

La politique de rémunération dans les secteurs public et parapublic au Québec

Salary Policy in Québec's Public and Parapublic Sectors

Gilles Ferland

Volume 36, Number 3, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/029178ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/029178ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ferland, G. (1981). La politique de rémunération dans les secteurs public et parapublic au Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 36(3), 475–498. <https://doi.org/10.7202/029178ar>

Article abstract

Over the past few years, a strong current of thought has developed at government and management levels in North America, to the effect that: employee salary levels in the public sector must be established relative to those of the private sector. This tendency has become evident in the United States and Canada as well as the Province of Québec. In the latter, during the last three rounds of negotiations in the public sector, this principle served as the basis of government salary policy.

Both Québec and Canadian unions in the public sector, nevertheless, have attempted to counter this tendency by negotiating a salary policy based on the idea that governments should be model employers, with obvious consequences for the private sector.

The present article places its focus on the Province of Québec and has as its object to investigate an alternative to public sector salary policy. This alternative consists of fixing the salaries of the government's employees at a level comparable to that of employees in firms of the private sector competing on the international/ outside market.

Implicit in the approach is the idea that salary policy concerning the public sector should not serve as a macroeconomic tool for governments to establish inferior conditions for their employees, in the face of problems of unemployment and inflation rooted in the market economy. Beyond normative considerations, the development of public salary policy should primarily preoccupy itself with avoiding additional pressure on the operation of the private market, while permitting the government to attract and retain a qualified workforce at salary levels comparable to those of the private sector.

In the private sector of the economy, it should be noted that no single salary rate exists for a given type of labour. Rather there exists a "constellation" of rates varying according to the supply and demand of labour.

By comparing the salaries of its employees to the average those in the private sector, the government implies that there is only one labour market in the latter and that only one salary rate exists for a given type of labour.

If Québec operated within a closed economy a public salary policy, which produced an upward salary pressure on the overall salaries of the private sector, would not have significant consequences on the level of employment. In fact, a rise in general salary levels could be accompanied by a rise in product prices. The demand for consumer goods, or the capacity of the economy to pay, would also increase with the net effect that there would probably not be any reduction in the number of jobs in the private sector. Variation at the overall level of salaries and prices could be explained simply as part of the inflationary process. Québec does not, of course, possess a closed economy. On the contrary, the province is very much "open" to competition both international and Canadian.

It becomes essential in the definition of a public salary policy, therefore, not to neglect the competitive character of Québec's economy. As a result, the potential impact of such a policy should not be considered of the same importance to businesses subject to outside or merely provincial competition. A public sector salary policy, bringing upward pressure to bear on salaries of the private sector competing on international/outside markets, could render such firms non-competitive. In addition to upward influence on prices, this could lead to a constant increase in unemployment.

As regards firms oriented purely toward the provincial market, they should be better able to absorb the rise in salaries provoked by the upward pressure of a public salary policy without endangering either their survival or their development. In fact, product market conditions usually give such firms greater latitude to pass on the impact of salary increases to the consumer through price increases, so that the level of employment remains unaffected.

The result of applying this salary policy to Québec's public sector reveals that the overall level of salaries is already almost equivalent to that examined in the private sector competing on international/outside markets. It would, thus, be possible in the short run to develop a public salary policy based on salary practice in the area.

Such a policy would have the added advantage of allowing unions in the province's public sector to satisfy two of their major demands: an increase in the basic salary of public sector employees and a reduction relative difference between the highest and lowest salaries paid.

It is important to note that the adoption and application of the salary policy model proposed here could entail fundamental changes in our regime of collective negotiations, if of course one does not exclude collective bargaining procedures as the focal point of labour relations in the public and private sectors. In such a context, should not salary determination be negotiated at a level beyond the individual firm? And would not this in turn necessitate collective negotiation at the provincial level between the primary social agents concerned?

La politique de rémunération dans les secteurs public et parapublic au Québec

Gilles Ferland

L'auteur explore une avenue différente de politique salariale pour le secteur public québécois qui consisterait à fixer le niveau des rémunérations des salariés de l'État à un niveau comparable à celui pratiqué par les industries du secteur privé en concurrence sur le marché international. Il présente ensuite les résultats qu'aurait permis d'obtenir l'application d'une telle politique dans le secteur public québécois.

La question de la détermination des salaires dans le secteur public de l'économie revêt, depuis l'expansion de ce secteur, une importance sociale et économique considérable. Cette question se retrouve fréquemment au centre des discussions portant sur les politiques publiques, sur l'inflation, le chômage et la répartition des revenus.

En Amérique du Nord, il se dessine depuis un certain nombre d'années au niveau des gouvernements et du patronat, un fort courant de pensée à l'effet que la détermination du niveau des salaires des employés du secteur public doit reposer sur une comparaison avec le secteur privé de l'économie. Cette tendance a cours aussi bien aux États-Unis, au Canada qu'au Québec.

Ainsi, dans la fonction publique fédérale américaine, le principe de la comparaison avec le secteur privé est inscrit dans la législation du pays depuis 1962¹. Au niveau fédéral canadien, cette doctrine, bien qu'elle ne soit

• FERLAND, Gilles, professeur adjoint, Département des relations industrielles, Université Laval.

¹ La Loi de 1962, connue sous le nom de "The Postal Service and Federal Employees Salary Act", fut suivie en 1967 par le "Federal Pay Acts" et en 1970, par "The Federal Comparability Act". Pour une discussion de ces lois, voir Sharon SMITH, "Pay Differentials Between Federal Government and Private Sector Workers", *Industrial and Labor Relations Review*, janvier 1976, pp. 181-183.

pas encore sanctionnée de façon explicite par une loi², est quand même appliquée au secteur public fédéral depuis les années 1950³. Quant au Québec, on peut également noter que, lors des trois dernières rondes de négociation du secteur public et parapublic (1971, 1975 et 1979), ce principe de la comparaison avec le secteur privé a été le pilier de base de la politique salariale gouvernementale⁴.

Au niveau des syndicats québécois et canadiens du secteur public, on tente toutefois de résister à cette tendance et on essaie de négocier une politique salariale qui ferait des différents gouvernements des employeurs «modèles» et qui aurait des effets d'entraînement sur les salaires du secteur privé. La Confédération des Syndicats nationaux (C.S.N.) et le Syndicat canadien de la Fonction publique (S.C.F.P.) s'expriment ainsi sur cette question:

«Nous estimons... que les travailleurs à l'emploi du gouvernement québécois ne peuvent pas abandonner aujourd'hui le double rôle historique qu'ils ont rempli depuis le début des années '70. D'une part, les gains qu'ils ont réalisés pour eux-mêmes ont eu un effet certain pour le relèvement du salaire minimum légal. D'autre part, ces mêmes gains ont exercé une pression à la hausse sur l'ensemble des bas salaires payés dans le secteur privé.»⁵

et

“Instead of always following the private sector, public employers should be free to be MODEL employers, to be followed by the rest of the community. Governments as employers should be free to introduce new concepts of industrial relations and new ideas on working conditions and benefits, as they have done in the past. Many years ago governments provided their employees with paid vacations, paid sick leave and pensions, long before they were known in private industry. If we had waited for private industry to introduce these concepts, they may still be unknown today in Canada.”⁶

On constate donc que les politiques salariales élaborées par les gouvernements et les syndicats du secteur public canadien sont fondamentalement différentes. Chaque partie estime, du moins officiellement, que la politique

2 Il y a eu cependant en 1978, un projet de loi (Bill C-28) déposé au parlement fédéral canadien qui touche directement cette question mais qui n'a jamais été adopté.

