

## Investir dans le secteur public : le rôle clé du gouvernement dans la lutte contre les effets de l'inflation

**Laura Handal**  
chercheuse associée

**Guillaume Hébert**  
chercheur

### L'approche mal ciblée des hausses de taux d'intérêt

- 01 L'inflation connaît cette année sa plus forte hausse en près de 40 ans. La Banque du Canada a haussé son taux directeur à plusieurs reprises depuis le début de l'année. Cette approche vise à générer une hausse des taux d'intérêt, notamment sur les hypothèques et le crédit, dans l'optique de « refroidir » l'économie. L'objectif est de réduire les emprunts, les investissements, la consommation (et, par conséquent, la demande de biens et services) et, ultimement, les prix.
- 02 Cette stratégie pour freiner la spirale inflationniste comporte cependant des risques importants. En effet, elle pourrait ralentir l'activité économique au point de provoquer une récession et entraîner un accroissement du chômage. De plus, la hausse du coût des emprunts fera croître l'endettement des ménages. En fin de compte, il s'agit d'une stratégie qui pénalisera d'abord et avant tout les travailleurs et les travailleuses.
- 03 Par ailleurs, cette politique ne s'attaque pas aux vraies causes de l'inflation. En effet, celle-ci ne s'explique pas par une hausse de la consommation et une augmentation subséquente des prix des biens et services, mais plutôt par des facteurs liés à un resserrement de l'offre<sup>1</sup>. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales dues à la pandémie et à la guerre en Ukraine, conjuguées à des événements climatiques extrêmes, ont provoqué des pénuries et mené à une flambée des prix des aliments et du pétrole.

### Faits saillants

- La hausse des revenus par la création d'emplois et l'indexation des salaires dans le secteur public constitue une stratégie de lutte contre les effets de l'inflation plus bénéfique pour les ménages que l'approche consistant à hausser le taux directeur de la banque centrale. 04
- La création d'emplois gouvernementaux dans les secteurs des énergies renouvelables permettrait de faire face aux hausses du prix du pétrole en réduisant la dépendance aux énergies fossiles. 21
- Il est avantageux d'investir dans le secteur public, car les retombées économiques y sont plus élevées, en ce qui a trait au PIB et à l'emploi, que dans les autres industries au pays. 26

1 Pierre-Antoine HARVEY et Guillaume HÉBERT, « Inflation : deux avenues s'offrent à la Banque du Canada », fiche socioéconomique, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), 11 août 2022.

## Les emplois dans la fonction publique : une stratégie anti-inflationniste avantageuse

- 04 Une stratégie visant à protéger les revenus, d'une part, et s'attaquant au problème des prix, d'autre part, pourrait constituer une approche plus bénéfique que la hausse du taux directeur. Plus particulièrement, la hausse des revenus par la création de nouveaux emplois dans la fonction publique ainsi que le maintien des emplois existants dans ce secteur et l'indexation des salaires représentent une avenue intéressante. Du côté des prix, la création d'emplois du secteur public dans le domaine de la transition énergétique permettrait de réduire la dépendance de la population envers les énergies fossiles et donc de la protéger contre les flambées du prix du pétrole.
- 05 Recourir à la fonction publique est une approche avantageuse, car les investissements dans ce secteur sont plus bénéfiques en termes de développement économique que dans d'autres industries.

## L'augmentation des revenus dans la fonction publique

- 06 Les emplois dans le secteur public pourraient se révéler un filet de sécurité en temps de crise inflationniste. En effet, la fonction publique offre des emplois de qualité qui permettent de soutenir une classe moyenne, dont le rôle est primordial dans le maintien d'une économie en santé. L'indexation des salaires des emplois existants est donc importante afin de maintenir ces acquis et d'éviter une érosion des revenus réels. En contexte inflationniste, le coût de la vie progresse rapidement et les travailleurs et les travailleuses risquent de voir s'éroder leur pouvoir d'achat.
- 07 Par ailleurs, la pertinence de maintenir des emplois du secteur public est remise en question lorsque des gouvernements préconisent des mesures d'austérité. Il importe au contraire de considérer les dépenses dans la fonction publique comme un investissement aux retombées sociales et économiques élevées, plutôt que comme un gouffre financier ou une perte nette pour les contribuables.

