

Évaluation de l'emploi et des dépenses salariales au gouvernement de l'Ontario

Points essentiels

- Les traitements et les salaires constituent une catégorie de dépenses majeure pour l'État ontarien. Le présent commentaire fait état des tendances passées et actuelles de l'emploi et des salaires du secteur public, ainsi que des derniers développements du marché du travail ontarien, en vue d'en évaluer l'incidence potentielle pour les dépenses publiques à venir¹.
- Selon les estimations du BRF, le gouvernement de l'Ontario compte environ 650 000 employés en 2018, soit près de 11 % du nombre total de salariés en Ontario².
- En 2018, le BRF prévoit que le gouvernement de l'Ontario dépensera approximativement 41,4 G\$ en traitements et en salaires, soit environ le tiers du total des dépenses de programmes.
- Le gouvernement précédent, qui avait mis l'encadrement de la masse salariale au cœur de sa stratégie de réduction du déficit, avait effectivement réussi à limiter l'augmentation des salaires et de l'emploi au sein de la fonction publique.
 - Le taux de croissance annuel moyen des salaires du secteur public a diminué considérablement, passant de 4,1 % avant la récession de 2008-2009 à seulement 1,0 % pour la période de 2010 à 2016.
 - De même, la croissance annuelle moyenne des emplois au gouvernement de l'Ontario a ralenti pour s'établir à 1,1 % de 2010 à 2016, contre 2,4 % avant la récession.
- Ainsi, les dépenses totales de l'État au titre des traitements et des salaires ont augmenté en moyenne de 2,2 % par année de 2010 à 2016, contrastant fortement avec la moyenne de 6,7 % qui avait eu cours de 2001 à 2009.
- Il n'empêche que, selon les données récentes, la masse salariale du gouvernement s'est accrue considérablement ces deux dernières années par rapport à la période précédente de restrictions. Ainsi, le BRF estime que la facture salariale de l'État progressera à un rythme moyen de 4,4 % en 2017 et en 2018, alimentée par la croissance prononcée à la fois des salaires et de l'emploi.
- Divers facteurs compliqueront la tâche de limiter la croissance des salaires du secteur public à partir de cette année.
 - Tout d'abord, les dernières conventions collectives prévoient des augmentations de salaire moyennes de 1,9 % au cours des prochaines années.

¹ Le gouvernement ne publie pas de statistiques historiques constantes sur l'emploi et les dépenses salariales dans le secteur public. Le BRF a donc fait ses propres estimations en se basant sur les données de Statistique Canada.

² Aux fins du présent commentaire, la définition de « secteur public » utilisée par le BRF englobe les organismes du secteur parapublic consolidés dans les Comptes publics de l'Ontario. Cela comprend les administrations publiques, les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges, mais non certaines autres entités financées par l'État comme les universités, les médecins et les agences de services sociaux.

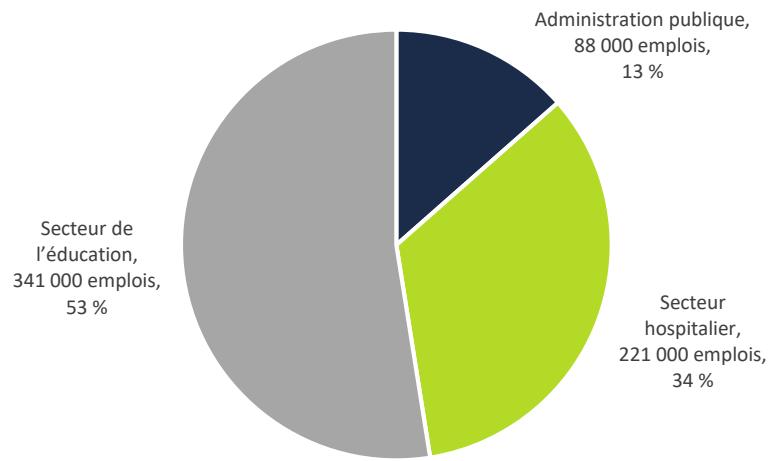
- En outre, le taux de chômage historiquement bas et le marché du travail de plus en plus concurrentiel de l'Ontario se traduisent par la multiplication des postes vacants dans le secteur public, notamment dans les hôpitaux; pour combler ces vacances, l'État pourrait être forcé de renchérir sur les salaires.

