

Comment établir des comparaisons de la rémunération entre les secteurs public et privé?

Approaches to Comparability of Total Compensation

Pierre-Paul Proulx

Volume 35, numéro 2, 1980

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/029059ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/029059ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Proulx, P.-P. (1980). Comment établir des comparaisons de la rémunération entre les secteurs public et privé? *Relations industrielles / Industrial Relations*, 35(2), 202–209. <https://doi.org/10.7202/029059ar>

Résumé de l'article

Après avoir présenté le contenu et les principales recommandations du rapport d'un Comité technique sur les méthodes d'enquêtes du Bureau de recherche sur la rémunération (1978), les auteurs explorent une nouvelle approche de travail concernant la comparabilité de la rémunération entre les secteurs public et para-public et le secteur privé.

Comment établir des comparaisons de la rémunération entre les secteurs public et privé

Pierre-Paul Proulx

et

Mario Rondeau

Après avoir présenté le contenu et les principales recommandations du rapport d'un Comité technique sur les méthodes d'enquêtes du Bureau de recherche sur la rémunération (1978), les auteurs explorent une nouvelle approche de travail concernant la comparabilité de la rémunération entre les secteurs public et parapublic et le secteur privé.

Depuis quelques années, la plupart des gouvernements nord-américains poursuivent une politique salariale qui vise, dans la majorité des cas, à rendre la rémunération des employés des secteurs public et parapublic comparable à celle des employés du secteur privé. Au Québec, le Bureau de la Recherche sur la Rémunération, rattaché au Conseil du trésor, est l'organisme chargé d'effectuer les travaux de comparaison de la rémunération globale des employés des secteurs public et parapublic avec celle des emplois comparables du secteur privé.

À l'été 1978, le Conseil du trésor créa un comité dont le mandat portait sur l'étude des aspects méthodologiques et techniques des enquêtes du B.R.R., de même que sur leur utilisation pour les négociations du secteur public québécois. Le texte qui suit traitera dans un premier temps du contenu et des principales recommandations du rapport,¹ et dans un deuxième temps, nous explorerons une nouvelle approche de travail concernant la comparabilité de la rémunération entre les deux secteurs.

* PROULX, Pierre-Paul, professeur, Département de sciences économiques, Université de Montréal.

RONDEAU, Mario, étudiant, Sciences économiques, Université de Montréal.

** Inutile de dire que le résumé que nous en faisons est notre responsabilité. Il ne représente pas nécessairement l'opinion de chacun des membres du comité. Nous tenons à les remercier ainsi que les nombreux fonctionnaires du B.R.R. et des autres ministères sans lesquels le rapport n'aurait pu être préparé.

¹ *Rapport du Comité technique sur les méthodes d'enquêtes des Bureau de recherche sur la rémunération au Conseil du Trésor du gouvernement du Québec*. Rapport interne, Québec, 1978, 68 pp.

DÉFINITION DE LA RÉMUNÉRATION

Le premier problème que l'on rencontre lorsque l'on effectue ce travail de comparaison réside dans la définition de certains concepts. En premier lieu, l'on doit préciser ce que l'on entend par le terme rémunération globale. Le B.R.R., pour ses fins, a adopté la définition suivante «la rémunération globale peut se définir comme l'ensemble des avantages matériels (salaires et avantages sociaux) reçus par l'employé pour l'exécution des fonctions de son poste, ainsi que la somme des bénéfices psychologiques que l'employé en retire». La dernière partie de l'assertion n'étant pas quantifiable, la définition opérationnelle se limite aux éléments de la rémunération globale qui s'avèrent les plus coûteux pour l'employeur. Parmi ceux-ci, on retrouve la rémunération au taux régulier (qui comprend la rémunération du temps travaillé et du temps chômé), les régimes supplémentaires de retraite et d'assurance, et les différents régimes universels (R.A.M.Q., C.A.T., R.R.Q., Assurance-chômage). Ces éléments représentent 95% de la rémunération globale du secteur public. On remarque que les heures de travail supplémentaire et les bonis sont des éléments exclus de la rémunération globale. L'unanimité des membres du comité n'a pas été faite à ce sujet. Certains prétendent que la rémunération du temps supplémentaire est comme le salaire versé dans le cadre d'un régime d'heures régulières, c'est-à-dire un versement pour inciter le travailleur à offrir ses services. D'autres, par contre, affirment qu'il n'est pas indiqué de comptabiliser dans la rémunération globale les sommes versées pour le temps supplémentaire; ces sommes, envisagées du point de vue de l'employé, n'étant que des indemnités versées pour le dédommager de l'interruption causée à sa vie normale, afin de maintenir la production. Pour ce qui est des primes, l'on note que le Bureau of Labour Statistics des États-Unis ne tient pas compte, dans sa conception de la rémunération globale, des primes qui ne sont pas reliées à la production. Selon le rapport du comité, le choix de l'introduction de ces éléments devraient être laissé aux parties impliquées dans la négociation. Personnellement nous sommes d'avis qu'il est indiqué d'inclure ces versements dans la rémunération.