## La rémunération de la fonction publique : un revenu plutôt qu'une dépense

- 08 Les stéréotypes véhiculés à l'endroit des « fonctionnaires » alimentent l'idée que leur rémunération constituerait un fardeau pour la collectivité. Or, bien au contraire, les ressources allouées aux travailleurs et aux travailleuses de la fonction publique sont non seulement destinées à des secteurs qui offrent des services essentiels à la population, mais elles constituent en soit un revenu pour une population qui, lorsqu'elle le dépense, contribue au développement économique de plusieurs régions et communautés.
- 09 En d'autres mots, la rémunération du personnel dans le secteur public percole dans l'économie productive plutôt que d'être confisquée en profits par l'entreprise privée. En outre, la fonction publique est largement composée de femmes et,

par conséquent, ces investissements contribuent à réduire les écarts de revenus entre les sexes. Enfin, en offrant des conditions de travail plus avantageuses que certains domaines du secteur privé où règne la précarité, le secteur public permet à tout un pan de la population d'accéder à la classe moyenne.

- 10 En somme, la fonction publique n'est pas un fardeau, mais bien un levier économique et social considérable. Les ressources qu'on y consacre doivent être considérées comme un « revenu » plutôt qu'une « dépense ».

## L'indexation des salaires

- 11 L'augmentation des salaires au niveau de l'inflation – l'indexation – constitue la plus simple et la plus efficace des mesures pour contrer les problèmes causés par cette dernière. En effet, l'augmentation du prix du panier de consommation n'a aucun impact réel sur les ménages si leurs revenus évoluent à un rythme équivalent ou supérieur.
- 12 Malgré l'efficacité de cette solution, elle est contestée par plusieurs par crainte qu'elle ne provoque une spirale inflation-augmentation des salaires-inflation, laquelle entraînerait une forte hausse des prix sur une plus longue période<sup>2</sup>.
- 13 Qu'en est-il en réalité ? Le salaire moyen a augmenté de 3,6 % en moyenne par année depuis le 1<sup>er</sup> trimestre de 2020<sup>3</sup>, soit moins rapidement que l'inflation générale pour ces deux années, qui a été de 4,3 %. L'évolution de ces indicateurs à des vitesses différentes n'indique donc pas une relation inévitable de cause à effet entre les salaires et l'inflation.
- 14 En outre, cette accélération relative de la progression du salaire moyen s'explique plus par un « effet de composition » que par un enrichissement réel des travailleuses et des travailleurs, c'est-à-dire qu'elle reflète moins l'évolution des salaires que les distorsions causées par les effets de la pandémie.
- 15 En effet, avec la relance de l'économie qui a suivi la pandémie, on assiste à un déplacement de la main-d'œuvre des emplois à bas salaires vers des professions plus payantes. Par exemple, entre mai 2019 et mai 2022, on retrouvait près de 230 000 emplois de moins dans les secteurs à bas salaires, comme l'hébergement et la restauration, le transport et l'entreposage et les autres services (avec des salaires horaire moyens respectifs de 17,75 \$, 29,16 \$ et 26,93 \$), alors que plus de 540 000 nouveaux emplois ont été créés dans le secteur des services professionnels, scientifiques et techniques, les services d'enseignement ou l'administration publique (avec des salaires horaire moyens de 39,16 \$, 35,87 \$ et 40,31 \$)<sup>4</sup>.
- 16 Ces changements font croître la moyenne des salaires, un effet de composition reconnu par la Banque du Canada<sup>5</sup>.

2 Frederic BOISSAY et autres, « Are major advanced economies on the verge of a wage-price spiral? », BIS Bulletin, n° 53, 4 mai 2022.

3 STATISTIQUE CANADA, Tableau 14-10-0306-01, Salaire des employés selon la profession, données mensuelles non désaisonnalisées, 8 juillet 2022.

4 STATISTIQUE CANADA, Idem. Calculs des auteur-trice-s.

5 BANQUE DU CANADA, Rapport sur la politique monétaire, avril 2022, p. 18.

Lorsqu'on évalue la croissance moyenne des salaires entre mai 2019 et mai 2022 avec une composition du marché du travail fixe, on constate qu'elle est de 3,1 %<sup>6</sup>, soit un niveau en deçà de l'inflation moyenne de 3,7 % pour ces trois années.

