

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS EN PERSPECTIVE

L'effectif public total

L'Observatoire de l'administration publique, automne 2012

TABLE DES MATIÈRES

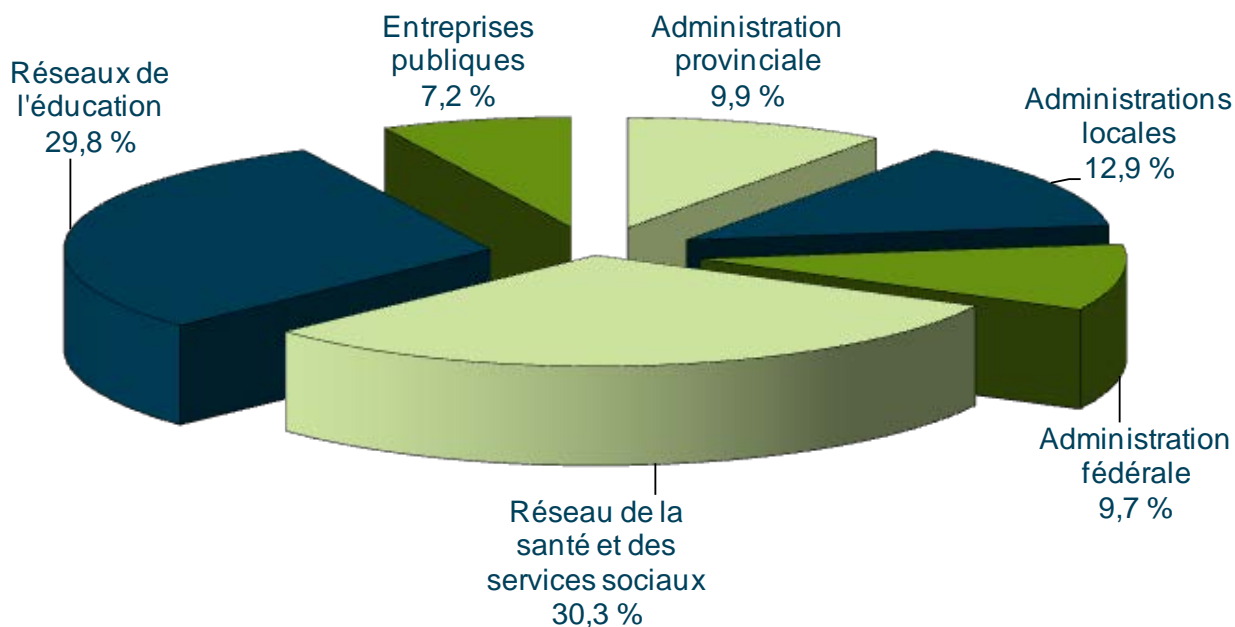
1.	Description de la situation actuelle.....	2
1.1	Répartition de l'effectif public au Québec par composante en 2010	2
1.2	Mesure de l'effectif public, des résultats multiples et peu explicites.....	2
2.	Évolution de la taille de l'effectif public au Québec.....	3
2.1	De 1960 à 1980, vingt années d'expansion soutenue du secteur public québécois.....	4
2.2	De 1980 à la moitié des années 1990, le statu quo malgré la montée en puissance des thèses néolibérales	5
2.3	Au cours des années 1990, une rationalisation budgétaire de la taille de l'effectif public.....	5
2.4	Depuis le début des années 2000, une évolution hétérogène selon les secteurs	5
	Bibliographie	6

1. DESCRIPTION DE LA SITUATION ACTUELLE

1.1 Répartition de l'effectif public au Québec par composante en 2010

Les réseaux de l'éducation et le réseau de la santé et des services sociaux totalisent 60,1 % des employés publics travaillant sur le territoire québécois. Le personnel du secteur public au Québec est majoritairement spécialisé dans la prestation d'un service public particulier, alors que le tiers de ce personnel remplit des missions publiques générales et multisectorielles. Par ailleurs, selon le Système de gestion financière de Statistique Canada, seule source de données permettant de comparer les données de l'ensemble de l'effectif public au Québec¹, l'administration publique provinciale représente 9,9 % de l'emploi public au Québec. Cet effectif est en diminution par rapport à l'année 2000 où il était de 12,0 %. Il est intéressant de noter que cette proportion est très proche de la proportion de titulaires du statut de fonctionnaire au sein de l'effectif du secteur public québécois².

L'effectif public au Québec en 2010



Source : Statistique Canada, E-STAT, Tableau 183-0002, Emploi du secteur public en équivalent personne et en moyenne annuelle calculée, au 20 décembre 2011.

