

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Comment la rémunération de la fonction publique maintient la croissance des salaires à un niveau élevé au Canada

Par Randall Bartlett, directeur principal de l'économie canadienne

Faits saillants

- ▶ La croissance des salaires s'est de nouveau accélérée en mai 2024, malgré la hausse du taux de chômage et la croissance modeste du PIB réel. Ce constat amène une question : qu'est-ce qui maintient la croissance des salaires à un niveau aussi élevé au Canada?
- ▶ Lorsque l'on creuse dans les données, on constate que le secteur public contribue de façon démesurée à la croissance des salaires. En effet, les salaires horaires sont non seulement déjà élevés dans le secteur public, mais ils ont considérablement augmenté à l'issue des récentes négociations avec les syndicats, et les embauches connaissent une progression importante.
- ▶ La rémunération dans la fonction publique fédérale se démarque particulièrement lorsqu'on la compare aux autres paliers de gouvernement et au secteur privé, et ce, sur le plan tant de la croissance que des niveaux des salaires. À cela s'ajoute une embauche soutenue – supérieure aux prévisions – par le gouvernement fédéral, ce qui fait que la tendance actuelle ne risque pas de changer de sitôt.
- ▶ Que signifie pour la Banque du Canada (BdC) cette croissance élevée des salaires dans le secteur public fédéral? Probablement rien de majeur. La BdC focalisera vraisemblablement son attention sur la rémunération dans le secteur privé, qui est davantage liée au cycle économique. De ce côté, les choses vont dans la bonne direction : les taux d'intérêt encore élevés contribuent à freiner l'inflation et la croissance des salaires dans le privé.

L'Enquête sur la population active (EPA) de mai dernier affiche une nouvelle accélération de la progression des salaires sur 12 mois, ce qui a fait sourciller plusieurs observateurs. Cela survient malgré une autre hausse du taux de chômage, au moment où le rythme de croissance de la population continue de surpasser celui des embauches. Avec le ralentissement de la croissance du PIB réel, de l'inflation et du marché du travail, la question se pose : qu'est-ce qui fait que la croissance des salaires demeure aussi élevée au Canada?

Être fonctionnaire, c'est payant

Au début de 2022, au sortir de la pandémie de COVID-19, la croissance de la rémunération était plus forte – et de loin – dans

le secteur privé. Depuis, les gains salariaux dans le secteur public ont continuellement rétréci l'écart, pendant que la croissance des salaires dans le secteur privé s'est graduellement stabilisée (graphique 1 à la page 2). Les récentes hausses de la rémunération dans le secteur public ont été particulièrement concentrées dans l'administration publique ainsi qu'en santé et services sociaux, ce qui, dans le second cas, témoigne d'un nombre toujours élevé de postes vacants. Quant aux gains dans l'administration publique, ils ne sont pas surprenants non plus, après la grève des fonctionnaires fédéraux en mai 2023 et les règlements salariaux dans les fonctions publiques provinciales, qui se poursuivent (voir [notre portrait](#) de la saison budgétaire provinciale 2024).

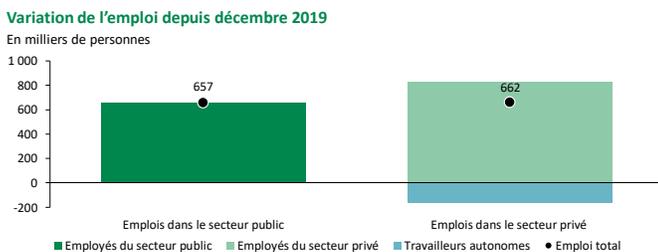
Graphique 1
La rémunération du secteur public alimente de plus en plus la croissance des salaires



* Le secteur public comprend ici l'éducation, la santé, les services sociaux et l'administration publique.
 Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

Ce n'est pas seulement la croissance des salaires qui s'est accélérée dans le secteur public : l'embauche de main-d'œuvre aussi. Depuis décembre 2019, le nombre de fonctionnaires a augmenté de près de 657 000, ou 17 % (graphique 2). La création d'emplois dans le secteur privé a été similaire, avec 662 000 nouveaux postes pour la même période. Cela équivaut cependant à une augmentation nette de seulement 4 % du nombre de postes, puisque les employés du privé sont beaucoup plus nombreux que les fonctionnaires. Par exemple, à la fin de 2019, il y avait plus de quatre travailleurs du secteur privé par employé du secteur public au Canada. Aujourd'hui, ce ratio se rapproche de 3,5.