- 17 Les plus récentes données sur les ententes salariales au Canada confirment aussi le caractère marginal de l'accélération des augmentations. En effet, les ententes négociées en 2021 et en 2022 comportent des augmentations de salaire moyennes de 1,9 %, ce qui est très légèrement au-dessus de la moyenne de 1,5 % observée les cinq années ayant précédé la pandémie<sup>7</sup>. Les données actuelles démontrent que l'inflation n'est pas causée par les augmentations de salaires. Cependant, on s'attend à ce que les augmentations négociées ou offertes par les employeurs s'accroissent dans les prochains mois en réaction à la pression de l'inflation.
- 18 Ajoutons que l'ajustement des salaires au coût de la vie n'a pas d'effet amplificateur de l'inflation, car les salaires ne constituent qu'une des composantes des prix des produits aux côtés des matières premières et des composantes, des coûts de financement du capital, de la marge de profits et de la productivité. En effet, la rémunération ne représente en moyenne que 18,0 % des dépenses d'exploitation des entreprises, contre 74,7 % pour les achats de biens, d'équipement et de services<sup>8</sup>.
- 19 En tenant compte de l'augmentation de la productivité moyenne de la décennie précédant la pandémie (1,1 % par année) et en supposant que les entreprises réduisent leur marge bénéficiaire et leurs profits, on peut ainsi indexer les salaires en évitant la formation d'une spirale inflation-augmentation des salaires-inflation.
- 20 Par ailleurs, dans l'éventualité où cet effet de spirale devait se matérialiser, on pourrait atténuer celui-ci en s'attaquant simultanément à la question des prix, sur lesquels l'État pourrait exercer davantage de contrôle (dans les domaines de l'électricité, du logement, du transport en commun, etc.). Les salaires pourraient ainsi être indexés sans crainte d'un effet d'inflation sur toute la ligne, d'autant plus que certains prix sont invariables face à la demande, et que, comme nous l'avons mentionné, les hausses de salaires ne sont pas la seule et unique cause de l'augmentation du coût de la vie. Les catastrophes naturelles, par exemple, peuvent elles aussi entraîner une augmentation des prix des aliments.

## Esquiver les hausses du prix de l'essence grâce à une transition énergétique menée par l'État

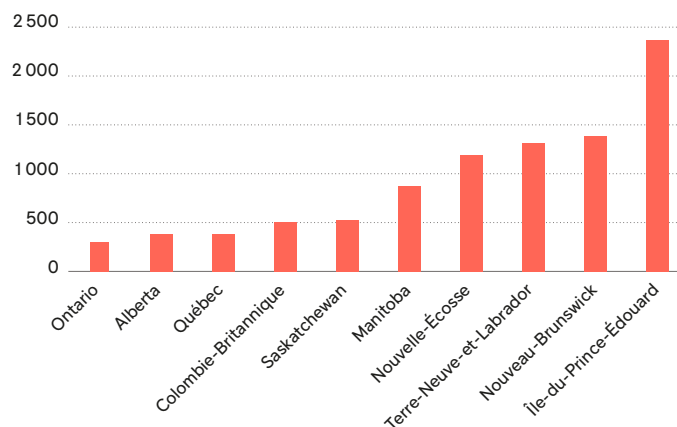
- 21 Agir sur les prix représente une approche anti-inflationniste complémentaire à l'augmentation des revenus. Ces deux approches, mises en marche parallèlement, pourraient

constituer une stratégie de lutte contre l'inflation plus bénéfique pour les ménages que les politiques basées sur le taux d'intérêt.

