

REGARDS SUR LA CAQ – FICHE TECHNIQUE

Le gouvernement doit créer des emplois dans le secteur public

GUILLAUME HÉBERT
chercheur à l'IRIS

Lors de la publication des résultats de l'*Enquête sur la population active* de septembre de Statistique Canada, pour la première fois depuis le début de la collecte de ces données en 1976 on comptait plus d'un million de travailleuses et de travailleurs du secteur public au Québec¹. Ce million inclut les employé·e·s des administrations fédérale, québécoise et locales, ainsi que ceux et celles des sociétés d'État et autres institutions gouvernementales comme les écoles, les universités ou les hôpitaux.

- 01 En mars, anticipant un chômage de 32 % en raison des mesures prises pour lutter contre la COVID-19, l'IRIS proposait des embauches massives par le gouvernement québécois². Cette proposition avait deux objectifs. D'une part, elle visait à soutenir l'économie québécoise au moment où près d'un million de personnes perdaient leur emploi pour une durée indéterminée³. D'autre part, elle visait à reconvertir une partie de la main-d'œuvre québécoise afin de répondre sans délai à la crise sanitaire et, à moyen terme, à l'urgence climatique.
- 02 Six mois plus tard, cette proposition est-elle toujours pertinente ? Pour répondre à cette question, il faut s'interroger sur (1) les besoins de main-d'œuvre et (2) la disponibilité actuelle des travailleuses et des travailleurs. C'est ce que nous ferons dans cette fiche.

- 1 En données non désaisonnalisées. Toutes les autres données citées dans le présent texte proviennent soit de l'*Enquête sur la population active* (EPA) de Statistique Canada, en données désaisonnalisées (Tableau 14-10-0026-01), soit de l'*Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail* (EERH) de Statistique Canada, là encore en données désaisonnalisées (Tableau 14-10-0223-01).
- 2 Guillaume HÉBERT, « Le gouvernement doit embaucher 250 000 personnes maintenant », billet de blogue, IRIS, 25 mars 2020, et Julia POSCA, « Vers un taux de chômage de 32 % en avril? », billet de blogue, IRIS, 24 mars 2020.
- 3 Le chiffre maximal, 820 000 personnes, a été atteint en avril.

Faits saillants

- 01 Une politique d'embauche massive au Québec permettrait à la fois de mieux répondre à des besoins essentiels et de contribuer à une relance économique qui profite à tous et toutes.
- 24 Le bassin de personnes qui n'ont pas retrouvé de boulot après l'avoir perdu en raison de la pandémie compte entre 115 000 et 255 000 chômeurs et chômeuses.
- 33 En ajoutant environ 125 000 personnes aux effectifs du secteur public par rapport au nombre de travailleurs et travailleuses dans ce secteur avant la pandémie, la proportion d'emplois publics retrouverait le niveau qu'elle avait au tournant des années 1980 (25 %).

Table des matières

Les besoins	2
Secteur public	2
Secteur privé	3
La disponibilité	4

LES BESOINS

03 Quels besoins doivent être comblés si l'on veut construire une société plus juste et plus résiliente? On peut en identifier plusieurs, dont la responsabilité échoit actuellement au secteur public comme au secteur privé.

Secteur public

04 Dans le secteur public, des pénuries issues des mesures d'austérité gouvernementales affaiblissent les systèmes de santé et d'éducation depuis plusieurs années. Avant même le début de la pandémie, le réseau de la santé et des services sociaux était déjà en situation précaire, n'ayant pas eu le temps de se remettre du projet de loi 10 de l'ex-ministre Gaétan Barrette. Cette réforme avait gravement détérioré les conditions de travail d'un personnel déjà confronté à des problèmes de recrutement.

05 En avril 2019, la ministre Marguerite Blais affirmait en commission parlementaire qu'il faudrait combler 62 018 postes au cours des 5 prochaines années dans le réseau de la santé et des services sociaux. Ce chiffre incluait notamment 33 036 préposé·e·s aux bénéficiaires, 23 963 infirmières et 4068 auxiliaires aux services de santé et services sociaux⁴.

06 On comprend de l'intervention de la ministre qu'elle parlait d'un recrutement pour *maintenir* les services, combler les postes actuellement vacants et compenser les départs d'ici cinq ans (retraites et roulement), et non pas d'une extension des services. Or, dans plusieurs domaines, celui des soins de longue durée par exemple, il faut bonifier ces services.

