

L'emploi public belge dans une perspective internationale

Avril 2009

Laurence Laloy, ll@plan.be

Abstract – Cette étude vise à situer le poids de l'emploi du secteur public en Belgique par rapport à celui des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable. Cette étude a été réalisée suite à une demande du gouvernement fédéral.

Jel Classification – H1 – H5 – J45

Keywords – Emploi – Administrations publiques – Domaine public – Comparaison internationale

Executive Summary

Cette étude s'inscrit dans le cadre des débats et de la réflexion sur l'efficacité du secteur public. Evaluer 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 publiques¹ en 2007, soit 142 000 emplois dans le sous-secteur de l'administration centrale², 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 strict³ (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 moyenne⁴ 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

¹ Tel que défini dans le « Système des comptes nationaux 1993 » (SCN 93) au niveau mondial et le « Système européen des comptes 1995 » (SEC 95) au niveau européen.

² Au sein du secteur institutionnel des administrations publiques, le sous-secteur de l'administration centrale correspond pratiquement au pouvoir fédéral.

³ Qui correspond ici à la branche d'activité « administration publique » comprenant les services d'administration générale, de prérogative publique et de sécurité sociale obligatoire.

⁴ Il s'agit de la moyenne arithmétique simple de 17 pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable.

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 fonction⁵ 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). A 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 développement 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

⁵ Par fonction selon la CFAP (classification fonctionnelle des administrations publiques) ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government). Les données pour la subdivision par fonction CFAP des coûts de production dans le « domaine public » sont approchées via le concept de dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques.

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)⁶, les entités fédérées 56 000, et la sécurité sociale 30 000.

⁶ Les 100 000 emplois restants sont compris dans les services publics fédéraux, les autres institutions publiques ainsi que dans la police fédérale, le Conseil Etat et les tribunaux civils.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Cadre général.....	3
2.1. Secteur institutionnel des administrations publiques et branche d'activité "administration publique"	3
2.1.1. Le découpage de l'économie dans les comptes nationaux	3
2.1.2. Le secteur institutionnel des administrations publiques dans les comptes nationaux	6
2.1.3. La branche d'activité "administration publique" dans les comptes nationaux	10
2.2. Les coûts de production des biens et services dans le « domaine public »	12
3. Comparaison internationale selon le concept de secteur institutionnel des administrations publiques	15
3.1. Comparaison en termes d'emploi	15
3.2. Comparaison en termes de coûts de production dans le « domaine public »	18
3.2.1. Coûts de production du secteur institutionnel des administrations publiques	18
3.2.2. Prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands	23
3.2.3. Total des coûts de production dans le « domaine public »	23
3.2.4. Evolution des coûts de production dans le « domaine public » entre 1995 et 2007	28
3.2.5. Belgique : rémunérations par sous-secteur institutionnel des administrations publiques en 1995 et 2007	30
4. Comparaison internationale selon le concept de branche d'activité "administration publique".....	31
4.1. Comparaison en termes d'emploi	32
4.1.1. Comparaison internationale	32
4.1.2. Belgique : évolution de l'emploi par niveau de pouvoir entre 1995 et 2007	35
4.2. Comparaison en termes de coûts de production	36
4.2.1. Coûts de production des services d'administration « pure »	36
4.2.2. Evolution des rémunérations de la branche d'activité "administration publique" par fonction entre 1995 et 2006	38
4.3. Les rémunérations par travailleur	39
5. Questions complémentaires.....	43
5.1. Economies d'échelle ?	43
5.2. Economies pour les pays au pouvoir central fort ?	44
6. Conclusions.....	46
7. Annexes	49
7.1. Annexe 1 : Définition du secteur institutionnel des administrations publiques et de ses sous-secteurs, dans le SEC 95	49
7.2. Annexe 2 : Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)	51
7.3. Annexe 3 : NACE-BEL 2003, nomenclature de la branche d'activité "administration publique" (section L)	53
8. Références	54

Liste des tableaux

Tableau 1:	Croisement 'branche d'activité "administration publique" /secteur institutionnel des administrations publiques'	5
Tableau 2:	Croisement 'branche d'activité "administration publique" /secteur institutionnel des administrations publiques' : contenu concret au niveau de la Belgique	5
Tableau 3:	Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) à 1 chiffre	9
Tableau 4:	Emploi de la branche d'activité "administration publique" en Belgique, évolution par niveau de pouvoir entre 1995 et 2007	35

