

La fonction publique québécoise a été décimée

Par Gilles L. Bourque

Malgré ce qui peut parfois agacer dans les rapports avec la bureaucratie, un fait demeure : la fonction publique reste absolument essentielle, non seulement pour le bon fonctionnement des organisations de la sphère publique (santé, éducation, etc.), mais plus largement pour soutenir l'action publique, avec impartialité et équité, dans tous les aspects de la sphère privée où l'intérêt général exige une intervention. Elle est là pour concevoir et voir au respect des normes et des programmes qui contribuent à réguler et humaniser la société et à la rendre plus juste. Avant la Révolution tranquille, qui a permis d'ouvrir un vaste chantier en faveur de sa professionnalisation, la fonction publique était profondément marquée par les pratiques de clientélisme, de patronage et de corruption. Malheureusement, le Parti de Jean Lesage, qui avait porté cette révolution au début des années 1960, a tourné le dos à ses propres réalisations. Sous les gouvernements Charest et Couillard, la fonction publique québécoise a été littéralement décimée.

L'évolution des emplois dans la fonction publique

L'une des meilleures analyses réalisées à ce jour sur les impacts des mesures d'austérité dans la fonction publique a été réalisée par Moktar Lamari, professeur à l'École nationale d'administration publique¹. Son étude portait sur les changements induits dans le cadre de la réingénierie de l'État du gouvernement Charest, pour la période de 2004 à 2011. Il concluait en affirmant que, finalement, le gouvernement n'avait pas atteint son objectif de réduction de 20% de la fonction publique, par le biais de la stratégie du « un sur deux » (soit une seule embauche pour deux départs), dans la mesure où elle avait connu une perte nette d'un peu plus de 5000 postes pendant cette période, soit autour de 10%. Néanmoins, la réingénierie du gouvernement Charest a tout de même « entraîné le départ de quelque 23 000 employés réguliers (soit presque 40 % des effectifs), emportant avec eux une précieuse expertise accumulée durant des décennies de travail et d'apprentissage continu dans les divers secteurs de l'administration publique (transport, infrastructure, environnement, informatique, conception des politiques, analyses stratégiques, etc.) ». Les remplacements de ces employés ont été très partiels et ont surtout été faits par le recrutement de jeunes diplômés, sans expérience et au niveau le plus bas des échelles de salaire.

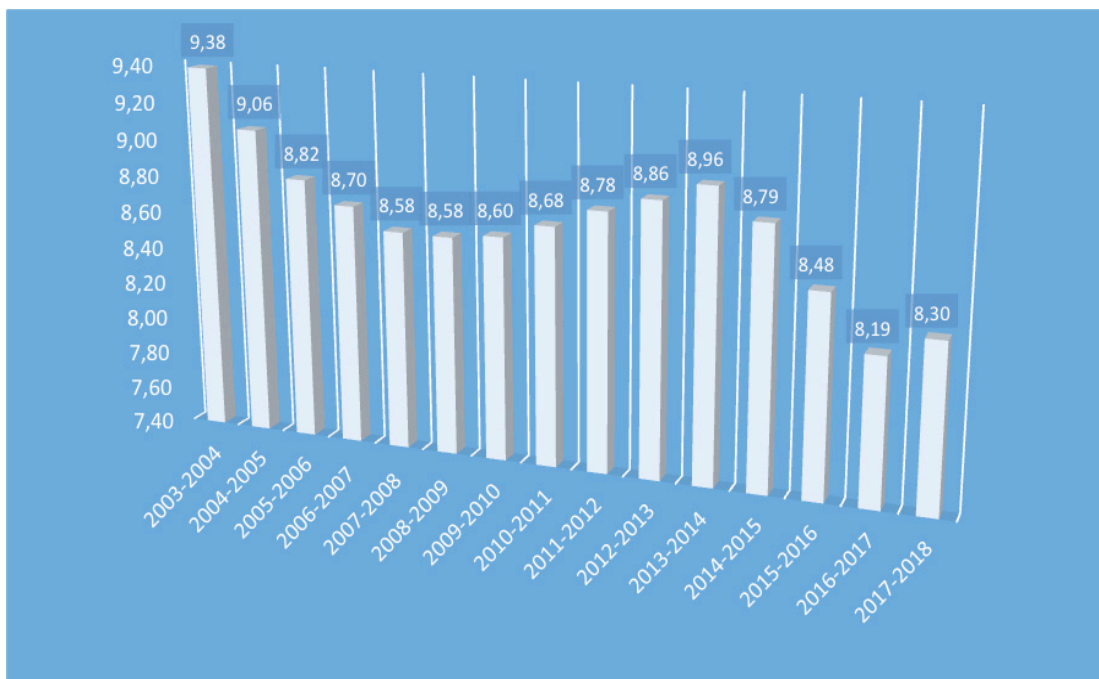
Dans cette fiche, nous allons tracer l'évolution des emplois dans la fonction publique de 2003 à 2018 de manière à pouvoir comparer la situation pour les mandats successifs de Jean Charest, Pauline Marois et Philippe Couillard. Pour ce faire, nous avons utilisé les données des effectifs équivalents à temps complet (ETC) de la fonction publique produites par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, de 2003-2004 à 2017-2018, ainsi que les données des rapports annuels de gestion de l'Agence de Revenu Québec, 2010-2011 à 2017-2018 puisqu'à partir de 2011 les effectifs de l'Agence ont été retirés de ceux de la fonction publique (nous les avons ajoutés à nos calculs).