07 L'urgence d'ajouter du personnel n'a pas seulement pour objectif de combler des postes vacants mais aussi de rendre le réseau sociosanitaire plus humain pour les personnes qui y travaillent. Il faut absolument, et rapidement, réduire la pression qui pèse sur les travailleuses et les travailleurs de la santé et ainsi briser le cercle vicieux créé par les pénuries, le temps supplémentaire obligatoire, l'épuisement, les arrêts de travail et les démissions. Un environnement délétère agit actuellement comme une force centrifuge sur le personnel, en plus d'affecter gravement l'accès aux soins et leur qualité.

08 Ainsi, en plus des nombreux préposé·e·s aux bénéficiaires qui font dramatiquement défaut, le système sociosanitaire a besoin de personnel additionnel pour offrir plusieurs dizaines de millions d'heures de soins et services à domicile⁵. Comme le gouvernement québécois à la fin des années 2000 a choisi de ne pas se doter de véritables services à domicile publics, le système fait aujourd'hui les frais de la fragmentation des services entre le public, le privé et toutes sortes d'aménagements qui privent la population d'un accès juste et de qualité à ces services devenus essentiels. À cet égard, rappelons qu'une grande partie du travail non accompli par les services publics retombe sur les épaules des proches aidant·e·s, ce qui

entraîne souvent une cascade d'effets négatifs dans la vie de ces personnes, en particulier les femmes.

09 L'absence de services à domicile dignes de ce nom a sans doute contribué à faire du Québec la province canadienne où davantage de personnes sont décédées de la COVID-19. En effet, le Québec a plus recours à l'hébergement des personnes âgées que le reste du Canada, et ces établissements sont souvent devenus des lieux d'éclosion de la pandémie.

10 Pour se doter d'un véritable système public et universel de soins et services à domicile, le Québec aurait besoin de 40 000 à 60 000 travailleuses et travailleurs supplémentaires. Il pourrait aussi accroître dès que possible le nombre de préposé·e·s aux bénéficiaires en y ajoutant quelque 20 000 personnes, soit un chiffre encore en deçà des besoins identifiés par la ministre Blais pour les prochaines années. Notons que l'amélioration des services à domicile pourrait toutefois se traduire par une diminution du recours à l'hébergement et donc aux préposé·e·s aux bénéficiaires.

11 Étant donné les manquements graves constatés dans les résidences pour personnes âgées (RPA), comme ceux observés, par exemple, aux Résidences Herron, l'IRIS a proposé la nationalisation des RPA privées⁶. Ce faisant, c'est environ 40 000 personnes qui viendraient s'ajouter aux employé·e·s du secteur public. Il s'agirait dans ce cas d'*absorber* plutôt que de *créer* de nouveaux emplois. De même, les services de soutien ayant fait l'objet de privatisations dans le réseau sociosanitaire (ex. cafétéria, entretien, buanderie, etc.) devraient être rapatriés dans le secteur public.

12 Quant aux autres catégories de personnel, on estime par exemple à 10 000 le nombre d'infirmières qu'il faudrait ajouter au réseau pour l'atteinte de « ratios sécuritaires » permettant d'assurer des soins de qualité. Plusieurs autres catégories de personnel, dont le personnel technique, devraient faire l'objet du même type d'ajustements. Bien entendu, ces emplois requièrent une formation plus longue que celle d'un personnel de soutien. Mais en offrant des appuis concrets aux personnes désireuses d'acquies ces compétences, l'État pourrait planifier à long terme une organisation du travail adéquate – capable d'attirer du personnel –, plutôt que d'être chaque fois contraint de réagir à des crises, une approche par ailleurs habituellement plus coûteuse.

13 Toujours dans le secteur public, on pourrait étendre au système d'éducation plusieurs constats réalisés ci-haut. Les pénuries d'enseignant·e·s sont également un problème criant, et leurs conditions de travail sont si difficiles que l'on peine à retenir le personnel de cet autre immense réseau public.

14 Les organismes communautaires au Québec sont des organisations privées à but non lucratif dont l'autonomie est vitale. Il n'en demeure pas moins que leur mission est largement subventionnée par le gouvernement québécois et que l'État pourrait là aussi supporter davantage ces organisations qui

4 Isabel PORTER et Marco BÉLAIR-CIRINO, « Plus de 60 000 travailleurs de la santé recherchés », *Le Devoir*, 30 avril 2019.