Liste des graphiques

Graphique 1:	Emploi du secteur des administrations publiques, 2007 (par 100 habitants)	16
Graphique 2:	Emploi du secteur des administrations publiques, 2007 (en % de l'emploi de l'ensemble de l'économie)	17
Graphique 3:	Rémunérations du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, 2006 (en % du PIB)	19
Graphique 4:	Cotisations sociales imputées et effectives à charge des employeurs du secteur des administrations publiques, 2007 (en % du PIB)	20
Graphique 5:	Rémunérations du secteur des administrations publiques par fonction CFAP hors fonction 'santé', 2006 (en % du PIB)	21
Graphique 6:	Achats de biens et services du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, 2006 (en % du PIB)	22
Graphique 7:	Coûts de production dans le « domaine public », 2007 (en % du PIB)	24
Graphique 8:	Dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, 2006 (en % du PIB)	25
Graphique 9:	Dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques pour quatre fonctions spécifiques CFAP, 2006 (en % du PIB)	27
Graphique 10:	Coûts de production dans le « domaine public », évolution entre 1995 et 2007 (en % du PIB potentiel)	28
Graphique 11:	Rémunérations par sous-secteur institutionnel des administrations publiques en Belgique, en 1995 et 2007 (en % du PIB potentiel)	30
Graphique 12:	Emploi de la branche d'activité "administration publique", 2006 (en % de l'emploi de l'ensemble de l'économie)	32
Graphique 13:	Emploi de la branche d'activité "administration publique", 2006 (par 100 habitants)	33
Graphique 14:	Emploi de la branche d'activité "administration publique", évolution entre 1995 et 2006 (par 100 habitants)	34

Graphique 15: Rémunérations et achats de biens et services des services d'administration « pure », 2006 (en % du PIB)	37
Graphique 16: Rémunérations de la branche d'activité "administration publique" par fonction, évolution entre 1995 et 2006 (en % du PIB potentiel)	38
Graphique 17: Ratio des 'rémunérations brutes par travailleur' dans la branche d'activité "administration publique" par rapport à celles de l'ensemble de l'économie, 2006	40
Graphique 18: Emploi de la branche d'activité "administration publique" réparti par classe d'âge, 2007 (en pourcentage)	41
Graphique 19: Emplois de la branche d'activité "administration publique" et de l'ensemble de l'économie, répartis par niveau de qualification pour chaque classe d'âge, en Belgique, en 2006 (en pourcentage)	42
Graphique 20: Emploi de la branche d'activité "administration publique", pays classés par taille décroissante de population, 2006 (par 100 habitants)	43
Graphique 21: Rémunérations du secteur des administrations publiques (hors santé et enseignement), pays classés par degré croissant de décentralisation de ces rémunérations, 2006 (en % du PIB)	45

1. Introduction

Cette étude a pour objectif de situer le poids de l'emploi du secteur public en Belgique par rapport à celui des pays de l'OCDE à niveau de développement économique comparable.

Jusqu'à présent, très peu d'études relatives aux comparaisons internationales de l'emploi public ont été réalisées. En effet, alors que toute comparaison internationale exige de bien délimiter sa cible, la notion d'emploi public est multiforme et peut recouvrir différents concepts statistiques tant au niveau international qu'au sein d'un même pays.

Le concept le plus adéquat pour amorcer un exercice de comparaison internationale est celui du « secteur institutionnel des administrations publiques » tel que défini dans le « Système des comptes nationaux »¹, au niveau mondial et européen, qui est basé sur des éléments tirés de l'analyse économique et non sur des critères strictement juridiques, nécessairement hétérogènes d'un pays à l'autre. Le secteur institutionnel des administrations publiques englobe principalement l'activité d'administration publique au sens strict ainsi que celle d'enseignement et de santé publics non marchands².

La première partie est consacrée au cadre général de l'étude. Celle-ci définit d'abord le « secteur institutionnel des administrations publiques » et l'insère dans une vue globale selon le découpage de l'économie du « Système des comptes nationaux » (secteurs institutionnels/branches d'activité). Il est essentiel d'intégrer ce cadre général car il amène à conclure que la comparaison internationale de l'emploi de ce secteur pose des difficultés d'interprétation dues aux différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics (comme au niveau des soins de santé). Dès lors, cette partie spécifie aussi le concept de coût de production dans le « domaine public », notion développée par l'OCDE - à partir du « Système des comptes nationaux » - afin de pouvoir procéder à une comparaison internationale contournant ces difficultés d'interprétation.

Dans la deuxième partie, une comparaison internationale selon le concept de secteur institutionnel des administrations publiques est opérée. Une première section présente une comparaison de l'emploi de ce secteur. Ensuite, dans une deuxième section, une comparaison internationale détaillée est effectuée en termes de coûts de production des biens et services dans le « domaine public » ; cette analyse est principalement réalisée par fonction CFAP³ (services généraux des administrations publiques, défense, ordre et sécurité publics, enseignement...).

¹ Le « Système des comptes nationaux 1993 » (SCN 93) au niveau mondial et le « Système européen des comptes 1995 » (SEC 95) au niveau européen.

