont pris un congé de code 699 d'une durée quelconque au cours de cette période. Le tableau S-1 montre les cinq organisations affichant les dépenses totales les plus élevées.

Tableau S-1 Les cinq organisations fédérales affichant les dépenses les plus élevées en matière de congés de code 699

Organisation	Dépenses	Nombre d'employés	Dépenses moyennes par employé
Agence du revenu du Canada	311 105 760 \$	40 057	7 767 \$
Service correctionnel du Canada	33 873 858 \$	8 350	4 057 \$
Agence des services frontaliers du Canada	15 388 660 \$	4 226	3 641 \$
Emploi et Développement social Canada	14 582 455 \$	6 047	2 412 \$
Statistique Canada	13 932 262 \$	3 181	4 380 \$

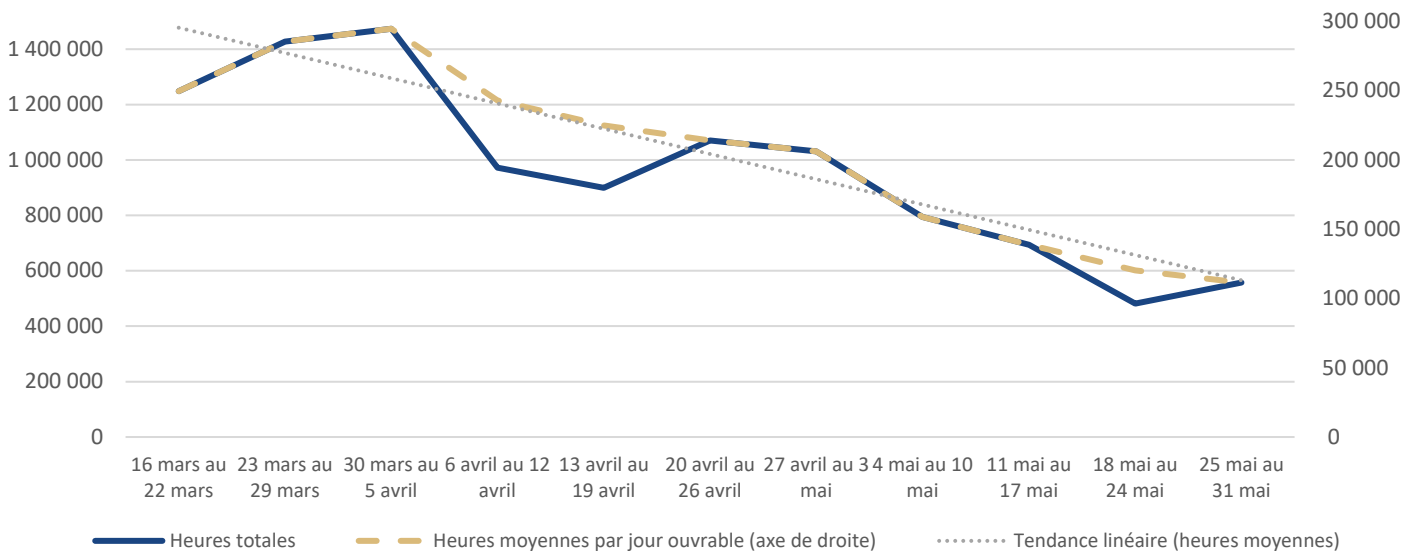
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et calculs du DPB.

Le SCT n'a pu faire rapport que de 62 des 88 organisations de la fonction publique fédérale. Ces 62 organisations emploient 70 % de tous les fonctionnaires fédéraux. Si l'on suppose que les 26 organisations

manquantes affichaient un taux semblable de prise de congés de code 699, nous pouvons en déduire que le coût estimatif entre le 15 mars et le 31 mai 2020 a atteint 623 millions de dollars pour l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Le nombre hebdomadaire d'heures de congé de code 699 est présenté à la figure S-1. Comme on peut le constater, après avoir atteint un sommet de 1,47 million d'heures dans la semaine se terminant le 5 avril, le nombre hebdomadaire d'heures de congé a diminué de 62 % pour s'établir à 557 000 heures dans la dernière semaine de mai.