3 WILKINS, T., “Wage and Benefit Determination in the Public Service of Canada”, *Collective Bargaining in the Public Service*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1973, 59 p.

4 BESSETTE, Luc, «Détermination des salaires dans la fonction publique fédérale américaine: applicabilité au Québec», *Relations Industrielles*, Québec, vol. 32, no 2, pp. 161-169.

5 C.S.N., «Orientations générales pour une politique salariale», *Secteur public*, bulletin de liaison, no 8, mai-juin 1978, p. 2.

6 LEVINE, Gilbert, “Public vs Private Sector Compensation”, *Relations Industrielles*, Québec, vol. 35, no 1, p. 130.

salariale qu'elle préconise est la meilleure pour l'ensemble de l'économie. Les gouvernements croient que leur politique de rémunération doit tenir compte de la capacité de payer de l'économie et que la comparaison avec la moyenne des taux de rémunération observée dans le secteur privé remplit bien ce rôle. Les syndicats avancent, pour leur part, que la politique salariale du secteur public doit être un modèle pour les employeurs privés et avoir un effet d'entraînement à la hausse sur les salaires des autres travailleurs de l'économie.

Nous limitant au Québec seulement, le but de cet article est d'explorer une autre avenue de politique salariale pour le secteur public québécois qui soit différente de celles préconisées depuis 1971 par les deux principaux protagonistes de ce secteur: le gouvernement et le front commun syndical. Cette politique consisterait à fixer le niveau des rémunérations des salariés de l'État à un niveau comparable à celui pratiqué par les industries du secteur privé en concurrence sur le marché international plutôt qu'à celui pratiqué par l'ensemble des industries du secteur privé.

Dans un premier temps nous expliquerons les raisons de notre choix d'une politique salariale publique qui ne s'appuierait que sur les salaires pratiqués par le secteur exposé à la concurrence internationale; par la suite, nous comparerons les résultats qu'aurait permis d'obtenir l'application d'une telle politique dans le secteur public québécois en relation avec les résultats effectivement obtenus lors de la négociation collective dans ce secteur. Cette comparaison portera sur le niveau des salaires et sur le niveau des rémunérations entre les deux secteurs ainsi que sur certaines différences de structure interne des salaires telles le niveau de salaire de base et les disparités professionnelles, qui sont deux des préoccupations majeures des syndicats du secteur public québécois.

Notre démarche est principalement d'ordre économique, mais nous n'ignorons pas que la question d'une politique des salaires dans le secteur public peut aussi avoir des incidences politiques, budgétaires, fiscales, syndicales et institutionnelles.

QUELQUES FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA COMPARAISON SECTEUR PUBLIC, SECTEUR EXPOSÉ

Si l'on accepte que la politique salariale du secteur public ne doit pas avoir pour objet de servir de politiques macroéconomiques aux différents gouvernements pour tenter de régler à la défaveur de leurs propres employés, les problèmes de chômage et d'inflation qu'engendre l'économie de marchés, l'élaboration d'une politique salariale publique devrait, au-delà de

considérations normatives, avoir comme principal objectif économique de ne pas créer de pressions additionnelles sur le fonctionnement des marchés privés tout en permettant au gouvernement d'attirer et de retenir une main-d'oeuvre qualifiée à des taux de rémunération comparables à ceux pratiqués dans le secteur privé.

Dans le secteur privé de l'économie, les mécanismes mêmes de détermination des salaires peuvent être en soi générateurs de pressions inflationnistes pouvant entraîner une réduction du nombre d'emplois dans ce secteur. La définition d'une politique salariale publique ne devrait pas avoir pour but de tenter de réduire ces pressions au détriment des salariés de l'État, mais bien plutôt de ne pas créer de pressions additionnelles sur ce secteur qui pourraient avoir un impact négatif soit sur le niveau d'emploi du secteur privé ou soit sur le niveau des salaires des travailleurs de ce secteur. Il y a peut-être plus d'une politique salariale publique qui satisfasse ces conditions; nous croyons cependant que celle qui établirait le niveau et l'évolution du niveau des rémunérations des salariés de l'État à un niveau comparable à celui pratiqué par les industries du secteur privé en concurrence sur le marché international pourrait être l'une de celles-là⁷.

Dans le secteur privé de l'économie on constate que pour une qualité de main-d'oeuvre donnée, il n'y a pas un taux unique de salaire, mais bien une zone de taux ou des «constellations de taux»⁸ qui peuvent varier selon les conditions de l'offre et de la demande de travail. L'analyse des données statistiques connues sur les taux de salaire permet d'ailleurs de constater l'existence d'écarts systématiques et souvent considérables entre ces taux. Ces disparités de salaire pour une même qualité de main-d'oeuvre peuvent varier, entre autres, en fonction du secteur industriel, de l'existence d'une convention collective, de la taille des établissements, du système de rémunération, de la région, du sexe de l'employé, de la proportion des coûts de main-d'oeuvre dans les coûts totaux de production⁹. En fait, le secteur privé n'est pas caractérisé par un seul marché du travail, mais bien par plusieurs marchés sur lesquels la variation des taux de salaire et des niveaux d'emploi

7 Le secteur exposé à la concurrence internationale se caractérise par une forte substitution entre les produits d'origine domestique et étrangère, une forte concurrence entre les producteurs nationaux et étrangers et par le fait que l'industrie domestique a peu d'influence sur la détermination du prix mondial du produit. Le secteur protégé comprend les industries qui n'ont aucun lien avec les autres pays et qui peuvent aisément répercuter sur le prix toute augmentation de leurs coûts et qui bénéficient ainsi d'une situation privilégiée par rapport aux industries soumises à une forte concurrence. Voir B. DECALUWE, «Les branches exposées et abritées de l'économie canadienne: une évaluation empirique».

8 MARION, G., R. LACROIX et G. LATRAVERSE, *Une analyse multivariée des disparités de salaire*, Éditeur officiel du Québec, mai 1975, p. 150.

9 *Idem*, p. 2.

peut être fonction, entre autres choses, de la situation concurrentielle sur le marché des produits¹⁰ et de la présence syndicale.

En comparant la rémunération de ses employés avec la moyenne observée de l'ensemble des travailleurs du secteur privé, l'État fait l'hypothèse implicite qu'il n'y a dans ce secteur qu'un seul marché du travail et un seul taux de salaire pour une qualité de main-d'oeuvre donnée. Or bien souvent cette moyenne observée peut ne pas correspondre à aucun des taux de salaire effectivement payés pour cette catégorie de main-d'oeuvre sur les marchés privés. Utiliser la moyenne observée de l'ensemble du secteur privé en guise de politique salariale publique ne permet pas d'assurer que cette politique ne créera pas de pression additionnelle sur le fonctionnement des marchés du travail privés dans le sens d'une réduction du nombre d'emplois dans ce secteur ou d'une réduction des salaires des travailleurs de ce secteur.

Si le Québec était dans une économie fermée, une politique salariale du secteur public qui aurait pour effet de faire pression à la hausse sur l'ensemble des salaires du secteur privé n'aurait pas de conséquences significatives sur le niveau de l'emploi. En effet, une hausse du niveau général des salaires pourrait être accompagnée d'une hausse des prix des produits. Cependant, la demande de biens de consommation ou la capacité de payer de l'économie, augmenterait aussi de telle sorte qu'il n'y aurait vraisemblablement pas de diminution du nombre d'emplois dans le secteur privé. La variation du niveau général des salaires et des prix se ramènerait en fait strictement à un processus inflationniste. Mais l'économie québécoise n'est pas une économie fermée, bien au contraire, mais très ouverte à la concurrence internationale et canadienne¹¹.