Les résultats de cette compilation sont illustrés dans le graphique de la page suivante. Même s'ils ne sont pas distingués dans le graphique, les trois catégories d'employés (réguliers, occasionnels et stagiaires) suivent la même évolution que celle du ratio du nombre total d'employés de la fonction publique par millier d'habitants, mais avec des amplitudes différentes selon les catégories d'emplois. Par exemple, pendant les mandats du gouvernement Charest la baisse du ratio d'employés réguliers a été compensée, en partie seulement, par une hausse des employés occasionnels et stagiaires. Autrement dit, pendant cette période, ce sont les employés réguliers qui ont principalement supporté les efforts de compression. L'année précédant les élections de 2012, le gouvernement semble mettre le travail d'atrophie de la fonction publique en veilleuse, ce qui fait légèrement remonter le ratio d'ETC. On peut constater que l'arrivée du gouvernement Marois redonne une nouvelle vigueur aux embauches d'employés réguliers. Mais cette embellie n'est que temporaire puisque ce revirement de la tendance sous les péquistes est brusquement interrompu avec le retour des Libéraux au pouvoir en 2014. Pendant les trois premières années de leur mandat, le ratio d'employés de la fonction publique par millier d'habitants connaît une baisse draconienne, dans toutes les catégories d'employés. On passe d'un ratio de près de 9 employés par 1000 habitants en 2013-2014 à 8,2 en 2017-2018. C'est l'équivalent de la suppression de 6 600 employés à temps complet, soit dans une courte période de 3 ans, la disparition de 33% de plus d'emplois que pendant la période de 8 ans couverte par l'étude du professeur Lamari. Finalement on peut constater

¹ Moktar Lamari, « Réingénierie et austérité, ou comment atrophier la fonction publique québécoise », *Revue vie économique*, volume 4, numéro 2, 2012.
<http://www.eve.coop/?a=167>.

qu'en dernière année de mandat, comme l'avaient fait les Libéraux de Jean Charest, le gouvernement Couillard a lui aussi tenté de redorer son image avec une reprise des embauches de fonctionnaires.

Graphique 1. Évolution du nombre d'employés (ETC) de la fonction publique au Québec par 1000 habitants, 2003-2018



Conclusion

Les gouvernements de Jean Charest et de Philippe Couillard ont systématiquement réduit les capacités de la fonction publique à remplir ses différentes missions auprès de la population du Québec. Sous le gouvernement Charest, le travail d'atrophie a été systématique et étalé sur la longue durée. Mais sous le mandat Couillard, les mesures de compression ont été plus fortes et appliquées sur une très courte période de 2-3 ans, avec par la suite un léger assouplissement en prévision de la campagne électorale de 2018. Entre ces deux périodes, la fonction publique québécoise a connu une brève accalmie, voire une reprise des embauches sous le mandat de Pauline Marois.

À l'aube des négociations avec le secteur public, le gouvernement actuel est placé devant un défi important de redressement de la sphère publique. Après plus de quinze ans de travail pour démanteler les institutions du modèle québécois, serait-il possible d'envisager que tous les acteurs, politiques comme économiques, reconnaissent que pour prospérer, la société québécoise doit nécessairement s'appuyer sur un État ayant les compétences et les capacités pour remplir ses missions d'intérêt général ?

NUMÉRO 35 — NOVEMBRE 2019

IRÉC

Les fiches techniques visent à faciliter la compréhension d'un concept ou d'un calcul économique sur un thème précis d'intérêt public. En s'appuyant sur les résultats de recherches plus fouillées de l'IRÉC, elles offrent la possibilité de s'interroger sur les paramètres économiques des propositions dans l'actualité québécoise.

Institut de recherche en économie contemporaine

10555, avenue de Bois-de-Boulogne, C.P. 2006
Montréal H4N 1L4, 514 380-8916

secretariat@irec.quebec / www.irec.quebec

 IREContemporaine

 @IREC_recherche

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-924927-39-7 (PDF)