1.2 Mesure de l'effectif public, des résultats multiples et peu explicites

Pour les gestionnaires, la mesure de l'effectif public sert soit à déterminer la part des crédits budgétaires que requièrent les dépenses de personnel, soit à définir la taille des populations

¹ Pour plus de détails sur le mode de comptabilisation et l'univers statistique du SGF, consulter dans le présent site la note méthodologique sur l'effectif public.

² Cette proportion varie selon la prise en compte ou non dans le calcul du personnel relevant du gouvernement fédéral. Voir Pierre Bernier, « Identité et modernité de la Fonction publique québécoise », p. 2-12.

d'employés visées par les négociations collectives dans le secteur public, soit à cibler les besoins de main-d'œuvre pour couvrir l'ensemble des services relevant de leur secteur d'activité. Les différents objectifs poursuivis par les autorités chargées de cette mesure expliquent la diversité des données obtenues. Le tableau suivant collige plusieurs types de données, ce qui justifie la nécessité de bien connaître l'univers statistique auquel celles-ci renvoient.

L'FFECTIF DU SECTEUR PUBLIC QUÉBÉCOIS SELON DIFFÉRENTS MODES DE COMPTABILISATION, 2009-2010*		
Composante du secteur public	En ETC	Nombre de personnes à l'emploi
Fonction publique québécoise	68 218	87 512
Réseau de l'éducation**	139 887	221 719
Réseau de la santé et des services sociaux	205 384	249 089
Total	413 489	558 320

Sources : Secrétariat du Conseil du trésor, *L'effectif de la fonction publique au Québec 2009-2010*; Secrétariat du Conseil du trésor, *Effectif, masse salariale et rémunération globale des secteurs public et parapublic*.

* Les données qui concernent la fonction publique québécoises sont celles pour l'année financière 2009-2010. Pour le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux les données présentées sont celles de juillet 2009.

** Le réseau de l'éducation tel que présenté comprend les commissions scolaires et les collèges publics. Il ne comprend donc pas le réseau universitaire.

2. ÉVOLUTION DE LA TAILLE DE L'FFECTIF PUBLIC AU QUÉBEC

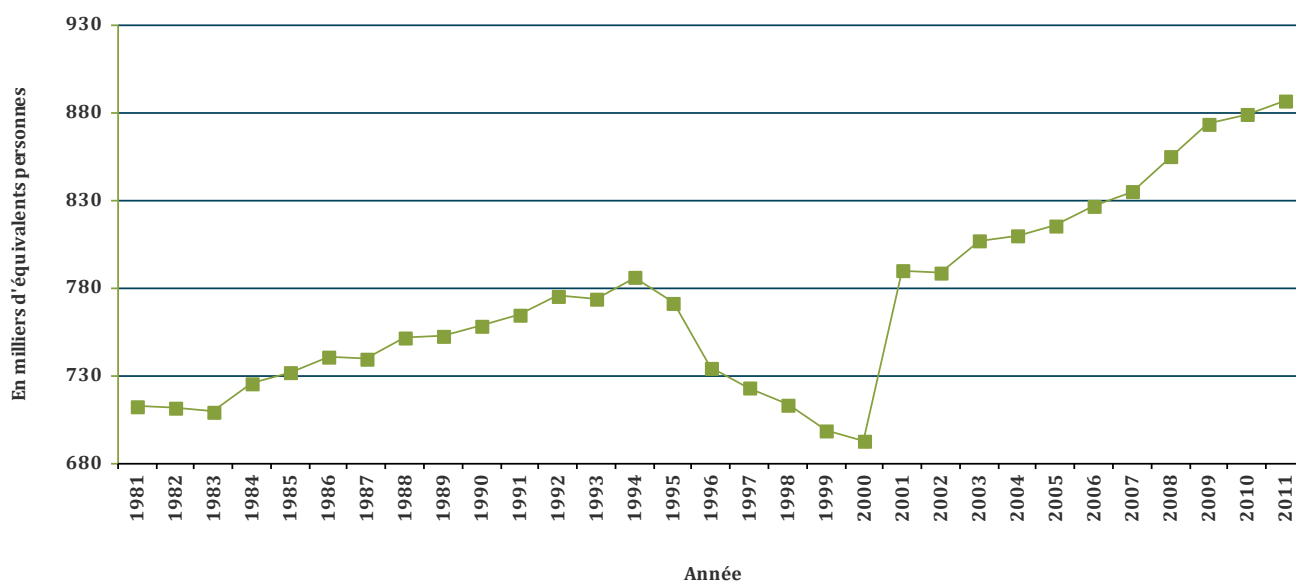
L'élaboration d'une série chronologique fiable sur une longue période se heurte de nombreuses difficultés dues à :

- la comptabilisation à des dates différentes, généralement au 1^{er} juillet ou au 31 mars;
- la comptabilisation en moyenne annuelle, ou à une date donnée;
- des changements dans la définition de certains groupes d'emploi et dans la méthode de comptabilisation;
- l'absence d'une source d'information unique.

