

SEPTEMBRE 2019 Note socioéconomique

# La contribution de la fonction publique à l'économie canadienne

FRANÇOIS DESROCHERS, chercheur-associé à l'IRIS

BERTRAND SCHEPPER, chercheur à l'IRIS

---

De nombreux préjugés persistent à l'égard des employé·e·s de l'État au Canada. L'une de ces idées reçues consiste à voir les salaires de ces employé·e·s comme autant de dépenses improductives qui nuisent à la croissance économique. Cette idée repose sur une conception de l'économie où seul le secteur privé serait créateur de richesse, qui serait alors prélevée par l'État pour financer ses activités. Le travail effectué dans les hôpitaux, les écoles, les universités, les parcs nationaux ou les ministères ne produirait donc aucune valeur économique, n'influencerait en rien la croissance du PIB, alors que le même travail effectué au sein d'organisations privées créerait de la richesse. Celle-ci serait donc fonction non pas du travail effectué ou de son utilité, mais du régime de propriété dont il relève.

---

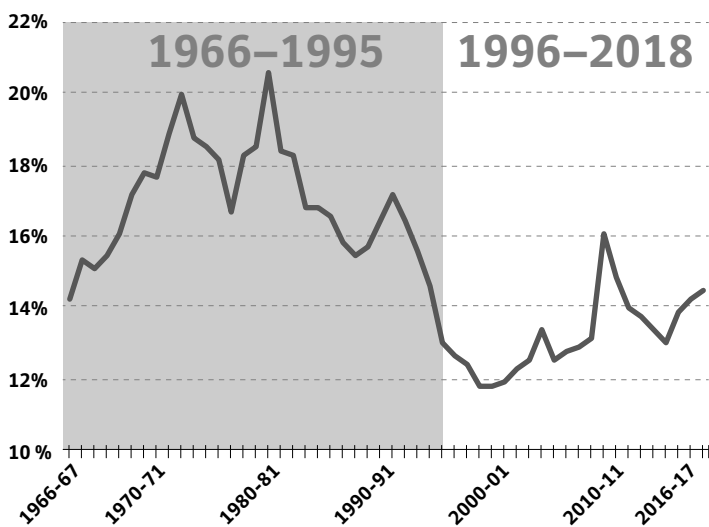
## Faits saillants

- 01** Bien que le poids du secteur public dans l'économie canadienne ait diminué au cours des 40 dernières années, celui-ci est toujours un acteur névralgique de l'économie et représente un vecteur de stabilité et de croissance économique.
- 02** L'impact économique du secteur public en termes d'emplois et de PIB est supérieur à celui de la moyenne des industries canadiennes.
- 03** Le secteur public favorise le développement des régions aux économies peu diversifiées, comme celles qui dépendent largement des ressources naturelles.

Cette idée est bien entendu absurde. Elle est également contredite par les comptes économiques officiels, qui incluent dans le PIB l'ensemble des revenus des individus, que ceux-ci travaillent dans le secteur privé ou public. Cette notion repose toutefois sur une autre conception erronée voulant que le secteur privé soit, de manière générale, plus efficace et productif que le secteur public, qui ne pourrait faire autrement que de gaspiller les ressources qui lui sont dédiées, au détriment des contribuables. Comme nous le verrons au cours de la présente note socioéconomique, cette idée est également démentie par les données sur les retombées économiques du secteur public.

Enfin, la décision du gouvernement fédéral actuel de s'appuyer sur des déficits publics pour financer la relance de

Graphique 1

**Dépenses de programmes du gouvernement fédéral, en proportion du PIB, Canada, 1966-2018**

**SOURCE :** Ministère des Finances du Canada, Tableaux financiers 2018, onglet 8, [www.fin.gc.ca/frt-trf/2018/frt-trf-r8-fra.asp](http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2018/frt-trf-r8-fra.asp).

l'économie canadienne a été largement dépeinte dans les médias comme une stratégie risquée ne pouvant être soutenue à long terme. Or, comme nous l'indique le graphique 1, les dépenses du gouvernement fédéral sont, depuis 1996, à un niveau relativement bas d'un point de vue historique.

La présente recherche se pose en porte-à-faux de ces préjugés qui refusent de mourir, en démontrant comment les dépenses du secteur public représentent non pas un gaspillage de ressources mais, au contraire, un investissement favorable à notre économie, stimulant la croissance et l'emploi. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur un cadre d'analyse centré sur les concepts de demande effective et d'effet multiplicateur des dépenses publiques. Nous brosserons un portrait général du secteur public dans l'économie canadienne en étudiant le poids de celui-ci dans le PIB et le marché de l'emploi, de même que ses effets stabilisateurs sur l'économie à l'échelle du pays. Nous verrons également comment le secteur public peut favoriser la résilience économique des régions ayant une faible diversité industrielle. Nous compléterons ce tableau en calculant les effets multiplicateurs des dépenses publiques sur le PIB et l'emploi.

En résumé, l'État, par ses capacités institutionnelles uniques, a le pouvoir et la responsabilité de créer des cercles vertueux favorisant une croissance économique soutenue et profitable pour tous. Cela devrait conduire à une économie mixte où le secteur public assumerait

pleinement ses responsabilités sociales en offrant des emplois nombreux et de qualité, favorisant le maintien d'une classe moyenne importante.

## 1. Renforcer le secteur public

### 1.1. POUR UNE ÉCONOMIE DE PLEIN EMPLOI

L'idée voulant que les dépenses et investissements publics soient nécessairement une forme de gaspillage ou d'usage inefficace des ressources économiques est largement véhiculée par les théories économiques orthodoxes. Selon celles-ci, une diminution des coûts de production des entreprises, y compris au niveau des salaires, encouragerait ces dernières à investir et à produire davantage de richesse, favorisant la croissance économique.

Toutefois, un courant de pensée hétérodoxe conteste cette idée reçue<sup>a</sup> en insistant sur le rôle de la demande globale comme moteur de l'économie. Selon ce courant, «l'accroissement de l'emploi ne nécessite pas une baisse des salaires réels. Au contraire, la hausse des salaires réels engendre une hausse de la demande pour les produits, et donc une hausse de la demande de travailleurs et une réduction du chômage<sup>1</sup>». Ainsi, bien que chaque entreprise privée, prise individuellement, ait un intérêt immédiat à réduire ses coûts de main-d'œuvre pour accroître ses bénéfices, ce genre de stratégie devient irrationnelle et contre-productive si elle est appliquée par l'ensemble des entreprises, dans la mesure où la demande effective globale s'en trouve alors diminuée et, partant, les ventes de chacune d'entre elles.

L'État, dans ce contexte, a pour rôle de s'assurer que les ménages ont les moyens de contribuer à cette demande globale, et ce, de trois manières. Premièrement, en garantissant un salaire minimum élevé, pour pousser à la hausse toute la structure salariale. Deuxièmement, en offrant dans le secteur public des salaires supérieurs à la moyenne. Ces salaires élevés dans le secteur public stimuleront l'économie au point d'en venir à s'autofinancer par l'augmentation des recettes fiscales de l'État découlant de cette croissance économique. Finalement, l'État peut favoriser la vitalité de cette demande en revenant à une forme de tripartisme garantissant la présence de syndicats puissants dans le paysage économique, capables de faire contrepoids au pouvoir des entreprises, grâce à l'adoption de lois pro-syndicales.

<sup>a</sup> Au premier rang de cette réflexion se trouvent les auteurs postkeynésiens, dont Marc Lavoie.

## 1.2. LE SECTEUR PUBLIC ET LA CLASSE MOYENNE

Ces mesures étatiques de soutien à l'économie furent très populaires dans la plupart des pays riches au cours des 30 années qui ont succédé à la Deuxième Guerre mondiale. Au cours des quatre décennies qui ont suivi, en revanche, nous avons assisté à une transformation graduelle de l'interventionnisme économique des États. De nos jours, ceux-ci n'agissent pas moins dans l'économie, mais leurs interventions obéissent à des logiques différentes. La stimulation de l'offre et le contrôle de l'inflation ont pris le pas sur le maintien de la demande globale et le plein emploi. La fiscalité s'est modifiée au profit des entreprises et des personnes les plus fortunées, le libre-échange s'est intensifié et est venu bouleverser le tissu industriel de la plupart des pays riches. Cette ère néolibérale dans laquelle nous vivons menace les acquis de l'époque précédente.

