

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

COMPARAISONS SALARIALES ENTRE LE SECTEUR DES SERVICES PUBLICS
ET LES AUTRES SECTEURS D'EMPLOI QUÉBÉCOIS

COMMUNICATION AU COLLOQUE ÉTUDIANT EN ACTIONS PUBLIQUES

PAR

ANTOINE GENEST-GRÉGOIRE

MARS 2014

RÉSUMÉ

La rémunération des employés du secteur public est un sujet de débats politiques constants en raison de son influence importante à la fois sur le marché du travail québécois, où l'État occupe une place importante, et en raison de son incidence sur les finances publiques du Gouvernement du Québec. Par l'usage de la technique de décomposition d'Oaxaca-Blinder et des données de l'Enquête sur la population active de Statistiques Canada de 2012, nous avons produit une estimation des écarts de rémunération existants entre le secteur des services publics et les autres secteurs d'emplois québécois. Il apparaît que les employés de l'administration publique ainsi que des secteurs publics de la santé et de l'éducation accusent un retard salarial de l'ordre de 7% par rapport aux autres salariés québécois. Ce retard est légèrement moindre par rapport au seul secteur privé mais beaucoup plus grand par rapport aux employés des gouvernements fédéral et municipal œuvrant au Québec. Nous estimons que ces conclusions doivent être prises en compte dans le débat concernant le renouvellement des conventions collectives du secteur public qui s'amorce en ce moment au Québec.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	4
REVUE DE LITTÉRATURE.....	5
Études basées sur les paniers d'emploi comparables.....	5
Comparaisons basées sur la moyenne ou la médiane des salaires par secteur.....	5
Études économétriques fondées sur des données individuelles.....	6
Tableaux synthèse.....	7
MÉTHODOLOGIE.....	9
STATISTIQUES DESCRIPTIVES	11
RÉSULTATS	16
Résultats obtenus par régressions	16
Résultats par décomposition d'Oaxaca-Blinder.....	16
Observations différenciées selon les genres	17
DISCUSSION	19
CONCLUSION.....	21
BIBLIOGRAPHIE.....	22

INTRODUCTION

Le secteur public québécois représente près du cinquième de tous les salariés québécois. Ces hommes et ces femmes sont responsables d'offrir les services et d'administrer les lois votées par l'Assemblée nationale. Comme ils relèvent de l'État québécois, tous les citoyens de la province ont un intérêt dans l'épineuse question de leurs conditions de travail. L'emploi par le secteur public est également d'intérêt pour l'économie : les grands travaux publics financés par l'État constituent une réponse des gouvernements aux aléas de la conjoncture économique. De façon plus moderne, on constate que le secteur public agit souvent comme agent stabilisateur du marché de l'emploi, en cas de récession. Certains considèrent également le pouvoir d'influence que peut exercer le gouvernement par le biais de sa politique d'embauche. C'est ce qui explique les mesures de discrimination positive en faveur des groupes marginalisés dans l'embauche du secteur public ou le leadership du secteur public dans la question de l'équité salariale entre les hommes et les femmes. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un effet d'entraînement sur le secteur privé très important, les femmes étant très majoritaires au sein de l'administration publique élargie. La rémunération des employés du gouvernement et du secteur parapublic constitue un élément majeur du débat sur les finances publiques, puisque une très grande portion des dépenses de fonctionnement de l'État y est liée.

Comme beaucoup des grands débats de société, la question de la rémunération des fonctionnaires en vient presque toujours à être une question de montants et de statistiques, le terrain de prédilection de la science économique. Quel prix sommes-nous prêts à payer pour nos services publics? Est-il légitime que les fonctionnaires soient moins payés que les employés du secteur privé? Que ceux du gouvernement fédéral et des municipalités? Voulons-nous que le secteur public initie les mouvements à la hausse ou à la baisse des salaires sur le marché de l'emploi québécois? Voulons-nous qu'il suive les autres secteurs afin de ne pas influencer sur ce marché?

Nous tenterons ici de fournir une base la plus juste possible à ces débats en évaluant l'écart pouvant exister entre la rémunération du secteur public québécois et celle des autres secteurs de l'économie. Les implications pour les politiques publiques sont en effet très différentes, selon que l'on constate que les employés du secteur public aient un salaire plus ou moins élevé que leurs confrères. Les causes de ces écarts sont, comme nous le verrons, parfois encore plus importantes que leur ampleur. Nous ouvrirons ensuite le débat à savoir dans quelle direction devraient être orientées les politiques de rémunération du Gouvernement du Québec face à ces constats.

