

JANVIER 2024

L'HYPERTROPHIE DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE : JUSTIN TRUDEAU BON DERNIER DANS LE CLASSEMENT DES PREMIERS MINISTRES CANADIENS DEPUIS 40 ANS

Par Gabriel Giguère

Au cours des dernières décennies, l'effectif de la fonction publique fédérale a connu diverses fluctuations durant les mandats des gouvernements successifs. Sous le gouvernement actuel de Justin Trudeau, nous assistons à une expansion sans précédent de la taille de la fonction publique fédérale¹. La présente Note propose un classement des premiers ministres des quarante dernières années afin de mettre en perspective la taille et l'évolution de la fonction publique fédérale.

Une fonction publique en expansion n'est pas sans conséquence et peut entraîner plusieurs effets néfastes sur l'économie d'un pays, notamment celui de concurrencer indûment les employeurs du secteur privé et d'aggraver la pénurie de main-d'œuvre². Elle peut freiner la croissance de la productivité³, car les employés du secteur public sont souvent moins productifs que ceux du secteur privé, et ce à cause de plusieurs facteurs⁴. Or, le Canada n'est pas étranger à une dynamique de faible croissance de la productivité en comparaison avec les autres pays du G7⁵.

Un lourd effectif de la fonction publique exerce bien sûr des pressions à la hausse sur les dépenses en personnel et les dépenses de fonctionnement, comme c'est présentement le cas au pays⁶. Ultimement, ces dépenses

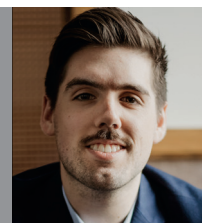


accrues doivent être payées par des impôts plus élevés. Pour toutes ces raisons, les décideurs politiques doivent sans cesse s'assurer de garder le contrôle de la taille de l'État et du nombre de fonctionnaires qui en assurent la gestion au quotidien.

ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE DE MULRONEY À HARPER

Nous retenons deux indicateurs dans l'analyse de la taille de la fonction publique fédérale :
i) *le nombre absolu d'employés*, d'une part, et
ii) *le nombre absolu par 1000 habitants*, d'autre part, afin de tenir compte de l'augmentation de la population.

Cette Note économique a été préparée par **Gabriel Giguère**, analyste en politiques publiques à l'IEDM. La Collection Fiscalité de l'IEDM vise à mettre en lumière les politiques fiscales des gouvernements et à analyser leurs effets sur la croissance économique et le niveau de vie des citoyens.



Les années Mulroney (1984-1993)

Lors de son arrivée au pouvoir en 1984, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney hérite d'une situation peu enviable. Le nombre de fonctionnaires s'élève à plus de 253 000; il restera plutôt stable sous sa gouverne, soit une réduction modeste d'environ mille postes sur la durée de son mandat (voir la Figure 1).

Toutefois, à cause de l'augmentation de la population, le nombre de fonctionnaires *par rapport à la population du Canada* diminuera plus rapidement que sous tout autre gouvernement, passant de 9,9 employés par 1000 habitants à 8,9 (voir la Figure 2). Ce ratio extrêmement élevé au début de son mandat – plus élevé qu'au cours des quatre décennies qui suivront – est un legs de son prédécesseur libéral, Pierre Elliott Trudeau⁷.

Les années Chrétien (1993-2003)