Le gouvernement provincial est un employeur majeur en Ontario

Le BRF estime que le nombre de travailleurs du secteur public s'élèvera à 650 000 à 2018, soit environ 11 % du nombre total de salariés en Ontario.

Ce chiffre comprend les 88 000 fonctionnaires employés directement par les ministères³, 341 000 travailleurs du secteur de l'éducation et 221 000 travailleurs du secteur hospitalier, dont les salaires sont financés en grande partie par des paiements de transfert du gouvernement provincial.

Figure 1 : Ventilation des emplois du secteur public (2018)



Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada et BRF.

Selon la définition de « secteur public » utilisée, l'estimation du nombre d'employés du secteur public peut varier de 88 000 à 1 300 000 (voir l'annexe « Définition du secteur public de l'Ontario »).

Aux fins du présent commentaire, la définition utilisée par le BRF englobe les organismes du secteur parapublic consolidés dans les Comptes publics⁴. Cela comprend les administrations publiques, les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges, mais non certaines autres entités du secteur public comme les universités, les cabinets de médecins et les agences de services sociaux.

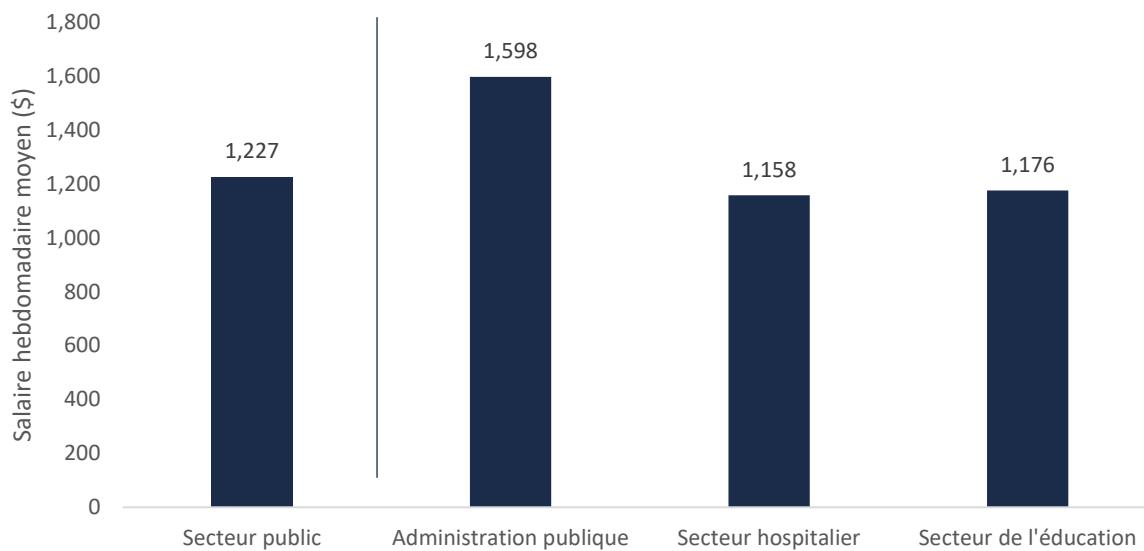
³ Le gouvernement de l'Ontario indique que la fonction publique de l'Ontario comptait 64 000 postes équivalents à plein temps (EPT) en 2016-2017. L'écart s'explique principalement par le fait que les données sur l'emploi du gouvernement de l'Ontario sont basées sur les EPT, tandis que les estimations du BRF sont basées sur les données de Statistique Canada, qui indiquent le nombre de travailleurs sans égard aux nombres d'heures de travail et s'appuient sur une définition standard de l'administration publique différente de celle utilisée par le gouvernement de l'Ontario.

⁴ L'information financière relative à ces organismes du secteur parapublic est consolidée avec celle de la province. Voir la section « Principes de consolidation » des Comptes publics de l'Ontario 2016-2017.

Revenu des employés du secteur public de l'Ontario

Le revenu moyen des employés du secteur public de l'Ontario est estimé à 1 227 \$ par semaine en 2018⁵, soit environ 63 800 \$ par année. Parmi ces employés, ce sont ceux qui font partie de l'administration publique qui ont le salaire hebdomadaire moyen le plus élevé (1 598 \$), suivis des employés du secteur hospitalier (1 158 \$) et de l'éducation (1 176 \$).