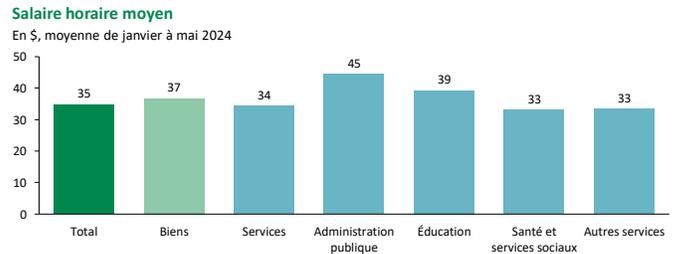
Graphique 2
Les gains d'emploi dans le secteur public sont importants depuis 2019



Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

Non seulement les salaires et l'embauche croissent-ils plus rapidement au public qu'au privé, mais les fonctionnaires gagnent en moyenne plus que leurs pairs du secteur privé. Le salaire horaire en administration publique est particulièrement élevé (graphique 3). Au sein de 16 secteurs au privé, les seuls à offrir une rémunération horaire supérieure à celle des fonctionnaires en 2024 sont les services publics, l'extraction minière, pétrolière et gazière ainsi que les services professionnels. Même le taux horaire moyen dans les secteurs de la finance, de l'assurance et des services immobiliers et de location est inférieur à celui des fonctionnaires.

Graphique 3
Les fonctionnaires figurent parmi les travailleurs les mieux rémunérés au Canada



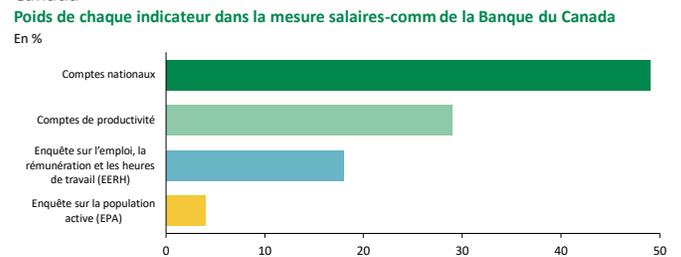
Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

À la lumière de ces facteurs (taux horaire élevé, forte progression des salaires et importante croissance des embauches), il n'est pas étonnant de constater que la rémunération dans le secteur public contribue de plus en plus à la croissance globale des salaires au Canada.

Les fonctionnaires fédéraux sont particulièrement bien rémunérés

Comme l'*Enquête sur la population active* (EPA) est la première enquête sur le marché du travail publiée chaque mois au Canada, elle tend à être la source de données sur l'emploi à laquelle les analystes accordent le plus d'importance. Cependant, une analyse de la *Banque du Canada (2018)* a démontré qu'elle est de loin l'indicateur le moins fiable des pressions salariales au Canada. En effet, la Bdc établit une mesure commune des salaires qui reflète la tendance pour l'ensemble des sources de données, et cette procédure accorde le moins de poids à l'EPA (graphique 4) en raison du « bruit » qui la caractérise souvent. Dans l'ordre, la Bdc accorde plus d'importance aux données salariales des Comptes nationaux, aux données des Comptes de productivité et à celles de l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* (EERH).

