

L'emploi public belge dans une perspective internationale

Cette étude s'inscrit dans le cadre des débats et de la réflexion sur l'efficacité du secteur public. Évaluer cette efficacité suppose une confrontation entre la performance en matière de services produits et les moyens mis en œuvre. La présente étude aborde la question des moyens en se concentrant sur un aspect essentiel de la taille du secteur public, à savoir l'emploi, sans aborder la question de la performance. Concrètement, cette étude vise à évaluer l'importance de l'emploi du secteur public en Belgique en recourant à une comparaison internationale.

La Belgique compte 807 000 emplois dans le secteur institutionnel des administrations publiques en 2007, soit 142 000 emplois dans le sous-secteur de l'administration centrale, 349 000 dans les administrations des entités fédérées, 286 000 dans les administrations locales et 30 000 dans les administrations de sécurité sociale. En Belgique, le secteur des administrations publiques englobe principalement l'administration publique au sens strict (425 000 emplois) ainsi que l'enseignement public (331 000 emplois) ; mais, contrairement à beaucoup de pays, il ne compte pas d'emploi relatif à l'activité de santé car celle-ci relève entièrement d'autres secteurs institutionnels.

L'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques rapporté à l'emploi de l'ensemble de l'économie est plus élevé en Belgique (18,5 %) qu'en moyenne pour dix-sept pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable (17,4 %). Par contre, rapporté à la population totale, l'emploi de ce secteur est plus faible en Belgique (7,6 %) qu'en moyenne (8,6 %). Cependant, ces comparaisons de l'emploi sont affectées par les différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics – comme au niveau des soins de santé – ce qui les rend difficilement interprétables. Afin de contourner ces difficultés de comparaison, il convient de s'appuyer sur la notion de « domaine public » développée à cette fin par l'OCDE. Le « domaine public » est un concept large qui comprend le secteur des administrations publiques ainsi que les producteurs marchands payés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services à celles-ci (entres autres les services sous-traités) et aux ménages (essentiellement les

soins de santé). Cependant, comme dans cette définition du « domaine public », les statistiques d'emploi ne sont actuellement pas disponibles, on ne peut procéder qu'à une comparaison en termes de coûts de production qui englobent les trois catégories de dépenses du secteur des administrations publiques suivantes : les rémunérations, les achats de biens et services et les prestations sociales en nature (essentiellement des dépenses publiques de soins de santé qui financent les hôpitaux, les médecins, les médicaments,...).

Avec un total des coûts de production des biens et services du « domaine public » de 22,2 % du PIB en 2007, la Belgique se positionne au-dessus de la moyenne des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable qui s'élève à 20,8 % du PIB. Entre 1995 et 2007, le total des coûts de production du « domaine public » a augmenté de 1,6 point de pourcentage du PIB potentiel en Belgique alors qu'en moyenne, ce total est resté stable. L'examen par fonction révèle que la Belgique se classe au-dessus de la moyenne dans les domaines des affaires économiques, de l'enseignement et de la santé et tout en haut de l'échelle pour les services généraux. La Belgique se situe au même niveau que la moyenne en ce qui concerne l'ordre et la sécurité publics et à un niveau inférieur en ce qui concerne la défense et la protection sociale.

Pour le total des rémunérations du secteur des administrations publiques hors fonction santé, la Belgique se positionne en haut de l'échelle des pays de comparaison, à la troisième place (en pourcentage du PIB). À l'inverse, pour les achats de biens et services hors fonction santé, la Belgique se place en bas de l'échelle, à la quatrième place, ce qui peut indiquer un moindre recours à la sous-traitance.

Si l'emploi du secteur des administrations publiques pose des difficultés de comparaison, il n'en va pas de même pour l'emploi de l'administration publique au sens strict qui constitue une activité relevant dans sa (quasi-) totalité du secteur des administrations publiques. En Belgique, l'emploi de l'administration publique au sens strict rapporté à la population totale atteint 4 pour 100 habitants, soit la proportion la plus élevée parmi les pays membres de l'OCDE à niveau de déve-

loppement économique comparable : la moyenne est de 3 salariés pour 100 habitants en 2006 (en nombre d'heures travaillées annuellement, le constat reste inchangé : 64 heures par habitant en Belgique contre 50 heures en moyenne). Par ailleurs, cet emploi enregistre dans le cas belge une progression sur la période récente, alors qu'il tend à se tasser pour la moyenne des pays de comparaison (entre 1995 et 2006, le nombre de salariés pour 100 habitants a augmenté de 0,4 en Belgique alors qu'il a diminué de 0,1 en moyenne). Notons que l'emploi de l'administration publique au sens strict rapporté à l'emploi de l'ensemble de l'économie atteint 9,9 % en Belgique contre 6,2 % en moyenne pour les pays de comparaison en 2006.

Au sein de l'administration publique au sens strict, le total des rémunérations des services d'administration « pure » (à savoir l'administration publique au sens strict hors défense et ordre et sécurité publics), de l'ordre de 3,9 % du PIB en Belgique, est le plus élevé parmi les pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable pour lesquels la moyenne s'élève à 2,5 % du PIB, en 2006. En outre, entre 1995 et 2006, seule la Belgique présente une hausse du total de ces rémunérations (de 0,3 point de pourcentage du PIB potentiel contre un recul de 0,3 point de pourcentage en moyenne). Cette position tout en haut de l'échelle s'explique par le nombre d'emplois. Effectivement, le niveau moyen (par travailleur) des salaires dans l'administration publique au sens strict est moins haut en Belgique qu'en moyenne ; la proportion de l'emploi des plus de 50 ans dans l'administration publique au sens strict, plus faible en Belgique (27,9 %) qu'en moyenne (30,4 %), contribue peut-être à cet écart. A noter, cependant, que les

achats de biens et services (dans le cas des services d'administration « pure » comme dans les autres fonctions) sont plus faibles en Belgique qu'en moyenne, ce qui confirme une tendance à un moindre recours à la sous-traitance.

Il n'apparaît pas que le taux d'emploi de l'administration publique au sens strict soit influencé par la taille de la population du pays. En revanche, le total des rémunérations dans le secteur des administrations publiques hors enseignement et santé tend à représenter un pourcentage du PIB d'autant plus important que le degré de décentralisation du pays est élevé. Ce dernier constat est conforté par l'origine de la progression de l'emploi de l'administration publique au sens strict en Belgique qui se situe au niveau des entités fédérées et au niveau des pouvoirs locaux et, dans une moindre mesure, au niveau de la sécurité sociale alors que l'emploi a reculé au niveau du pouvoir central. En 2007, au sein de l'administration publique au sens strict, les pouvoirs locaux comptent 198 000 emplois, le pouvoir central en compte 142 000 (dont 42 000 dans la défense nationale), les entités fédérées 56 000, et la sécurité sociale 30 000.

L'emploi public dans une perspective internationale

Working Paper 4-09 - Laurence Laloy - Avril 2009

La publication peut être consultée, téléchargée et commandée via le site www.plan.be.

Pour plus d'informations:

Laurence Laloy, ll@plan.be, 02/507.74.56