Figure 2 : Salaire hebdomadaire moyen des employés du secteur public (2018)



Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada et BRF.

Dépenses salariales du gouvernement de l'Ontario

Selon les Comptes publics de l'Ontario 2016-2017, les dépenses de programmes se sont chiffrées à 131,5 G\$⁶. De ce montant, 40,1 G\$ (près de 33 %) ont servi à financer directement le salaire des quelque 620 000 employés du secteur public, ce qui en fait la deuxième catégorie de dépenses du gouvernement de l'Ontario.

Avant 2016-2017, la facture des salaires calculée dans les Comptes publics de l'Ontario ne comprenait pas les dépenses salariales associées aux hôpitaux, aux conseils scolaires et aux collèges. Par ailleurs, le gouvernement ne publie pas de données sur l'emploi dans le secteur public. Par conséquent, le BRF a dû se fonder sur les données de Statistique Canada pour formuler des estimations du nombre d'employés du secteur public et des dépenses salariales du gouvernement dans les années passées. Ces estimations fournissent un portrait des principales mesures budgétaires du gouvernement au cours de la dernière décennie⁷.

⁵ Cette estimation se fonde sur les données de l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada. Les chiffres de 2018 sont estimés par l'application des taux de croissance observés de janvier à mars 2018 aux chiffres annuels de 2017.

⁶ D'après la méthode comptable recommandée par la vérificatrice générale pour les régimes de retraite conjoints du secteur public.

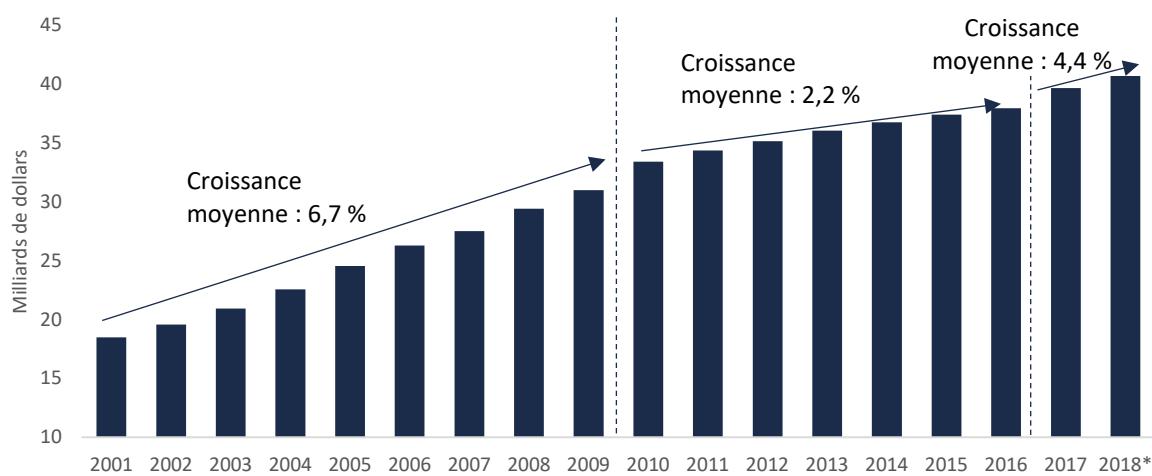
⁷ Les estimations des dépenses salariales totales du gouvernement formulées par le BRF sont fondées sur les données de l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada. Cette enquête, basée sur les données des employeurs sur la paie, indique le nombre d'employés du secteur public et leur salaire hebdomadaire moyen, et elle constitue une source de comparaison fiable et uniforme au fil du temps. Pour estimer les dépenses salariales totales du gouvernement, le BRF reporte le salaire hebdomadaire moyen sur une base annuelle puis le multiplie par le nombre total d'employés de chaque secteur. Selon les données de Statistique Canada, la facture salariale de l'État s'élevait à 38 G\$ en 2016-2017, ce qui se rapproche du chiffre de 40 G\$ déclaré dans les Comptes publics de l'Ontario.

Encadrement de la masse salariale du secteur public

De 2010 à 2016, le gouvernement précédent a adopté un train de mesures visant à limiter la croissance des dépenses salariales dans le cadre de son plan de réduction du déficit (voir l'annexe « Mesures d'encadrement de la masse salariale du gouvernement »).