Graphique 4
L'EPA est l'indicateur le moins fiable de la croissance des salaires au Canada



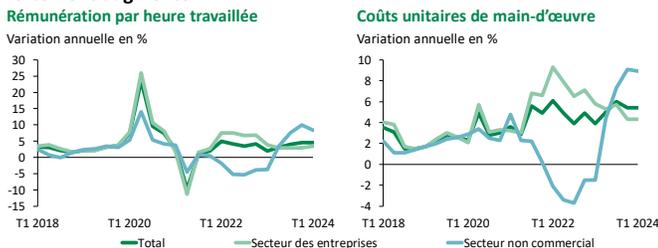
EPA : Enquête sur la population active
 Banque du Canada et Desjardins, Études économiques

Si l'on regarde d'abord les données des Comptes nationaux, la croissance des salaires dans l'ensemble de l'économie a ralenti pour s'établir à un peu moins de 6 % sur un an au premier trimestre de 2024. Ce résultat est légèrement inférieur au rythme de 6,2 % évoqué dans l'EPA pour la même période. Malheureusement, les données des Comptes nationaux n'offrent pas plus de précision d'un point de vue sectoriel.

Selon les Comptes de productivité, la rémunération à l'heure travaillée a augmenté de façon plus modeste, à 4,6 % sur un an au premier trimestre de 2024. Ce résultat a été lourdement affecté par la faible hausse de la rémunération dans le secteur des entreprises, qui a été de seulement 3,4 %. Cependant, la rémunération dans le secteur non commercial a augmenté de 8,4 % au cours du même trimestre. Ce rythme soutenu est malgré tout inférieur à celui de 10 % enregistré au quatrième trimestre de 2023 (graphique 5). Il n'est donc pas étonnant que le coût unitaire de main-d'œuvre du secteur non commercial ait également augmenté. Si cela est en partie attribuable mécaniquement à la contraction de la croissance trimestrielle de la rémunération dans le secteur non commercial en 2022, même les gains salariaux trimestriels du secteur public au cours de la dernière année ont été presque inédits, sur le plan tant du rythme que de leur résilience.

incluant le temps supplémentaire dans l'administration publique fédérale a augmenté de 7,5 % sur un an au premier trimestre de 2024 (graphique 6). À l'inverse, la croissance des salaires des administrations publiques provinciales et territoriales ainsi que des administrations locales, municipales et régionales a été inférieure à la moyenne de l'ensemble des industries. La croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne incluant le temps supplémentaire dans l'administration publique autochtone a augmenté fortement au cours de la dernière année, mais le nombre d'emplois représente moins de 20 % de ceux des fonctionnaires fédéraux. Et la rémunération hebdomadaire est à peine supérieure à la moitié de celle de ces derniers. La facture salariale totale des travailleurs de la fonction publique autochtone équivaut donc à environ 10 % du coût de la fonction publique fédérale totale. En fait, les salaires des fonctionnaires fédéraux n'augmentent pas seulement plus rapidement que ceux des fonctionnaires des autres paliers de gouvernement : ils sont également plus élevés en moyenne. Et cela ne tient pas compte des cotisations de l'employeur au régime de retraite ni d'autres avantages sociaux. De plus, le gouvernement fédéral s'est lancé dans une course à l'embauche plus agressive depuis la fin de 2019.

Graphique 5
La croissance de la rémunération au sein du secteur non commercial a fortement augmenté

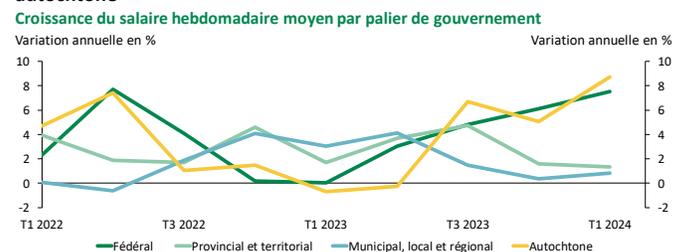


Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

Cela nous amène à l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* (EERH). Selon la BdC, elle est l'indicateur le moins fiable de la croissance des salaires au Canada, à l'exception de l'EPA. Selon l'EERH, la rémunération hebdomadaire moyenne incluant le temps supplémentaire – la mesure de la croissance des salaires ayant la meilleure granularité sectorielle dans le sondage – a augmenté de 4,1 % sur un an au premier trimestre de 2024 pour toutes les industries. Quant à la rémunération hebdomadaire moyenne incluant le temps supplémentaire dans l'administration publique, elle a connu une hausse plus modeste, soit 3,5 % au cours de la même période.