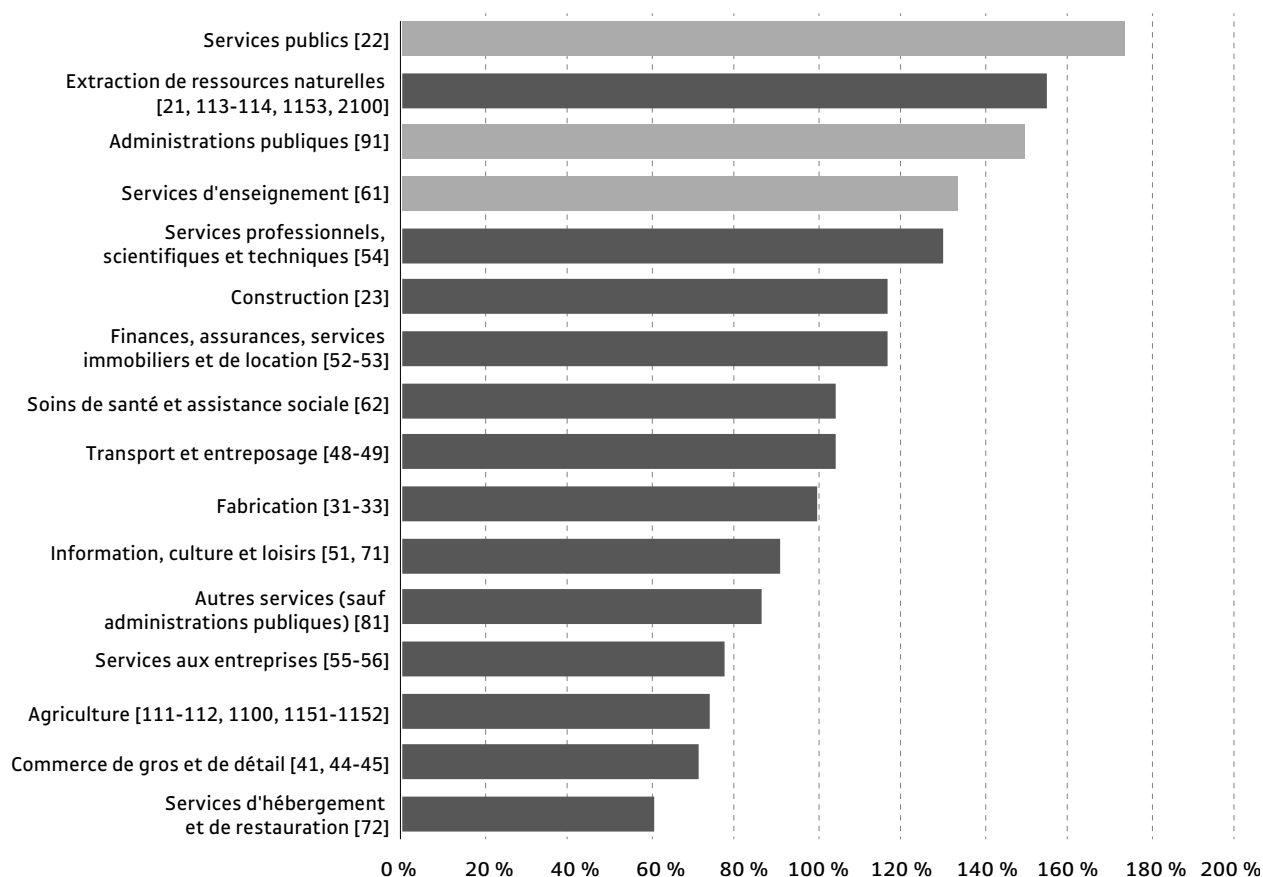
L'un de ces acquis est la présence d'une classe moyenne importante. Il est reconnu que les classes moyennes jouent un rôle primordial dans les sociétés dites « développées ». L'OCDE rappelle ainsi que

La présence d'une classe moyenne forte et prospère favorise les économies et les sociétés saines. Par leurs actions et leurs activités, elles améliorent non seulement leur propre position, mais aussi celle des autres. L'investissement de la classe moyenne dans l'éducation, la santé et le logement, son soutien en faveur de services publics de qualité, son intolérance à l'égard de la corruption et sa confiance dans les autres et dans les institutions démocratiques sont les fondements mêmes de la croissance inclusive<sup>3</sup>.

Or, selon l'OCDE, la classe moyenne de ses pays membres a connu un recul de son poids démographique et économique au cours des 30 dernières années. Cette classe moyenne est partout sous pression, en raison du

Graphique 2

### Rapport entre le revenu médian par industrie et le revenu médian pour le total des industries (%), Canada, 2018



SOURCE : Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2018, tableau 14-10-0064-01.

surenndettement des ménages, lié à l'augmentation du coût de la vie plus rapide que la progression des salaires. Rappelons à cet effet qu'au Canada, l'endettement moyen des ménages est passé de 85 % de leur revenu disponible en 1990 à 175 % en 2018<sup>3</sup>.

Le graphique 2 permet de constater que les emplois dans les industries associées au secteur public<sup>a</sup> au Canada offrent une rémunération permettant aux travailleurs de rejoindre les rangs de la classe moyenne, définie par l'OCDE comme incluant les personnes gagnant entre 75 et 200 % du salaire médian. Ainsi, les industries des « Services d'enseignement » (133 %) , des « Administrations publiques » (149 %) et des « Services publics<sup>b</sup> » (173 %) permettent d'aspirer à des revenus supérieurs à la médiane pour l'ensemble de l'économie. Cette situation s'explique par différents facteurs, notamment par le fait que les emplois du secteur public requièrent plus d'études en moyenne que ceux du secteur privé. Ces emplois du secteur public contribuent donc à tirer l'ensemble de l'économie vers le haut.

### 1.3. L'EFFET MULTIPLICATEUR DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LE PIB

Jusqu'en 2010, le Fonds monétaire international (FMI) avançait que pour chaque dollar de compression budgétaire de la part d'un État, 50 cents seulement devaient être déduits des projections annuelles du PIB, afin d'illustrer l'effet négatif des dépenses publiques pour l'économie. Le FMI faisait alors la promotion d'une « austérité expansives<sup>4</sup> ».

Or, cette idée selon laquelle le capital dépensé par l'État a un effet *dépressionniste* sur l'économie est aujourd'hui dépassée. Même le FMI a changé son fusil d'épaule sur la question et a fait son *mea culpa* en 2012, en admettant que les plans d'ajustement structurel (PAS) imposés aux pays qui recevaient de l'aide du FMI dans les années 1980 et 1990 ont été l'une des causes du maintien en récession des économies affectées par une crise. Le FMI a su admettre

a Il est à noter que des emplois publics se retrouvent dans toutes les industries mentionnées dans ce graphique. Cependant, seules les rubriques « Administrations publiques » (100 %) « Services d'enseignement » (85 %) et « Services publics » (85 %) comptent une forte proportion d'employé-e-s du secteur public. Comme la rubrique « Soins de santé et assistance sociale » compte 46 % d'emplois publics, nous avons décidé de ne pas considérer cette industrie comme représentative du secteur public.

b Il est à noter que l'industrie « Services publics », selon le Système de Classification des Industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), comprend les infrastructures de transport d'énergie, d'aqueducs et d'égouts. Cette dénomination ne coïncide donc pas avec l'usage populaire de l'expression, qui réfère plutôt aux services à la population comme la santé et l'éducation.

ses erreurs et intégrer de nouvelles données à ses analyses. Ainsi, d'un effet multiplicateur des dépenses publiques de 0,5 (chaque dollar coupé du secteur public ne faisant perdre en théorie que 0,50 \$ au PIB), le FMI a adopté une approche de calcul qui fait passer ce taux à un chiffre allant de 0,9 à 1,7, selon les variables en présence<sup>5,6</sup>.

Pour l'économiste Pierre Fortin, dans le cadre de l'après-crise aux États-Unis à partir de 2008, il était raisonnable de considérer que « chaque dollar de dépense publique supplémentaire ferait augmenter le PIB d'au moins 1,50 \$<sup>7</sup> ». Il déplore que, dans les pays développés, les politiques budgétaires ont abandonné le soutien à la croissance économique pour prioriser des mesures d'austérité visant à rééquilibrer les finances publiques le plus rapidement possible. Cette stratégie était mal avisée et a eu des effets néfastes sur la reprise dans la plupart des pays concernés.

### 1.4. LE RÔLE ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT DANS LE DÉVELOPPEMENT ET LA RÉSILIENCE DES RÉGIONS

Plusieurs se sont également penché-e-s sur la réponse aux crises économiques afin de mieux comprendre quels facteurs expliquent pourquoi certaines régions s'en tirent mieux que d'autres. La plupart des autrices et auteurs soulignent l'importance pour les régions de disposer d'une mixité industrielle facilitant une bonne résilience lors de crises économiques. Le secteur public est partie intégrante de cette mixité.

À titre d'exemple, en Grande-Bretagne, Giulia Faggio<sup>8</sup> a analysé les effets économiques d'un programme de déplacement d'emplois publics de Londres vers d'autres régions, en 2004. Ce sont plus de 25 000 emplois publics qui ont été relocalisés au terme de ce programme<sup>9</sup>. Selon Faggio, cette politique a eu un effet positif sur la consommation locale et régionale et donc sur le secteur privé qui offre des services et des produits de proximité. Elle s'est toutefois également accompagnée d'une légère diminution des emplois dans le secteur manufacturier<sup>10</sup>. En somme, la relocalisation des emplois publics a modifié le tissu industriel des régions et a renforcé les secteurs d'activité ayant une plus forte capacité de relance<sup>11</sup>. Bien entendu, déplacer les emplois publics ne peut constituer la seule stratégie pour consolider le développement régional. Toutefois, il s'agit d'une politique efficace pour soutenir l'économie locale.

En 2006, Philippe Le Goff, de la Division de l'économie du Service d'information et de recherche parlementaires du Canada, a également recensé les avantages et inconvénients de délocaliser des fonctionnaires fédéraux vers d'autres régions que celle de la capitale fédérale<sup>12</sup>.

Parmi les points positifs d'une telle stratégie, Le Goff souligne des coûts de locaux généralement beaucoup plus bas à l'extérieur de la capitale, une meilleure conciliation travail-famille pour les employé·e·s de la fonction publique transférés hors de la capitale<sup>13</sup>, de même que la stimulation de certaines grappes industrielles liées au travail dans la fonction publique pour les régions visées. Le Goff mentionne également qu'un redéploiement vers les régions économiques les plus défavorisées pourrait offrir une plus grande stabilité à l'emploi local en diminuant la part du marché de l'emploi exposée à la concurrence des marchés internationaux ou aux fluctuations du prix des ressources naturelles. Ces emplois publics comportent aussi une masse salariale qui peut constituer un véritable stimulant pour l'activité économique de la région d'accueil, où ils peuvent contribuer à maximiser l'utilisation des infrastructures locales et à accroître le bassin local d'expertise professionnelle<sup>14</sup>.

### 1.5. LA RÉSILIENCE ÉCONOMIQUE GRÂCE À LA DIVERSITÉ INDUSTRIELLE

La résilience économique est un concept qui fait référence à la capacité de l'économie d'une région à résister aux crises et perturbations qui l'atteignent, à se réajuster de manière à en sortir indemne, voire même en meilleure posture qu'avant la crise<sup>15</sup>. Une région capable de résilience économique est donc en mesure de s'adapter aux fluctuations importantes de certaines industries moins stables, comme l'industrie manufacturière ou des ressources naturelles. Dans le cas contraire, la baisse de niveau de vie résultant de la diminution d'emplois de qualité peut entraîner une région dans un marasme qui ralentit sa croissance, de manière temporaire ou permanente, et peut entraîner une forte migration externe, aggravant la situation.