Par conséquent, la masse salariale de l'État a augmenté en moyenne de 2,2 % par année de 2010 à 2016, soit nettement moins que les 6,7 % des années 2001 à 2009. Plus récemment, la croissance des dépenses salariales s'est cependant beaucoup accélérée, pour s'établir en moyenne à 4,4 % en 2017 et en 2018.

Figure 3 : Ralentissement considérable de la croissance des dépenses salariales après 2010



Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada et BRF.

Nota : Le BRF estime les chiffres de 2018 en appliquant les taux de croissance observés de janvier à mars 2018 aux chiffres annuels de 2017.

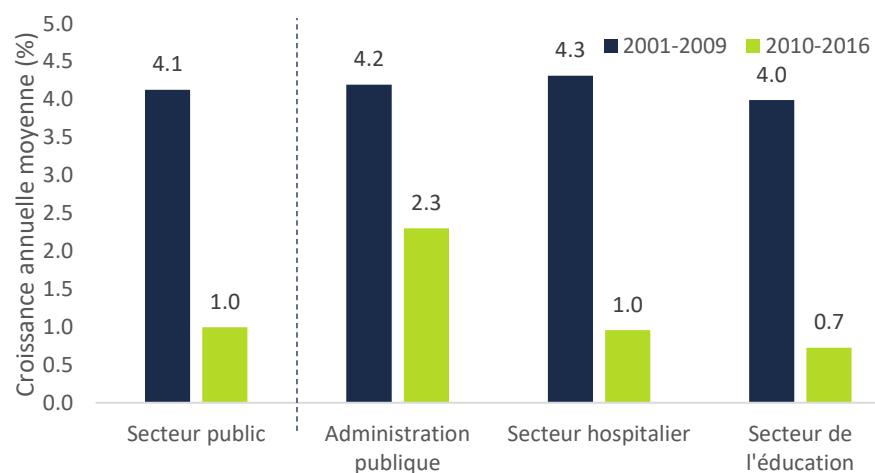
Ralentissement considérable de la croissance des salaires après 2010

La croissance annuelle moyenne des salaires du secteur public a ralenti considérablement en 2010, passant de 4,1 % avant la récession à 1,0 % de 2010 à 2016, en deçà du rythme de l'inflation.

Ce sont les employés du secteur de l'éducation qui ont été le plus touchés, la croissance annuelle de leur salaire passant de 4,0 % avant la récession à seulement 0,7 % de 2010 à 2016.

En comparaison, les salaires du secteur privé ont augmenté en moyenne de 1,9 % par année de 2010 à 2016.

Figure 4 : Croissance du salaire hebdomadaire moyen du secteur public



Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada et BRF.

Ralentissement de la croissance de l'emploi dans le secteur public après la récession

Le ralentissement de la croissance de l'emploi dans le secteur public a contribué à modérer l'augmentation des dépenses salariales.

L'emploi dans le secteur public a augmenté de 1,1 % par année de 2010 à 2016, soit moins de la moitié des 2,4 % d'avant la récession. En comparaison, l'emploi dans le secteur privé a augmenté de 1,8 % par année durant la même période.

Au sein du secteur public, c'est l'administration publique (essentiellement la fonction publique) qui a été le plus touchée, affichant une baisse annuelle moyenne de 0,4 % de 2010 à 2016, en raison des mesures prises par le gouvernement précédent pour réduire la taille de la fonction publique de l'Ontario.

En revanche, l'emploi dans le secteur hospitalier et dans l'éducation a continué d'augmenter, quoiqu'à un taux plus faible qu'avant la récession. De 2010 à 2016, l'emploi dans le secteur hospitalier a augmenté de 1,2 % par année, une baisse par rapport aux 2,4 % d'avant la récession. De même, l'emploi dans le secteur de l'éducation a augmenté de 1,5 % par année de 2010 à 2016, contre 2,5 % par année avant la récession.

Malgré le ralentissement observé pour la période de 2010 à 2016, la croissance de l'emploi dans le secteur public (1,0 %) a généralement suivi l'accroissement démographique.