REVUE DE LITTÉRATURE

Beaucoup de chercheurs se sont intéressés aux écarts de rémunération. La littérature économique sur le marché du travail se penche sur les écarts salariaux entre hommes et femmes, entre syndiqués et non-syndiqués ou encore entre titulaires de diplômes d'études supérieures ou non. La difficulté de telles études repose sur la nécessité d'arriver à des résultats valides *toutes choses étant égales par ailleurs*. Nous nous sommes penchés sur six études canadiennes portant sur la différence de rémunération entre secteurs d'emplois afin d'observer les méthodes qui y sont employées afin d'atteindre cet objectif de validité des résultats. La taille des écarts estimés par ces méthodes est également d'une grande importance, surtout pour celles qui sont proches de notre groupe d'analyse. Ces études se regroupent en trois grandes classes : les études basées sur des paniers d'emplois comparables, les comparaisons basées sur les salaires moyens ou médians par secteur et les études économétriques fondées sur des données individuelles. Une brève description de ces études est suivie d'un tableau synthétisant leurs caractéristiques méthodologiques et d'un tableau synthétisant leurs résultats.

Études basées sur les paniers d'emploi comparables

Une seule étude utilise ce type de méthode, celle produite par l'Institut de la statistique du Québec, et précédemment par l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération, depuis 1985.

Cette étude se distingue parce qu'elle n'a pas pour base les salariés mais les entreprises. En effet l'Enquête sur la rémunération globale sonde les entreprises de plus de 200 employés et les administrations publiques à l'exclusion des municipalités de moins de 25 000 habitants. Le fait de faire appel aux entreprises comme base de l'enquête permet à l'ISQ d'obtenir des informations sur les échelles salariales et sur les coûts des avantages sociaux qui ne pourraient être obtenues de façon fiable par le biais d'une enquête auprès des salariés directement. L'ISQ produit une série de comparaisons basées sur des employé-types, que l'on retrouve en nombre significatifs dans le secteur public québécois et dans les autres secteurs de comparaison. Si par construction cette enquête n'utilise qu'une portion des différents emplois qui existent dans les secteurs publics et privé, elle se distingue par le fait qu'elle inclut une mesure de la rémunération non-salariale.

Comparaisons basées sur la moyenne ou la médiane des salaires par secteur

L'enquête produite par l'ISQ sert explicitement à fournir une base pour les négociations quant aux salaires dans le secteur public. Les acteurs patronaux et syndicaux ayant des intérêts dans de telles négociations produisent également de leur côté des études sur la question de la rémunération des employés du secteur public. Ces études se fondent sur des comparaisons par secteur plutôt que par catégories d'emploi spécifiques. Elles tentent donc de comparer la rémunération des employés du secteur public, fédéral, provincial, municipal, universitaire ou dans son ensemble, avec celle des employés du secteur privé. Les études que nous avons retenues ont été réalisées, respectivement, par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et par le Syndicat canadien de la fonction publique et elles doivent être conçues en opposition l'une à l'autre.

Ces deux études ont été réalisées avec des données sur les individus issues du recensement de 2006. Elles mesurent l'écart de rémunération existant entre les secteurs privé et publics dans leur ensemble et avec un nombre restreint de contrôles pour les caractéristiques individuelles. Les conclusions de ces deux études s'éloignent essentiellement à cause des choix qui ont été fait entre les différents chercheurs quant aux choix de ces contrôles et aux critères d'inclusion au sein de leurs échantillons.

Études économétriques fondées sur des données individuelles

Les études privilégiées par les économistes du monde académique pour analyser les questions de rémunération s'appuient sur des méthodes statistiques issues de l'économétrie. Ces méthodes plus techniquement avancées que les simples moyennes ou médianes permettent d'isoler l'effet des variables de secteur de celui d'autres variables explicatives ayant un effet sur les salaires telles que l'âge ou le niveau d'éducation.

Nous nous sommes penchées sur trois études de ce type qui utilisent toutes les deux méthodes que nous avons par la suite retenues pour notre propre travail : l'analyse par régression et l'analyse par décomposition d'Oaxaca-Blinder. La première de ces études a été effectuée en 2000 par Richard Mueller et il s'agit de la principale référence sur la mesure des écarts de rémunération privé-public au Canada. Le chercheur y teste différentes méthodes analytiques qui montrent que les deux retenues plus haut sont les plus appropriées. La deuxième étude a été réalisée par Caroline Charest en 2003. Elle reprend les méthodes de Mueller mais s'intéresse spécifiquement au cas du Québec et utilise l'Enquête sur la population active comme source de données, ce qui sera également notre cas. Cette étude peut être considérée comme le modèle sur lequel est basé notre travail. La dernière étude a été réalisée par les chercheurs de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) en 2014. Il s'agit d'une étude qui s'intéresse à plusieurs écarts salariaux et à leur évolution dans le temps. Sa pertinence repose surtout dans le fait qu'elle utilise des données comparables dans le temps et l'espace avec celles que nous utilisons.