Toutes choses étant égales par ailleurs, une structure économique diversifiée offre généralement une meilleure résilience régionale qu'une structure concentrée autour d'un nombre restreint d'industries. La diversification permet évidemment une répartition des risques, elle facilite l'innovation et rend plus aisée une réorientation des secteurs prédominants dans les régions touchées par la crise. De manière générale, les industries manufacturières et de construction sont plus sensibles aux chocs cycliques que le reste du secteur privé, et ce dernier l'est plus que le secteur public<sup>16</sup>.

En somme, c'est le secteur public qui est le plus stable en périodes de turbulences économiques. Il peut même croître en période de crise pour administrer les programmes qui visent à atténuer les effets d'une récession, l'assurance-emploi par exemple. Le secteur public prend

alors les traits d'un « stabilisateur automatique ». Une région qui combine plusieurs secteurs industriels, dont un secteur public bien établi, aurait ainsi plus de chances, lors d'une crise, de conserver une masse critique d'emplois. Le secteur public offre un levier aux gouvernements pour atteindre le plein emploi en fournissant des emplois de qualité qui ont des effets bénéfiques sur la croissance économique en général et sur la résilience des régions moins diversifiées en particulier.

## 2. Le poids du secteur public dans l'économie canadienne

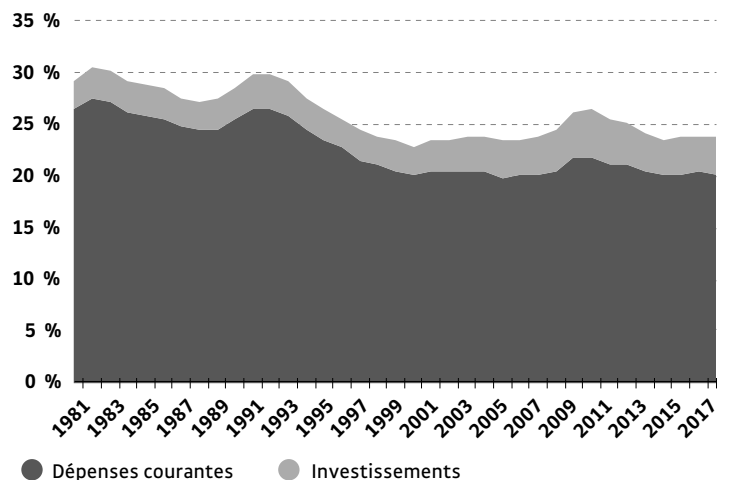
### 2.1. LA PART DES DÉPENSES DU SECTEUR PUBLIC DANS LE PIB CANADIEN

Maintenant que nous avons exposé les différentes théories concernant les bienfaits des dépenses du secteur public, regardons quelle est l'ampleur de ces dépenses dans le cas de l'économie canadienne. Le premier indicateur à étudier est le pourcentage du PIB du Canada attribuable aux dépenses du secteur public. Ce pourcentage se calcule en additionnant les dépenses courantes en biens et services du secteur public, lesquelles incluent notamment les salaires des employé·e·s de l'État, aux dépenses d'investissement, qui incluent toutes les dépenses en immeubles et infrastructures.

Le graphique 3 nous permet d'apprécier l'évolution de cette part relative du PIB canadien attribuable aux

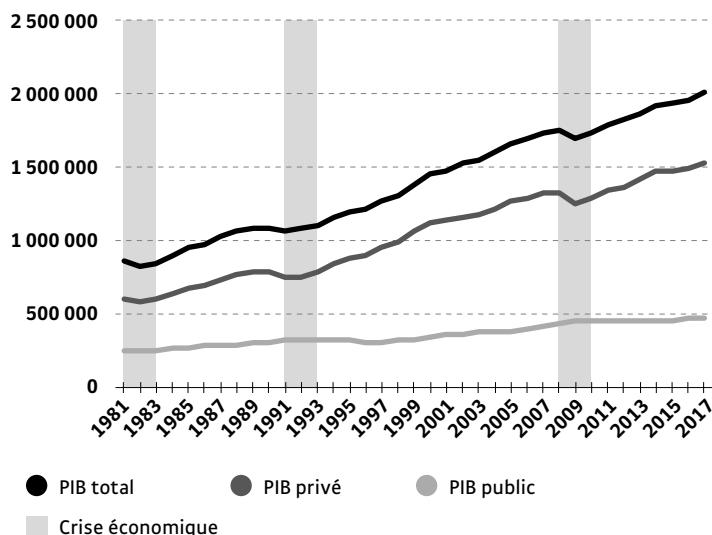
Graphique 3

#### Dépenses courantes et investissements du secteur public en proportion du PIB (%), 1981-2017



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0369-01.

Graphique 4

**PIB du secteur public, du secteur privé et PIB total au Canada (M\$ constant 2012), 1981-2017**

SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0369-01.

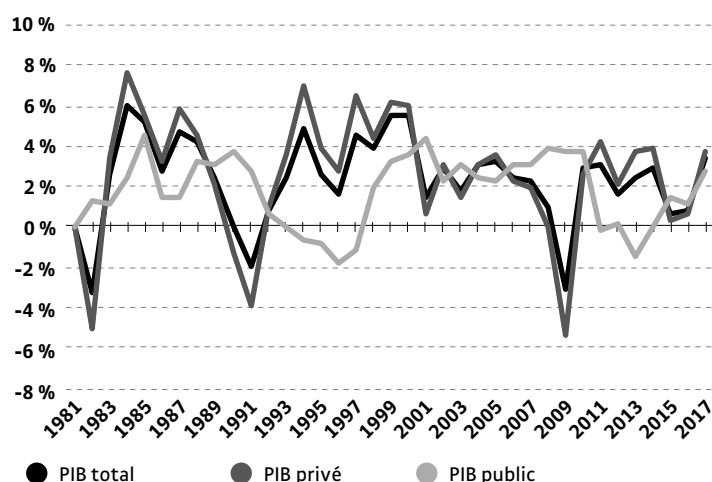
dépenses du secteur public au Canada, sur la période 1981-2017. Les dépenses de ce secteur ont connu une baisse importante, variant entre 28 et 30 % entre 1982 et 1992, pour ensuite se situer entre 23 et 27 % depuis. Cette baisse s'explique principalement par une chute importante de la proportion des dépenses courantes du secteur public au cours de ces périodes (28 à 22 % du PIB), contrairement aux dépenses d'investissement qui sont restées stables<sup>a</sup>. Les sommets de ces deux périodes sont attribuables aux différentes crises économiques qui ont secoué le secteur privé, augmentant généralement la part du secteur public dans l'économie. La diminution du poids économique du secteur public durant les années 1990 est largement documentée et correspond à l'adoption, par les différents paliers de gouvernement, de mesures d'austérité néolibérales<sup>17</sup>.

Au graphique 4, la stabilité des dépenses du secteur public est facile à observer. Cette stabilité s'explique par le fait que ces dépenses répondent à une logique différente de celle qui gouverne les décisions des acteurs économiques sur le marché. Que le secteur privé s'emballé à la hausse ou à la baisse, la stabilité du secteur public lui permet d'assurer la stabilité générale de l'économie.

Au graphique 5, les fluctuations en période de crise économique sont ainsi plus importantes pour la courbe

a Comme les deux zones grises du graphique sont cumulatives, le fait que les deux courbes soient parallèles entre 1992 et 2000 s'explique par la stabilité de la zone supérieure.

Graphique 5

**Variation annuelle du PIB du secteur public, du secteur privé et PIB total (%), 1981-2017**

SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0369-01.

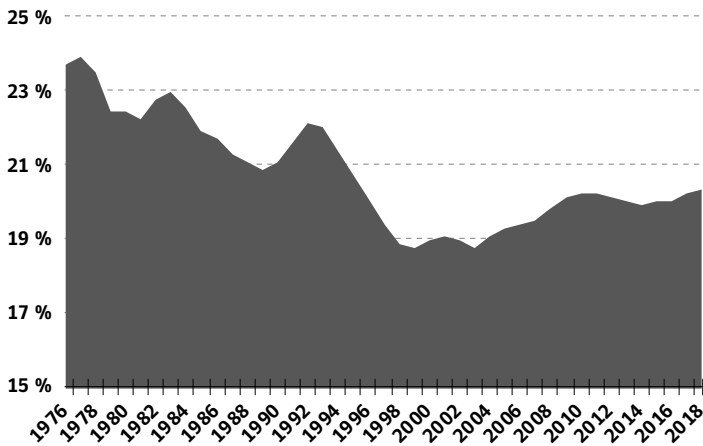
du PIB privé que pour celle du PIB général, qui se stabilise un peu grâce à l'effet compensateur du PIB public. On voit aussi la trajectoire généralement contracyclique des dépenses du secteur public par rapport au secteur privé et les effets compensateurs générés par ces dépenses étatiques. Les périodes de récession économique s'observent lorsque la variation du PIB passe sous la barre du 0 %. Ce graphique permet donc de constater que durant les périodes de récession, une croissance du PIB du secteur public d'entre 2 et 4 % a permis de compenser partiellement le ralentissement du secteur privé. Cependant, on peut également voir qu'à deux occasions (1994-1997 et 2011-2014), suite à la reprise économique facilitée par les dépenses dans le secteur public, les différents paliers de gouvernement ont appliqué des mesures d'austérité qui ont ralenti la croissance de l'économie. En bout de piste, le secteur public a la capacité d'agir comme facteur de stabilité et de relance, mais ce rôle n'a pas été exploité à son plein potentiel au cours des dernières décennies.

## 2.2. LES EMPLOIS DU SECTEUR PUBLIC

### 2.2.1. L'ÉVOLUTION DE LA PART DES EMPLOIS PUBLICS DANS L'ÉCONOMIE CANADIENNE

En ce qui concerne la question des emplois du secteur public, nous pouvons observer, au graphique 6, l'évolution de la part de ces emplois dans l'emploi total au Canada, entre 1976 et 2017. Sans surprise, la courbe suit à peu près celle des dépenses du secteur, puisque la majorité de ces

Graphique 6

**Proportion des emplois du secteur public sur l'emploi total (%), Canada, 1976-2018**

SOURCE : Statistique Canada, Tableau 14-10-0027-01.