Figure S-1 Répartition hebdomadaire des congés de code 699



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et calculs du DPB.

Si l'on suppose que la prise de congés de code 699 en juin a poursuivi sa tendance à la baisse (indiquée par la ligne pointillée à la figure S-1), le coût estimatif s'élèverait à 57 millions de dollars pendant ce mois. Toutefois, en supposant que le taux de demandes de congés de code 699 est demeuré constant en juin (au même niveau que celui de la dernière semaine de mai), le DPB prévoit des dépenses supplémentaires de 99 millions de dollars. Si nous extrapolons encore une fois pour les organisations qui ne sont pas comprises dans l'échantillon, les dépenses pour juin se situeraient entre 80 et 140 millions de dollars. Ce chiffre sera mis à jour une fois que le DPB aura reçu les données réelles de juin.

1. Introduction

Kelly McCauley, député d'Edmonton-Ouest, a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) de faire rapport des coûts engagés en application de la politique du gouvernement qui permet aux employés d'utiliser le congé de code 699 — *congé payé pour d'autres raisons* pour les congés liés à la pandémie de COVID-19. Les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) permettent aux employés de demander un congé de code 699 pour diverses raisons, notamment le fait d'avoir la COVID-19, de devoir être mis en quarantaine, de ne pas avoir accès à la technologie nécessaire pour effectuer leur travail ou de devoir prendre soin de personnes à charge. Rien n'oblige l'employé à épuiser d'autres formes de congé payé (maladie, congé pour obligations familiales, vacances ou congé personnel) avant de prendre un congé de code 699. Le recours aux congés de code 699 peut augmenter les coûts globaux du personnel si d'autres employés sont embauchés ou doivent faire des heures supplémentaires pour compenser les congés de code 699 pris.

2. Analyse

En collaboration avec le SCT, le DPB a constaté que plus de 76 000 employés ont pris un congé de code 699 à un moment quelconque entre le 15 mars et le 31 mai 2020, ce qui représente un coût estimatif de 439 millions de dollars (1 % des dépenses totales en personnel de 2018-2019)¹ en perte de productivité. La dépense moyenne par employé ayant utilisé les congés de code 699 est estimée à 5 721 \$. La ventilation par organisation est présentée à l'annexe A. Le SCT a été en mesure de fournir au DPB une estimation des dépenses fondée sur le nombre réel d'employés qui ont pris un congé de code 699, le nombre d'heures prises et le taux de rémunération quotidien moyen (309 \$) des employés qui ont droit au congé². Dans une demande d'information subséquente (DI504), le DPB a demandé une ventilation plus détaillée des dépenses réelles engagées et il fournira une mise à jour lorsque ces renseignements seront disponibles.

Selon les données fournies, le nombre de congés de code 699 pris par les employés varie considérablement d'un ministère à l'autre. L'Agence du revenu du Canada (ARC) représente 70 % des dépenses déclarées et compte le plus grand nombre d'employés qui ont pris un congé de code 699 d'une durée quelconque au cours de cette période. Le tableau 2-1 montre les cinq organisations affichant les dépenses totales les plus élevées, et le

tableau 2-2, les cinq organisations affichant les dépenses moyennes les plus élevées par employé en congé. Le tableau 2-2 indique que seulement trois organisations affichent des dépenses supérieures à la moyenne de 5 721 \$ par employé, ce qui illustre l'incidence démesurée de l'ARC sur la moyenne globale.

Tableau 2-1 Les cinq organisations fédérales affichant les dépenses les plus élevées en matière de congés de code 699

Organisation	Dépenses	Nombre d'employés	Dépenses moyennes par employé
Agence du revenu du Canada	311 105 760 \$	40 057	7 767 \$
Service correctionnel du Canada	33 873 858 \$	8 350	4 057 \$
Agence des services frontaliers du Canada	15 388 660 \$	4 226	3 641 \$
Emploi et Développement social Canada	14 582 455 \$	6 047	2 412 \$
Statistique Canada	13 932 262 \$	3 181	4 380 \$

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et calculs du DPB.