Tableaux synthèse

Étude	Résultats	Méthodologie
ISQ 2013	Retard de 8,3% de la rémunération totale des employés du secteur public par rapport aux autres secteurs de l'économie québécoise.	Comparaisons par emplois, panier d'emplois comparables et représentatifs de la rémunération globale des salariés à temps plein (Enquête sur la rémunération globale de l'ISQ).
Mueller 2000	Retard de 3,5% pour les hommes et avance de 10,9% pour les femmes employés du secteur public provincial canadien par rapport au secteur privé.	Décomposition d'Oaxaca-Blinder différenciée selon les sexes entre secteur privé et différentes composantes du secteur public (Enquête sur l'activité de Statistiques Canada).
Charest 2003	Avance de 6,4% de la rémunération horaire des salariés du secteur public incluant la santé et l'éducation par rapport aux autres secteurs québécois.	Décomposition d'Oaxaca-Blinder différenciée selon les sexes entre secteur privé et différents composantes du secteur public québécois et ontarien (Enquête sur la population active de Statistiques Canada)
IREC 2014	Retard de 7,3% entre le secteur public incluant la santé et l'éducation et les autres salariés québécois en 2012.	Décomposition d'Oaxaca-Blinder entre secteur public incluant la santé et l'éducation et les autres salariés québécois (Enquête sur la population active de Statistiques Canada)
FCEI 2008	Avance de 7,9% pour le secteur public provincial canadien par rapport au secteur privé, incluant les avantages sociaux et le temps de travail.	Comparaison par catégorie d'emplois au niveau canadien entre secteur privé et différentes composantes du secteur public (Recensement de Statistique Canada).
SCFP 2011	Avance de 0,5% de la rémunération horaire du secteur public canadien par rapport au privé, composé d'un écart de 4,5% pour les femmes et de -5,3% pour les hommes.	Comparaison par catégorie d'emplois au niveau canadien entre secteur public et privé (Recensement de Statistique Canada).

Étude	ISQ 2013	Mueller 2000	Charest 2003	IREC 2014	FCEI 2008	SCFP 2011	AGG 2014
Forces							
Chiffre les avantages sociaux.	X						
Emploi de la décomposition d'Oaxaca-Blinder en plus de l'analyse par régression simple.		X	X	X			X
Grand échantillon.					X	X	X
Comparaisons avec l'Ontario.			X				
Analyse du secteur public au sens large.					X	X	X
Analyse dynamique sur les données 1981-2012.				X			
Analyse des données québécoises.	X		X	X			X
Faiblesses							
Absence d'analyse différenciée selon les genres.	X			X	X		
Exclut plusieurs classes d'emplois d'importance mais uniquement présentes dans le secteur public telles que les enseignants ou les policiers.	X				X	X	
Manque de contrôles statistiques.					X	X	
Biais méthodologiques.					X		
Pas d'analyse par rapport au secteur privé ou d'autres paliers de gouvernement.				X			
Observations sur les entreprises de plus de 200 employés et les municipalités de plus de 25 000 habitants.	X						
Utilisation des données de 1988-1990.		X					
Absence de données sur les langues parlées et l'appartenance ethnique.	X	X	X	X			X

MÉTHODOLOGIE

Le principal enjeu à prendre à considération dans le choix de la méthode de recherche concerne la faiblesse, plusieurs fois soulevée, de l'étude de l'ISQ, à savoir qu'elle ignore les petites entreprises et les petites administrations publiques. Cet échantillon tronqué pourrait induire un biais dans les écarts mesurés par l'ISQ et c'est à cette faiblesse que peuvent répondre les analyses basées sur des données sur les travailleurs, celles qu'utilisent Mueller, Charest et l'IREC. Nos choix en termes de méthode statistiques et de groupes de comparaisons s'appuient sur les choix, et les omissions, de ces études également.

Nous procéderons pour notre propre étude à des comparaisons par régression ainsi que par décomposition d'Oaxaca-Blinder. Ces comparaisons seront faites entre des groupes analogues à ceux définis par l'ISQ en plus d'inclure la base de comparaison des études de Mueller, Charest et de l'IREC. On retrouvera donc une comparaison entre les employés des services publics québécois, incluant l'administration publique, l'éducation et les services de santé, avec les autres salariés québécois, avec les employés du secteur privé, avec les employés du secteur public fédéral présents au Québec et avec ceux des municipalités québécoises. Ces comparaisons seront toutes établies pour les hommes et les femmes ensemble et séparément afin d'illustrer les éventuelles différences de genre qui pourraient apparaître.

Nous avons utilisé les données de 2012 de l'enquête sur la population active (EPA) réalisée par Statistiques Canada. L'ensemble des observations de 2012 ont été utilisées pour avoir le plus grand échantillon possible et pour éviter d'éventuels biais comme celui que l'on retrouve dans l'étude de la FCEI qui n'utilise qu'un mois de l'année. L'échantillon a été restreint aux travailleurs permanents à temps plein âgés de 17 à 64 ans. Nous avons exclu les travailleurs autonomes de l'échantillon parce que plusieurs des données de l'Enquête ne sont pas collectées auprès de ces travailleurs. Nous avons également exclu les travailleurs du secteur de l'agriculture de l'échantillon, comme l'on fait Mueller et Charest. Cette exclusion se retrouve dans toutes les études de type économétrique portant sur cette question, principalement à cause de la très faible présence de membres de ce secteur qui sont employés du secteur public.