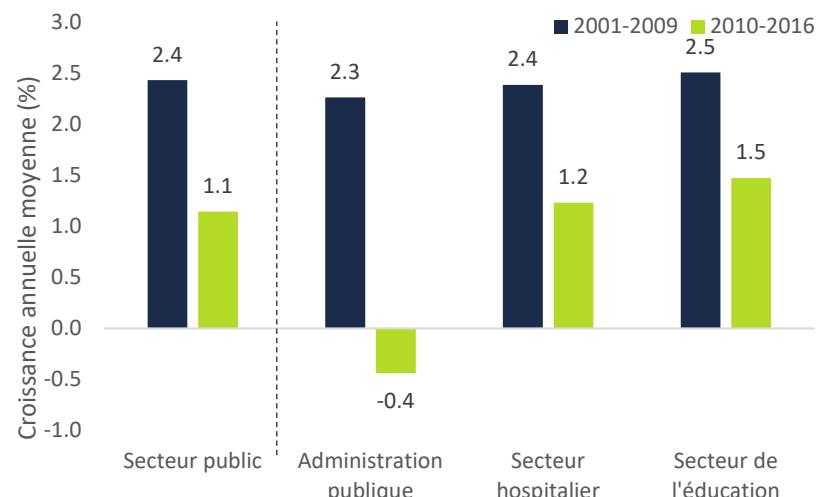
Accélération de la croissance des dépenses salariales en 2017 et en 2018

La croissance des dépenses salariales du gouvernement s'est accélérée considérablement ces deux dernières années, s'établissant en moyenne à 4,4 % en 2017 et en 2018.

Cette accélération est le résultat de la multiplication par deux de la croissance annuelle moyenne des salaires du secteur public, estimée à 2,1 % en 2017 et en 2018.

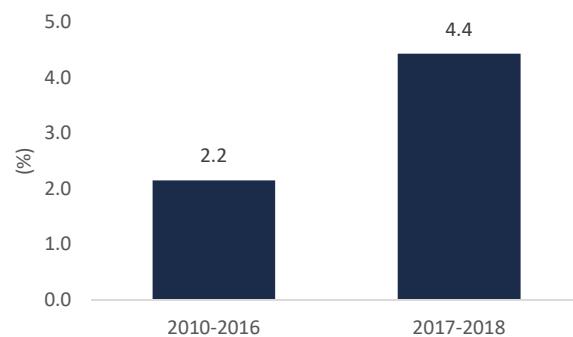
La croissance de l'emploi dans le secteur public a également connu une accélération notable, passant de 1,1 % en moyenne pour la période de 2010 à 2016 à 2,3 % en 2017 et en 2018 (29 000 nouveaux emplois en deux ans).

Figure 5 : Croissance de l'emploi dans le secteur public



Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada et BRF.

Figure 6 : Projection des dépenses salariales en 2017 et en 2018



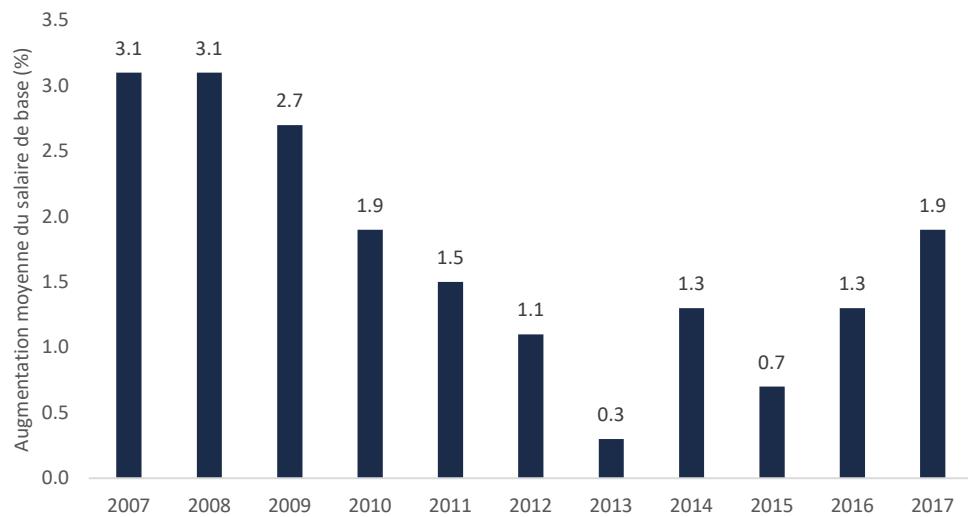
Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada et BRF.