Une étude récente¹² d'un professeur de l'École des Hautes Études commerciales de l'Université de Montréal, Carmine Nappi, démontre que les exportations internationales du Québec, (16%) et inter-provinciales (19%) de produits manufacturés représentent 35% de son produit provincial brut (donnée de 1974). «Ce pourcentage dépasse 40% lorsqu'on inclut les envois de ressources primaires vers le reste du Canada, accordant au Québec un des coefficients d'exportation les plus élevés parmi les régions industrielles occidentales»¹³. Au niveau de l'emploi, l'étude démontre que près de 20% des emplois québécois du secteur de la fabrication dépendent de l'exportation

10 CARTTER, Ailan M. et F. Ray. MARSHALL, *Labor Economics*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin Inc., 1967, pp. 253-254.

11 Pour les fins de cet article, le commerce international du Québec comprend aussi les échanges interprovinciaux avec le reste du Canada.

12 NAPPI, Carmine, *La structure des exportations du Québec*, L'Institut de recherches C.D. Howe, Canada, 1978, p. 64.

13 NAPPI, Carmine, *op. cit.*, note 12, p. 60.

aux pays étrangers et que 37% de l'emploi de ce secteur repose sur l'«exportation» vers le marché canadien. Les 43% restant des emplois de ce secteur sont assurés par le marché domestique québécois¹⁴.

Il peut alors devenir essentiel dans la définition d'une politique salariale publique de ne pas négliger ce caractère compétitif de l'économie québécoise parce que l'impact possible de la politique salariale publique ne semble pas être de la même importance selon que les entreprises privées soient soumises ou non à la concurrence étrangère. En d'autres termes, la politique salariale de l'État devrait tenir compte de l'étendue des marchés des produits québécois en s'appuyant plus sur les marchés du travail des entreprises du secteur exposé.

En effet, les industries du secteur exposé doivent bien souvent obéir à des contraintes plus strictes que celles du secteur protégé si elles ne veulent pas être éliminées et remplacées par leurs concurrentes étrangères. Il est important pour ces entreprises de s'assurer que leurs coûts de main-d'oeuvre n'augmentent pas plus rapidement que ceux de leurs principales rivales internationales. Une politique salariale du secteur public qui ferait pression à la hausse sur les salaires du secteur privé en concurrence sur les marchés internationaux risquerait de rendre les industries de ce secteur non-concurrentielles et d'entraîner par le fait même, en plus d'une pression à la hausse sur les prix, un risque d'augmentation permanente du chômage dans ce secteur¹⁵.

Pour ce qui est des industries qui ne s'adressent qu'au marché domestique, elles seraient plus en mesure, dans le cas où la politique salariale publique ferait pression sur les salaires qu'elles pratiquent, (et à la condition évidemment que les salariés de ce secteur puissent effectivement obtenir les salaires consentis aux employés de l'État), d'absorber ces hausses de salaire sans mettre en péril leur survie et leur développement. En effet, les conditions des marchés des produits leur permettent généralement une plus grande latitude pour répercuter sur les prix aux consommateurs les accroissements de salaire¹⁶ de telle sorte que leur niveau d'emploi n'en serait pas affecté.

Comme nous le notions précédemment, la variation des niveaux d'emploi dans une industrie peut être fonction de la situation concurrentielle sur le marché des produits. Cartter et Marshall¹⁷ soulignent à cet effet que plus

14 NAPPI, Carmine, *op. cit.*, note 13, p. 63.

15 Le taux de change ne s'ajustant pas toujours dans une proportion identique aux différences de prix.

16 DECALUWE, Bernard, «Les branches exposées et abritées de l'économie canadienne: une évaluation empirique», 1979, (miméo).

17 CARTTER, Allan M. et F. Ray. MARSHALL, *op. cit.*, pp. 253-254.

le marché du produit est imparfait, plus la demande pour le produit est inélastique et par conséquent, plus la demande pour le travail est également inélastique. Or, le secteur exposé de l'économie est caractérisé par une très forte concurrence de telle sorte que la demande de travail dans ce secteur est fortement élastique et qu'une variation du niveau des salaires peut affecter considérablement le niveau d'emploi de ce secteur.

Il est donc important de tenir compte de cet aspect dans la définition d'une politique salariale publique et nous croyons qu'une politique de salaires qui établirait le niveau de rémunération des salariés de l'État à un niveau comparable à celui pratiqué par le secteur exposé ne créerait pas de pression additionnelle sur le fonctionnement des marchés du travail de ce secteur, ni sur celui du secteur protégé de la concurrence internationale.

De plus, une telle politique permettrait à l'État d'atteindre un autre objectif, soit celui d'attirer et de retenir une main-d'oeuvre qualifiée, du moins aussi qualifiée que celle utilisée par le secteur exposé et ce, à des taux de rémunération comparables à ceux pratiqués par ce secteur clé de notre économie.

Certains pourraient prétendre, avec justesse, que le débat théorique sur la question de l'impact de la politique salariale publique sur le fonctionnement des marchés privés est beaucoup plus complexe que le laisse supposer cette brève présentation. Nous en convenons. Toutefois, nous avons tenté, dans le cadre forcément limité d'un article de faire ressortir ce qui nous paraît être l'essentiel.

Nous allons maintenant voir quels auraient été les résultats de l'application d'une telle politique au secteur public québécois et comparer ces résultats avec ceux obtenus lors de la négociation collective dans ce secteur. Auparavant, nous présenterons la démarche suivie pour comparer et mesurer des différences de rémunération.

MÉTHODOLOGIE DE LA COMPARAISON DES RÉMUNÉRATIONS

La comparaison des niveaux de salaire des employés de différents secteurs de l'économie pose un certain nombre de problèmes méthodologiques. Plusieurs économistes et spécialistes des relations industrielles ont déjà souligné les difficultés que soulève un tel exercice¹⁸. Lorsqu'il s'agit de compa-

¹⁸ À titre d'exemples, on peut citer les auteurs suivants qui ont traité de cette question: John T. ADDISON, "The Role of Comparability in Wage Determination", *British Journal of Industrial Relations*, novembre 1975, pp. 288-395; W. FOGEL, D. LEWIN, "Wage Determination in the Public Sector", *Industrial and Labor Relations Review*, avril 1974, pp. 410-431; S. KOCZAK, "Collective Bargaining and Comparability in the Federal Sector", *Industrial*

rer des rémunérations entre différents secteurs de l'économie, ces difficultés consistent principalement à circonscrire les concepts de secteur exposé et de secteur public, à définir et à opérationnaliser le concept de rémunération, à mesurer le niveau de rémunération ainsi qu'à inventorier les données statistiques utiles à cet exercice.

Secteur exposé, protégé et public

Pour les fins de cet article, acceptons, bien que la question mériterait une étude beaucoup plus approfondie, que le secteur exposé regroupe les grands secteurs d'activité économique de l'abattage, des mines et de la fabrication alors que le secteur protégé comprend les services publics privés, la construction, le commerce, les finances, les transports et les communications¹⁹.

Quant au secteur public, il comprend l'ensemble des salariés qui émarquent directement ou indirectement au budget de l'État. Nous n'avons cependant retenu dans notre comparaison que les salariés de la fonction publique, du secteur des affaires sociales et de celui de l'éducation (à l'exclusion des universités).

Le concept de rémunération

La rémunération peut être définie comme l'ensemble des avantages matériels (rémunération directe et indirecte) reçus par un employé pour l'exécution du travail que lui confie son employeur²⁰.