LE COÛT DES AVANTAGES SOCIAUX

Le deuxième concept que l'on doit définir concerne les avantages sociaux. Ces derniers sont définis comme la partie de la rémunération versée en sus du salaire. Il existe trois techniques de mesure de la rémunération globale: la méthode des indices qualitatifs, la méthode des déboursés de l'employeur, et la méthode des coûts simulés². Pour sa part, le B.R.R.

² Voir F. DELORME, «Est-il possible de mesurer la rémunération globale?» *Travail Québec*, mars 1978, pp. 14-18.

utilise la méthode des débours, c'est-à-dire qu'on exprime en dollars ou en pourcentage des dépenses encourues par l'employeur pour chaque groupe ou chacun des avantages considérés comme salaire direct quantifiable. Les résultats du B.R.R. sont exprimés en pourcentage du salaire pour les heures effectivement travaillées, ce qui traduit le coût réel d'un avantage par rapport au coût de travail. Cette méthode soulève cependant quelques difficultés car le coût (les déboursés) pour des avantages dépend des caractéristiques démographiques de la main-d'oeuvre telles l'âge, le sexe, l'ancienneté, le taux de roulement et le niveau de la rémunération, lesquels varient de firme en firme. La taille de la firme y est aussi pour quelque chose car le risque étendu sur une population plus considérable est moins coûteux.

Il s'ensuit que ces facteurs viennent affecter l'évaluation actuarielle des différents régimes et qu'à des coûts identiques ne correspondra pas nécessairement une quantité et une qualité de protection identique. La méthode des coûts simulés nous permet cependant de surmonter ce problème. En effet, cette méthode implique l'application des régimes de rémunération globale de d'autres employeurs aux employés de l'organisme qui effectue la comparaison. Elle tient alors compte des différences dans les débours attribuables aux caractéristiques des employés (âge, sexe, rotation) ainsi qu'à d'autres caractéristiques de type organisationnel plutôt qu'à des différences dans les normes de rémunération. En réalité, cette méthode serait plus avantageuse que la méthode des débours si on pouvait vérifier l'hypothèse que les caractéristiques énumérées ci-dessus ont des effets importants sur le coût des avantages sociaux. C'est dans cet ordre d'idée que le comité a recommandé que l'on effectue une étude des déterminants des disparités de débours, ce qui permettrait une décision plus éclairée sur la pertinence de mettre en application la méthode des coûts simulés.

LE SECTEUR PRIVÉ

Un troisième concept que l'on doit définir est celui du «secteur privé». Le comité en donne la définition générale suivante: «ce qu'il faut retrouver dans nos données comparatives, c'est l'image de la rémunération chez les employeurs soumis à des conditions normales de concurrence sur le marché des biens et services. Il n'existe pas de définition précise de cette entité; elle comprend grosso modo *les entreprises privées à but lucratif*; certaines entreprises publiques à but lucratif et en situation de concurrence pourraient y être incluses», (p. 9). Le B.R.R., quant à lui, sans se donner de définition précise du secteur privé, exclut les catégories d'employeurs suivantes: le gouvernement et les organismes péripubliques et parapubliques dont la politique de rémunération est directement influencée par le gouvernement, les autres