- 22 Dans un contexte de crise climatique et d'augmentation du prix du pétrole, une transition écologique menée par l'État contribuerait à réduire notre dépendance aux énergies fossiles ainsi que notre vulnérabilité face aux hausses des prix de celles-ci.
- 23 La fonction publique pourrait être mise à contribution par la création d'emplois dans les régions dépendantes de l'extraction de ressources naturelles. Un secteur public fort peut d'ailleurs contribuer à la diversification et à la résilience économiques dans les régions dont l'activité tourne autour d'un nombre limité d'industries<sup>9</sup>.
- 24 En Alberta, par exemple, le secteur de l'extraction pétrolière et gazière représentait 27,5 % du PIB de la province en 2021<sup>10</sup>. Les industries associées au secteur public, quant à elles, représentaient seulement 16 % du PIB total<sup>11</sup>. De plus, comme le montre le graphique 1, l'Alberta arrive à l'avant-dernier rang des provinces canadiennes en ce qui concerne le nombre d'emplois dans la fonction publique fédérale par 100 000 habitants, avec 394 emplois. Face à une telle dépendance envers les énergies fossiles et à une faible proportion d'emplois dans la fonction publique, il y a un fort potentiel à exploiter pour diversifier l'économie de l'Alberta à travers le secteur public.

Graphique 1

Effectif de la fonction publique fédérale par 100 000 hab. en 2021



SOURCES : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Effectif de la fonction publique fédérale par province et période d'emploi, 2021 ; Statistique Canada, Tableau 17-10-0005-01, Estimations de la population au 1<sup>er</sup> juillet, par âge et sexe, 2021. Calculs des auteur-trice-s. À noter que les données excluent les emplois dans la région de la capitale nationale.

6 Contre une croissance moyenne de 4,3 % avec l'effet de composition.

7 GOUVERNEMENT DU CANADA, Règlements salariaux selon le secteur et l'année, 1<sup>er</sup> juillet 2022, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/donnees-conventions-collectives/salaires/salaires-annee-secteur.html>.

8 STATISTIQUE CANADA, Idem. Calculs des auteur-trice-s.

9 François DESROCHERS et Bertrand SCHEPPER, La contribution de la fonction publique à l'économie canadienne, Note, IRIS, 25 septembre 2019, p. 5.

10 STATISTIQUE CANADA, Tableau 36-10-0402-01, Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par industries, provinces et territoires, 2 mai 2022.

11 Ibid., secteurs d'industries 22, 61, 62 et 91.

25 Afin que cette stratégie tienne la route, il importe de créer des emplois particulièrement dans les secteurs des énergies de remplacement du pétrole et du gaz. Il serait ainsi opportun d'augmenter les effectifs dans les divisions des ministères fédéraux des Ressources naturelles et des Transports qui soutiennent les secteurs des énergies renouvelables à faible impact socio-environnemental, comme l'énergie éolienne, solaire et géothermique, ainsi que les solutions d'efficacité énergétique.

## Les investissements dans le secteur public ont des retombées élevées

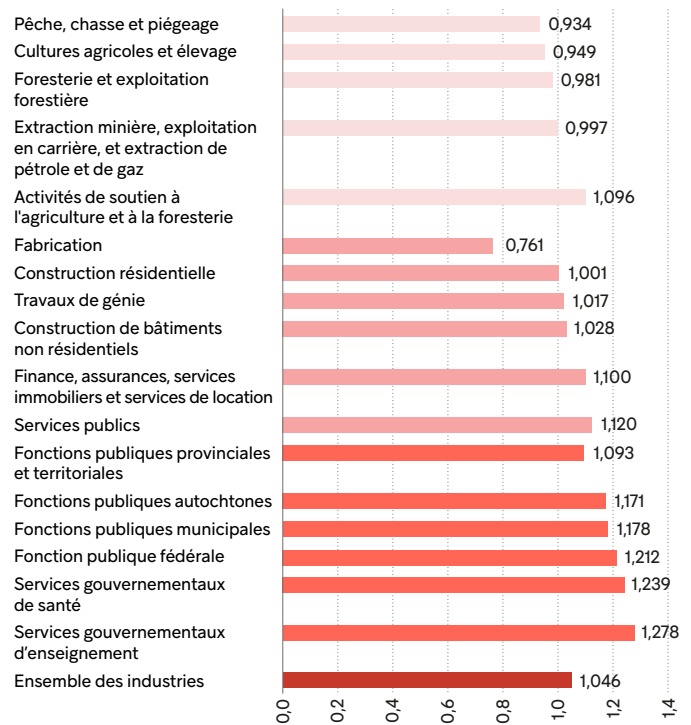
26 Pour terminer, il est avantageux d'investir dans la fonction publique, car les effets économiques des dépenses dans ce secteur, en ce qui a trait au PIB et à l'emploi, sont plus importants que dans les autres industries au pays.