Tableau 2-2 Les cinq organisations fédérales affichant les dépenses moyennes les plus élevées par employé ayant pris un congé de code 699

Organisation	Dépenses moyennes par employé	Nombre d'employés	Dépenses
Agence du revenu du Canada	7 767 \$	40 057	311 105 760 \$
Pétrole et gaz des Indiens du Canada	7 250 \$	55	398 772 \$
Opérations des enquêtes statistiques	6 280 \$	1 472	9 244 165 \$
Patrimoine canadien	4 549 \$	678	3 084 211 \$
Statistique Canada	4 380 \$	3 181	13 932 262 \$

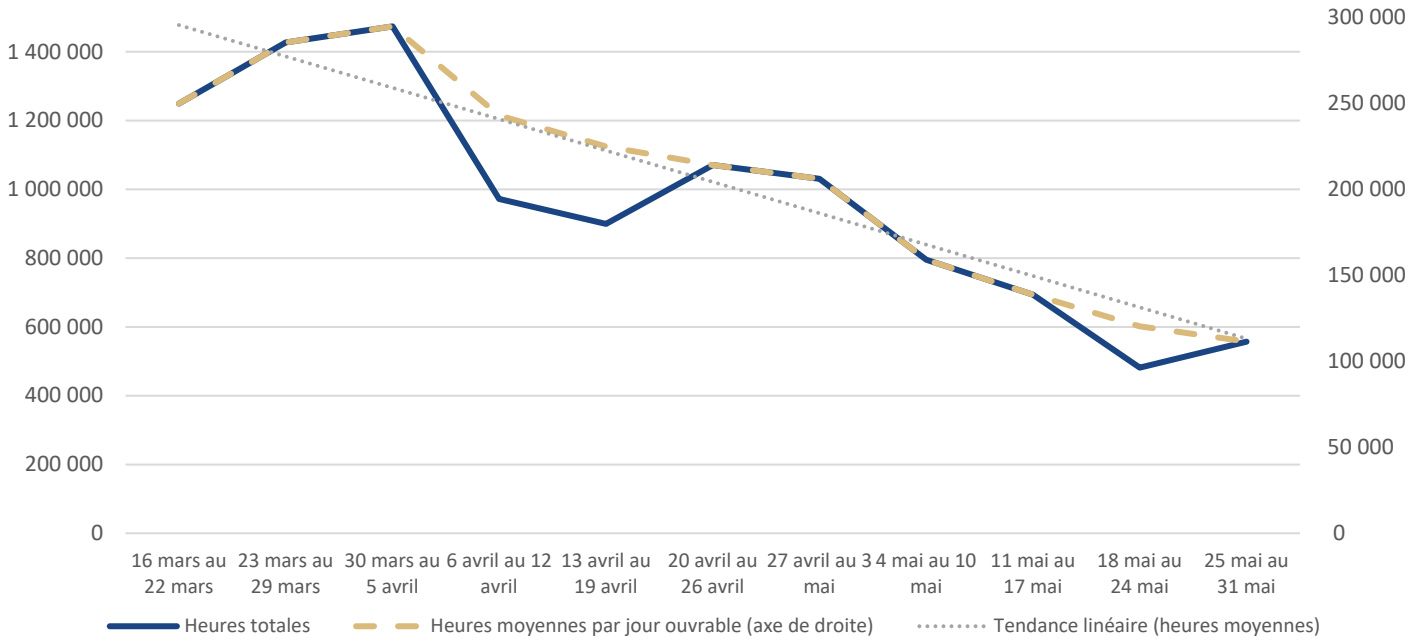
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et calculs du DPB.

Le SCT n'a pu faire rapport que de 62 des 88 organisations de la fonction publique fédérale. Ces 62 organisations emploient 70 % de tous les fonctionnaires fédéraux³. Si l'on suppose que les 26 organisations manquantes affichaient un taux semblable de prise de congés de code 699, nous pouvons en déduire que le coût estimatif entre le 15 mars et le 31 mai 2020 a atteint 623 millions de dollars pour l'ensemble de la fonction publique fédérale⁴.