employeurs gouvernementaux (fédéral et municipal), et les entreprises sans but lucratif, privées ou publiques. Il demeure néanmoins des divergences d'opinions sur le terme concurrence, certains membres du comité établissant une distinction entre concurrence sur le marché des biens et services et concurrence sur le marché du travail. Ce qui comptait pour eux était la concurrence sur le marché du travail. Pour d'autres, ce qui compte est de savoir s'il y a une influence publique ou financière, directe ou indirecte, sur la détermination des prix et des salaires. Si on retient le critère de concurrence sur le marché du travail, il faudrait alors inclure, à titre d'exemple, le gouvernement fédéral et les sociétés d'État du gouvernement fédéral fonctionnant au Québec. Le comité recommande donc de préparer à cette fin, une étude des effets de l'utilisation de divers concepts.

L'ÉCHANTILLONNAGE

Le B.R.R. suivant en cela la pratique du B.R.T. à Ottawa a choisi d'établir un échantillon dirigé pour la collecte de données salariales. Les raisons pour lesquelles on s'en est tenu à ce type d'échantillon résident dans le fait qu'il n'existait pas de liste complète d'établissements au Québec et, comme on voulait obtenir un nombre minimum d'observations par corps d'emploi, on a alors constitué l'actuel échantillon dirigé. Cette méthode implique cependant le choix d'entreprises ayant un système de rémunération et d'avantages sociaux bien structuré et ayant une gamme importante de corps d'emploi, d'où des firmes de grande taille. D'ailleurs, un relevé rapide de la taille des employeurs formant l'échantillon nous révèle que 47% des entreprises enquêtées comptaient 1 500 employés et plus, alors que seulement 5% des entreprises de 250 employés et moins étaient représentées. Ce problème affecte alors les indices de rémunération. L'on note ainsi que 85% des entreprises de 500 employés et moins ont un indice de rémunération inférieur à la base (100) alors que 58% des entreprises de 2 000 employés et plus ont un indice supérieur. L'échantillon tendrait donc à être biaisé vers le haut. Le comité recommande alors que l'on effectue une étude plus systématique de la relation entre les estimations de salaires et la taille des entreprises, étant donné que l'échantillon actuel est un échantillon dirigé et non aléatoire, et que l'on continuera, du moins pour quelques années, à poursuivre la collecte de données avec cet échantillon. Des écrits récents semblent confirmer un effet de la taille sur les niveaux de rémunération³.

3 G. MARION, R. LACROIX et S. LATRAVERSE, «Taille des établissements et taux de rémunération au Québec», *Relations Industrielles*, vol. 34, no 3, 1979.

En ce qui concerne la couverture des corps d'emplois, le B.R.R. définit comme emplois enquêtables ceux qui répondent aux critères suivants: «la fonction publique et parapublique ne doit pas être l'employeur dominant ou exclusif, l'emploi doit être relativement important en nombre (au moins 50 employés) et/ou être significatif dans la structure salariale de la fonction publique et parapublique; l'emploi doit être techniquement enquêtable au Québec», (p. 13). Pour l'enquête proprement dite, elle est effectuée par entrevue auprès des employeurs privés québécois et est basée sur l'appariement entre les corps d'emploi et les niveaux de classification correspondant dans le secteur privé. L'enquête couvre 70 000 employés, c'est-à-dire 68% des employés comparables. La comparaison porte sur la rémunération globale par heure effectivement travaillée en utilisant la méthode des débours. Quant à la comparaison des estimations avec celles d'autres sources (AUTOCODE, O.I.Q.) elle demeure relativement difficile étant donné que ces dernières, tout comme le B.R.R., ne publient pas de renseignements concernant les écarts-types des diverses estimations, d'où l'incapacité d'établir des distinctions sur la base des erreurs échantillonnales et non-échantillonnales, et des erreurs d'appariement.