La rémunération directe est composée de la rémunération de base au taux régulier (rémunération du temps travaillé et du temps chômé) ainsi que de la rémunération additionnelle comme les heures supplémentaires, les primes de poste, d'équipe, d'heures brisées, de travail pénible, etc. La rémunération indirecte comprend l'ensemble des contributions de l'employeurs aux régimes de bien-être et de prévoyance des salariés.

Relations Research Association, 28th Proceedings, déc. 1975, pp. 197-204; Stephen G. PEITCHINIS, *Canadian Labour Economics*, Toronto, McGraw-Hill Company of Canada, 1971, 491 p.; Sharon SMITH, "Pay Differentials Between Federal Government and Private Sector Workers", *Industrial and Labor Relations Review*, janvier 1976.

¹⁹ Cette division entre les deux secteurs privés est aussi celle qui est retenue en Suède. Voir Gosta EDGREN, Karl-Olof FAXEN et Oas-Erik ODHNER, *Wage Formation and the Economy*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1973, p. 13.

²⁰ DELORME, François, «Est-il possible de mesurer la rémunération globale?», *Travail Québec*, mars 1978, pp. 10-18.

Comme le souligne le Bureau de recherches sur les traitements, la durée du travail joue un rôle important en tant que base de mesure comparative²¹.

Il faut que la comparaison se fasse sur une base commune. Omettre ce type d'ajustement permettrait de présumer que deux employés qui reçoivent chacun le même montant de salaire ont une rémunération de même valeur, bien que l'un puisse travailler 35 heures par semaine et l'autre 40.

L'unité de mesure que nous retenons est le salaire horaire pour qu'on puisse voir dans quelle mesure «à travail égal» il y a «salaire égal». Nous ne tiendrons pas compte, dans notre comparaison, de la rémunération additionnelle. En effet, les heures supplémentaires, les primes de postes (travail de nuit), les primes reliées au travail à effectuer (travail dangereux, pénible, prime de responsabilité, etc.) sont liées à des conditions particulières de travail et varient d'un travailleur à l'autre ou d'une semaine à l'autre à l'intérieur de la même entreprise. Il est par ailleurs difficile de considérer comme de la rémunération le fait qu'un employeur doive consentir à payer des primes à ses employés parce qu'il n'améliore pas les conditions de travail de l'entreprise. De la même façon, les heures supplémentaires seraient considérées comme de la rémunération chez un employeur qui trouve cette formule plus économique, alors qu'une autre entreprise qui embauche du personnel additionnel pour éliminer ce surtemps pourrait être perçue comme un employeur qui rémunère moins bien ses salariés.

La rémunération indirecte comprend la gamme des avantages sociaux privés ou étatiques: régime supplémentaire de retraite, assurance-maladie supplémentaire, assurance-vie, assurance-salaire, invalidité de longue durée, régimes des rentes du Québec et de l'assurance-maladie du Québec, l'assurance-chômage et les régimes d'accidents du travail.

Les techniques de mesure de la rémunération peuvent varier considérablement d'une source statistique à l'autre. Ainsi pour la mesure de la rémunération indirecte, Delorme²² suggère trois techniques possibles: la méthode des indices qualitatifs des avantages, la méthode des coûts simulés et la méthode des débours de l'employeur. Bien que l'auteur estime que les deux premières techniques semblent présenter de grands avantages, nous devons, compte tenu des données statistiques disponibles, utiliser la méthode des débours. C'est d'ailleurs cette méthode de calcul que retiennent le B.R.R. et le B.R.T. Ainsi, dans notre article, la rémunération sera égale à la rémunération horaire de base au taux régulier additionnée de la rémunération in-

21 Canada, Commission des relations de travail dans la fonction publique, Bureau de recherches sur les traitements: *Rémunération globale*, Étude explorative, Ottawa, C.R.T.F.P., Bureau de recherches sur les traitements, 1975, p. 52.

22 DELORME, François, *op. cit.*, p. 16.

directe calculée selon la méthode des débours. À la rémunération indirecte, nous ajouterons les commissions et les primes de rendement que versent bon nombre d'employeurs du secteur privé (37.2% des employeurs du secteur privé)²³.

Comparer la rémunération entre deux secteurs suppose également qu'il faille tenir compte du temps chômé et rémunéré de chacun des secteurs. Nous retenons la méthode utilisée par le B.R.R. et recommandée par le Conseil du trésor canadien²⁴ qui consiste à calculer la rémunération par heure effectivement travaillée. Ainsi, dans ce texte, à chaque fois qu'il est question de rémunération, elle est calculée comme suit:

$$\text{rémunération} = \frac{\text{taux horaire de base} + \text{coût horaire de la rémunération indirecte}}{\text{pourcentage des heures effectivement travaillées}}$$

Le niveau de rémunération

Le niveau de rémunération peut être défini comme la moyenne pondérée de tous les avantages matériels retenus dans la rémunération et versés pour l'ensemble des travailleurs du groupe considéré.

Le niveau sera calculé de trois façons: par emploi, par catégorie d'emploi et pour l'ensemble des catégories d'emploi du secteur concerné.

La technique que nous avons retenue pour comparer les niveaux de rémunération est celle de l'appariement des emplois. Cette technique consiste à s'assurer que le contenu des emplois comparés est identique ou à tout le moins très similaire. Il va de soi qu'on ne peut uniquement se baser sur les titres des emplois pour faire une telle opération. Il est absolument nécessaire qu'une étude détaillée du contenu de chaque emploi soit menée si l'on veut obtenir un appariement valable surtout dans les cas des emplois de bureau ou techniques qui, bien qu'ayant souvent des titres assez similaires, peuvent avoir des contenus substantiellement différents.

L'inconvénient de cette technique toutefois, c'est qu'elle ne nous permet pas de mesurer les niveaux de salaire de l'ensemble des emplois de l'économie. En effet, dès qu'un emploi n'est pas commun aux secteurs comparés, on doit l'éliminer. Ainsi, dans le seul cas du secteur public, les emplois non-comparables touchent environ 65% des employés syndiqués, principalement à cause du fait que l'État est le seul employeur ou l'em-

²³ Source: Statistique Canada, «Coûts de la main-d'oeuvre au Canada», Catalogue 72-618, Division du travail, Ottawa, mai 1978, p. 64.

²⁴ GENDREAU, Nicole, "Notes for an Address to the Canadian Industrial Relations Institute", London, Ontario, May 1978.

ployeur très majoritaire de ces catégories d'emploi²⁵. D'autres techniques de mesure de niveau de rémunération, comme celle suggérée par Sharon Smith²⁶, seraient certainement plus satisfaisantes, mais il nous faudrait, pour les appliquer, une foule de données actuellement non disponibles. On doit donc s'en remettre pour l'instant à la technique des appariements, étant donné l'état actuel des statistiques sur les salaires.

Le calcul de la moyenne pondérée des niveaux de rémunération par catégorie d'emploi ou pour l'ensemble des catégories d'emploi doit tenir compte de la structure professionnelle de chaque secteur comparé. En effet, chaque secteur n'utilise pas, dans les mêmes proportions, les différentes qualités de main-d'oeuvre sur le marché du travail. Les différences de niveaux de salaire entre deux secteurs pourraient être strictement imputables à la différence de leur structure professionnelle. Pour tenir compte de cet aspect et pour mesurer des termes qui soient comparables, il faut choisir la répartition de main-d'oeuvre d'un secteur et l'appliquer aux autres secteurs comparés. Dans notre cas, la répartition de main-d'oeuvre choisie est celle du secteur exposé vers lequel se fait la comparaison du secteur public.