Mais l'EERH offre un portrait plus nuancé. Si l'on creuse dans les détails, on voit que la rémunération hebdomadaire moyenne

Graphique 6
La croissance des salaires est élevée dans la fonction publique fédérale et autochtone



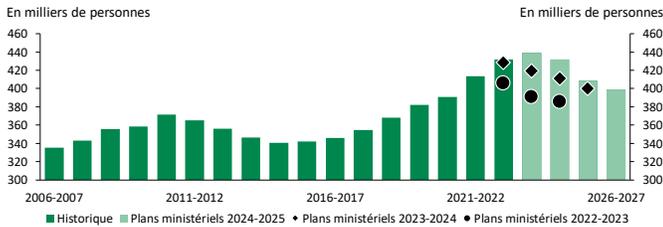
Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

La facture du travail des fonctionnaires fédéraux risque d'augmenter

Tout cela mis ensemble, il est clair que non seulement les gains salariaux dans le secteur public participent à la forte croissance globale des salaires, mais que l'apport du gouvernement fédéral est disproportionné. En effet, le gouvernement fédéral a augmenté le nombre de ses employés chaque année depuis 2015. Comme nous l'avons [écrit](#) l'an dernier au moment de la grève dans la fonction publique fédérale, et comme l'a confirmé l'analyse récente du [directeur parlementaire du budget \(2024\)](#), le gouvernement fédéral a systématiquement dépassé le niveau prévu de ses embauches (graphique 7 à la page 4). Rien ne porte à croire que ce ne serait pas de nouveau le cas en 2025.

Graphique 7
Les embauches du gouvernement fédéral dépassent systématiquement les prévisions

Équivalents temps plein dans le service public fédéral



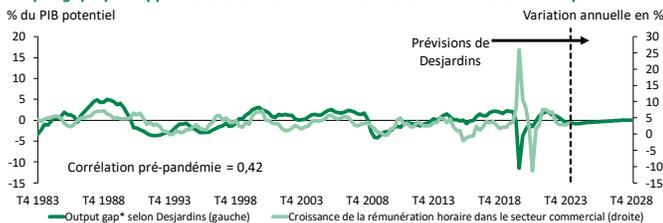
Bureau du directeur parlementaire du budget et Desjardins, Études économiques

Qu'est-ce que cela signifie pour la BdC?

La croissance élevée de la rémunération dans la fonction publique fédérale aura probablement peu de poids aux yeux de la BdC. L'inflation induite par les salaires est moins pertinente dans ce cas, car le secteur public ne facture pas (dans la plupart des cas) directement ses services aux citoyens. La croissance des salaires dans le secteur privé est plus importante à cet égard. De plus, si l'on considère le lien entre la rémunération dans le secteur des entreprises et l'évolution du cycle économique (représenté par l'*output gap*, soit l'écart entre le PIB réel et le PIB potentiel), ce dernier tend à devancer les variations de la rémunération (graphique 8). Ainsi, nos prévisions laissent entrevoir une croissance plus lente des salaires dans le secteur des entreprises, puisque les taux d'intérêt demeurent élevés et la croissance, plus morose (voir nos plus récentes [Prévisions économiques et financières](#) pour plus d'information). Les taux d'intérêt encore élevés contribuent à freiner l'inflation et la croissance des salaires dans le secteur privé, malgré le fait que la rémunération dans la fonction publique fédérale pousse dans la direction opposée.

Graphique 8
La rémunération horaire dans le secteur des entreprises devrait ralentir davantage

Output gap* par rapport à la croissance des salaires dans le secteur des entreprises



* Output gap : écart entre le PIB réel et le PIB potentiel.
 Statistique Canada et Desjardins, Études économiques