Les deux méthodes d'estimation des écarts de rémunération employées utilisées sont la régression par moindres carrés ordinaires et la décomposition d'Oaxaca-Blinder. L'emploi de la donnée sur les salaires en logarithme plutôt qu'en nombre absolu permet d'utiliser ce coefficient comme une approximation de la mesure de l'effet en pourcentage de la variable explicative sur la variable à expliquer. Ainsi, le coefficient sur la variable Services publics, correspond, approximativement, à l'effet en pourcentage sur le salaire d'un travailleur d'appartenir à ce secteur d'emploi, à expérience égale avec un travailleur des autres secteurs, à éducation égale avec ce travailleur, etc. Les données ont été pondérées pour refléter la composition de la population telle qu'établie par le Recensement de Statistiques Canada. Par l'usage de telles méthodes, on peut décortiquer les écarts de rémunération entre deux secteurs entre les parties qui correspondent aux caractéristiques des employés qui méritent une rémunération plus grande, telles que

l'expérience ou la formation, et celles qui résultent des choix des employeurs en matière de rémunération. Par exemple, il est possible que les employés du secteur public aient des salaires en moyenne plus élevés que ceux du secteur privé mais que ces salaires découlent du fait que les travailleurs de ce secteur soient plus scolarisés, plus expérimentés ou œuvrent dans des professions plus rémunératrices. Dans une telle situation, il pourrait être légitime pour les salariés du secteur public de réclamer une rémunération plus élevée, malgré que leurs salaires moyens soient plus élevés que ceux du privé, sur la base du fait que des employés aux caractéristiques comparables aux leurs seraient mieux rémunérés au sein du secteur privé. L'écart mesuré entre privé et public mesuré par décomposition mesure donc de la façon la plus précise la différence qui existe entre ces secteurs par rapport à la rémunération d'un travailleur identique.

STATISTIQUES DESCRIPTIVES

Pour chacune des variables explicatives utilisées, nous présenterons ici les valeurs moyennes pour l'ensemble de l'échantillon, pour le groupe des services publics et pour les autres secteurs. Ces variables explicatives sont pondérées avec les poids fournis par Statistiques Canada dont il est fait mention précédemment.

L'échantillon total employé présente un plus grand nombre d'hommes que de femmes, alors que celles-ci ne représentent que 44 % de la population à l'étude. Ce rapport est fort différent au sein des services publics, où elles représentent près de 69% de l'effectif, contre seulement 39% dans les autres secteurs de l'économie.

%	Femmes	Hommes
Services publics	68,5	31,5
Autres secteurs	39,4	60,7
Total	44,2	55,8

Tableau 1 - Répartition par sexe de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

La répartition régionale de l'échantillon est également d'importance puisque les prix à la consommation, et les revenus, tendent à être plus élevés dans les régions urbaines que dans les régions rurales. Nous avons donc inclus une variable dénotant la résidence dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, la seule pour laquelle une distinction est établie au sein de l'EPA. L'échantillon total est pratiquement paritaire entre Montréal et le reste de la province. Les employés des services publics sont quant à eux légèrement plus nombreux à l'extérieur de cette région, puisque seulement 46 % d'entre eux y sont domiciliés. Les employés des autres secteurs sont quant à eux répartis de façon presque égalitaire entre Montréal et le reste de la province.

%	Montréal	Autres régions
Services publics	46,0	54,1
Autres secteurs	50,4	49,6
Total	49,6	50,4

Tableau 2 - Répartition par région métropolitaine de recensement de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

Près de 40 % des membres de l'échantillon pondéré sont des travailleurs syndiqués. Le Québec n'échappe pas à la tendance voulant que le secteur public soit plus fortement syndiqué que la plupart des autres secteurs, alors que les employés des services publics y sont syndiqués à 84 %, contre seulement 32 % pour ces autres secteurs.

%	Syndiqués	Non-syndiqués
Services publics	84,2	15,8
Autres secteurs	31,6	68,4
Total	40,4	59,6

Tableau 3 - Répartition par statut syndical de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

La donnée de base de notre analyse est le salaire horaire habituel des travailleurs. Tel que mentionné plus haut, il est plus élevé au sein des services publics qu'ailleurs, s'élevant à 27,10 \$ en moyenne contre 21,80 \$ pour les autres secteurs.

Salaire horaire/Secteurs (\$)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	27,10	21,80	22,70
Écart-type	10,00	9,90	10,10

Tableau 4 – Distribution des salaires horaires de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

Derrière les différences de rémunération se cachent des différences importantes au niveau des caractéristiques individuelles qui influencent la rémunération telles que l'âge. Les employés des services publics sont légèrement plus âgés que ceux des autres secteurs. Ces derniers sont âgés de 40 ans en moyenne, contre 42 ans pour les employés du secteur public, de la santé et de l'éducation.

Âge/Secteurs (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	42,2	40,1	40,4
Écart-type	11,3	12,1	12,0

Tableau 5 – Distribution des âges de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

L'expérience potentielle, telle que mesurée par l'âge auquel on soustrait les années d'études et d'enfance en plus des périodes de congé de maternité, est pratiquement la même autant pour les employés des services publics que des autres secteurs. On note toutefois une variabilité plus grande de cette variable au sein de ce second groupe.