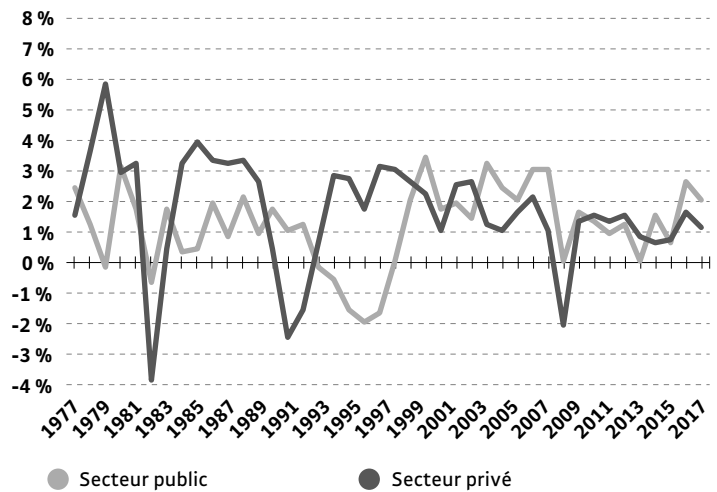
dépenses est dédiée aux salaires du personnel des différents paliers de gouvernement. Le taux d'emploi public au Canada se situe entre 19 et 20 % depuis une vingtaine d'années, après avoir passé les 20 années précédentes à un taux de 2 à 4 points de pourcentage supérieur à cette fourchette<sup>a</sup>.

Comme nous pouvons le constater au graphique 7, sur la période 1977-2018, l'emploi dans le secteur privé au Canada a connu des variations beaucoup plus importantes que dans le secteur public, autant à la hausse qu'à la baisse. Nous pouvons très bien voir l'effet des trois crises économiques sur la période. Fait à noter, les surcroûts de dépenses dans le secteur public en périodes de crise que nous avons pu observer au graphique 5 n'ont pas résulté en des phases d'embauche équivalentes dans le secteur public, puisque la plupart de ces dépenses ont été faites en paiements de transfert liés aux stabilisateurs automatiques ainsi qu'en infrastructures.

On peut ainsi constater au graphique 7 qu'entre 1977 et 1999, la variation annuelle des emplois de chacun des secteurs présente généralement des mouvements opposés. Quand les emplois du secteur privé chutent, les emplois du secteur public viennent la plupart du temps compenser partiellement cette variation par une hausse ou, à tout le moins, une stagnation. La deuxième période dénote une tendance différente, alors que les secteurs public et privé

a Il faut noter ici que ces pourcentages ne sont établis que sur les employés salariés du secteur public et ne tiennent pas compte des travailleurs et travailleuses autonomes rémunérés par le secteur public, comme les médecins.

Graphique 7

**Variation annuelle de l'emploi des secteurs public et privé (%), Canada, 1977-2018**

SOURCE : Statistique Canada, Tableau 14-10-0027-01.

connaissent des évolutions similaires. Si le secteur public a maintenu un niveau d'embauche relativement élevé sur la période 2000-2008 (2,5 % en moyenne), il a appliqué les freins suite à la crise de 2008 (1,2 % en moyenne). Autrement dit, les différents paliers de gouvernement se sont privés de ce levier important qu'est l'emploi public comme moteur de reprise économique.

### 2.2.2. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS DU SECTEUR PUBLIC

Décortiquons maintenant le secteur public pour étendre notre analyse à ses différentes composantes. Au sein du secteur public canadien, trois sous-secteurs se distinguent par leur importance, comprenant à eux trois près de 85 % de l'ensemble des emplois de ce secteur :

1. l'administration publique, aussi nommée « fonction publique », regroupe les employé-e-s des différents ministères, qu'ils travaillent dans un bureau ou soient affectés sur le terrain (25 % du secteur);
2. les soins de santé et l'assistance sociale (30 % du secteur);
3. les services d'enseignement (30 % du secteur).

Comme on peut le constater au graphique 8, entre 1987 et 2018, les soins de santé et l'assistance sociale, de même que les services d'enseignement, ont connu une progression substantielle de leur poids dans la population, alors que la fonction publique a plutôt connu une diminution marquée. Cet état de fait nous amène à nous questionner sur les dynamiques particulières à l'œuvre au sein de la fonction publique au Canada.

Le graphique 9 présente les données sur le nombre d'emplois dans la fonction publique par 100 000 habitant-e-s, ventilées par paliers de gouvernement, au cours des deux dernières décennies. Nous pouvons voir que le palier municipal a connu une augmentation beaucoup plus importante de personnel qu'aux niveaux fédéral ou provincial. À l'échelon fédéral, nous observons l'effet des coupes

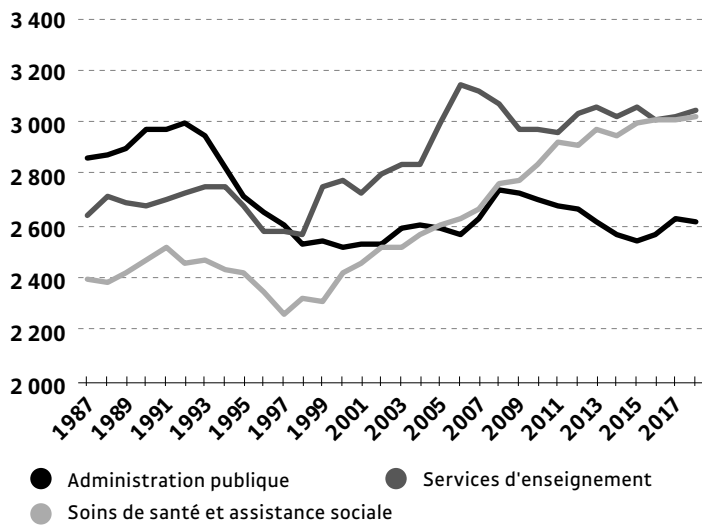
drastiques imposées par le gouvernement Harper, alors que près de 25 000 emplois ont été abolis en deux ans.

Depuis, l'effectif de la fonction publique fédérale est demeuré stable. Le palier provincial est pour sa part celui qui a connu la baisse d'effectifs la plus importante, liée aux différentes vagues d'austérité des 20 dernières années. Comme on peut le voir au graphique 10, la diminution des effectifs dans la fonction publique des différents paliers de gouvernement au cours de la période 2010-2018 a affecté toutes les provinces de façon similaire, à quelques exceptions près. Les provinces de l'Ouest, l'Ontario et le Québec sont les provinces qui ont connu les plus fortes baisses générales. La fonction publique des provinces maritimes a connu un sort plus mitigé, avec plusieurs reculs mais aussi quelques gains.

En résumé, bien que les emplois du secteur public représentent un outil intéressant de soutien à l'économie, grâce à la stabilité de ces emplois et aux bons salaires qu'ils offrent, les gouvernements des différents paliers au Canada ne s'en sont pas suffisamment servis au cours des deux dernières décennies, procédant même dans plusieurs cas à des coupes substantielles dans la fonction publique.

Graphique 8

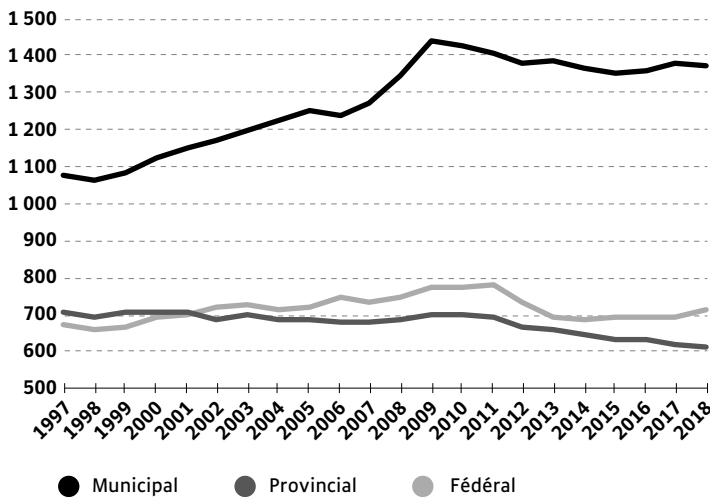
**Nombre d'emplois dans les trois principales industries du secteur public par 100 000 hab., Canada, 1987-2018**



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 14-10-0027-01.

Graphique 9

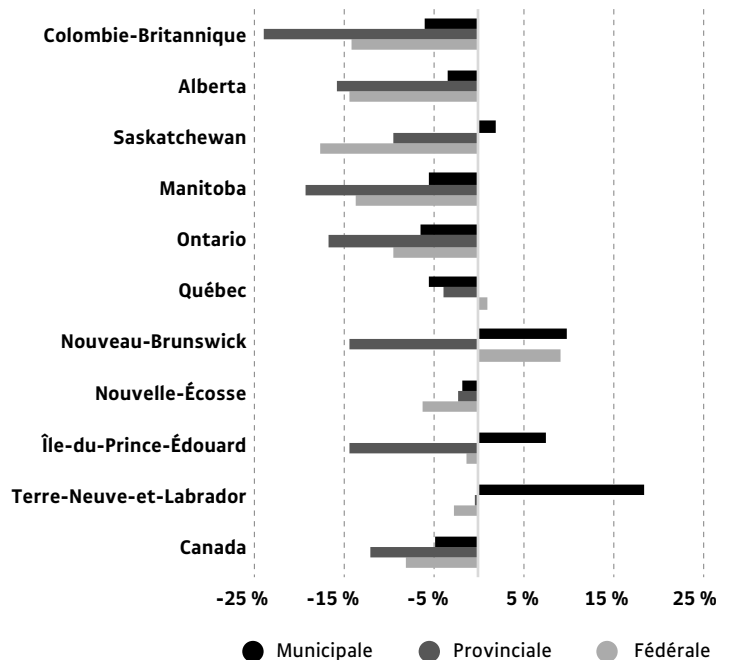
**Nombre d'employé-e-s de la fonction publique de chaque palier de gouvernement par 100 000 hab., Canada, 1997-2018**



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0489-01.