Les statistiques

Les sources de données statistiques utiles à la comparaison des rémunérations sont limitées et souvent très incomplètes. Sur la question des salaires, Keith Newton reconnaît d'ailleurs cette lacune surprenante:

“Probably the most damning comments on this subject are contained in a recent book by Cragg, whose section on wage data begins: “There is a severe lack of solid or comparable information on wages in Canada which is surprising in view of the importance of wages both in their own right and in connection with inflation.”²⁷

L'auteur étudie principalement cinq séries statistiques, deux colligées par Statistique Canada et trois par Travail Canada. Nous n'avons pu cepen-

25 Source: Bureau de recherche sur la rémunération (B.R.R.), «Comparaison de la rémunération entre les secteurs public et parapublic et le secteur privé au Québec — 1^{er} juillet 1978-30 juin 1979», *Conseil du Trésor*, Québec, 1978, p. 8.

26 Sharon SMITH mesure les différences de niveau de rémunération entre le secteur privé et le secteur public en faisant appel à la théorie de l'offre de travail ayant recours au concept du capital humain. Ce modèle peut être traduit selon la formule suivante:

$E_i = f(X_i, Z_i, L_i)$ où E_i = gains d'un travailleur, X_i = investissement d'un travailleur sous forme d'instruction et d'expérience, Z_i = caractéristiques personnelles du travailleur (sexe, race, état civil, handicaps physiques, syndiqué ou non), L_i = localisation géographique du travailleur (région économique, marché du travail, etc.). Nous constatons facilement que, dans l'état actuel des statistiques officielles et publiques, on ne peut utiliser ce modèle. Un tel travail nécessite des données microéconomiques individuelles.

27 NEWTON, Keith, “Canadian Labour Market Data: Sources and Characteristics”, Discussion Paper No. 42, *Conseil Économique du Canada*, novembre 1975, p. 18.

dant retenir aucune de ces séries parce que les données qui y sont contenues ne permettent pas de mesurer adéquatement les niveaux de rémunération. Ainsi, les deux séries de Statistique Canada portent sur les gains horaires et hebdomadaires, englobent les gains en temps supplémentaires et ne tiennent pas compte de la structure occupationnelle de chaque industrie. Deux de trois séries de Travail Canada ne portent que sur les taux de base négociés dans les grandes conventions collectives touchant 500 employés et plus, alors que la troisième ne fournit pas de statistiques salariales pour l'ensemble du territoire québécois, mais seulement pour les villes de Montréal, Québec et Trois-Rivières.

Deux autres enquêtes sont disponibles par ailleurs, soit celle du B.R.T. et celle du B.R.R. Nous avons cependant dû éliminer celle du B.R.T. parce qu'elle ne couvre que très peu d'emplois comparables, ne fournit pas les heures normales de travail par semaine ou par année et que les données ne sont pas suffisamment ventilées pour exclure de l'enquête, les gouvernements municipaux.

Nous avons retenu seulement l'enquête du B.R.R. principalement parce que cette enquête:

- couvre l'ensemble du territoire québécois;
- fournit des statistiques sur 38 emplois comparables;
- utilise la technique d'appariement;
- permet de distinguer entre les secteurs exposé et protégé;
- fournit des données sur les heures normales de travail;

ainsi que sur la rémunération indirecte et le pourcentage de temps travaillé.

Malgré les qualités certaines de cette enquête, les données qui y sont contenues peuvent être cependant sujettes à caution. D'une part, elles ont été préparées directement par l'entremise du principal organisme chargé de la négociation salariale dans le secteur public, le Conseil du trésor, sans aucune participation de la partie syndicale et sans moyens réels de vérifier les données puisqu'on invoque le caractère confidentiel des réponses fournies par les employeurs ayant participé à l'enquête. D'autre part, l'échantillon utilisé à l'enquête est un échantillon dirigé (par la partie patronale), donc non aléatoire, et les critères de choix des employeurs enquêtés ne sont pas connus. Par ailleurs, le nombre d'employeurs ayant participé à l'enquête est relativement limité (environ 120). Enfin l'enquête ne fournit des statistiques disponibles que pour l'année 1978-1979.

Cette enquête du B.R.R., faite selon la technique de l'appariement et que nous utilisons ici comme source statistique, permet de calculer le niveau

des salaires et de la rémunération de 38 emplois comparables communs aux secteurs exposé et public.

Dans cette enquête, le secteur exposé comprend les industries de l'abatage, des mines et de la fabrication; le secteur protégé inclut les industries des transports, communications, services publics privés, commerces, finances et services; le secteur public comprend la fonction publique provinciale, le secteur public de l'éducation (à l'exception des universités) ainsi que le secteur des affaires sociales.

Étant donné que l'enquête ne fournit pas toujours les moyennes réelles de salaire, nous avons dû comparer les taux du traitement maximum prévu dans l'échelle de salaire de chaque emploi. Les taux du secteur exposé ont été ajustés pour tenir compte des écarts de période de référence entre le secteur public et le secteur privé. Comme les taux du secteur privé viennent à échéance à des moments différents de ceux du secteur public, cet ajustement s'est fait en corrigeant les données du B.R.R.²⁸ d'un pourcentage qui varie en moyenne de 3 à 4% selon l'emploi comparé. Ce pourcentage est l'équivalent des ajustements de taux que le B.R.R. a lui-même effectué pour les emplois de l'ensemble du secteur privé. Par ailleurs, étant donné que l'enquête ne fournit pas de données sur la semaine normale de travail du seul secteur exposé, nous avons dû utiliser, pour le calcul des taux horaires, le nombre d'heures de la semaine normale de travail de l'ensemble du secteur privé.

Les données sur la rémunération indirecte et le pourcentage des heures effectivement travaillées sont aussi celles de l'ensemble du secteur privé, l'enquête ne distinguant pas à ce niveau les secteurs exposé et protégé.

La répartition de main-d'oeuvre du secteur exposé ou sa structure professionnelle, que nous utilisons dans le calcul des moyennes pondérées de rémunération, est celle qui apparaît à l'enquête du B.R.R.

Enfin, les écarts de salaire ou de rémunération entre les emplois et les catégories d'emploi sont calculés de la façon suivante:

$$\text{Écart} = \frac{\text{taux du secteur exposé}}{\text{taux du secteur public}} \times 100 - 100.$$

²⁸ Bureau de recherche sur la rémunération (B.R.R.), «Comparaison de la rémunération entre les secteurs public et parapublic et le secteur privé au Québec) 1^{er} juillet 1978-30 juin 1979», Conseil du Trésor, Québec, 1978, pp. 81-100.

LES RÉSULTATS

La comparaison secteur exposé — secteur public

Les tableaux 1 à 5 qui suivent illustrent les résultats de la comparaison pour l'ensemble des emplois des deux secteurs.

Tableau 1
Comparaison des taux horaires et de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et le secteur exposé
1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979

Titre uniformisé	Taux horaire \$			Rémunération \$		
	secteur public	secteur exposé	écart % sect. exp./ sect. public	secteur public	secteur exposé	écart % sect. exp./ sect. public
	Méc. mach. fixes cl. IV	6.23	7.33	17.7	9.15	9.87
Méc. mach. fixes cl. III	6.96	8.16	17.2	10.22	10.98	7.5
Méc. mach. fixes cl. II	7.88	8.76	11.2	11.57	11.79	1.9
Méc. mach. fixes cl. I	8.21	10.11	23.1	12.05	13.61	12.9
Électricien d'entretien	7.80	8.80	12.8	11.45	11.84	3.4
Plombier d'entretien	7.80	8.61	10.4	11.45	11.59	1.2
Menuisier d'entretien	6.96	8.05	15.7	10.22	10.84	6.0
Peintre d'entretien	6.75	8.06	19.4	9.91	10.85	9.5
Préposé (trav. lourds)	5.52	6.48	17.4	8.10	8.72	7.7
Préposé (trav. légers)	5.16	5.82	12.8	7.57	7.83	3.5
Gardien	5.16	7.09	37.4	7.57	9.54	26.1
Journalier d'entretien	5.52	6.89	24.8	8.10	9.27	14.5
Moyenne pondérée*	6.54	7.71	17.9%	9.60	10.38	8.1%

Source: B.R.R., *op. cit.*, pp. 81 à 100, et les conventions collectives du secteur public.