Le nombre hebdomadaire d'heures de congé de code 699 est présenté à la figure 2-1. Comme on peut le constater, après avoir atteint un sommet de 1,47 million d'heures dans la semaine se terminant le 5 avril, le nombre hebdomadaire d'heures de congé a diminué de 62 % pour s'établir à

557 000 heures dans la dernière semaine de mai. On constate trois petits creux dans les semaines se terminant le 12 avril, le 19 avril et le 24 mai, qui s'expliquent par des jours fériés (le Vendredi saint, le lundi de Pâques et la fête de la Reine, respectivement). Pour permettre de meilleures comparaisons entre les semaines, le trait discontinu représente le nombre moyen d'heures de congé par jour ouvrable. Cette ligne a également diminué de façon constante depuis le pic.

Figure 2-1 Répartition hebdomadaire des congés de code 699



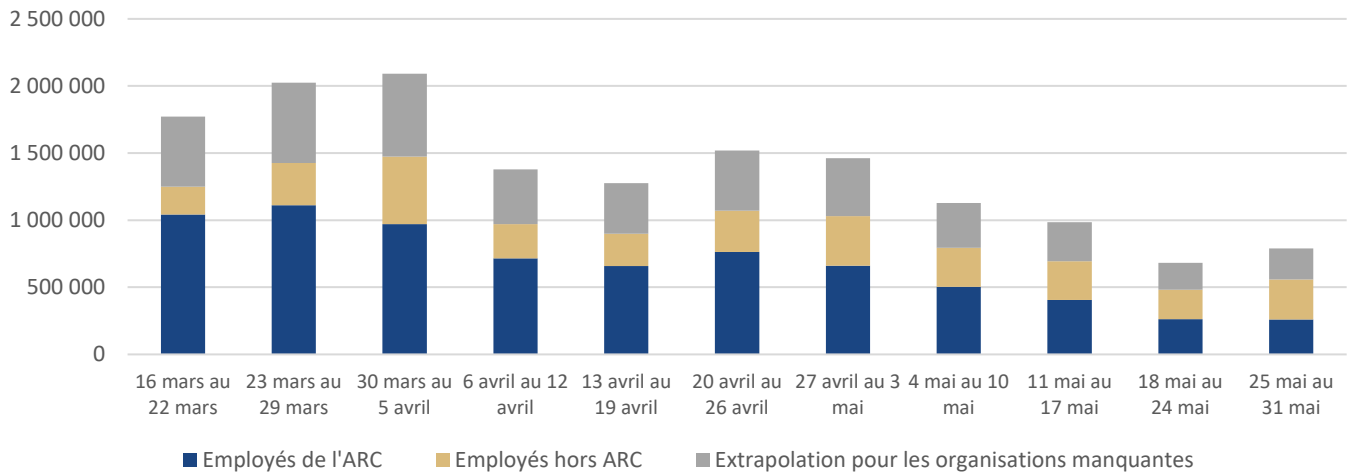
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et calculs du DPB.

Le SCT a informé le DPB qu'il ne pouvait pas encore fournir d'information sur les congés de code 699 en juin, en partie en raison du grand nombre de systèmes distincts de gestion des ressources humaines utilisés dans l'ensemble du gouvernement. Si l'on suppose que la prise de congés de code 699 en juin a poursuivi sa tendance à la baisse (indiquée par la ligne pointillée à la figure 2-1), le coût estimatif s'élèverait à 57 millions de dollars pendant ce mois. Toutefois, en supposant que le nombre de congés de code 699 qui ont été pris est demeuré constant en juin (au même niveau que celui de la dernière semaine de mai), le DPB prévoit des dépenses supplémentaires de 99 millions de dollars⁵. Si nous extrapolons encore une fois pour les organisations qui ne sont pas comprises dans l'échantillon, les dépenses pour juin se situeraient entre 80 et 140 millions de dollars. Ce chiffre sera mis à jour une fois que le DPB aura reçu les données réelles de juin.