Graphique 10

**Évolution du nombre d'employé-e-s de la fonction publique au prorata de la population (%), par palier gouvernemental, Canada, 2010-2018**



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0489-01.



### 2.2.3. LE SECTEUR PUBLIC ET L'ACCÈS À L'EMPLOI

Maintenant que nous avons vu comment le secteur public au Canada peut être un facteur de prospérité économique, tant au niveau du PIB que des emplois, il est important de mentionner également comment le rôle d'employeur du secteur public peut favoriser une meilleure intégration au marché de l'emploi de populations qui y sont historiquement marginalisées. Nous faisons référence ici aux femmes et aux personnes faisant partie d'une minorité visible<sup>a</sup>.

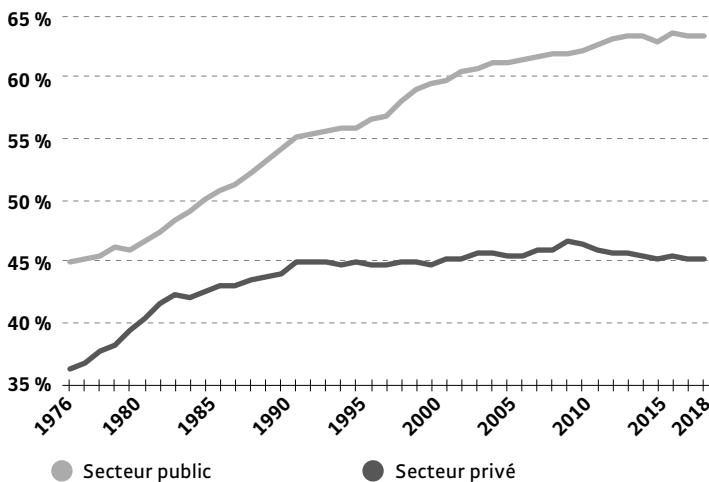
En ce qui concerne l'accès à l'emploi chez les femmes, le graphique 11 illustre les disparités frappantes qui persistent entre les secteurs public et privé. Les deux courbes de ce graphique illustrent la progression des femmes sur le marché du travail dans chaque cas. Entre 1976 et 2018, leur présence est passée de 36 à 45 % dans le secteur privé, et de 45 à 63 % dans le secteur public. Le secteur public canadien a connu un tournant en 1985, alors que la moitié de ses effectifs était composée de femmes. Cette surreprésentation des femmes dans le secteur public a permis

un rapprochement entre les taux d'emploi des hommes et des femmes au Canada, celui des femmes étant passé de 37 % en 1976 à 48 % en 2018.

De plus, les emplois occupés par les femmes dans le secteur public sont généralement de meilleure qualité que ceux qu'elles occupent dans le secteur privé, tant

Graphique 11

#### Proportion de femmes à l'emploi des secteurs public et privé (%), Canada, 1976-2018

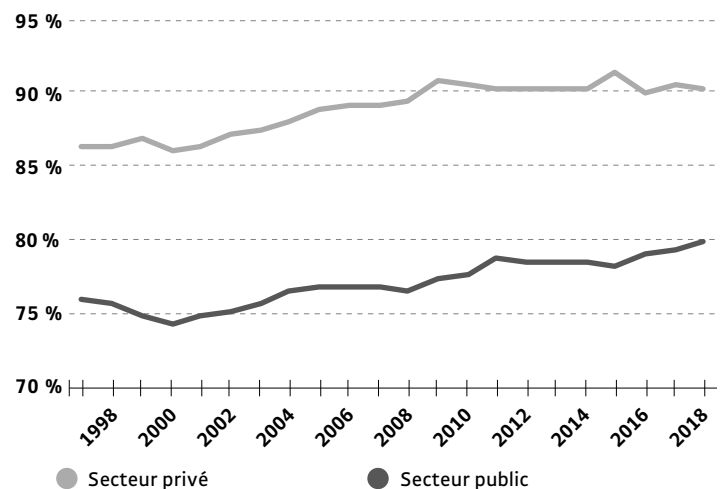


SOURCE : Statistique Canada, Tableau 14-10-0027-01.

<sup>a</sup> Le terme « minorité visible » ne sera utilisé dans ce document que lorsque des données de Statistique Canada concernant cette catégorie seront présentées. Statistique Canada détermine que « selon la Loi sur l'équité en matière d'emploi, on entend par minorités visibles les personnes, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche. Il s'agit principalement des groupes suivants : Chinois, Sud-Asiatique, Noir, Arabe, Asiatique occidental, Philippin, Asiatique du Sud-Est, Latino-Américain, Japonais et Coréen ». Statistique Canada, en ligne : [www.statcan.gc.ca/concepts/definitions/minority-minoriter-fra.htm](http://www.statcan.gc.ca/concepts/definitions/minority-minoriter-fra.htm).

Graphique 12

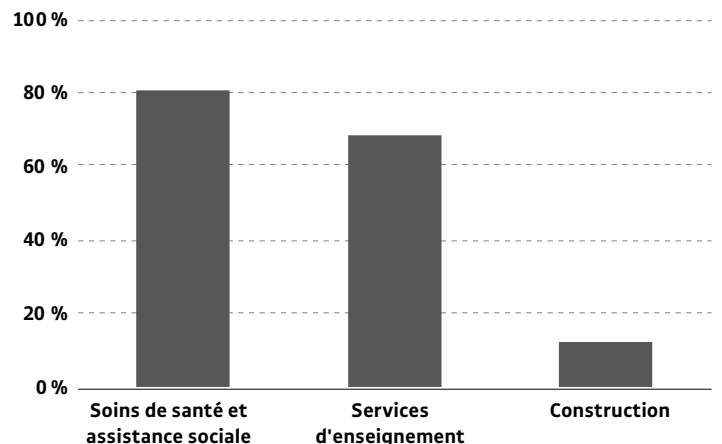
#### Ratio du salaire horaire moyen des femmes par rapport aux hommes, secteurs public et privé (%), Canada, 1997-2018



SOURCE : Statistique Canada, Enquête sur la population active, 2018, adaptée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) : Rémunération horaire moyenne des employés, résultats selon le sexe pour diverses caractéristiques de la main-d'œuvre de l'emploi et du milieu de travail, Québec, Ontario et Canada.

Graphique 13

#### Proportion de femmes à l'emploi des systèmes publics d'éducation et de santé et assistance sociale, de même que dans le secteur de la construction privé (%), Canada, 2018



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 14-10-0027-01.

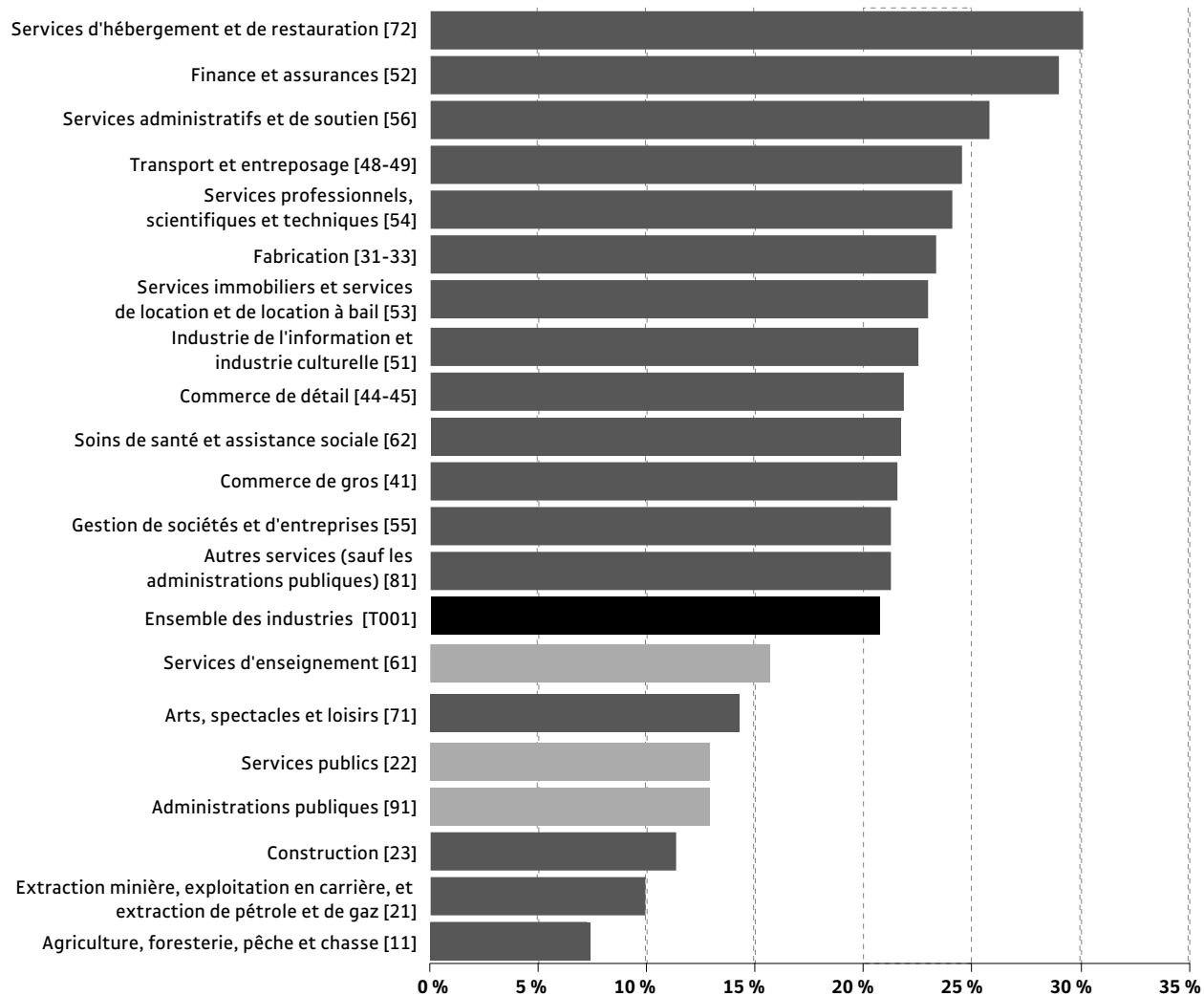
pour ce qui est de la rémunération que des conditions de travail. Le graphique 12 témoigne de ce fait en comparant l'écart général de rémunération horaire entre les hommes et les femmes dans chaque secteur au pays. Ainsi, la rémunération horaire des femmes est passée de 86 à 90 % de celle des hommes dans le secteur public au cours des deux dernières décennies, comparativement à une hausse de 76 à 80 % dans le secteur privé. Les deux secteurs ont connu une progression similaire de la situation salariale des femmes, mais l'écart entre les secteurs a persisté. Les femmes du secteur public connaissent donc une iniquité salariale moindre que dans le secteur privé.