Nota : Les données de 2018 sont des estimations.

Projection des salaires du secteur public

Les conventions collectives récentes entraîneront une accélération de la croissance des salaires dans les années à venir. Plus précisément, les conventions de 2017 prévoient une augmentation annuelle moyenne de 1,9 % au cours des deux à quatre prochaines années⁸, la plus élevée depuis 2010.

Figure 7 : Augmentations salariales prévues dans les conventions collectives du secteur public de l'Ontario



Source : Revue annuelle des négociations collectives – 2017 du ministère du Travail.

Ces règlements salariaux se rapprochent des conventions collectives récentes du secteur privé, qui prévoient des augmentations moyennes de 2,1 %.

En 2018, les conventions collectives de plus de 146 000 employés du secteur public de la province arriveront à échéance⁹. Le marché du travail ontarien s'étant montré relativement vigoureux récemment, le gouvernement pourrait se voir forcé d'augmenter davantage les salaires dans les années à venir¹⁰.

Le marché du travail de plus en plus concurrentiel de l'Ontario entraîne une augmentation du taux de postes vacants par rapport au nombre total d'emplois. Dans le secteur public, ce taux est passé de 1,1 % en 2015 à 1,5 % en 2017. La progression est particulièrement marquée dans le secteur hospitalier, où le taux est passé de 1,9 % en 2015 à 2,8 % en 2017, ce qui laisse croire que les hôpitaux pourraient avoir de plus en plus de difficulté à recruter.

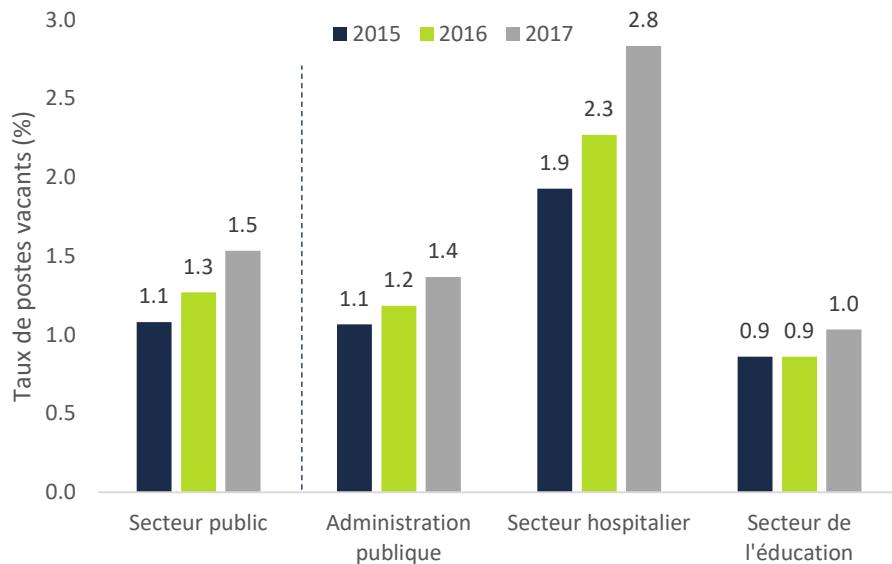
⁸ En 2017, près de 99 % des conventions collectives du secteur public ont été négociées pour une période de deux à quatre ans.

⁹ Revue annuelle des négociations collectives – 2017 du ministère du Travail.

¹⁰ L'économie a créé 128 400 nouveaux emplois nets en 2017, le meilleur gain annuel depuis 2003, tandis que le taux de chômage a reculé à 6,0 %, le taux le plus bas depuis 2000.

Les marchés du travail ontariens étant caractérisés par une pénurie de main-d'œuvre, les employeurs du secteur public devront probablement renchérir sur les salaires pour combler les vacances.

Figure 8 : Augmentation du taux de postes vacants dans le secteur public



Source : *Enquête sur les postes vacants et les salaires* de Statistique Canada.

Luan Ngo
Directeur
Ingo@fao-on.org

David West
Économiste en chef
dwest@fao-on.org

Avec la contribution de Jeffrey Novak.

Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario
2, rue Bloor Ouest, bureau 900
Toronto (Ontario) M4W 3E2

Pour toute demande de la part des médias, communiquer avec Kismet Baun au 416 254-9232 ou à kbaun@fao-on.org.

Les calculs et les données documentaires sur lesquels s'appuie le présent rapport sont disponibles sur demande.

À propos du BRF

Établi en vertu de la *Loi de 2013 sur le directeur de la responsabilité financière*, le Bureau de la responsabilité financière (BRF) a pour mandat de fournir une analyse indépendante de la situation financière de la province, des tendances de l'économie provinciale et de toute autre question d'intérêt pour l'Assemblée législative de l'Ontario. Visitez notre site Web à l'adresse <http://www.fao-on.org/fr/> et suivez-nous sur Twitter à <https://twitter.com/InfoFAO>.

Annexes

Définition du secteur public de l'Ontario

Les estimations relatives à l'emploi et aux dépenses salariales au gouvernement de l'Ontario sont tributaires de la définition de « secteur public » utilisée. L'éventail possible va d'une définition restreinte, qui désignerait uniquement la fonction publique (administration publique) à une définition large qui engloberait les employés des hôpitaux, des conseils scolaires, des collèges et d'autres entités financées par la province (universités, cabinets de médecins, établissements de santé, agences de services sociaux, etc.)¹¹.

Aux fins du présent commentaire, le BRF utilise une définition qui suit en grande partie la liste des organismes publics consolidés des Comptes publics de l'Ontario, laquelle comprend l'administration publique, les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges, et qui englobe donc la plupart des secteurs où le gouvernement intervient de façon plutôt directe.

Ainsi, les emplois relevant d'autres entités financées par les fonds publics, comme les universités, les cabinets de médecins et les agences de services sociaux, sont exclus de l'analyse.

Figure 9 : Statistiques sur les employés du gouvernement (2018)

Portée	Secteur	Nombre d'employés	Salaire hebdomadaire moyen (\$)	Total des dépenses salariales (M\$)	Pourcentage des dépenses de programmes (%)
Définition restreinte	• Administration publique	87 657	1 598	7 005	4,6
Organismes consolidés (Comptes publics de l'Ontario)	• Administration publique • Hôpitaux • Conseils scolaires et collèges	648 951	1 227	41 409	27,4
Définition large (<i>Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic</i>)	• Administration publique • Hôpitaux, soins ambulatoires, ressources d'hébergement, cabinets de médecins et autres établissements de santé • Conseils scolaires, collèges, universités et autres établissements d'enseignement • Agences de services sociaux	1 306 741	1 055	68 957	45,7

Sources : *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* de Statistique Canada, gouvernement de l'Ontario et BRF.

¹¹ Cette définition serait conforme à la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*.

Mesures d'encadrement de la masse salariale du gouvernement

À partir de 2009, le gouvernement précédent a mis en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à limiter la croissance des salaires et à réduire l'emploi dans le secteur public. Ces mesures comprennent la réduction de la fonction publique de l'Ontario, le gel des salaires et une directive enjoignant aux agents négociateurs de maintenir à zéro l'augmentation nette des coûts d'exécution des conventions collectives.

De plus, le gouvernement a restreint la croissance des paiements de transfert aux entités publiques comme les hôpitaux afin de les forcer à limiter leurs dépenses salariales. Pour en savoir plus, consulter le document *Secteur de la santé de l'Ontario : Analyse actualisée des dépenses en santé de l'Ontario*.

Figure 10 : Mesures d'encadrement de la masse salariale du gouvernement

Document	Mesures d'encadrement
Budget de 2009	Réduction de l'effectif de la fonction publique équivalant à 3 400 employés sur trois ans.
Budget de 2010	Deux années de gel salarial pour l'ensemble des employés.
Budget de 2011	Élimination de 1 500 postes de la fonction publique. Gel des salaires des cadres jusqu'à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.
Budget de 2012	Gel des salaires des cadres prolongé de deux ans. Directive enjoignant aux employeurs du secteur public et aux agents négociateurs de conclure des accords permettant au gouvernement de respecter son plan budgétaire.
Budgets de 2014 et de 2015	Directive indiquant que toutes les augmentations salariales doivent être compensées par des mesures permettant de maintenir à zéro l'augmentation nette des dépenses liées aux conventions collectives.

Source : Budgets de l'Ontario.