5 Guillaume HÉBERT, « L'armée manquante au Québec : les services à domicile », note socioéconomique, IRIS, octobre 2017.

6 Anne PLOURDE, « Il est temps de nationaliser les résidences pour personnes âgées », billet de blogue, IRIS, 16 avril 2020.

contribuent à renforcer le tissu social. L'État pourrait par exemple subventionner à 100 % l'embauche de nouvelles personnes. On pourrait aisément songer à doter ainsi les milieux communautaires d'effectifs additionnels de 10 000 à 20 000 personnes grâce à des investissements publics.

- 15 De façon similaire, dans le domaine de la petite enfance, la conversion en CPE des garderies subventionnées amènerait 8 000 personnes vers un modèle qui a fait ses preuves. Pour offrir le même niveau de services dans ces nouveaux CPE, il faudrait engager 7 000 éducatrices.

Secteur privé

- 16 L'État pourrait aussi assumer ou prendre en charge des activités économiques essentielles dans lesquelles le secteur privé se montre trop lent ou carrément incapable de servir l'intérêt collectif. Certains de ces besoins – l'urgence d'entreprendre une transformation écologique par exemple – existaient avant la pandémie, alors que d'autres ont été révélés par la crise sanitaire.
- 17 En matière de souveraineté alimentaire, le gouvernement actuel affirme lui-même viser l'autosuffisance. Il pourrait par conséquent supporter la création d'emplois dans les domaines agricole et agroalimentaire grevés par des pénuries. En outre, l'IRIS a déjà émis l'idée de nouvelles sociétés d'État (ex. Serres Québec)⁷. Dans ce domaine, le soutien au secteur privé – idéalement le secteur privé à but non lucratif – serait également une avenue pertinente.
- 18 Faisant écho à un nationalisme économique dont il se drape parfois, le gouvernement Legault a mis en place le « Panier bleu », qui pourrait devenir une plateforme bien plus utile si elle devenait transactionnelle, et il a évoqué la création d'un « Postes Québec » en réponse aux délais de livraison chez Postes Canada. En matière de transport et de livraison, l'IRIS a largement analysé la précarité du capitalisme de plateforme et celle d'entreprises comme Uber ou Foodora⁸. Ces services pourraient figurer au sein d'une nouvelle entreprise publique ou d'économie sociale. Celle-ci prendrait évidemment une importance toute particulière dans le contexte d'une pandémie où l'on souhaite réduire les déplacements de la population, en particulier ceux de ses éléments les plus vulnérables. À ce titre, il n'est guère surprenant que l'entreprise Amazon ait récemment annoncé l'embauche de 100 000 personnes en Amérique du Nord.
- 19 On peut identifier de nombreux autres domaines où des suppressions d'emplois ont affecté de nombreux travailleurs et travailleuses (ex. aéronautique, pharmaceutique). Certains domaines rapportent une rareté de main-d'œuvre (ex. construction), et une planification optimale permettrait de mieux organiser le travail et de répondre aux impératifs actuels.

7 Stéphane POIRIER, « Autonomie alimentaire : Québec devrait envisager la création d'une nouvelle société d'État », billet de blogue, IRIS, 13 avril 2020.

8 Clara DALLAIRE-FORTIER et Guillaume HÉBERT, « Le travail sous le capitalisme de plateforme », note socioéconomique, IRIS, 29 janvier 2020.

- 20 Si l'on additionne l'ensemble de ces besoins et possibles intégrations d'emplois au secteur public, on atteint un chiffre qui avoisine les 250 000. Nul besoin de chercher longtemps si l'on veut identifier des besoins actuellement non comblés et face auxquels l'État peut et devrait intervenir.
- 21 Vient donc la question suivante, celle de la disponibilité des travailleuses et des travailleurs.