2.1. Renseignements supplémentaires de l'ARC

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, l'ARC est l'organisation qui a le plus grand nombre de congés de code 699 dans l'échantillon d'organisations pour lesquelles le SCT a été en mesure de faire rapport. La figure 2-2 présente une ventilation des heures hebdomadaires de congé de code 699 entre les employés de l'ARC, les fonctionnaires inclus dans l'échantillon du SCT et les autres fonctionnaires non inclus dans l'échantillon du SCT (et donc extrapolés par le DPB).⁶ L'ARC a fourni des renseignements supplémentaires au DPB pour expliquer pourquoi elle représente une part si importante de l'utilisation totale des congés. L'ARC explique qu'elle représente l'un des plus grands ministères de la fonction publique fédérale; une grande partie de son travail (l'observation et le recouvrement) ne peut être effectuée pendant la pandémie. En outre, l'Agence a une culture qui consiste à remplir minutieusement des feuilles de temps, ce qui permet à l'organisation de déclarer plus précisément l'utilisation du congé de code 699.

Cela confirme l'avis du DPB selon lequel certaines organisations ont probablement sous-déclaré la prise de congés de code 699. Le fait que l'ARC a été chargée de mettre en œuvre de nouvelles prestations pour des millions de particuliers et d'entreprises (la PCU et la SSUC) dans un délai très court, tout en continuant de traiter les déclarations de revenus et d'autres paiements, semble indiquer qu'une proportion assez importante des employés était en fait au travail. Par contre, des faits anecdotiques indiquent que plusieurs activités dans d'autres organisations (même celles qui ont des échéances prescrites par la loi, comme les demandes d'accès à l'information) ont été mises en attente, ce qui donne à penser qu'une grande partie des employés ne travaillaient pas, malgré les chiffres déclarés au SCT par ces organisations. Par conséquent, les congés déclarés par les organisations fédérales sont probablement sous-estimés par rapport au nombre d'heures de travail perdues au cours de cette période.

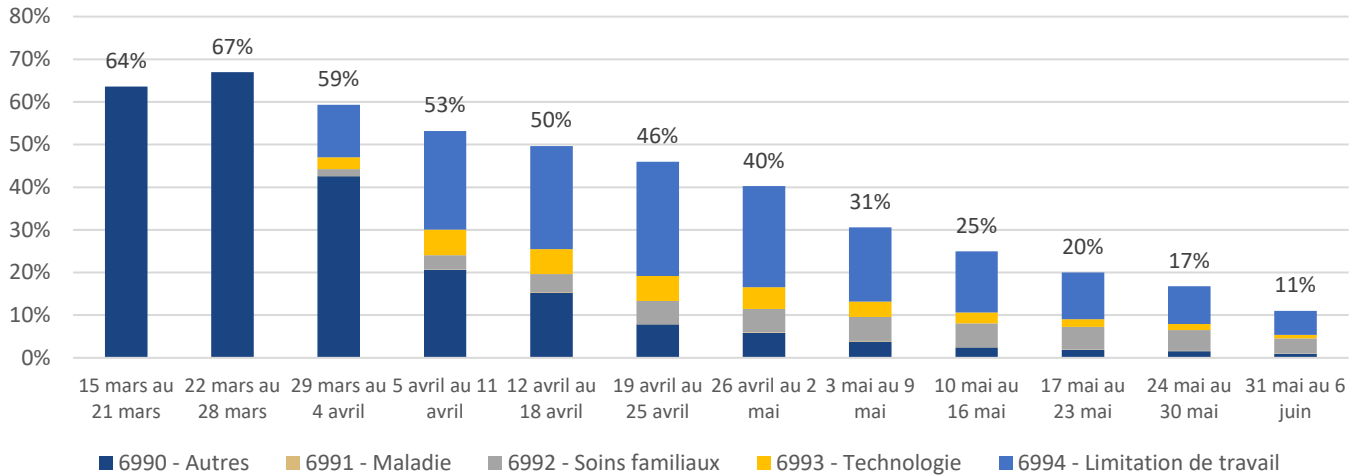
Figure 2-2 Heures hebdomadaires de congé de code 699

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Agence du revenu du Canada et calculs du DPB.