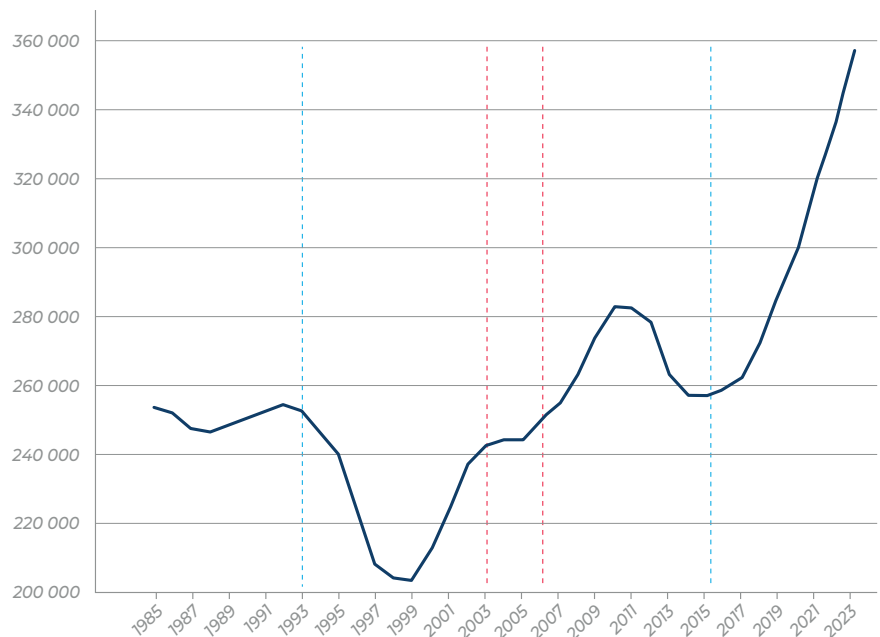
Arrivé au pouvoir en fin 1993, à un moment où une augmentation explosive du service de la dette menaçait la stabilité des finances publiques, Jean Chrétien adoptera tout d'abord une approche de rigueur budgétaire. Celle-ci a notamment consisté à réduire en cours de premier mandat de près de 38 000 l'effectif de la fonction publique fédérale, soit une diminution impressionnante de 15,6 %.

Une fonction publique en expansion peut entraîner plusieurs effets néfastes sur l'économie d'un pays.

Cependant, durant la seconde partie de son mandat, le nombre d'employés de la fonction publique repart à la hausse. Il y aura tout de même 3500 fonctionnaires de moins lorsqu'il

Figure 1

Effectif de la fonction publique fédérale de 1984 à 2023



Note : Le très court gouvernement dirigé par Kim Campbell, qui a succédé à Brian Mulroney à la tête du Parti progressiste-conservateur avant d'être défait quelques mois plus tard à l'élection d'octobre 1993, est amalgamé avec celui de son prédécesseur.

Source : Système de paie de chaque 31 mars, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (voir Annexe).

quitte la vie politique en 2003 par rapport à sa première année complète au pouvoir dix ans plus tôt, correspondant à une baisse de 9,7 % du nombre de fonctionnaires fédéraux par 1000 habitants.

Le gouvernement Martin (2003-2006)

L'effectif de la fonction publique fédérale ne connaîtra pas de fluctuations majeures sous le gouvernement libéral de Paul Martin, qui n'est resté au pouvoir qu'un peu plus de deux ans.

Les années Harper (2006-2015)

Au cours de la décennie sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper, l'effectif de la fonction publique connaîtra d'abord une hausse considérable d'environ 33 000, avant de redescendre, pour finir avec tout de même environ 7100 postes de plus qu'en 2006. En tenant compte de l'augmentation de la population durant cette période, cela se traduira néanmoins par une diminution de la taille relative de la fonction publique fédérale, passant de

7,7 à 7,2 employés par 1000 habitants.

ÉVOLUTION DE L'FFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE SOUS JUSTIN TRUDEAU

La relative stabilité du nombre absolu de fonctionnaires fédéraux au cours des trente années précédentes a connu une nette rupture lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Justin Trudeau. L'effectif de la fonction publique, qui était d'un peu moins de 260 000, se met alors à grimper de façon rapide pour atteindre 357 247 en mars 2023. L'augmentation annuelle du personnel des ministères et organismes gouvernementaux varie de quelques milliers en début de mandat à 21 290 entre 2022 et 2023⁸.