LA DISPONIBILITÉ

- 22 Évidemment, il est moins ardu d'envisager des embauches massives lorsque le chômage est très élevé et que l'on compte près d'un million de personnes au chômage, comme c'était le cas au Québec en avril dernier. Avec le retour en emploi de 86 % des Québécois-es qui avaient cessé de travailler au printemps, le bassin de travailleurs où puiser de nouveaux salarié-e-s est grandement restreint. Le gouvernement a certainement raté une occasion d'embaucher des personnes dont il a aujourd'hui besoin pour combler ses missions essentielles.
- 23 Quoi qu'il en soit, il subsiste des domaines où les travailleuses et les travailleurs n'ont pas toutes et tous retrouvé leur emploi. Si l'on compare les données de l'emploi entre août 2019 et août 2020 (en utilisant l'EERH qui recense les salarié-e-s de toutes les entreprises canadiennes à partir de leurs listes de paie), le nombre d'emplois au Québec demeure d'environ 255 000 inférieur à ce qu'il était l'année dernière à pareille date.
- 24 Ce chiffre a probablement diminué entre août et novembre (c'est ce qu'indique une autre enquête de Statistique Canada, l'EPA, qui est publiée plus fréquemment mais s'avère moins précise). Plus de personnes auront retrouvé leur emploi ou s'en seront trouvé un autre. La deuxième vague d'infection de COVID-19 et les nouvelles restrictions gouvernementales semblent toutefois freiner voire renverser cette tendance. Le bassin de chômeurs et de chômeuses à cibler pour des embauches par l'État se situe donc quelque part entre les données de l'EERH (255 000) et de l'EPA (115 000).
- 25 Selon les données de l'EERH d'août, les secteurs suivants affichaient un niveau d'emploi toujours inférieur d'au moins 15 000 postes chacun par rapport aux chiffres de 2019 :
- Les services d'hébergement et de restauration (-76 102, -27,7 %)
 - Le commerce (-43 691, -6,9 %)
 - La fabrication (-26 118, -5,8 %)
 - Les arts, spectacles et loisirs (-17 464, -27,1 %)
 - Les services administratifs, services de soutien, services de gestion des déchets et services d'assainissement (-16 280, -9,5 %)
 - Les autres services (-16 385, -12,7 %)
 - Le transport et l'entreposage (-15 570, -9,2 %)
- 26 Dans ces 7 domaines, on comptait donc en juillet quelques 210 000 emplois de moins que la situation d'un an auparavant. Il serait illusoire de s'attendre à ce que l'ensemble de ces 210 000 personnes puissent et souhaitent toutes travailler dans les secteurs que l'État désignerait comme prioritaires. En outre, déjà aux abois en raison de la rareté perçue de la main-d'œuvre dans certains secteurs, le secteur privé résisterait

sans doute advenant une politique d'embauche massive par le gouvernement, même si celle-ci permettait de répondre à des besoins essentiels.

- 27 La conjoncture actuelle, marquée par la reprise des derniers mois, n'est donc plus aussi favorable qu'elle l'était au début de la pandémie. Une approche plus graduelle qui ciblerait principalement les personnes toujours au chômage serait plus avisée qu'une approche plus draconienne.
- 28 Cela étant dit, il est frappant de constater que cinq des sept secteurs prioritaires mentionnés plus haut sont ceux où l'on retrouve les emplois les moins bien rémunérés parmi les catégories d'industries répertoriées par Statistique Canada⁹. Il est donc probable que, moyennant une rémunération plus intéressante, un certain nombre des personnes qui sont toujours sans emploi pourraient considérer une réorientation de carrière et opter pour un nouvel emploi dans le secteur public.
- 29 Ainsi, l'État pourrait tirer profit d'une politique d'embauche massive qui parviendrait à convaincre ne serait-ce qu'une personne sur cinq qui sont toujours sans emploi, notamment celles qui sont découragées, qui craignent ou subissent les conséquences d'une 2^e vague de COVID, ou qui veulent améliorer leur salaire. Il pourrait en faire autant auprès des travailleurs autonomes (qui n'apparaissent pas dans les données de l'EERH, mais qui selon l'EPA, sont possiblement quelque 35 000 à demeurer sans travail). Donc, une telle politique pourrait recruter environ 50 000 personnes pour occuper des emplois répondant à l'un ou l'autre des besoins essentiels identifiés plus haut.
- 30 Si par ailleurs le gouvernement se décidait à nationaliser les RPA et convertissait l'ensemble des garderies subventionnées en CPE, deux propositions que l'IRIS a déjà mises de l'avant, c'est un autre 50 000 personnes qui passeraient dans le giron de l'État, de l'économie sociale (notamment de coopératives) ou du secteur communautaire.
- 31 Et si on additionne enfin à ces embauches les 5 000 à 25 000 emplois qui se sont déjà ajoutés dans l'industrie « secteur public » entre février et l'automne (selon l'EPA), cela signifierait que le gouvernement aurait embauché près de 125 000 personnes depuis le début de la pandémie. Soit la moitié des 250 000 proposées par l'IRIS en mars.
- 32 Embaucher pour embaucher ne sert pas à grand-chose, mais à l'aune des besoins que nous avons identifiés, cela signifierait que l'État se donnerait des moyens plus intéressants pour agir face aux immenses défis socioéconomiques et environnementaux actuels. Ce faisant, il apporterait par ailleurs un soutien sous forme de salaire à des individus et donc, des ménages, dont la consommation contribuera à réactiver l'activité économique.
- 33 Fait intéressant, en ajoutant 125 000 travailleuses et travailleurs au secteur public, c'est 25 % des emplois qui figureraient désormais dans la sphère publique, contrairement à 22 % un an auparavant. Ce 25 % n'est pas inédit : c'est la proportion