Il apparaît alors indiqué d'étudier la possibilité de constituer un échantillon aléatoire pour établir des comparaisons de la rémunération globale entre le secteur public et le secteur privé, tel que le comité l'a proposé. Cet échantillon aléatoire permettrait de publier les erreurs échantillonnales et non-échantillonnales des données statistiques. De plus, par une pondération appropriée, on pourrait tenir compte des petites entreprises en ayant eu soin de construire un échantillon stratifié par industrie, selon la taille des entreprises et la région. Le Bureau of Labour Statistics aux États-Unis a d'ailleurs développé un tel modèle dans la construction de l'échantillon du National Survey of Professional Administrative Technical and Clerical Employees. Leur méthode de travail s'apparente à celle du B.R.R., mais contrairement au Québec, la comparabilité s'effectue au niveau des salaires et non de la rémunération. Néanmoins, ils sont à étudier la possibilité de créer un modèle permettant la comparaison de la rémunération globale. À ce sujet, le B.L.S. a publié plusieurs documents démontrant qu'ils veulent s'orienter vers l'utilisation de la méthode des coûts simulés.

UTILISATION DES DONNÉES ACTUELLES

Quant à l'utilisation des données du B.R.R., le comité affirme que, compte tenu des conditions techniques de réalisation de cette enquête et en les comparant à d'autres sources, les résultats du B.R.R. peuvent servir à titre d'indicateur sérieux du niveau et de l'évolution de la rémunération. On

suggère également de considérer la possibilité de négocier l'échantillon à partir des données existantes et d'effectuer des pondérations dans le but de corriger les effets de taille en attendant la constitution d'un échantillon aléatoire. Cela permettrait aux données statistiques d'atteindre un plus haut niveau de crédibilité et d'acceptation pour fin de négociation. Il n'est cependant pas assuré que cet échantillon négocié soit plus valable que celui du B.R.R. actuellement.

UNE NOUVELLE APPROCHE

Précisons d'abord le but que l'on désire atteindre par une politique de rémunération visant à établir une comparabilité de la rémunération des deux secteurs d'activités. Le principe de comparabilité doit être bien spécifié, de manière à éliminer la confusion provenant de considérations positives et normatives.

L'objectif principal est d'établir un système efficace de détermination de la rémunération qui permettrait au gouvernement d'attirer un nombre suffisant de personnes qualifiées à un coût minimum, tout en maintenant l'allocation des ressources à un niveau optimal d'utilisation.

Cet objectif a été confondu avec des considérations normatives concernant ce qui serait juste pour les employés gouvernementaux, sans égard au niveau de rémunération du secteur privé. Ceci impliquerait alors une forme de politique de bien-être pour la collectivité (*welfare goal*). Or cette politique de bien-être doit être atteinte par le biais d'une politique de redistribution du revenu de la part du gouvernement et non en la juxtaposant à la politique de rémunération du gouvernement. Du point de vue théorique, le principe de comparabilité viserait à *assurer aux employés ayant la même efficacité, le même salaire, sans égard à leurs secteurs d'emplois*. Ceci, en supposant que les autres avantages et désavantages inhérent à l'emploi sont les mêmes pour tous. De fait, on ne s'est jamais posé la question, à savoir si des travailleurs de qualité comparable recevaient le même salaire dans le secteur public et le secteur privé. Si l'on accepte que la discrimination réside dans le fait que des travailleurs de qualité comparable soient payés différemment, ceci implique que la façon de déterminer la relation rémunération publique/rémunération privée doit se faire par l'examen du salaire relatif de *travailleurs comparables*.

Nous avons vu que la base de comparaison du B.R.R. repose sur l'appariement d'emplois spécifiques requérant des habiletés et des responsabilités similaires dans les deux secteurs. Une telle procédure soulève de nombreuses difficultés étant donné l'existence de plusieurs emplois uniques

au secteur public, l'évolution différente des profils de carrière pour un même corps d'emploi, et la subjectivité incluse dans la détermination des tâches et des responsabilités d'un emploi particulier. Notons cependant que le B.R.R. a établi un système de vérification pour en arriver au meilleur appariement possible.