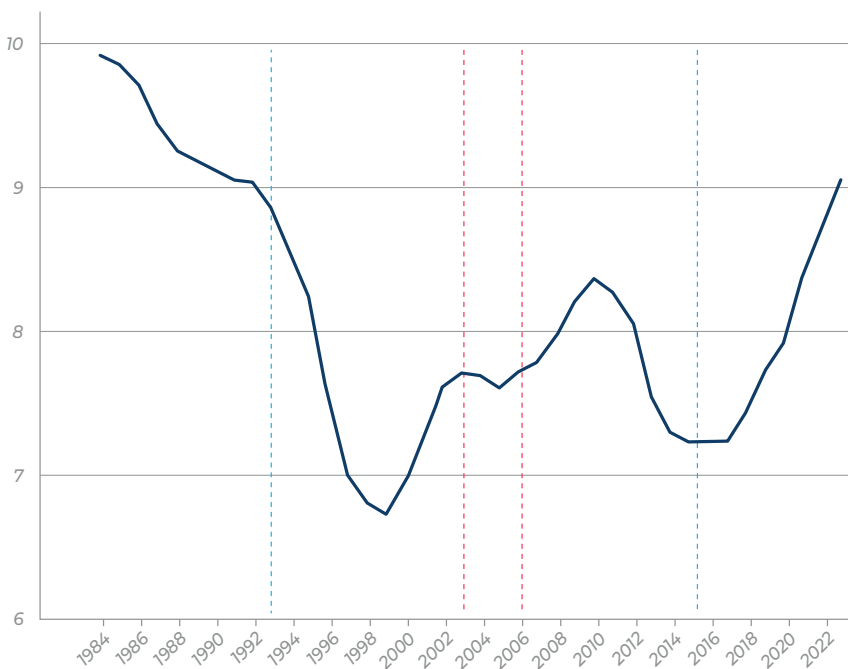
Les choix politiques en faveur de l'expansion rapide de la taille de l'État et de l'effectif de la fonction publique ont donc mené à l'ajout de près de 100 000 fonctionnaires en huit années de pouvoir. Le gouvernement Trudeau a augmenté de 37,9 % l'effectif de la fonction publique fédérale, et de 25,3 % le ratio de fonctionnaires par 1000 habitants. Si ce rythme de croissance actuelle devait se poursuivre, l'effectif atteindrait plus de 386 505 employés en 2025, soit une augmentation de près de 50 % de la fonction publique fédérale en 10 ans seulement.

Le gouvernement Trudeau a augmenté de 37,9 % l'effectif de la fonction publique fédérale, et de 25,3 % le ratio de fonctionnaires par 1000 habitants.

Bien que le nombre de fonctionnaires fédéraux par rapport à la population ait été proche de la moyenne historique quand Justin Trudeau est arrivé au pouvoir en 2015⁹, son gouvernement

Figure 2

Évolution du nombre d'employés fédéraux par 1000 habitants, 1984-2023



Source : Calcul de l'auteur (voir Annexe). Statistique Canada, Tableau : 17-10-0009-27 - Estimations de la population, trimestrielles, 19 décembre 2023.

l'a fait croître à un rythme inédit au cours de la période étudiée. Cette tendance suggère une perte de contrôle de la taille de l'État.

Or, cette expansion de l'effectif entraîne des dépenses supplémentaires, et donc une augmentation de la dette publique et ultimement une pression fiscale accrue sur les contribuables canadiens. Entre 2015 et 2022, les dépenses de personnel ont ainsi crû de 53 %¹⁰, atteignant 60,6 milliards \$¹¹. Pendant ce temps, la dette brute a elle aussi crû à un rythme très élevé, soit de près de 50 % en dollars ajustés à l'inflation¹².

CLASSEMENT DES PREMIERS MINISTRES

Notre classement attribue un rang aux cinq principaux premiers ministres qui ont été au pouvoir depuis 1984 en fonction des résultats au chapitre du contrôle de l'effectif de la fonction publique pour l'indicateur qui a été retenu, soit la variation du nombre de fonctionnaires fédéraux par 1000 habitants¹³ (voir le Tableau 1).