27 Le graphique 2 montre que, pour chaque dollar de dépense dans le secteur public, entre 1,09 et 1,28 \$ sont ajoutés à l'économie canadienne (en termes de PIB), comparativement à une répercussion variant entre 0,93 et 1,10 \$ pour les secteurs primaires. Et, comme le montre le graphique 3, chaque million de dollars investi dans l'administration publique génère entre 9,27 et 16,69 emplois, comparativement aux différents secteurs des ressources naturelles qui en créent entre 4,26 et 11,98. Les deux graphiques nous permettent de constater qu'en général, les dépenses dans l'administration publique produisent davantage de bénéfices économiques, en ce qui concerne la valeur produite et les emplois, que les investissements dans les secteurs primaire et secondaire.

Dans cette fiche, nous avons expliqué comment les emplois dans la fonction publique pourraient constituer un outil de lutte contre les effets de l'inflation et nous avons présenté les avantages économiques à investir dans ce secteur plutôt que dans d'autres industries. La protection du pouvoir d'achat des travailleuses et des travailleurs à travers la création et l'indexation d'emplois de qualité ainsi que la diversification de l'économie dans les régions ressources visant une transition écologique menée par l'État permettraient à la fois d'augmenter les revenus des ménages et de faire face aux hausses du prix de l'essence. De plus, les impacts économiques des investissements dans le secteur public, en ce qui a trait aux emplois et au PIB, sont supérieurs à ceux dans d'autres industries. En somme, il s'agit d'une approche de lutte contre l'inflation pertinente en contexte de crise climatique et plus équitable financièrement pour les travailleuses et les travailleurs que la stratégie classique du taux directeur.

Graphique 2

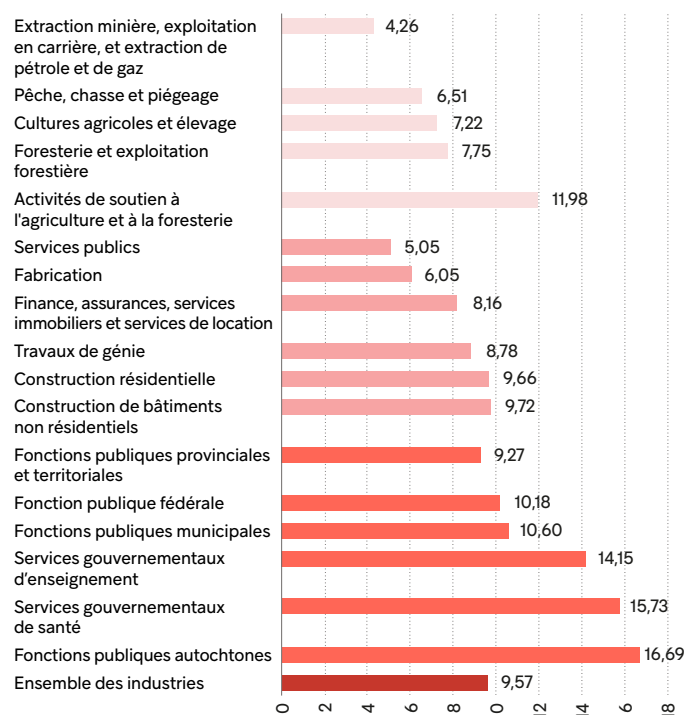
## Effets directs, indirects et induits de 1 \$ de production sur le PIB de base par industrie, Canada, 2018



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0013-01, Multiplicateurs d'entrées-sorties, niveau sommaire, Multiplicateur total, 18 novembre 2021.

Graphique 3

## Nombre d'emplois directs, indirects et induits créés par M \$ de production par industrie, Canada, 2018



SOURCE : Statistique Canada, Tableau 36-10-0013-01, Multiplicateurs d'entrées-sorties, niveau sommaire, Multiplicateur total, 18 novembre 2021.