² L'activité de santé publique non marchande est inexistante en Belgique (au sens du « Système des comptes nationaux »).

³ Classification fonctionnelle des administrations publiques ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government).

La troisième partie se concentre sur une comparaison internationale d'une branche d'activité relevant dans sa (quasi-) totalité du secteur des administrations publiques, à savoir la branche "administration publique" (administration générale, services de prérogative publique, sécurité sociale obligatoire) qui ne comprend notamment pas l'activité d'enseignement ni celle de santé. Une comparaison internationale de l'emploi de la branche d'activité "administration publique" fait l'objet d'une première section ; celle-ci a l'avantage de ne pas poser de difficultés d'interprétation. La seconde section propose en particulier une comparaison internationale des rémunérations des services d'administration « pure ». La dernière section se penche sur le niveau des rémunérations par travailleur, mis en parallèle avec l'emploi par classe d'âge.

La quatrième partie tente un éclairage bref sur deux questions complémentaires, à partir d'un appui graphique : des économies d'échelle sont-elles réalisées en termes d'emploi dans l'administration publique au sens strict ? - des économies de dépenses de rémunérations sont-elles réalisées pour les pays au pouvoir central fort ?

Enfin, la dernière partie présente les conclusions et les prochaines études prévues qui feront suite à cette présente étude.

Les pays retenus pour la comparaison internationale dans cette étude sont les pays européens suivants : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, la Norvège, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg ; ainsi que les Etats-Unis, le Japon et le Canada.

Les graphiques présentés dans cette étude comprennent en général trois moyennes : la moyenne arithmétique simple de l'ensemble des pays présents sur le graphique (moy.ar.) ; la moyenne pondérée par le PIB totale des pays présents sur le graphique (moy.pond.tot.) ; et la moyenne pondérée par le PIB des pays européens présents sur le graphique (moy.pond.eu.). Dans cette étude, la moyenne arithmétique servira de référence.

Les principales données utilisées proviennent des comptes nationaux : le « Système des comptes nationaux 1993 » (SCN 93) au niveau mondial et le « Système européen des comptes 1995 » (SEC 95) au niveau européen. Le SEC 95 est totalement compatible avec le SCN 93 tout en fixant des règles comptables plus détaillées. Quant aux statistiques d'emploi par classe d'âge de l'Union européenne, elles proviennent des Enquêtes sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT UE)⁴. Les données de cette étude datent principalement de novembre et décembre 2008.

⁴ Les comptes nationaux (selon le SCN93) des pays de l'OCDE sont (en grande partie) disponibles sur le site des statistiques de l'OCDE : <http://stats.oecd.org>. Les comptes nationaux (selon le SEC95) des pays européens ainsi que les principales statistiques des Enquêtes sur les forces de travail (EFT) sont disponibles sur le site d'Eurostat : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

2. Cadre général

La première partie est consacrée au cadre général. Celle-ci définit d'abord le « secteur institutionnel des administrations publiques » et l'insère dans une vue globale selon le découpage de l'économie du « Système des comptes nationaux » (secteurs institutionnels/branches d'activité). Il est essentiel d'intégrer ce cadre général car il amène à conclure que la comparaison internationale de l'emploi de ce secteur pose des difficultés d'interprétation dues aux différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics (comme au niveau des soins de santé). Afin de contourner ces difficultés d'interprétation, il convient de s'appuyer sur la notion de « domaine public » développée à cette fin par l'OCDE (à partir du « Système des comptes nationaux ») ; cette notion est dès lors également spécifiée dans cette partie. Le « domaine public » est un concept large qui comprend le secteur des administrations publiques ainsi que les établissements marchands payés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services à celles-ci (entre autres les services sous-traités) et aux ménages (essentiellement les soins de santé).

2.1. Secteur institutionnel des administrations publiques et branche d'activité “administration publique”

2.1.1. Le découpage de l'économie dans les comptes nationaux

Le « Système des comptes nationaux » (SCN 93) a été établi en 1993 au niveau international sous la responsabilité conjointe des Nations-Unies, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de la Commission européenne. Le « Système européen des comptes » (SEC 95), établi en 1995, est l'adaptation européenne réalisée par Eurostat et est totalement compatible avec le SCN 93 tout en fixant des règles comptables plus détaillées, renforçant l'harmonisation des indicateurs macroéconomiques des Etats-membres de l'Union.