Pour récapituler :

- La première place revient à Brian Mulroney, sous le gouvernement duquel on a observé la plus forte diminution du nombre de fonctionnaires fédéraux par 1000 habitants, soit une baisse de 10,2 %.
- La deuxième place est obtenue par Jean Chrétien, dont la saine gestion des finances publiques a permis de réduire le nombre de fonctionnaires par rapport à la population canadienne de 9,7 %. Il aurait mérité la première place s'il n'avait pas fait remonter ce ratio par une reprise des embauches durant la seconde partie de son mandat.
- Stephen Harper occupe la troisième place au classement, lui qui, malgré une légère hausse de l'effectif, enregistre en fin de mandat une baisse par 1000 habitants qui atteint 6,3 %.
- Paul Martin occupe la quatrième place, pour avoir maintenu un quasi-équilibre entre les ressources humaines de la fonction publique et la croissance de la population durant son court mandat.
- La dernière place est attribuée à Justin Trudeau, qui a poussé le nombre de fonctionnaires fédéraux par 1000 habitants à un sommet depuis plus de 30 ans, soit une hausse substantielle de 25,3 %. Cela fait de lui le premier ministre des dernières décennies qui a le plus, et de loin, contribué à augmenter la taille de la fonction publique fédérale.

CONCLUSION

Relativement stable pendant des décennies, le nombre de fonctionnaires fédéraux augmente désormais rapidement sous le gouvernement Trudeau. Cette augmentation ne se répercute pas uniquement sur des facteurs économiques comme la productivité; elle exerce aussi une

Tableau 1

Classement des premiers ministres		
	Variation du nombre de fonctionnaires par 1000 habitants au cours du mandat (%)	Rang
Mulroney (1985-1993)	-10,2 %	1
Chrétien (1994-2003)	-9,7 %	2
Martin (2004-2005)	-1,0 %	4
Harper (2006-2015)	-6,3 %	3
Trudeau (2016-)	25,3 %	5

Note : Les années attribuées sont celles utilisées pour le calcul de chacun des premiers ministres, selon celui au pouvoir au 31 mars de l'année courante.

Source : Calcul de l'auteur.

pression à la hausse sur les dépenses publiques et la dette, et entraînera éventuellement un fardeau fiscal plus lourd pour les contribuables canadiens.

Si la pandémie de COVID-19 a peut-être eu un impact sur l'embauche de fonctionnaires, celle-ci n'est pas le facteur explicatif de la hausse du nombre d'employés fédéraux. Déjà en 2019, le rythme de croissance de l'effectif était soutenu, ce qui s'est poursuivi en 2023, et ce à un rythme inégalé au cours des quarante dernières années¹⁴.

Cette augmentation exerce une pression à la hausse sur les dépenses publiques et la dette, et entraînera éventuellement un fardeau fiscal plus lourd pour les contribuables canadiens.

La trajectoire d'expansion de la taille de l'effectif de la fonction publique fédérale requiert une nouvelle approche, qui commence par une analyse approfondie de la nécessité de chaque poste pour réduire la taille de l'État et les dépenses en personnel qui y sont associées, comme l'a fait le gouvernement Chrétien durant les années 1990.

RÉFÉRENCES

1. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Effectif de la fonction publique fédérale, Gouvernement du Canada, consulté le 15 décembre 2023; Le calcul de l'effectif de la fonction publique fédérale utilisé est celui du gouvernement.
2. Alberto Behar et Junghwan Mok, « Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment? », Fonds monétaire international, juin 2013, p. 4.
3. Horst Feldmann, « Government size and unemployment Evidence from industrial countries », *Public Choice*, vol. 127, no 3-4, 2006, p. 452.
4. Matthew Dimick, « Compensation, Employment Security, and the Economics of Public-Sector Labor Law », *University of Toledo Law Review*, vol. 43, Printemps 2012, p. 548.
5. Renaud Brossard, « Productivité à la traîne: une menace pour le niveau de vie des Canadiens », IEDM, Point, 10 août 2023.
6. Bureau du Directeur parlementaire du budget, « Examen des dépenses en personnel : Mise à jour », avril 2023, p. 1.
7. Si on fait abstraction du très court intermède de John Turner, qui n'a été au pouvoir que pendant moins de trois mois.
8. Calcul de l'auteur. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *op. cit.*, note 1.
9. Il s'agissait de la 6^e meilleure année de cet indicateur, sur les 38 analysées.
10. Ajusté à l'inflation, l'augmentation des dépenses en personnel est de 32 %; Calcul de l'auteur. Statistique Canada, Tableau : 18-10-0004-01 – Indice des prix à la consommation mensuel, non désaisonnalisé, 19 décembre 2023.
11. Bureau du Directeur parlementaire du budget, Outil en dépenses personnelles. Consultée le 15 décembre 2023; Ce montant pourrait prendre en considération certains employés de l'administration publique fédérale qui ne sont pas calculés dans le décompte effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
12. Nathalie Elgrably, « Déficits et endettement du gouvernement fédéral : faut-il s'en inquiéter? », IEDM, Note économique, p. 2-3.
13. Les années attribuées à chaque premier ministre sont celles où chacun était au pouvoir. Pour les années d'élection – et donc de chevauchement – l'année a été attribuée à celui en place au 31 mars.
14. Voir Annexe.