Des données supplémentaires fournies par l'ARC indiquent que le nombre de congés de code 699 a diminué considérablement au cours de la période (passant de 67 % de toutes les heures de travail à la fin de mars jusqu'à 11 % au début de juin), et que la raison la plus courante pour prendre des congés était liée à des limitations de travail (principalement pour le report des travaux d'observation et de recouvrement). L'ARC a indiqué qu'elle ne croit pas qu'il sera nécessaire pour ses employés de faire beaucoup d'heures supplémentaires au cours des prochains mois pour terminer les travaux reportés. La figure 2-3 montre la répartition de la prise de congés de code 699 par sous-catégorie, exprimée en pourcentage des heures de travail prévues. Veuillez noter que l'ARC a introduit des codes 699 particuliers seulement le 1^{er} avril (au milieu de la troisième semaine), ce qui explique pourquoi toutes les heures sont codées « 6990 — Autre » au cours des deux premières semaines. L'ARC a également été en mesure de nous fournir une semaine supplémentaire de données couvrant la période du 31 mai au

6 juin 2020. Nous pouvons voir que la tendance à prendre moins de congés de code 699 s'est poursuivie au début de juin.

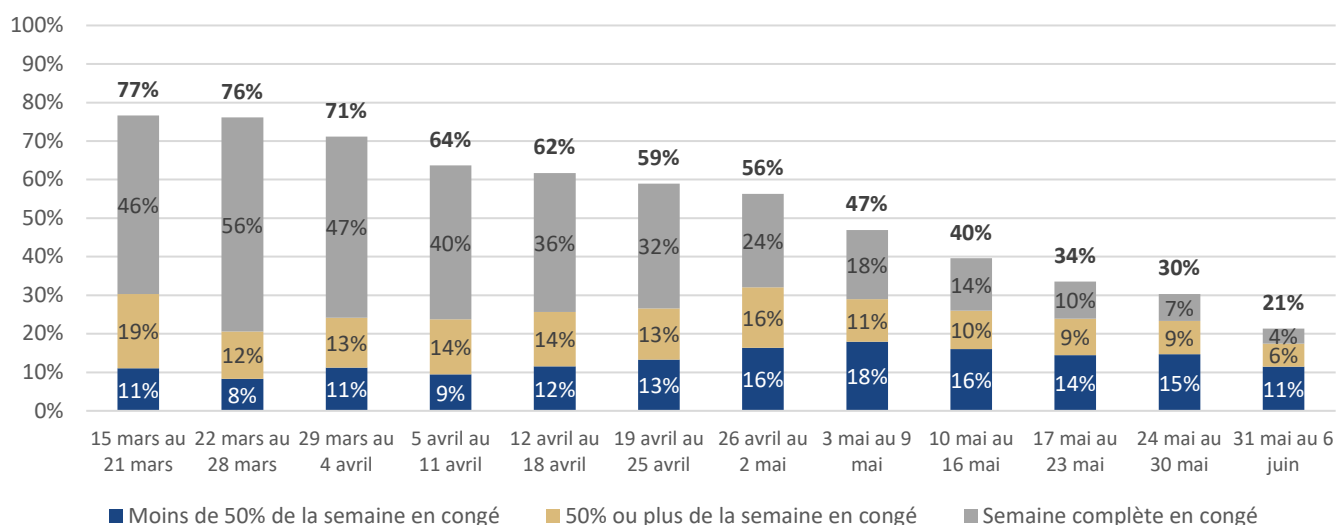
Figure 2-3 Utilisation des congés de code 699 par rapport aux heures normales de travail de l'ARC



Source : Agence du revenu du Canada.

La figure 2-4 montre le pourcentage d'employés de l'ARC en congé de code 699 par semaine, avec une répartition du temps passé en congé. Bien qu'il y ait eu un peu plus de trois employés sur quatre en congé à un moment donné au cours de la première semaine (se terminant le 21 mars), seulement un employé sur cinq était en congé à un moment donné au cours de la première semaine de juin. La proportion d'employés qui ont pris une semaine complète de congé a également diminué, passant d'un sommet de 56 % la deuxième semaine à seulement 4 % au cours de la dernière semaine de données disponibles.