Expérience/Secteurs (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	21,4	21,3	21,3
Écart-type	11,7	12,6	12,5

Tableau 6 – Distribution de l'expérience au sein de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

La durée de l'emploi est également un facteur explicatif de la rémunération salariale des employés. On note une différence importante entre les deux secteurs puisque les employés des services publics, avec près de 10 années en poste, ont près de 3 années d'ancienneté de plus que leurs collègues des autres secteurs qui n'en ont en moyenne que 7.

Durée de l'emploi/Secteurs (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	10,2	7,1	7,6
Écart-type	7,3	6,8	7,0

Tableau 7 – Distribution des durées d'emploi de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

On note également une différence d'importance entre les années d'études des travailleurs des services publics et ceux des autres secteurs. Ces derniers ont en moyenne près de 13

ans de scolarité, contre 15 pour les employés des services publics, soit une différence de 2 années de formation.

Études/Secteurs (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	14,6	12,6	13,0
Écart-type	2,3	2,8	2,8

Tableau 8 – Distribution des années d'études au sein de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

La répartition des différentes classes de professions au sein de chacun des deux groupes est très différente également. On retrouve des proportions relativement proches pour les travailleurs de la classe Gestion et services financiers, avec environ 19 et 22 % de l'effectif des services publics et des autres secteurs respectivement, et pour celle de la classe des professions scientifiques, avec 7 et 12 % de l'effectif de ces mêmes groupes. Pour toutes les autres classes de profession, on retrouve une grande différence dans la répartition au sein de chacun des secteurs. Les professions du domaine de la santé et les professions libérales représentent une proportion beaucoup plus grande du secteur des services publics. Il en va inversement pour les professions des classes des arts et loisirs, de la vente et des services, des communications et des transports, des industries extractives ainsi que du secteur de la manutention et de la transformation. Toutes ces classes d'emploi représentent une nettement plus grande part des autres secteurs que du secteur des services publics.

Il importe également d'observer la façon dont les effectifs de chaque classe de profession sont répartis entre les deux secteurs. On constate alors que la seule classe professionnelle à être répartie de façon environ équitable entre les services publics et le reste de l'économie est celle des professions libérales. La deuxième classe la plus équitablement distribué est celle des professions de la santé, et on parle alors d'un rapport de presque deux pour un en faveur du secteur des services publics. Les autres catégories professionnelles sont quant à elles réparties de façon très inégales entre les secteurs de comparaison.

Professions/Secteurs	Services publics		Autres secteurs	
	% du secteur	% du total	% du secteur	% du total
Gestion et services financiers	18,6	14,7	21,7	85,3
Sciences	7,0	10,8	11,7	89,2
Professions du domaine de la santé	25,3	63,1	3,0	36,9
Professions libérales	37,5	56,0	5,9	44,0
Arts et loisirs	1,5	8,8	3,1	91,2
Vente et services	8,8	7,4	22,0	92,6
Communications et transports	1,4	1,2	22,5	98,8
Industries extractives	0,0	0,0	0,9	100
Manutention et transformation	0,0	0,0	9,2	100

Tableau 9 – Répartition des classes professionnelles au sein de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

Une observation comparable peut être faite pour la taille de l'organisation au sein de laquelle œuvrent les travailleurs de l'échantillon. Les organisations de 100 à 500 employés emploient près de 15 % des employés des services publics et 16 % des employés des autres services. Il s'agit toutefois de la seule classe de taille qui soit comparable entre les deux groupes. Les employés des services publics sont beaucoup plus nombreux à œuvrer au sein d'organisations de plus de 500 employés que leurs collègues des autres secteurs. On observe une asymétrie inverse encore plus grande pour les organisations de moins de 20 employés et de 20 à 99 employés, qui emploient une proportion beaucoup plus grande des employés des autres secteurs que de ceux des services publics. Ces classes de taille d'organisation sont particulièrement importantes quand on considère que l'exclusion des petites entreprises et des petites municipalités est une des principales faiblesses de l'étude de l'ISQ.

Taille de l'organisation/Secteurs	Services publics		Autres secteurs	
	% du secteur	% du total	% du secteur	% du total
1 à 19 employés	2,7	2,5	20,8	97,5
20 à 99 employés	4,5	4,1	20,8	95,9
100 à 500 employés	14,5	15,8	15,6	84,2
501 employés et plus	78,3	26,1	42,8	73,1

Tableau 10 – Répartition des tailles d'organisations au sein de l'échantillon, tiré de l'Enquête sur la population active (2012)

RÉSULTATS

Tel que précisé plus tôt, deux méthodes ont été employées pour évaluer les écarts de rémunération entre le secteur des services publics et les autres secteurs de l'économie québécoise : la méthode par régression et la méthode par décomposition.