ANNEXE – EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Année	Population de la fonction publique fédérale	Population de l'administration publique centrale	Population des organismes distincts
1981	240 872	234 625	6 247
1982	246 240	240 016	6 224
1983	250 882	244 415	6 467
1984	252 796	246 273	6 523
1985	253 483	246 844	6 639
1986	252 133	245 705	6 428
1987	247 614	241 406	6 208
1988	246 531	239 822	6 709
1989	248 850	241 878	6 972
1990	250 625	243 593	7 032
1991	252 276	245 458	6 818
1992	254 584	247 591	6 993
1993	252 566	245 201	7 365
1994	246 244	237 399	8 845
1995	239 959	231 530	8 429
1996	221 446	213 833	7 613
1997	207 950	201 048	6 902
1998	204 131	193 454	10 677
1999	203 476	192 393	11 083
2000	211 925	152 069	59 856
2001	223 933	161 505	62 428
2002	237 251	170 779	66 472

Année	Population de la fonction publique fédérale	Population de l'administration publique centrale	Population des organismes distincts
2003	242 737	174 581	68 156
2004	244 158	177 136	67 022
2005	243 971	184 083	59 888
2006	249 932	189 280	60 652
2007	254 622	192 683	61 939
2008	263 114	200 575	62 539
2009	274 370	209 523	64 847
2010	282 980	216 596	66 384
2011	282 352	217 224	65 128
2012	278 092	212 028	66 064
2013	262 817	200 516	62 301
2014	257 138	195 330	61 808
2015	257 034	195 565	61 469
2016	258 979	197 354	61 625
2017	262 696	199 691	63 005
2018	273 571	208 312	65 259
2019	287 983	220 315	67 668
2020	300 450	231 176	69 274
2021	319 601	245 739	73 862
2022	335 957	254 309	81 648
2023	357 247	270 798	86 449

Source des renseignements : Système de paye en date du 31 mars de chaque année donnée. **Veillez noter que nous ne disposons pas de données fiables pour 1980.**

La fonction publique fédérale comprend 2 segments d'effectif : l'administration publique centrale et les organismes distincts.

Les ministères et organismes de l'administration publique centrale sont mentionnés aux annexes I et IV de la Loi sur la gestion des finances publiques. Le Conseil du Trésor est l'employeur de ce segment de la fonction publique fédérale.

Les organismes distincts sont mentionnés à l'annexe V de la Loi. Les organismes distincts mènent leurs propres négociations ou établissent eux-mêmes les niveaux de classification de leurs employés.

Renseignements inclus : employés actifs quelle que soit la durée de leur emploi (indéterminée, déterminée, emploi occasionnel et étudiants); personnes nommées par le gouverneur en conseil; sous-ministres; juges fédéraux.

Renseignements exclus : employés inactifs (c'est-à-dire les employés en congé non payé); personnel des cabinets de ministre; employés engagés sur place à l'étranger; membres réguliers de la GRC; membres civils de la GRC; membres des Forces canadiennes.

Les employés des organismes distincts suivants ne sont pas inclus puisque les renseignements les concernant ne figurent pas dans le Système de paye : Service canadien du renseignement de sécurité; Commission de la capitale nationale; Placements Épargne Canada; Fonds non publics des Forces canadiennes; Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (avant 2010).

L'IEDM est un *think tank* indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal et Calgary. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, il stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. L'IEDM ne sollicite ni n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. IEDM © 2024