Note: Les taux de salaire du secteur public sont ajustés pour tenir compte de l'indexation des salaires prévue aux conventions collectives.

* La moyenne pondérée est calculée en fonction de la répartition des effectifs du secteur exposé.

Tableau 2
Comparaison des taux horaires et de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et le secteur exposé
1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979
Personnel de bureau

<i>Titre uniformisé</i>	<i>Taux horaire \$</i>			<i>Rémunération \$</i>		
	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart % sect. exp./ sect. public</i>	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart % sect. exp./ sect. public</i>
Aux. en informatique	5.76	6.02	4.5	8.59	8.56	— 0.3
Aux. en informatique cl. principale	7.24	7.44	2.8	10.80	10.58	— 2.0
Aux. de bureau	5.16	5.13	— 0.6	7.70	7.29	— 5.3
Agent de bureau cl. II	5.55	5.99	7.9	8.28	8.52	2.9
Agent de bureau cl. I	7.23	7.06	— 2.4	10.79	10.04	— 6.9
Agent de bureau cl. princ.	9.02	8.68	— 3.8	13.46	12.34	— 8.3
Dactylo	5.55	5.52	— 0.5	8.28	7.85	— 5.2
Secrétaire	6.54	6.98	6.7	9.76	9.93	1.7
Secrétaire de direction	7.37	7.51	1.9	11.00	10.68	— 2.9
Réceptionniste	5.45	6.10	11.9	8.13	8.67	6.7
Magasinier cl. II	5.93	6.66	12.3	8.85	9.47	7.0
Magasinier cl. I	7.47	7.36	— 1.5	11.15	10.47	— 6.1
Magasinier cl. princ.	9.42	9.68	2.8	14.05	13.76	— 2.0
Opér. en inf. cl. II	6.47	7.02	8.5	9.65	9.98	3.4
Opér. en inf. cl. I	8.09	8.35	3.2	12.07	11.87	— 1.6
Opér. en inf. cl. princ.	10.23	9.46	— 7.5	15.27	13.45	—11.8
Dessinateur	7.40	8.61	16.4	11.04	12.24	10.9
Moyenne pondérée	6.86	6.97	1.6%	10.24	9.91	— 3.2%

Tableau 3

**Comparaison des taux horaires et de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et le secteur exposé**

1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979

Personnel technique

<i>Titre uniformisé</i>	<i>Taux horaire \$</i>			<i>Rémunération \$</i>		
	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart % sect. exp./ sect. public</i>	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart % sect. exp./ sect. public</i>
Technicien en informatique	11.08	10.07	— 9.0	16.53	14.32	—13.4
Technicien en génie	10.21	10.01	— 2.0	15.23	14.23	— 6.5
Technicien de laboratoire	10.31	8.37	—18.8	15.38	11.90	—22.6
Moyenne pondérée	10.37	9.65	— 6.9%	15.48	13.72	—11.4%

Tableau 4

**Comparaison des taux horaires et de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et le secteur exposé**

1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979

Personnel professionnel

<i>Titre uniformisé</i>	<i>Taux horaire \$</i>			<i>Rémunération \$</i>		
	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart % sect. exp./ sect. public</i>	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart % sect. exp./ sect. public</i>
Ingénieur, classe III	10.71	11.38	6.3	14.51	15.28	5.3
Ingénieur, classe II	15.40	14.06	— 8.7	20.87	18.88	— 9.5
Ingénieur, classe I	18.18	17.53	— 3.6	24.63	23.54	— 4.4
Analyste en informatique, classe III	10.71	11.59	8.2	14.51	15.56	7.3
Analyste en informatique, classe II	15.40	13.75	—10.7	20.87	18.47	—11.5
Analyste en informatique, classe I	18.18	16.07	—11.6	24.63	21.58	—12.4
Moyenne pondérée	15.41	14.57	— 5.4%	20.88	19.57	— 6.3%

Tableau 5

Comparaison par catégorie d'emploi et pour l'ensemble des emplois
du niveau des salaires horaires et du niveau de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et le secteur exposé

1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979

Catégorie d'emploi	Taux horaire \$			Rémunération \$		
	secteur public	secteur exposé	écart % sect. exp./ sect. public	secteur public	secteur exposé	écart % sect. exp./ sect. public
Personnel ouvrier	6.54	7.71	17.9	9.60	10.38	8.1
Personnel de bureau	6.86	6.97	1.6	10.24	9.91	— 3.2
Personnel technique	10.37	9.65	— 6.9	15.48	13.72	—11.4
Personnel professionnel	15.41	14.04	— 5.4	20.88	19.57	— 6.3
Moyenne pondérée	8.63	8.49	3.2%	11.96	11.73	— 1.9%

La première constatation que l'on peut dégager du tableau 5 est que le niveau général de rémunération du secteur public québécois est très voisin de celui observé dans le secteur privé exposé. L'écart de rémunération entre les deux secteurs n'est que —1.9%. Cet écart semble être peu significatif. L'absence de données précises sur les avantages sociaux et les heures de travail du secteur exposé peut, en partie, expliquer cet écart.

On constate également à l'analyse des tableaux 1 à 4 qu'il y a 20 emplois du secteur exposé sur 38 comparés qui ont un niveau de rémunération plus élevé que celui du secteur public. Cette différence de niveau varie de 1.7% (secrétaire) à 26.1% (gardien). 18 emplois du secteur public commandent cependant une rémunération supérieure à celle du secteur exposé qui varie de —0.3% (auxiliaire en informatique) à —22.6% (technicien de laboratoire). Quand on n'examine que la partie salariale de la rémunération, on constate que 28 emplois sur 38 commandent un salaire plus élevé dans le secteur exposé que dans le secteur public. La moyenne générale pondérée des salaires du secteur exposé est supérieure de 3.2% à celle du secteur public (tableau 5). La principale différence qui explique l'écart entre la moyenne des salaires (3.2%) et la moyenne de la rémunération (—1.9%) entre les deux secteurs est la rémunération du temps chômé. En effet, la rémunération du temps chômé dans le secteur public est supérieure (environ 5.7%) à celle du secteur exposé.

Lorsqu'on ventile un peu plus les statistiques, on constate cependant des écarts de rémunération assez importants entre les différentes catégories d'emploi. Le personnel ouvrier du secteur public a un retard de 8.1% sur

celui du secteur exposé alors que le personnel de bureau a un niveau de rémunération (-3.2%) plus près de celui du secteur exposé. Par contre, les personnels technique (-11.4%) et professionnel (-6.3%) ont un avantage assez marqué sur leurs collègues du secteur exposé. S'il y avait des corrections à apporter au niveau de rémunération des salariés de l'État pour suivre une politique salariale qui repose sur le secteur exposé, il faudrait surtout favoriser le personnel ouvrier et diminuer le rythme de croisière des augmentations des personnels technique et professionnel.