La nouvelle approche proposée tenterait donc de comparer la *rémunération globale de personnes comparables dans les deux secteurs plutôt que de comparer la rémunération par corps d'emploi*. Les personnes comparables étant définies selon certaines caractéristiques quant à l'âge, la formation, le sexe, le lieu de travail et leur efficacité entre les deux secteurs. Les problèmes alors reliés à la recherche de corps d'emploi dans le secteur privé pouvant s'apparier au secteur public disparaîtraient d'eux-mêmes. Cette méthode facilite de plus l'examen des différentiels de rémunération publique/privée dans le temps, l'espace, par occupation, sexe et statut syndical. Également, l'approche permet au gouvernement de disposer de clignotants le renseignant sur l'exactitude des comparaisons. Par exemple, si l'étude comparative nous amène à conclure que l'on devrait hausser la rémunération d'un groupe particulier et qu'il existe déjà une disponibilité de main-d'oeuvre prête à occuper ces emplois, la hausse est alors non nécessaire pour attirer de la main-d'oeuvre. Cette considération prévient ainsi le gouvernement de payer un niveau de rémunération plus élevé que le niveau nécessaire pour attirer la main-d'oeuvre qualifiée requise.

D'autre part, il faudrait tenter de se rattacher à *des marchés privés*, selon les corps d'emplois et la main-d'oeuvre plutôt qu'au «marché privé». On remarque en effet qu'il existe des marchés privés pour les collets blancs ou travailleurs professionnels et d'autres marchés privés pour les travailleurs techniques. Certains marchés sont même nationaux et non québécois, ce qui implique que l'on doit tenir compte par exemple des structures et des niveaux de rémunération dans d'autres fonctions publiques.

Cependant, l'on doit être prudent dans l'application du principe de comparabilité de manière à éviter que les discriminations salariales dans le secteur privé ne se transmettent au secteur public.

Pour être complète, l'analyse doit également considérer toutes les formes de compensation autre que le salaire. D'autres considérations interviennent également lorsque l'on compare les deux secteurs, e.g. la stabilité de l'emploi. Si de telles différences existent et que les différences dans les avantages sociaux entre les deux secteurs favorisent le secteur public, les résultats obtenus sous-estiment alors la différence entre la rémunération globale des deux secteurs.

Pour terminer, rappelons qu'il est dans l'intérêt de toute la collectivité que la rémunération des employés du secteur public et parapublic soit déterminée de façon à attirer et conserver une main-d'oeuvre qualifiée. Parallèlement, il est également dans l'intérêt de tous que cela soit fait à un coût minimum pour le gouvernement. Lorsque le niveau de rémunération s'avère trop élevé dans le secteur public, comparativement au secteur privé, on crée une distorsion sur le marché des facteurs, laquelle peut nuire au développement économique et donc au développement social et culturel du Québec

Approaches to Comparability of Total Compensation

The committee also examined methods of costing fringe benefits and expressed a preference for the simulated cost method which allows taking into consideration the composition of employment in terms of age, sex and turn-over in order to make more meaningful comparisons of fringe benefits costs between the public and private sectors.

They gave some attention to the definition of the private sector and came to conclusions which suggest that links be established to sub-components of the private sector according to the category of employees for which comparisons are made. They examined at length the way of setting up samples to obtain data on private sector salaries for public comparison and recommended that establishment of scientific samples be explored as a way to get away from some of the implications for negotiating and biases involved in the actual negotiated samples, a practice followed in both Ottawa and Quebec.

The authors also pointed out the fact that the data base actually utilized was upward biased in its observation on private sector salaries because it did not standardize for establishment size. It also suggested a new approach to setting salaries in the public sector which would be to pay comparable workers comparable wages, whatever the sector they work in and not attempt to match like-job classifications, which is the actual approach. That calls for standardization of many characteristics of people in their occupation and opens the way for further research and possibly new approaches on total remuneration in the public sector.

During the summer and autumn of 1978, the Treasury Board in Quebec set up an inter-departmental committee to examine the data bank available to the Bureau de recherche sur la Rémunération of the Conseil du Trésor to determine its adequacy for the forthcoming (now terminated) round of negotiations with the civil servants.

The full report of the committee of which this is a brief summary, with a few personal comments by its President, examined a number of questions. It focused on the problems involved in estimating total costs of employment in global terms, including fringe benefits. The authors in this document suggest including payments for over-time and other payments which the United States Bureau of Labor Statistics includes in its costs in the BRR data bank unlike the actual practice.