Ces données sur l'emploi des femmes nous amènent également au constat, démontré dans une précédente étude<sup>18</sup>, que les compressions effectuées par les gouvernements dans les services publics en période d'austérité et les investissements massifs destinés à relancer l'économie après une telle crise ont habituellement pour effet de favoriser des industries à effectif majoritairement masculin et donc de nuire à la présence des femmes sur le marché du travail.

En effet, suite à la crise économique de 2008, la plupart des dépenses de relance des gouvernements ont privilégié les infrastructures plutôt que les services directs à la population. Le graphique 13 permet de constater la portée politique de ce genre de décision économique sur l'accès des femmes à l'emploi : alors que le secteur de la

Graphique 14

**Proportion de personnes issues de minorités visibles par industrie (%), Canada, 2015**



SOURCE : Statistique Canada — Recensement du Canada de 2016. Numéro 98-400-X2016360.

construction est composé à 88 % d'hommes, les systèmes publics de santé et assistance sociale comptent 81 % de femmes et les systèmes publics d'éducation en comptent 69 %, à l'échelle nationale.

En ce qui concerne l'accès à l'emploi des personnes issues de minorités visibles, le portrait est toutefois un peu moins reluisant, tel qu'on peut le voir au graphique 14. Environ 21 % de la main-d'œuvre canadienne font partie d'une minorité visible. Or, les industries associées au secteur public présentent un taux inférieur de personnes issues de minorités. Il apparaît donc que le secteur public canadien pourrait jouer un rôle plus important dans l'amélioration des conditions socioéconomiques de cette catégorie de la population. En effet, le salaire médian des personnes issues des minorités visibles à l'emploi du

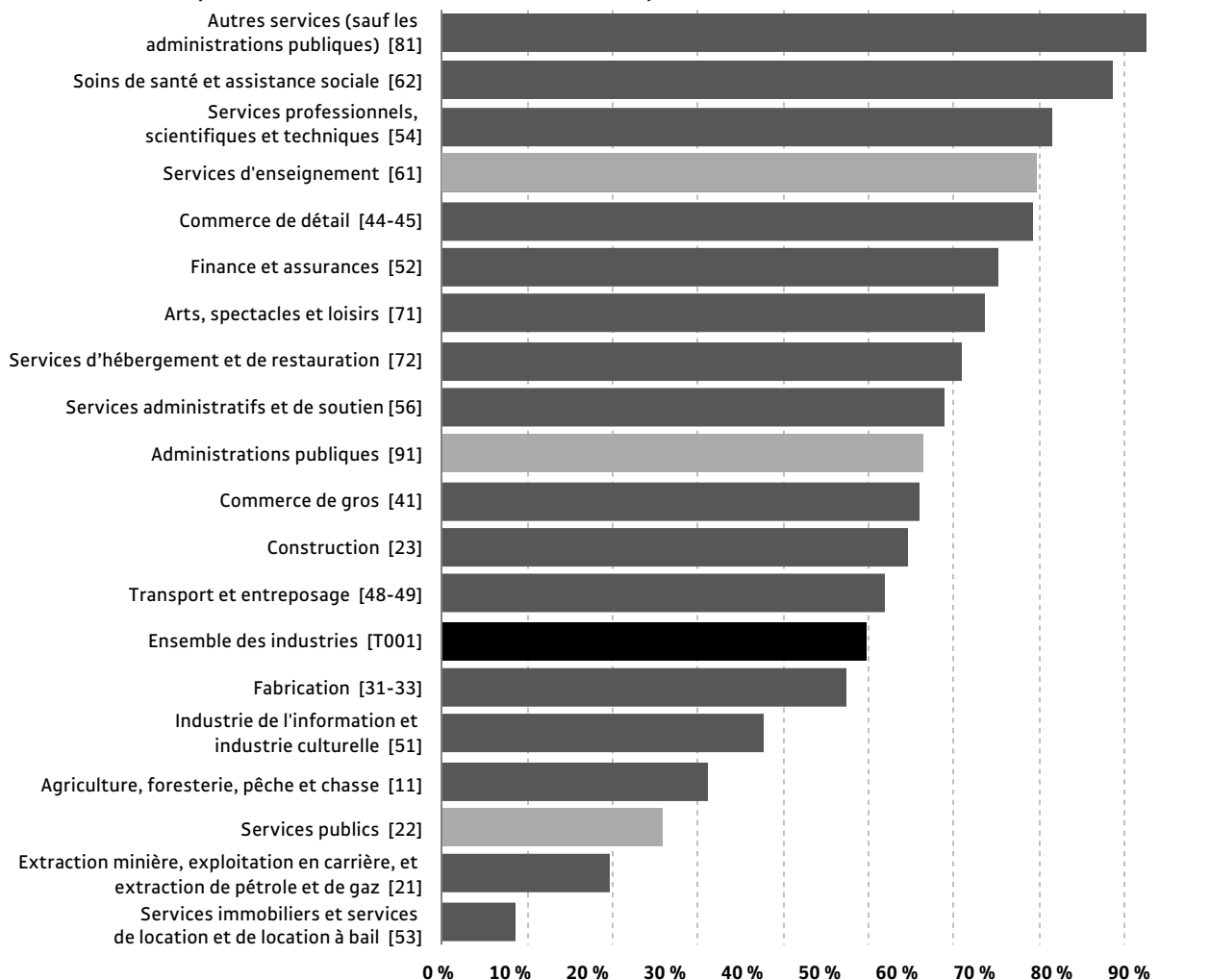
secteur public canadien est avantageux en regard des industries dominées par le secteur privé. Augmenter la proportion de ces personnes dans le secteur public aurait donc un impact significatif sur leurs conditions socioéconomiques.

### 3. Impact économique des dépenses du secteur public canadien

Nous avons vu comment les emplois dans le secteur public peuvent servir à soutenir l'économie régionale et provinciale. Il est possible d'estimer ce soutien économique dû au secteur public, et plus particulièrement à la fonction publique fédérale, à l'aide d'indicateurs quantitatifs.

Graphique 15

#### Part de la valeur ajoutée versée en salaires et traitements par industrie (%), Canada, 2015



SOURCE : Statistique Canada, Tableaux 98-400-X2016360 et 36-10-0401-01.

Les multiplicateurs d'entrées-sorties nationaux sont une méthode utilisée pour évaluer les effets directs, indirects et induits sur l'économie d'un « choc exogène<sup>a</sup> » dans la production d'une industrie donnée. On considère qu'un effet est direct lorsqu'il touche les besoins initiaux d'une industrie : par exemple, pour l'industrie de « l'exploitation pétrolière », les effets sur l'économie de l'extraction de la ressource du sol. Les effets indirects sont ceux liés aux industries connexes. Les effets induits mesurent pour leur part les changements dans la production de biens et services en réponse aux dépenses de consommation induites par les revenus des ménages. Dans le cas de l'industrie pétrolière, les effets de la construction de matériaux d'extraction seraient un effet indirect dans l'économie, tandis que l'achat de café par des employé-e-s du secteur minier serait un effet induit. Ces multiplicateurs d'entrées-sorties sont calculés par Statistique Canada et présentent les effets des sommes dépensées sur différentes composantes de l'économie, tels que le PIB ou l'emploi<sup>b</sup>.

### 3.1. IMPACT SUR LE PIB

Il est important de noter que l'analyse des effets multiplicateurs des dépenses dans l'économie s'appuie sur le fait que différents types de dépenses, dans diverses industries, ont différents types d'effets. Un dollar dépensé en salaire n'aura pas le même impact qu'un dollar dépensé en machinerie ou versé en profit, par exemple. Cela s'explique par le fait que le dollar payé en salaire va généralement être dépensé dans l'économie du pays, alors que la machinerie peut être importée et que les profits se transforment plus souvent en consommation de luxe importée, en épargne ou même en détournements dans des paradis fiscaux.

Règle générale, plus une industrie consacre une part importante de ses dépenses en salaires, plus l'effet multiplicateur de ses dépenses sera important. Cependant, plus certains salaires sont élevés, plus les chances sont grandes que ces salarié-e-s voudront thésauriser une partie de leur salaire, ce qui aurait un effet à la baisse sur les retombées économiques. On peut donc supposer que les emplois qui favorisent la classe moyenne ont un meilleur impact sur l'économie.

Le graphique 15 montre la proportion des dépenses de chaque industrie consacrée aux salaires et traitements au Canada en 2015. À l'exception des services publics, qui regroupent des infrastructures impliquant beaucoup de

capital fixe, les industries majoritairement associées au secteur public dépensent largement plus en salaires et traitements que la moyenne.

En ce qui concerne l'effet multiplicateur des dépenses dans chaque industrie, le graphique 16 révèle que les dépenses effectuées dans le secteur public ont un effet relatif plus grand sur le PIB que les dépenses effectuées dans le secteur des ressources naturelles<sup>c</sup>. En effet, pour chaque dollar dépensé par le secteur public, entre 1,09 et 1,28 \$ sont ajoutés à l'économie nationale, selon les industries. En contrepartie, chaque dollar dépensé dans le secteur des ressources naturelles provoque une croissance d'entre 0,93 et 1,08 \$ dans le PIB. Si l'on isole uniquement le secteur de la fonction publique fédérale, on remarque qu'il permet une hausse du PIB de 1,22 \$. Il s'agit d'un des plus importants ratios, alors que la moyenne pour l'ensemble des industries est de 1,05.