Compte tenu de ces difficultés, l'utilisation des données de Statistique Canada produites en fonction des normes du Système de gestion financière est recommandée bien qu'elle doive être entourée de certaines précautions. En effet, les données de Statistique Canada ne permettent pas de comparer dans le temps l'évolution de l'effectif public au Québec, et ce, en raison d'une rupture entre 2000 et 2001 sur la méthode appliquée dans une des enquêtes utilisées pour produire les données relatives à l'effectif public³.

³ À la suite de modifications apportées à l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH), les données du tableau 183-0002 de ESTAT sont désaisonnalisées après 2001, alors que les données de 2000 et des années antérieures sont des données brutes.

L'ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF PUBLIC AU QUÉBEC DE 1981 À 2011



Source : Statistique Canada, E-STAT, Tableau 183-0002 (Emploi du secteur public en équivalent personne et en moyenne annuelle calculée) au 1^{er} octobre 2012. Pour l'année 2011, seules les données des mois de janvier à mars sont disponibles. La moyenne a donc été calculée uniquement pour cette période.

Cette modification de la méthode de comptabilisation explique en partie l'important écart entre 2000 et 2001 du nombre d'équivalents-personne rémunérés par une entité publique au Québec. Toutefois, à la suite de l'observation des séries chronologiques pour d'autres provinces dont les données devraient être biaisées de manière similaire, il s'avère que l'augmentation de l'effectif public au Québec entre 2000 et 2001 a été plus importante que dans le reste du Canada. En raison de ces difficultés, l'analyse de l'évolution historique se limite à présenter les moments de rupture. Depuis les années 1960, le secteur public québécois a connu une forte croissance qui se structure en quatre étapes majeures⁴.

2.1 De 1960 à 1980, vingt années d'expansion soutenue du secteur public québécois

Lors de la Révolution tranquille, l'effectif public a crû de façon soutenue : celui des ministères et des organismes a augmenté, de 1961 à 1980, à un taux moyen annuel de 4,2 %, passant de 37 900 à 82 400 employés réguliers et occasionnels⁵. Cette étape d'expansion est l'une des manifestations, au cours de ces deux décennies, du passage d'un « État minimal », prônant le laisser-faire, à un État plus institutionnalisé, actif notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'assistance sociale et du développement économique. Elle est particulièrement marquée dans le secteur des entreprises publiques. La nationalisation de l'électricité en 1963 et la mise en œuvre consécutive de vastes projets hydroélectriques ont entraîné une nette

⁴ Pour plus de détails, voir également Louis Côté, « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », p. 2-6.

⁵ Statistique Canada, *Effectifs du gouvernement fédéral au Canada et du gouvernement provincial au Québec, 1961-2000*, cité par André Gélinas, *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*, p. 74.

augmentation de l'effectif des entreprises publiques qui est passé de 16 180 en 1961 à 43 700 en 1980⁶. Par ailleurs, on peut souligner qu'au Québec « le nombre d'employés des entreprises publiques a toujours été inférieur à la moitié de celui des ministères et des organismes, alors qu'au palier fédéral les entreprises du gouvernement ont eu un effectif presque équivalent à celui des ministères et organismes⁷ ».

2.2 De 1980 à la moitié des années 1990, le statu quo malgré la montée en puissance des thèses néolibérales

De 1981 à 1994, le secteur public au Québec a continué de croître, mais à un rythme beaucoup plus modéré (+0,7 % par an en moyenne) que durant les années 1960 et 1970. Au cours de ces années, l'emploi dans le secteur public a augmenté au même rythme que dans l'ensemble de l'économie; il y a donc eu stagnation de la taille de l'État en tant qu'employeur. Dans le contexte du retrait de l'intervention étatique dans les pays de l'OCDE, cette stagnation témoigne d'une certaine résilience du secteur public québécois à l'égard de la mise en œuvre d'un programme de réduction de la taille de l'État⁸. Durant une période qui a été marquée par deux campagnes référendaires sur la souveraineté du Québec, des contraintes financières croissantes et la popularité des thèses néolibérales, la concurrence entre les deux ordres de gouvernement constitue l'une des hypothèses expliquant le relatif maintien de l'emploi public au Québec.