9 Les deux exceptions sont le domaine de la « Fabrication » et du « Transport et entreposage », qui figurent néanmoins au-dessous de la rémunération moyenne.

d'emplois publics qui prévalait au Québec au tournant des années 80, soit avant que la cage idéologique du néolibéralisme ne limite les débats à propos des politiques publiques.

- 34 Un État qui embaucherait massivement des travailleurs et des travailleuses, voire qui assurerait le rôle d'employeur de dernier ressort, ferait écho au concept postkeynésien d'« emploi garanti ». Ce principe se retrouve au cœur des propositions portées par les tenants de la *Modern Monetary Theory*¹⁰. L'idée est relativement simple : toute personne au chômage et qui souhaite travailler devrait pouvoir être embauchée par l'État si le secteur privé ne le fait pas. À ce titre d'employeur de dernier ressort, l'État assumerait ainsi un rôle particulièrement important au moment de réactiver l'économie en période de crise, lorsque les investissements privés se tarissent.
- 35 Aux États-Unis, c'est un principe que met actuellement de l'avant la représentante Alexandria Ocasio-Cortez, afin d'offrir une alternative aux quelque 10 millions de personnes qui n'ont toujours pas retrouvé d'emploi en raison de la pandémie¹¹. Fait intéressant, en proportion de la population, 10 millions d'emplois aux États-Unis correspondent à 260 000 emplois au Québec.
- 36 Mais les travailleuses et les travailleurs ne sont pas de simples soldats que l'on peut déplacer d'un territoire à l'autre comme dans une partie de *Risk*. Est-il réaliste de songer à opérer des embauches massives qui pourraient prendre aussi la forme de transferts massifs d'un secteur à l'autre ?
- 37 Comme le disait récemment Jean Boulet, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la « requalification est devenue un mot clé dans plusieurs pays¹² ». Cette requalification de la main-d'œuvre sera certainement déterminante pour la suite des choses, et c'est sans doute pourquoi le gouvernement québécois organisait le 16 octobre dernier une journée sur ce thème. Par ailleurs, « l'acquisition rapide de compétences » est aussi l'un des engagements du dernier discours du Trône à Ottawa. Bien que le secteur public ne soit pas spécialement visé par cette annonce, il accompagnait la promesse du gouvernement fédéral de créer un million d'emplois au Canada.

La pandémie de 2020 marque certainement un tournant dans notre rapport à l'interventionnisme étatique. Cette fois-ci, plutôt que de se contenter de verser des sommes faramineuses à des entreprises privées à but lucratif, l'État peut soutenir la population et la démocratisation de l'économie par une politique d'embauches massives. Cette approche lui permettrait à la fois de mieux répondre à ses missions essentielles en amorçant une véritable transformation socioéconomique.

10 Guillaume HÉBERT, « Des périls et des opportunités », billet de blogue, IRIS, 20 juin 2019.

11 Jessica SHAKESPRERE et Demetra SMITH-NIGHTINGALE, « Envisioning an Effective Federal Job Guarantee », billet de blogue, Urban Institute, 22 octobre 2019.

12 Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Forum virtuel sur la requalification de la main-d'œuvre et sur l'emploi : mot de clôture », 16 octobre 2020, vidéo, <https://youtu.be/htckzNWH-xo>.