Résultats obtenus par régressions

Les résultats par régression montrent un léger désavantage du secteur des services publics par rapport à l'ensemble des salariés des autres secteurs, avec une rémunération horaire accusant un retard de 2,5 %. Ces mêmes employés bénéficient selon cette méthode d'une courte avance sur le secteur privé et d'un important retard par rapport aux secteurs publics fédéral et municipal, de l'ordre de 0,7, -18,5 et -15,4 %, respectivement.

Différence (%)	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
Services publics (hommes et femmes)	-2,5	0,7	-18,5	-15,4
Services publics (hommes)	-9,2	-7,1	-16,3	-19,0
Services publics (femmes)	1,5	6,9	-18,3	-11,3

Tableau 11 – Mesures de l'écart salarial par régression, calcul sur données de l'EPA (2012)

Résultats par décomposition d'Oaxaca-Blinder

Les résultats par décomposition donnent un portrait semblable à celui brossé grâce aux résultats des régressions quoique les écarts qui y sont présentés sont plus fiables, pour les raisons évoquées plus haut. On retrouve dans les tableaux qui suivent les écarts totaux, suivis de leur décomposition. La portion attribuable aux dotations correspond à ce qui peut être expliqué par la différence de composition des deux groupes comparés, telle que le niveau d'éducation plus élevée du secteur des services publics par exemple. La portion due à la rémunération correspond à la valeur attribuée par le secteur aux caractéristiques en question, indépendamment de leur fréquence et la portion due à l'interaction capte l'effet combiné des dotations et de leur rémunération. On peut interpréter ces composantes comme le changement que subirait la rémunération du secteur s'il était composé comme le secteur de comparaison, si les caractéristiques y étaient rémunérées comme dans le secteur de comparaison, à composition constante, et comme la différence que l'on observerait si la composition et les taux de rémunération étaient tous les deux empruntés au secteur de comparaison, respectivement.

C'est la taille de l'écart attribuable à la rémunération des caractéristiques qui nous intéresse le plus. La composition des secteurs résulte en effet de la demande pour des qualifications différentes et de l'évolution historique de chacun d'eux. En contrepartie, la rémunération des caractéristiques découle de l'exercice d'établissement des prix du travail en fonction des qualités productives des travailleurs. C'est la mesure centrale au cœur de la notion de «juste rémunération» ou de «salaires compétitifs». Il importe

également de faire remarquer que la somme des composantes des écarts ne correspond pas à la taille de l'écart total en raison de la conversion des données en logarithme en pourcentage. Nous avons fait le choix de cette présentation pour que les valeurs des composantes reflètent les effets réels sur les salaires au détriment de la capacité d'analyse des écarts comme ensemble.

Pour les salariés du secteur des services publics, cet écart s'élève à -6,9 % par rapport aux autres salariés québécois. Il est de -5,9 % par rapport au secteur privé, de -18,7 % par rapport au secteur public fédéral et de -15,6 % par rapport au secteur public municipal.

Services publics (hommes et femmes, %) Différence	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
totale	27,5	31,4	-10,7	1,6
due aux dotations	28,7	27,6	15,7	33,4
due à la rémunération des dotations	-6,9	-5,9	-18,7	-15,6
due à l'interaction entre les deux	6,5	9,4	-5,0	-9,8

Tableau 12 – Mesures de l'écart salarial par décomposition d'Oaxaca-Blinder pour l'ensemble de l'échantillon, calcul sur données de l'EPA (2012)

Observations différenciées selon les genres

De façon comparable aux résultats de Charest et du SCFP, les résultats obtenus par régressions prennent un air différent lorsqu'ils sont séparés par genres. Comme le constatent ces auteurs, il apparaît que les hommes des services publics sont en retard salarial par rapport à leurs collègues des autres secteurs et du secteur privé et que les femmes du secteur des services publics sont quant à elles en avance par rapport à leurs consœurs des autres secteurs et du secteur privé. Il apparaît ainsi que les écarts de faible amplitude autour de la parité salariale que l'on observe dans les comparaisons avec les autres secteurs et avec le secteur privé dissimulent de grandes disparités entre des hommes accusant des retards importants et des femmes bénéficiant d'avance faibles à importantes.

Les résultats différenciés par genre pour les autres composantes du secteur public présentent des tendances moins claires. Si dans le secteur municipal, le retard des femmes est nettement moins prononcé que celui des hommes, ce qui est comparable à ce qui se passe pour les services publics et les autres secteurs, c'est l'inverse que se produit pour le secteur fédéral, où les hommes sont moins en retard que les femmes. C'est le seul secteur public où on observe ce phénomène.

L'analyse différenciée selon les genres par la décomposition d'Oaxaca-Blinder envoie un signal analogue à celui que l'on peut observer lors de l'analyse par régression. Les

hommes employés des services publics bénéficient d'un retard de 6,3 % par rapport aux salariés des autres salariés alors que les femmes bénéficient d'une légère avance de 3,0 % dans un cas analogue. On observe le même phénomène lorsque la comparaison est effectuée avec le seul secteur privé, le retard des hommes du secteur des services publics s'élevant alors à 5,1 % et l'avance des femmes à 5,2 %.