Figure 2-4 Proportion de l'effectif de l'ARC qui a utilisé l'un des codes 699 au moins une fois au cours de la semaine



Source : Agence du revenu du Canada.

3. Conclusion

Le DPB n'a pas été en mesure de trouver une politique de congés d'une portée semblable dans le secteur privé. De nombreux gouvernements provinciaux ont publié des avis exigeant que les gestionnaires fassent preuve de souplesse et permettent aux employés de puiser dans leur réserve de congés de maladie pendant la pandémie. Selon le Syndicat des employés professionnels de l'Ontario (AMAPCEO), « les employés qui ne contribuent pas aux services essentiels et qui ne peuvent pas faire du télétravail seront en congé payé au moins jusqu'en septembre 2020¹ ». Le gouvernement du Québec a permis à ses fonctionnaires de s'absenter pour s'occuper de leurs enfants tout en recevant leur plein salaire, jusqu'à ce que les garderies rouvrent le 22 juin à l'extérieur de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et le 13 juillet dans la CMM.

¹ AMAPCEO. (2020). *Updates for Members on COVID-19*. Repéré à <https://amapceo.on.ca/covid19>

Le DPB continuera de surveiller les dépenses en personnel dans le cadre de son mandat qui consiste à fournir au Parlement des analyses indépendantes et non partisans.

Annexe A : Sommaire des congés de code 699 du 15 mars au 31 mai 2020*

Nom du ministère ou de l'organisme	Dépenses**	Nombre d'employés***	Dépenses moyennes par employé	Nombre de jours de congés de code 699 pris	Nombre moyen de jours par employé
Agence du revenu du Canada	311 105 760	40 057	7 767	1 006 815	25,1
Service correctionnel Canada	33 873 858	8 350	4 057	109 624	13,1
Agence des services frontaliers du Canada	15 388 660	4 226	3 641	49 801	11,8
Emploi et Développement social Canada	14 582 455	6 047	2 412	47 192	7,8
Statistique Canada	13 932 262	3 181	4 380	45 088	14,2
GRC (employés civils)	9 941 533	2 572	3 865	32 173	12,5
Opérations des enquêtes statistiques	9 244 165	1 472	6 280	29 916	20,3
Agence Parcs Canada	6 856 083	1 740	3 940	22 188	12,8
Conseil national de recherches du Canada	3 405 960	1 025	3 323	11 023	10,8
Patrimoine canadien	3 084 311	678	4 549	9 982	14,7
Justice Canada	2 834 430	1 169	2 425	9 173	7,8
Anciens Combattants Canada	2 475 857	783	3 162	8 012	10,2
Transports Canada	2 061 594	695	2 966	6 672	9,6
Services publics et Approvisionnement Canada	1 488 414	964	1 544	4 817	5,0
Secrétariat du Conseil du Trésor	1 476 369	384	3 845	4 778	12,4
Ressources naturelles Canada (Administration du pipe-line du Nord)	1 280 345	521	2 457	4 144	8,0
Affaires autochtones et du Nord Canada	949 688	292	3 252	3 073	10,5
Affaires mondiales Canada	708 460	214	3 311	2 293	10,7
Innovation, Sciences et Développement économique Canada	601 788	326	1 846	1 948	6,0
Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs	445 194	109	4 084	1 441	13,2
Pétrole et gaz des Indiens du Canada	398 772	55	7 250	1 291	23,5