Ce qui est cependant le plus important au niveau du fonctionnement des marchés du travail, ce sont les écarts constatés pour une même qualité de main-d'oeuvre ou pour un même marché. Or, l'analyse détaillée des tableaux 1 à 4 permet de constater des différences importantes entre le secteur public et le secteur exposé. Dans le cas du personnel ouvrier, catégorie sous-payée, par rapport au secteur exposé, les écarts de rémunération varient de 1.2% à 26.1% . Dans le cas du personnel de bureau, ce sont surtout les emplois d'agent de bureau (auxiliaire de bureau, agent de bureau classe I, agent de bureau classe principale) et de dactylo qui reçoivent une rémunération plus élevée que celle pratiquée dans le secteur exposé alors que d'autres emplois (réceptionniste, agent de bureau classe II, magasinier classe II, opérateur en informatique classe II et dessinateur) ont des niveaux de rémunération inférieurs à ceux observés dans ce secteur. Ce n'est pas tant le niveau général de la rémunération de cette catégorie d'emplois qui est différent de celui du secteur exposé, mais plutôt la structure interne des salaires.

Les emplois de la catégorie personnel technique ont tous un niveau de rémunération supérieur à celui du secteur exposé. Ici, c'est l'ensemble du niveau général (-11.4%) des salaires qui est plus élevé que celui du secteur exposé. Certains pourraient toutefois soutenir qu'il est inadéquat d'apparier les tâches et les responsabilités d'un technicien de laboratoire d'hôpital (-22.6%) avec celles d'un technicien oeuvrant dans un milieu industriel, le premier emploi étant jugé comme comportant des tâches et responsabilités différentes qui devraient commander une rémunération supérieure au second.

Quant au personnel professionnel, on constate que le niveau général de la rémunération est supérieur à celui du secteur exposé et qu'il y a des différences de structure interne des salaires. On note en effet que la moyenne pondérée (-6.3%) du secteur public est plus élevée que celle du secteur exposé et que le niveau de rémunération d'entrée dans l'emploi (classe III) est inférieur à celui du secteur exposé. Par contre, si l'on fait carrière dans le secteur public, les possibilités de gains sont supérieures à celles du secteur exposé.

Le tableau 6 qui suit, lorsqu'on en fait la lecture en relation avec le tableau 5, permet de comparer les niveaux de salaire et de rémunération entre l'ensemble du secteur privé d'une part et les secteurs exposé et public d'autre part. On y constate principalement que le niveau de rémunération de l'ensemble du secteur privé est inférieur de 11% à celui du secteur public et de 10% à celui du secteur exposé²⁹. De façon générale, les industries du secteur exposé rémunèrent mieux leurs employés que les industries de l'ensemble du secteur privé, et partant que celles du seul secteur protégé, les différences variant de 4.7% dans le cas du personnel technique à 14% dans le cas du personnel ouvrier et professionnel.

Tableau 6

**Comparaison par catégorie d'emploi et pour l'ensemble des emplois
du niveau des salaires horaires et du niveau de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et l'ensemble du secteur privé
1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979**

Catégorie d'emploi	Taux horaire \$			Rémunération \$		
	secteur public	ensem- ble du secteur privé	écart % sect. privé/ sect. public	secteur public	ensem- ble du secteur privé	écart % sect. privé/ sect. public
Personnel ouvrier	6.54	6.76	3.4	9.60	9.10	— 5.2
Personnel de bureau	6.86	6.36	— 7.3	10.24	9.04	—11.7
Personnel technique	10.37	9.13	—12.0	15.48	13.11	—15.3
Personnel professionnel	15.41	12.82	—16.8	20.88	17.16	—17.8
Moyenne pondérée	8.23	7.70	— 6.4	11.96	10.64	—11.0

Les différences de structure interne des salaires entre le secteur public et le secteur exposé

Outre les différences de structure interne des salaires déjà notées précédemment, nous allons maintenant examiner les différences de structure entre les deux secteurs en regard du salaire de base de chaque secteur et des disparités professionnelles.

Le salaire minimum du secteur public est de \$5.16/heure pour l'année 78-79 et s'applique à trois emplois de ce secteur: préposé à l'entretien (travaux légers), gardien et auxiliaire de bureau. Nous avons également retenu,

²⁹ La méthode de calcul des niveaux de salaire et de rémunération utilisée au tableau 6 est la même que celle employée aux 5 tableaux précédents.

pour des fins de comparaison, un certain nombre d'autres emplois qui, bien que commandant un salaire supérieur à \$5.16/heure, se situe quand même au bas de la hiérarchie salariale du secteur public. Le tableau suivant illustre les résultats de la comparaison du salaire minimum entre le secteur public et le secteur exposé.

Tableau 7
Comparaison du salaire minimum horaire et de la rémunération
par heure travaillée entre le secteur public et le secteur exposé
1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979

<i>Titre uniformisé</i>	<i>Effectifs du secteur public</i>	<i>Taux horaire \$</i>			<i>Rémunération \$</i>		
		<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart %</i>	<i>secteur public</i>	<i>secteur exposé</i>	<i>écart %</i>
Préposé à l'entretien (trav. légers)	4303	5.16	5.82	12.8	7.57	7.83	3.5
Gardien	1066	5.16	7.09	37.4	7.57	9.54	26.1
Auxiliaire de bureau	2438	5.16	5.13	— 0.6	7.70	7.29	— 5.3
Réceptionniste	2094	5.45	6.10	11.9	8.13	8.67	6.7
Préposé à l'entretien (trav. lourds)	5258	5.52	6.48	17.4	8.10	8.72	7.7
Journalier d'entretien	2412	5.52	6.89	24.8	8.10	9.27	14.5
Agent de bureau, cl. II	4805	5.55	5.99	7.9	8.28	8.52	2.9
Dactylo	2575	5.55	5.52	— 0.5	8.28	7.85	— 5.2
Auxiliaire en inform.	991	5.76	6.02	4.5	8.59	8.56	— 0.3
Magasinier, cl. II	547	5.93	6.66	12.3	8.85	9.47	7.0

Source: B.R.R., *op. cit.*

À la lecture du tableau 6, on constate qu'au plan strictement salarial, 8 emplois du secteur public sur 10 commanderaient un salaire supérieur si on leur avait appliqué les taux pratiqués dans le secteur exposé. Ces 8 emplois représentent 81.1% des effectifs du secteur public occupant des emplois situés au bas de la hiérarchie salariale. L'écart secteur public-secteur exposé, pour ces 8 emplois, varie de 4.5% à 37.4%. Par contre, le recul pour les deux emplois du secteur public dont les taux sont supérieurs à ceux pratiqués dans le secteur exposé aurait été de peu d'importance: —0.6% et —0.5%, soit moins de \$1.00 par semaine de travail.

En termes de rémunération, on constate aussi la même tendance. Les titulaires du secteur public de 7 emplois sur 10 recevraient une rémunération supérieure si on leur appliquait la politique salariale du secteur exposé, soit

l'équivalent de 77.3% des effectifs concernés. L'écart secteur public-secteur exposé varie dans ce cas de 2.9% à 26.1%. Un emploi (auxiliaire en informatique) commanderait à toutes fins utiles la même rémunération (-0.3%). Deux emplois (auxiliaire de bureau et dactylo) verraient leur rémunération diminuer de l'ordre de -5%.

Quant aux disparités occupationnelles ou aux écarts de salaire, le tableau qui suit, illustre les résultats de l'application d'une politique salariale publique fondée sur la comparaison avec le secteur exposé pour certains emplois-types de la structure salariale par rapport aux emplois les moins bien rémunérés (préposé à l'entretien (travaux légers), gardien et auxiliaire de bureau).