Les résultats pour les autres secteurs publics vont dans le même sens que ceux que l'on observe lors de l'analyse par régression : le secteur municipal affiche un retard nettement moins grand pour les femmes que les hommes, alors que c'est l'inverse que l'on observe au sein du secteur fédéral. L'écart entre le secteur des services publics et le secteur municipal s'élève à -18,6 % pour les hommes et -11,0 % pour les femmes, alors que par rapport au secteur public fédéral, il s'élève à -16,2 % et -18,6 %, toujours pour les hommes et les femmes respectivement.

Services publics (hommes, %) Différence	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
totale	22,3	25,4	-14,9	-1,5
due aux dotations	33,5	33,1	1,4	22,1
due à la rémunération des dotations	-6,3	-5,1	-16,2	-18,6
due à l'interaction entre les deux	-2,3	-0,8	0,2	-0,9

Tableau 13 – Mesures de l'écart salarial par décomposition d'Oaxaca-Blinder pour les hommes uniquement, calcul sur données de l'EPA (2012)

Services publics (femmes, %) Différence	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
totale	38,7	44,3	-6,7	8,5
due aux dotations	35,0	32,2	21,4	41,6
due à la rémunération des dotations	3,0	5,2	-18,6	-11,0
due à l'interaction entre les deux	-0,1	3,9	-5,6	-13,8

Tableau 14 – Mesures de l'écart salarial par décomposition d'Oaxaca-Blinder pour les femmes uniquement, calcul sur données de l'EPA (2012)

DISCUSSION

Au vu des résultats présentés précédemment, il apparaît que l'avantage dont bénéficie le secteur des services publics comme agrégat dissimule en fait un retard salarial, à caractéristiques égales. Le fait que les estimations par régression et par décomposition convergent montrent toutes deux des écarts de taille, et surtout de sens, comparables vient renforcer ce constat. Par rapport aux études antérieures, nos observations sont également semblables à celles faites par l'ISQ et l'IREC. Elles divergent toutefois de façon notable de celles de Charest, bien qu'il s'agisse de l'étude la plus proche du point de vue méthodologique. Il est probable que ces différences s'expliquent par l'emploi des données de 2012 alors que Charest utilise celles de 2001. La modération salariale dont a fait preuve le gouvernement du Québec pendant cette période pourrait très bien expliquer que l'écart salarial entre les services publics et le reste des travailleurs soit passé d'une situation de faible avance à une situation de retard modéré en l'espace de plus de dix ans.

Les principales limites à notre étude concernent les éléments de rémunération non salariale dont nous n'avons pu tenir compte. D'abord, nos données ne concernent que la rémunération salariale et excluent donc la valeur des avantages sociaux tels que les congés, les assurances et les régimes de retraite, des éléments qui sont inclus dans l'étude de l'ISQ. Il s'agit dans ce cas d'une question directement liée à la collecte de données. L'ISQ recueille ses données auprès des entreprises directement. C'est la raison pour laquelle elle peut mesurer la valeur des avantages sociaux non-salariaux. C'est également la raison pour laquelle son échantillon est tronqué : inclure les entreprises de moins de 200 employés ferait exploser les coûts de son enquête, autant pour l'Institut lui-même que pour les entreprises sondées. Il existe donc un arbitrage certain entre la profondeur des informations recueillies et l'étendue de l'échantillon utilisé pour cette cueillette.

L'autre facteur sur lequel notre analyse ne se penche pas est celui de la permanence d'emploi. Il s'agit d'un avantage dont bénéficient les employés du secteur public dans une plus grande proportion que leurs collègues du secteur privé. Toutefois, aucune étude ne se penche sérieusement sur cette question, pour la simple raison qu'il est presque impossible de mesurer la valeur de cet avantage pour les employés. Pour ce faire, il faudrait disposer de données comparables entre employés permanents et non-permanents dans des postes identiques et en nombre suffisant, ce qui n'est aucunement le cas. Le mieux qu'il est possible de faire est d'utiliser la variable syndicalisation pour capter, de façon imparfaite certes, l'effet de la permanence sur les salaires. En effet, les salariés qui disposent de la permanence d'emploi sont presque toujours syndiqués, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé. Il importe également de faire remarquer que la permanence dans le secteur des services publics, qui n'est pas l'apanage de tous les employés par ailleurs, constitue à certains égards une caractéristique intrinsèque de l'emploi plutôt qu'un bénéfice aux employés. Il s'agit d'un corollaire de la notion d'indépendance de l'appareil public par rapport aux dirigeants politiques élus qui est considérée comme primordiale par plusieurs des penseurs de l'administration publique.