### 3.2. IMPACT SUR L'EMPLOI

Comme nous pouvons le voir au graphique 17, il est également possible de faire une analyse similaire des emplois créés pour chaque million de dollars de production par industrie. En moyenne, chacun de ces millions investis en production au Canada crée environ 10,32 emplois. Ce ratio se situe entre 5,60 et 12,84 dans les différentes industries des ressources naturelles. Dans les industries du secteur secondaire étudiées, ce ratio se situe entre 5,24 et 10,56. Dans le cas de l'administration publique, le nombre se situe plutôt entre 9,56 et 19,51 selon le secteur public en cause. Pris isolément, le secteur de la fonction publique fédérale, sur lequel le gouvernement fédéral a le plus de contrôle, crée 10,90 emplois par million de dollars investi en production au Canada. En somme, ces données indiquent que les investissements dans l'administration publique créent généralement plus d'emplois que ceux des industries associées aux secteurs primaire et secondaire. Elles contredisent également cette idée reçue voulant que le secteur public soit moins efficace que le secteur privé, puisque le secteur public surpasse une fois de plus la moyenne canadienne.

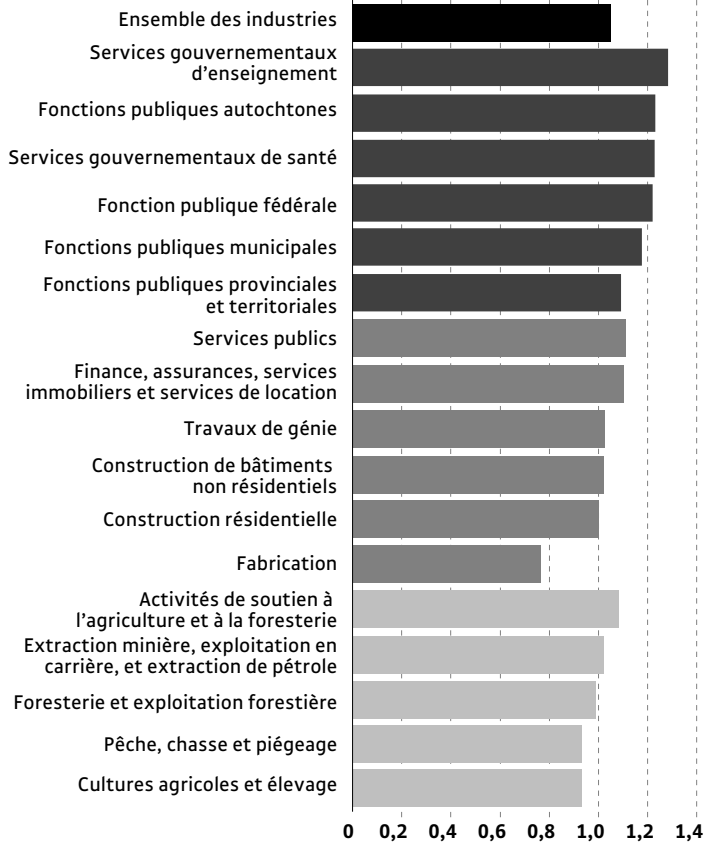
a Il s'agit des effets de l'ajout ou du retrait d'un produit dans un secteur particulier.

b Notons que les données qui nous permettront de calculer ces multiplicateurs d'entrées-sorties reflètent des activités industrielles de 2014.

c Noter que pour faciliter la lecture du texte et des graphiques, nous avons modifié les noms de certaines industries telles qu'utilisées par Statistique Canada. Ainsi l'industrie « Autres services de l'administration publique fédérale (GS911) » est désignée comme étant « Fonction publique fédérale », « Autres services des administrations publiques provinciales et territoriales (GS912) » comme étant « Fonctions publiques provinciales et territoriales », « Autres services des administrations publiques municipales (GS913) » comme étant « Fonction publique municipale » et « Autres services des administrations publiques autochtones (GS914) » comme étant « Fonction publique autochtone ».

Graphique 16

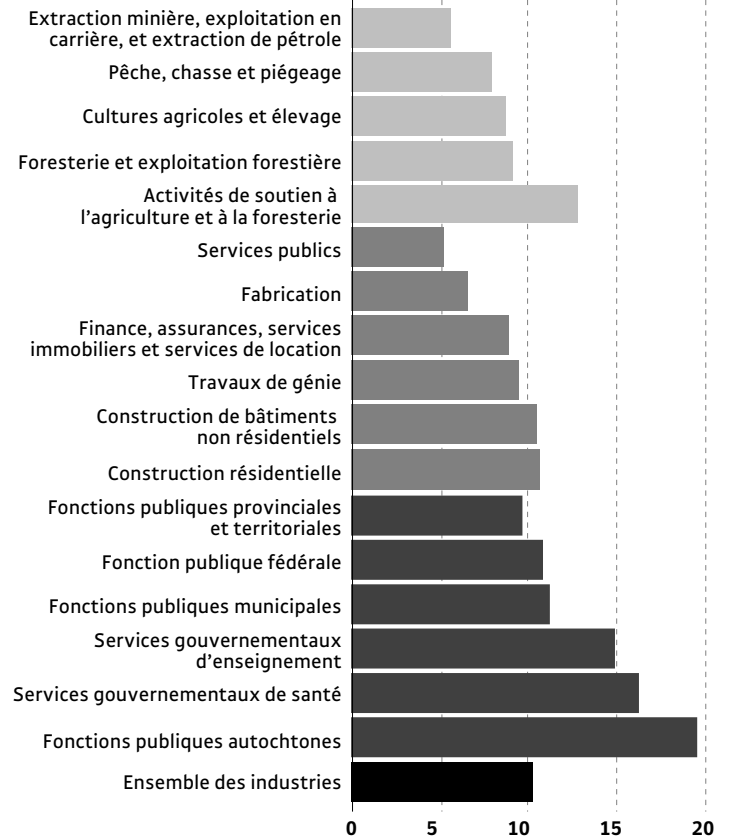
**Effets directs, indirects et induits de M\$ de production sur le PIB de base par industrie, Canada, 2015**



SOURCES : Statistique Canada, *Multiplicateurs d'entrées-sorties nationaux 2015*, Niveaux sommaires, Division des comptes des industries, calcul des auteurs.

Graphique 17

**Nombre d'emplois directs, indirects et induits créés par M\$ de production par industrie, Canada, 2015**



SOURCES : Statistique Canada, *Multiplicateurs d'entrées-sorties nationaux 2015*, Niveaux sommaires, Division des comptes des industries, calcul des auteurs.

**4. Un exemple d'usage raisonné des emplois publics dans le développement économique du pays : le cas de la fonction publique canadienne**

Les dépenses dans le secteur public ont un effet bénéfique sur l'économie canadienne. Or, comme nous l'avons vu au graphique 10, les coupes de 2011 ont été particulièrement importantes dans la fonction publique fédérale. Il est de notre avis que si le gouvernement canadien envisageait de créer de nouveaux emplois dans la fonction publique, il devrait le faire de manière à favoriser la résilience économique des différentes provinces et territoires du pays.

Le graphique 18 montre comment chaque dollar de dépenses dans la fonction publique fédérale affecte l'économie de chaque province et territoire. Les provinces où cet effet est le plus important sont l'Alberta et la

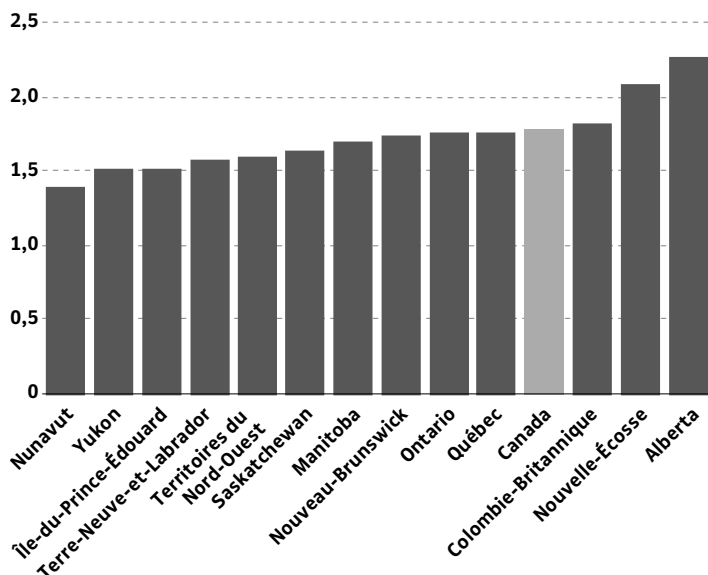
Nouvelle-Écosse, où chaque million de dollars dépensé dans la fonction publique a des répercussions respectives de 2,26 M\$ et 2,07 M\$, alors que la moyenne au Canada est de 1,77 M\$.

Sans surprise, les bénéficiaires en termes de création d'emplois suivent des tendances similaires. C'est ce qu'on voit au graphique 19. On y présente l'effet de chaque emploi supplémentaire dans la fonction publique fédérale en emplois directs, indirects et induits selon les provinces ou territoires. Les dépenses associées à un emploi donné auront des répercussions différentes dans chaque province ou territoire. Cela s'explique, entre autres, par les types de consommation des ménages, la structure industrielle des différentes provinces et les stratégies d'épargne des salarié-e-s.