2.3 Au cours des années 1990, une rationalisation budgétaire de la taille de l'effectif public

À l'issue du Sommet socioéconomique de 1996, une politique d'austérité budgétaire a été imposée aux finances publiques du gouvernement du Québec. Face à une conjoncture économique difficile, notamment en raison de la croissance du taux de chômage et de l'endettement public ainsi que de la diminution des transferts fédéraux, le gouvernement a choisi la réduction de sa masse salariale comme l'un des leviers permettant d'atteindre l'équilibre budgétaire. Une politique d'incitation aux départs volontaires a été mise en place, ce qui a entraîné plus de 33 000 départs en 1997-1998 et 1998-1999, soit deux fois plus que prévu. Le réseau de la santé et des services sociaux est celui qui a été le plus touché par ces restrictions budgétaires : son effectif en équivalents temps complet est ainsi passé de 174 200 en 1993 à 159 300 en 1997. Les réseaux des commissions scolaires et des collèges ont connu, quant à eux, une diminution beaucoup plus modérée de leurs effectifs, passant de 128 900 en 1992 à 123 950 en 1997⁹.

2.4 Depuis le début des années 2000, une évolution hétérogène selon les secteurs

À la suite d'une augmentation du nombre d'employés publics au début des années 2000, conséquence d'un effet de rééquilibrage relatif aux suppressions de postes des années 1990, à la création de nouveaux services publics (notamment les centres de la petite enfance) et à l'augmentation de l'effectif de la fonction publique québécoise sous le gouvernement Landry, on

⁶ De 1962 à 1963, du fait de la nationalisation, le nombre d'employés des entreprises publiques est passé de 8 031 à 13 248.

⁷ André Gélinas, *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*.

⁸ Cela est manifeste dans le peu de suivi des rapports Fortier et Gobeil ainsi que dans le cas de l'avortement de la politique de « réalignement » des années 1992-1994.

⁹ André Gélinas, *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*, p. 392.

assiste, depuis 2003, à une évolution du nombre d'employés publics fortement différenciée selon les secteurs : l'effectif de l'administration publique provinciale selon les termes du Système de gestion financière de Statistique Canada est en diminution, conformément aux objectifs de réduction de la taille de l'État préconisés par le gouvernement Charest depuis 2004; celui des entreprises publiques est également à la baisse alors qu'en revanche on observe des augmentations plus ou moins importantes pour les administrations fédérale et locales ainsi que pour les organismes de la santé et ceux de l'éducation. Autrement dit, si le gouvernement libéral, au pouvoir depuis 2003, réussit à diminuer la taille de la fonction publique québécoise, ceci s'accompagne d'une augmentation de la taille d'autres administrations publiques et ultimement d'une croissance nette de l'emploi public depuis 2003.

BIBLIOGRAPHIE

BERNIER, Pierre (2003). « Identité et modernité de la Fonction publique québécoise », *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, p. 2-12.

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE DU QUÉBEC (2009). *Profil de localisation de l'effectif, des dirigeants, des bureaux centraux des ministères et des sièges sociaux des organismes gouvernementaux*, Québec, Commission de la capitale nationale du Québec.

CÔTÉ, Louis (2003). « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 2, p. 2-6.

GÉLINAS, André (2002). *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval.

GOW, James Iain (1994). « La gestion des ressources humaines dans une période de compressions budgétaires : la fonction publique du Québec de 1981 à 1991 », dans Robert Bernier et James Iain Gow (dir.), *Un État réduit?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 75-100.

LAFORÉST, Rachel et Susan PHILLIPS (2001). « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : À la croisée des chemins au Québec et au Canada », *Politique et Sociétés*, vol. 20, n° 2-3, p. 37-68.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005). « L'emploi public, enjeu des démocraties modernes », série « Le Québec dans le monde » réalisée en collaboration avec *Le Soleil*, 17 octobre, p. A17, [en ligne], <http://www.observatoire.enap.ca/>

PETERS, Joseph (1999). *An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, 77 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2009). *Effectif, masse salariale et rémunération globale des secteurs public et parapublic*, [en ligne], http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/images/negos/role_instances/Tableau_Nego.pdf

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2009). *Effectif en ETC par statut d'emploi et secteur de 1997-1998 à 2007-2008*, [en ligne],

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/ress_humaine/effectif/statut97_06.pdf

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2010). *L'effectif de la fonction publique au Québec 2008-2009*, [en ligne],
http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publicque/Portrait_EFFECTIF_2008-2009_WEB.pdf

SWIMMER, Gene (dir.) (2001). *Public Sector Labour Relations in an Era of Restraint and Restructuring*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, 227 p.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à etat.quebecois@enap.ca

Diffusion autorisée par Les publications du Québec.

Certaines données présentées dans ce document sont issues de Statistique Canada par extraction de la banque de données ESTAT, sous-produit de CANSIM. La publication sur ce site des séries chronologiques de CANSIM est partielle et l'équipe de recherche y a apporté une plus-value par le calcul d'indicateurs. Pour en savoir plus, visitez : <http://www.statcan.gc.ca/estat/intro-fra.htm>

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada, 2012

ISBN 978-2-923008-35-6 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2012