Les écarts salariaux que nous avons observés ont des implications d'importance pour le secteur public. D'abord, les écarts marqués entre le secteur des services publics québécois et le reste des travailleurs québécois posent un enjeu sérieux en matière de recrutement et de rétention de la main d'œuvre. Dans la perspective où la population active est en

décroissance et que les employés des services publics sont relativement plus âgés que leurs homologues des autres secteurs, le remplacement de ces employés lors de leur départ à la retraite posera un défi majeur aux gestionnaires publics. Les différences qui existent entre la rémunération offerte par l'État québécois et les autres administrations publiques présentes sur son territoire présente un défi d'envergure également. En effet, ces gouvernements entrent en compétition pour le même type de travailleurs dans beaucoup de cas et le font en offrant des conditions salariales qui sont de plus de 15% supérieures à celles qu'offre le gouvernement du Québec. Cette situation dissimule une allocation de ressources qui favorise les services offerts par le gouvernement fédéral et les municipalités au détriment de ceux offerts par Québec, tels que la santé et l'éducation.

Il importe finalement de prendre le temps de considérer les écarts observés avec une perspective axée sur les genres. Comme nous l'avons montré précédemment, les écarts sont très différents entre hommes et femmes des services publics et des autres secteurs. Le retard des services publics s'explique en bonne partie par le retard des hommes par rapport à leurs homologues du secteur privé. Le secteur public a des pratiques beaucoup plus égalitaires entre hommes et femmes au niveau de la rémunération. Conséquemment, toute politique qui vise la modération salariale du secteur public a un effet négatif sur l'atteinte de l'équité salariale en général. C'est effet est d'autant plus important que les femmes sont présentes en plus grande proportion dans les services publics qu'au sein du secteur privé.

CONCLUSION

En utilisant les données les plus récentes et les méthodes les plus rigoureuses à notre disposition pour mesurer les écarts de rémunération, nous avons été en mesure de produire une estimation de la différence de rémunération entre les employés des services publics et ceux des autres secteurs de l'économie québécoise, du secteur privé, du secteur public fédéral présents au Québec et du secteur public municipal. Cet écart est au désavantage des employés du secteur des services publics dans tous ces cas de comparaison et s'élève à environ 7 % lorsque la comparaison est faite avec l'ensemble des autres secteurs. De grandes différences apparaissent lorsque ces comparaisons sont faites spécifiquement pour les hommes et les femmes. Il apparaît dans ce cas qu'à caractéristiques individuelles équivalentes, les femmes sont mieux rémunérées au sein du secteur des services publics que dans le reste de l'économie, alors que c'est la situation inverse pour les hommes qui sont sous-rémunérés, toujours à caractéristiques constantes. Il apparaît également que les employés de l'administration publique, de l'éducation et de la santé du Québec sont nettement moins rémunérés que ceux des secteurs publics fédéral et municipal, peu importe leur sexe.

Ces constats ont différentes implications. D'abord, elles rendent plus légitimes les demandes de rattrapage salariale des employés des services publics québécois. S'il existe différents points de vue à savoir que la politique salariale du gouvernement devrait suivre ou initier les mouvements sur le marché de l'emploi, il apparaît évident que la position la plus consensuelle parmi les acteurs patronaux et syndicaux devrait être la parité entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé, à emploi et qualifications comparables. Des hausses salariales conséquentes sont nécessaires pour atteindre cet objectif. Ensuite, la question épineuse de la comparaison au sein du secteur publique mérite d'être exposée clairement : les employés du secteur public provincial sont bons derniers par rapport à tous leurs confrères des autres paliers gouvernementaux. Si on considère que ces niveaux de rémunération ont une incidence sur la qualité des services offerts, ou à tous le moins sur la capacité d'un palier à attirer et retenir les meilleurs employés, ces disparités impliquent indirectement que l'on privilégie les services offerts par le gouvernement fédéral et les municipalités au détriment des services offerts par le gouvernement québécois. Lorsque l'on considère que c'est ce gouvernement qui est premier responsable des transports, de la santé et de l'éducation, il y a lieu de se questionner sur le choix de priorités qui est fait au nom des citoyens par une telle politique salariale.

BIBLIOGRAPHIE

- Calderon, O., & Bélanger, J. (2014). Évaluation de la rémunération horaire au Québec : analyse en décomposition - 1981 à 2012. Institut de recherche en économie contemporaine.
- Charest, C. (2003). La rémunération salariale des employés de l'administration publique au Québec: comparaison avec les autres salariés québécois et ceux de l'administration publique ontarienne. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/193>
- Institut de la Statistique du Québec. (2013). Rémunération des salariés : État et évolution comparés.
- KERNAGHAN, Kenneth, 2011. Getting engaged: Public-service merit and motivation revisited. *Canadian Public Administration*. 2011. Vol. 54, n° 1, pp. 1–21.
- Mallett, T., & Wong, Q. (2008). Regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé (p. 27). Fédération canadienne de l'entreprise indépendante.
- Mueller, R. (2000, Juillet). Public- and Private-Sector Wage Differentials dans Canada Revisited. *Industrial Relations*, pp. 375–400.
- Sanger, T. (2011). Battle of the Wages FR. Canadian Union of Public Employees (CUPE-SCFP).
- Wilson, W. (1887, juin). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*.