École de la fonction publique du Canada	356 875	160	2 230	1 155	7,2
Environnement et Changement climatique Canada	343 667	387	888	1 112	2,9
Agence spatiale canadienne	332 948	164	2 030	1 078	6,6
Bureau du Directeur général des élections du Canada	316 985	123	2 577	1 026	8,3
Bibliothèque et Archives du Canada	287 652	272	1 058	931	3,4
Régie de l'énergie du Canada	276 287	137	2 017	894	6,5
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	224 119	78	2 873	725	9,3
Autres****	203 916	75	2 719	660	8,8
Sécurité publique Canada	159 791	76	2 103	517	6,8
Commissariat aux langues officielles	99 584	28	3 557	322	11,5
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	98 896	60	1 648	320	5,3
Infrastructure Canada	88 106	47	1 875	285	6,1
Bureau du secrétaire du gouverneur général	87 694	30	2 923	284	9,5
Bureau du Conseil privé	64 293	30	2 143	208	6,9
Instituts de recherche en santé du Canada	63 976	30	2 133	207	6,9
Commission de la fonction publique	44 686	34	1 314	145	4,3
Agence de promotion économique du Canada atlantique	39 377	28	1 406	127	4,6
Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario	30 214	11	2 747	98	8,9
Condition féminine Canada	28 664	20	1 433	93	4,6
Bureau de la sécurité des transports du Canada	26 026	18	1 446	84	4,7
Service administratif des tribunaux judiciaires	23 494	15	1 566	76	5,1
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	21 585	34	635	70	2,1
Téléfilm Canada	16 542	46	360	54	1,2
Agence de développement économique pour les régions du Québec	10 949	13	842	35	2,7
Agence canadienne d'évaluation environnementale (ministère de l'Énergie)	8 518	15	568	28	1,8

Conseil de recherches en sciences humaines	6 963	13	536	23	1,7
Total	439 397 764	76 804	5 721	1 421 999	18,5

* Les données fournies correspondent aux renseignements disponibles au 31 mai 2020. Elles continueront d'évoluer à mesure que les organisations continueront d'entrer des données sur les congés.

** Les dépenses font référence à l'incidence financière estimée des congés de code 699. La dépense de congés est calculée en fonction du taux de rémunération journalier moyen de 309 \$ en mars 2020 pour les employés de la fonction publique fédérale qui ont droit au congé.

*** Le nombre d'employés désigne les employés qui ont pris un congé de code 699 de n'importe quelle durée au cours de cette période.

**** Afin de respecter la confidentialité des données des employés, les ministères et organismes comptant 10 employés ou moins qui ont pris un congé de code 699 ont été regroupés sous Autre. Ces ministères et organismes sont : la Station canadienne de recherche dans l'Extrême-Arctique (Savoir polaire Canada), l'Office des transports du Canada, le ministère des Finances Canada, le registraire de la Cour suprême du Canada, le Comité externe d'examen des griefs militaires, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, le Commissariat au lobbying du Canada, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, la Commission du droit d'auteur, la Commission canadienne des droits de la personne, le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, la Commission mixte internationale, le Commissariat à l'information du Canada, et l'Agence canadienne de développement économique du Nord.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor et calculs du directeur parlementaire du budget.

Notes

- ¹ Les dépenses totales en personnel pour 2018-2019 s'élevaient à 46,1 milliards. Voir les Comptes publics du Canada, volume 1, tableau 3.9.
- ² Le taux de rémunération quotidien moyen de 309 \$ n'inclut pas la valeur des bénéfices comme l'assurance médicale et la pension.
- ³ Au 31 mai 2020, ces 62 organisations comptaient 212 213 employés sur les 301 046 employés de toutes les organisations de la fonction publique fédérale (tous les ministères et organismes régis par les annexes I, IV et V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*).
- ⁴ Ce montant a été calculé en divisant les dépenses totales de 439 millions de dollars par les 212 213 employés des organisations visées par l'échantillon, puis en les multipliant par les 301 046 fonctionnaires fédéraux de toutes les organisations.
- ⁵ Veuillez noter que le 24 juin est un jour férié dans la province du Québec. Par conséquent, il n'y avait que 21 jours ouvrables en juin au Québec, comparativement à 22 jours dans le reste du Canada. Étant donné que la plupart des fonctionnaires fédéraux se trouvent dans la région de la capitale nationale (la région d'Ottawa-Gatineau), qui chevauche le Québec et l'Ontario, le DPB s'est basé sur 21,5 jours ouvrables dans toutes ses estimations de juin.
- ⁶ Le SCT a fourni des données hebdomadaires pour lesquelles les semaines débutent le lundi et se terminent le dimanche, tandis que l'ARC a présenté ces données avec des semaines qui débutent le dimanche et se terminent le samedi. Néanmoins, puisque la plupart des employés de l'ARC travaillent du lundi au vendredi, ceci n'a pas d'incidence aux fins des comparaisons.