L'analyse du graphique précédent illustre comment, au Canada, chaque emploi équivalent temps complet (ETC) supplémentaire participe en moyenne à la création de 1,91

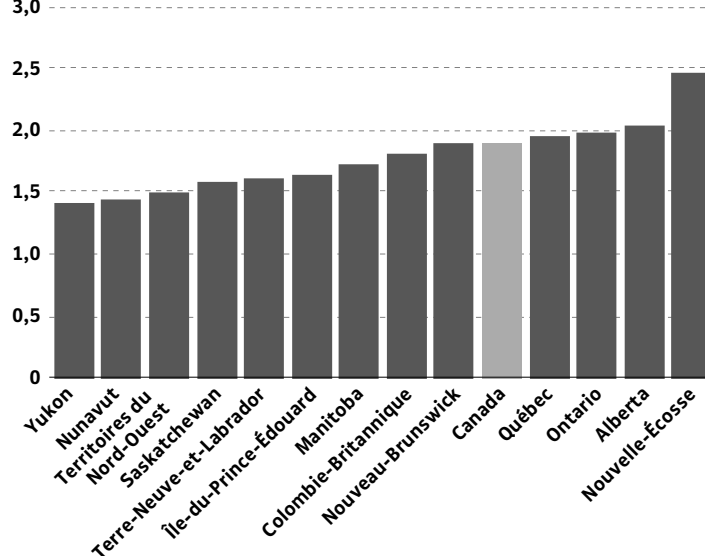
Graphique 18

**Effet multiplicateur de chaque M\$ investi dans la fonction publique fédérale sur le PIB des provinces et territoires**



Graphique 19

**Effet multiplicateur de 1 nouvel emploi (ETC) dans la fonction publique fédérale, selon les provinces et territoires**



**SOURCE :** Statistique Canada, *Modèle interprovincial d'entrées-sorties 2015*, Secteur GS911A00, Multiplicateur de type II, 17 juin 2019.

**SOURCE :** Statistique Canada, *Modèle interprovincial d'entrées-sorties 2015*, Secteur GS911A00, Multiplicateur de type II, 17 juin 2019.

emploi. Ce ratio est plus élevé dans certaines provinces. Une fois de plus, les provinces de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta sont celles où les dépenses dans la fonction publique fédérale ont le plus grand impact. Les ratios de création d'emplois indirects pour chaque nouvel emploi ETC pour ces provinces sont respectivement de 2,46 et 2,04.

La création d'emplois dans la fonction publique a un effet positif sur l'économie canadienne et provinciale, quelle que soit la province observée. Il est donc faux, encore une fois, d'affirmer que les dépenses dans la fonction publique canadienne n'ont pas d'impact économique. En ce sens, le gouvernement canadien peut, selon les besoins de différentes provinces et territoires, répartir ses embauches dans la fonction publique de façon stratégique afin de soutenir une économie régionale en difficulté.

À la lecture du graphique 20, qui compare le nombre d'emplois en ETC par 100 000 habitant·e·s par province, nous pouvons supposer que le gouvernement canadien utilise déjà cet outil.

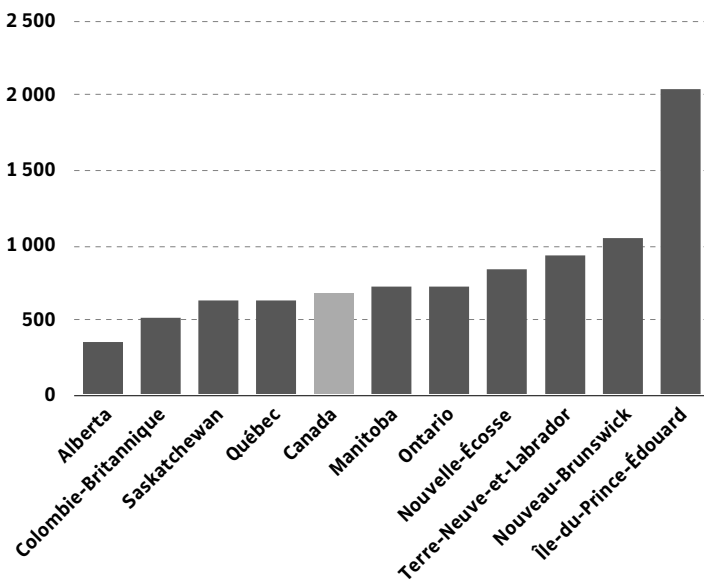
En effet, on remarque que toutes les provinces maritimes présentent une proportion de fonctionnaires fédéraux par habitant·e·s supérieure à la moyenne canadienne. Or, ce sont également celles qui ont le PIB par habitant le plus faible<sup>19</sup>. Cela tend à démontrer que le gouvernement fédéral soutient en partie l'économie de ces provinces par l'utilisation de sa fonction publique.

On observe également que la plus faible proportion d'emplois de la fonction publique fédérale se trouve en Alberta. L'économie de cette province connaît une faible diversité industrielle, alors qu'environ 32 % de son PIB provient de l'industrie du pétrole<sup>a</sup>. La chute du prix de cette ressource en 2015 a d'ailleurs plongé la province dans une grave récession. Dans un contexte où les changements climatiques nous pressent de trouver des stratégies de sortie du pétrole, diversifier l'économie de l'Alberta devrait devenir une priorité. L'embauche de fonctionnaires dans cette province pourrait alors être envisagée comme une manière d'y parvenir.

a Environ 10 % des emplois et 30 % du PIB de l'Alberta proviennent de l'industrie du pétrole. Source : Statistique Canada, Tableau 36-10-0402-01.

Graphique 20

### Nombre d'emplois (ETC) dans la fonction publique fédérale par 100 000 hab. en 2015, Canada



**SOURCES :** Statistique Canada, *Modèle interprovincial d'entrées-sorties 2015*, Secteur GS911A00, Multiplicateur de type II, 17 juin 2019, Statistique Canada, *Estimations démographiques annuelles : Canada, provinces et territoires 2018*, 25 janvier 2019, Tableau I-1.1, calcul des auteurs.

## Conclusion

Les données sur les dépenses et l'emploi du secteur public canadien indiquent que ce dernier a toujours un poids important dans l'économie du pays, mais que celui-ci tend à se réduire depuis un peu plus d'une vingtaine d'années. Cela s'explique principalement par la diminution relative des emplois dans la fonction publique, notamment au niveau fédéral.

L'économie canadienne aurait donc intérêt à ce que le gouvernement fédéral procède à des embauches dans son administration. Les quelque 25 000 emplois coupés à ce chapitre par l'administration Harper en 2011 n'ont toujours pas tous été réintroduits, ce qui participe à maintenir l'évolution de l'effectif de la fonction publique fédérale en deçà de celle de la population canadienne.

Il est à noter que l'argent dépensé dans la fonction publique a des impacts plus grands sur l'emploi et le PIB dans les provinces qui ont une plus faible diversité industrielle, comme l'Alberta et les provinces maritimes. D'un point de vue économique, investir dans ces provinces permettrait d'augmenter leur résilience et pourrait faire partie d'une stratégie de transition hors des énergies fossiles.

En somme, les emplois du secteur public ne sont pas des dépenses qui plombent l'économie. Bien au contraire, ces emplois participent à la création d'un contexte social propice à la croissance ; ils favorisent la stabilité des cycles économiques, augmentent la mixité industrielle des régions non urbaines, permettent de maintenir une classe moyenne forte et aident à réduire les iniquités salariales persistantes entre les sexes. Ils permettent également aux personnes issues des minorités visibles d'obtenir des emplois bien rémunérés, même si la situation appelle encore des efforts pour assurer leur représentation. Il est temps que nos gouvernements prennent acte de ces nombreux bienfaits et qu'ils réinvestissent dans ce secteur névralgique.

## Notes de fin

---

- 1 LAVOIE, Marc, *L'économie postkeynésienne*, Paris, La Découverte, 2004, p. 77.
- 2 OCDE, *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse*, 2019, p. 22.
- 3 Statistique Canada, Tableau 38-10-0235-01.
- 4 LEIGH, Daniel, PESCATORI, Andrea and Jaime GUAJARDO, *Expansionary Austerity New International Evidence*, 2011, Online, [www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25021](http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25021).
- 5 *Ibid.*, p. 41.
- 6 BLANCHARD, Olivier et Daniel LEIGH, « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », *The American Economic Review*, 2013.
- 7 FORTIN, Pierre, « Avant tout, la politique budgétaire doit soutenir la reprise », *Télescope*, vol. 20, n° 1, 2014, [www.telescope.enap.ca/Télescope/docs/Index/Vol\\_20\\_no\\_1/Tel20\\_no1\\_Fortin.pdf](http://www.telescope.enap.ca/Télescope/docs/Index/Vol_20_no_1/Tel20_no1_Fortin.pdf), p. 122.
- 8 FAGGIO, G., « Relocation of Public Sector Workers : Evaluating a Place-based Policy », 0155, Spatial Economics Research Centre, LSE, 2014, p. 6, en ligne, [ideas.repec.org/p/cep/sercdp/0155.html](http://ideas.repec.org/p/cep/sercdp/0155.html).
- 9 *Ibid.*, p. 6.
- 10 *Ibid.*, p. 12.
- 11 *Ibid.*, p. 3.
- 12 LE GOFF, Philippe, « Délocalisation des fonctionnaires fédéraux vers les régions », Division de l'économie du Service d'information et de recherche parlementaires du Canada, 31 mars 2006, 19 pages.
- 13 *Ibid.*, p. 4.
- 14 *Ibid.*
- 15 MARTIN, Ron, « Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks », *Journal of Economic Geography*, vol. 12, n° 1, janvier 2012, p. 1-32.
- 16 *Ibid.*, p. 17.
- 17 Voir DUMÉNIL, Gérard et Dominique LÉVY, *The crisis of Neoliberalism*, Harvard University Press, 2011; HARVEY, David, *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, 2005; PINEAULT, Éric, « Neoliberalism as class struggle », *Orchestrating Austerity*, D. Bains et S. McBride (éd.), Halifax, Fernwood, 2014.
- 18 COUTURIER, Eve-Lyne et Simon TREMBLAY-PEPIN, *Les mesures d'austérité et les femmes : analyse des documents budgétaires depuis novembre 2008*, IRIS, mars 2015, 55 pages.
- 19 Statistique Canada, *Aperçus économiques*, « Croissance du revenu par habitant dans les provinces depuis 1950 », 11-626-X, 23 mai 2019.



Institut de recherche  
et d'informations  
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514.789.2409 • [iris-recherche.qc.ca](http://iris-recherche.qc.ca)

Imprimé ISBN 978-2-924727-73-7

PDF ISBN 978-2-924727-74-4

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.