Tableau 8
Comparaison des disparités occupationnelles
entre le secteur public et le secteur exposé
1^{er} juillet 1978 au 30 juin 1979

Titre uniformisé	Secteur public		Secteur exposé			
	taux de salaire \$	écart relatif en %	taux de salaire \$	écart relatif en %		
			préposé à l'entr. (trav. légers)	gardien	auxiliaire de bureau	
Préposé à l'entretien (trav. légers)	5.16		5.82			
Gardien	5.16		7.09			
Auxiliaire de bureau	5.16		5.13			
Électricien d'entretien	7.80	151.2	8.80	151.2	124.1	171.5
Plombier d'entretien	7.80	151.2	8.61	147.94	121.4	167.8
Secrétaire de direction	7.37	142.8	7.51	129.04	105.9	146.4
Agent de bureau, cl. princ.	9.02	174.8	8.68	149.14	122.4	169.2
Technicien en génie	10.21	197.9	10.01	171.99	141.2	195.1
Ingénieur, cl. II	15.40	298.5	14.06	241.58	198.3	274.1

Note: L'écart relatif est obtenu en comparant les taux de salaire des emplois de base avec les taux des emplois-types retenus.

Exemples: Écart relatif (secteur public):

$$\frac{\text{Plombier d'entretien} \times 100}{\text{Gardien}} = \frac{7.80}{5.16} \times 100 = 151.2$$

Écart relatif (secteur exposé):

$$\frac{\text{Plombier d'entretien} \times 100}{\text{Gardien}} = \frac{8.61}{7.09} \times 100 = 107.94$$

L'analyse du tableau 7 permet de constater que de façon générale, la comparaison secteur public-secteur exposé aurait pour effet de réduire les disparités occupationnelles entre les emplois les moins bien rémunérés et les mieux rémunérés. Il y aurait dans les cas de gardien et de préposé à l'entretien (travaux légers) une réduction systématique des écarts salariaux. Seul l'emploi d'auxiliaire de bureau, lorsque comparé aux emplois d'électricien, plombier et secrétaire de direction, montre une augmentation de l'écart relatif par rapport à ces trois emplois.

CONCLUSION

Les résultats de notre étude démontrent que le niveau général des rémunérations du secteur public québécois est déjà sensiblement équivalent (-1.9%) à celui observé dans le secteur privé exposé et qu'il serait possible à court terme d'élaborer une politique salariale publique qui s'appuie sur les salaires pratiqués dans ce secteur.

Cependant, compte tenu des différences importantes dans la structure interne des salaires des deux secteurs, il faudrait, pour que cette politique publique puisse atteindre ses objectifs, réaménager la hiérarchie des salaires du secteur public principalement en haussant de façon substantielle les rémunérations du personnel ouvrier et en ralentissant le rythme de croisière des rémunérations des personnels techniques et professionnels. Cette politique aurait de plus l'avantage de permettre aux syndicats du secteur public québécois de satisfaire deux de leurs revendications majeures, soit une augmentation du salaire de base des employés du secteur public et une réduction des écarts relatifs de salaire entre les mieux rémunérés et les moins bien nantis.

Nous avons mentionné au début de notre article que cette étude était strictement d'ordre économique, mais que nous n'ignorions pas que la question d'une politique salariale dans le secteur public avait aussi d'autres incidences. L'adoption et l'application du modèle de politique salariale que nous avons exposé, pourraient éventuellement supposer — si évidemment l'on n'exclut pas le mécanisme de la négociation collective comme moyen privilégié de la détermination des salaires aussi bien des employés de l'État que des employés du secteur privé — des transformations profondes de notre régime de négociations collectives. La détermination des salaires et la redistribution du revenu entre le capital et le travail ne devraient-elles pas, dans ce contexte, être négociées à un niveau autre que celui de chaque entreprise? Cela ne devrait-il pas conduire même à une négociation collective à l'échelle nationale entre les principaux acteurs sociaux? C'est à ces questions et à bien d'autres, qu'il faudrait d'abord répondre avant de songer à l'application d'un modèle de politique salariale pour le secteur public québécois qui soit économiquement rationnel.

Salary Policy in Québec's Public and Parapublic Sectors

Over the past few years, a strong current of thought has developed at government and management levels in North America, to the effect that: employee salary levels in the public sector must be established relative to those of the private sector. This tendency has become evident in the United States and Canada as well as the Province of Québec. In the latter, during the last three rounds of negotiations in the public sector, this principle served as the basis of government salary policy.

Both Québec and Canadian unions in the public sector, nevertheless, have attempted to counter this tendency by negotiating a salary policy based on the idea that governments should be model employers, with obvious consequences for the private sector.

The present article places its focus on the Province of Québec and has as its object to investigate an alternative to public sector salary policy. This alternative consists of fixing the salaries of the government's employees at a level comparable to that of employees in firms of the private sector competing on the international/outside market.

Implicit in the approach is the idea that salary policy concerning the public sector should not serve as a macroeconomic tool for governments to establish inferior conditions for their employees, in the face of problems of unemployment and inflation rooted in the market economy. Beyond normative considerations, the development of public salary policy should primarily preoccupy itself with avoiding additional pressure on the operation of the private market, while permitting the government to attract and retain a qualified workforce at salary levels comparable to those of the private sector.

In the private sector of the economy, it should be noted that no single salary rate exists for a given type of labour. Rather there exists a "constellation" of rates varying according to the supply and demand of labour.

By comparing the salaries of its employees to the average those in the private sector, the government implies that there is only one labour market in the latter and that only one salary rate exists for a given type of labour.

If Québec operated within a closed economy a public salary policy, which produced an upward salary pressure on the overall salaries of the private sector, would not have significant consequences on the level of employment. In fact, a rise in general salary levels could be accompanied by a rise in product prices. The demand for consumer goods, or the capacity of the economy to pay, would also increase with the net effect that there would probably not be any reduction in the number of jobs in the private sector. Variation at the overall level of salaries and prices could be explained simply as part of the inflationary process. Québec does not, of course, possess a closed economy. On the contrary, the province is very much "open" to competition both international and Canadian.

It becomes essential in the definition of a public salary policy, therefore, not to neglect the competitive character of Québec's economy. As a result, the potential impact of such a policy should not be considered of the same importance to businesses subject to outside or merely provincial competition. A public sector salary policy, bringing upward pressure to bear on salaries of the private sector competing on inter-

national/outside markets, could render such firms non-competitive. In addition to upward influence on prices, this could lead to a constant increase in unemployment.

As regards firms oriented purely toward the provincial market, they should be better able to absorb the rise in salaries provoked by the upward pressure of a public salary policy without endangering either their survival or their development. In fact, product market conditions usually give such firms greater latitude to pass on the impact of salary increases to the consumer through price increases, so that the level of employment remains unaffected.

The result of applying this salary policy to Québec's public sector reveals that the overall level of salaries is already almost equivalent to that examined in the private sector competing on international/outside markets. It would, thus, be possible in the short run to develop a public salary policy based on salary practice in the area.

Such a policy would have the added advantage of allowing unions in the province's public sector to satisfy two of their major demands: an increase in the basic salary of public sector employees *and* a reduction relative difference between the highest and lowest salaries paid.

It is important to note that the adoption and application of the salary policy model proposed here could entail fundamental changes in our regime of collective negotiations, if of course one does not exclude collective bargaining procedures as the focal point of labour relations in the public and private sectors. In such a context, should not salary determination be negotiated at a level beyond the individual firm? And would not this in turn necessitate collective negotiation at the provincial level between the primary social agents concerned?