Le SCN et le SEC se caractérisent par le recours à deux types d'unités et à deux modes de découpage de l'économie nettement différents, chacun de ceux-ci répondant à des besoins analytiques spécifiques⁵ :

- le SCN et le SEC regroupent les *unités institutionnelles* en *secteurs* sur la base de leurs fonctions, comportement et objectifs principaux, ce afin de décrire les flux de revenus et de dépenses, les flux financiers et les comptes de patrimoine ;
- le SCN et le SEC regroupent les *unités d'activité économique (UAE) au niveau local* en *branches d'activité* sur la base du type d'activité exercée, ce pour la représentation des processus de

⁵ Voir également Eurostat (1996), « Système européen des comptes. SEC 1995 » et OCDE (2000), « Système de comptabilité nationale, 1993. Glossaire »

production, de même que pour l'analyse entrées-sorties (toute activité étant caractérisée par une entrée de produits, un processus de production et une sortie de produits).

L'unité institutionnelle est « une unité économique qui est capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de prendre des engagements, de s'engager dans des activités économiques et de réaliser des opérations avec d'autres entités ». Les unités institutionnelles sont regroupées en cinq secteurs : les sociétés non financières; les sociétés financières; les administrations publiques; les ménages; et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Lorsqu'on considère les unités institutionnelles en leur qualité de producteurs, on constate que la plupart d'entre elles exercent plus d'une activité; pour mettre en évidence les relations d'ordre technico-économique, il est indispensable de les éclater entre leurs différentes activités. Une unité d'activité économique (UAE) au niveau local regroupe l'ensemble des parties d'une unité institutionnelle exerçant un seul type d'activité productive, situées en un seul lieu. Toutes les UAE locales qui exercent la même activité ou des activités proches sont regroupées au sein d'une branche d'activité. De ce fait, une branche d'activité se compose d'unités engagées dans les mêmes types d'activité de production ou dans des types similaires, pouvant appartenir à des secteurs institutionnels différents.

Dès lors, les secteurs institutionnels sont composés d'unités éclatées entre différentes branches d'activité. En particulier, le secteur institutionnel des administrations publiques est donc composé d'unités pouvant appartenir à diverses branches d'activité : principalement les branches « administration publique », « éducation » et, dans beaucoup de pays (mais pas en Belgique, par exemple), « santé et action sociale ».

Le tableau croisé branches/secteurs ci-dessous a pour objectif de spécifier le contenu du secteur institutionnel des administrations publiques (S.13) en fonction de l'appartenance à une branche d'activité d'une part, et celui de la branche d'activité "administration publique" en fonction de l'appartenance à un secteur institutionnel d'autre part. Dans le tableau, les secteurs institutionnels sont subdivisés en deux groupes : d'une part, le secteur des administrations publiques (S.13) et d'autre part, les autres secteurs (au nombre de quatre, à savoir, les sociétés non financières (S.11), les sociétés financières (S.12), les ménages (S.14), et les institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15)). Quant aux branches d'activité, on distingue la branche d'activité « administration publique », « éducation », « santé et action sociale » et enfin toutes les autres branches d'activité.

Tableau 1: Croisement ‘branche d’activité “administration publique” /secteur institutionnel des administrations publiques’

Branches d’activité	Secteurs institutionnels	
	Secteur institutionnel des administrations publiques (S.13)	Autres secteurs institutionnels (S.11, S.12, S.14, S.15)
Administration publique	Administration générale, services de prérogative publique et sécurité sociale obligatoire	Eventuelles activités d’unités non gouvernementales
Education	Education publique non marchande	Education marchande
Santé et action sociale	Activités des hôpitaux, établissements de soins de longue durée ... publics non marchands	Activités des hôpitaux, établissements de soins de longue durée... marchands
Autres branches d’activité	Autres	« Tout le reste »

Source : Bureau fédéral du Plan

Le tableau croisé branches/secteurs ci-dessous est centré sur le contenu concret, au niveau de la Belgique, du secteur institutionnel des administrations publiques en fonction de l’appartenance à une branche d’activité d’une part, et sur celui de la branche d’activité “administration publique” en fonction de l’appartenance à un secteur institutionnel d’autre part.

Tableau 2: Croisement ‘branche d’activité “administration publique” /secteur institutionnel des administrations publiques’ : contenu concret au niveau de la Belgique

Branches d’activité	Secteurs institutionnels	
	Secteur institutionnel des administrations publiques (S.13)	Autres secteurs institutionnels (S.11, S.12, S.14, S.15)
Administration publique	Administration générale, services de prérogative publique et sécurité sociale obligatoire	Néant
Education	Education publique non marchande	Education marchande
Santé et action sociale	Néant	Activités des hôpitaux, établissements de soins de longue durée... marchands
Transports, entreposage et communications	Infrastructures de transport TEC-STIB-De LIJN	« Tout le reste »
Services collectifs, sociaux et personnels	RTBF-VRT-BRF, à partir de 2002 Aquafin, jusque 2004	« Tout le reste »
Industrie manufacturière	Moniteur belge	« Tout le reste »

Source : Bureau fédéral du Plan

En Belgique, le secteur institutionnel des administrations publiques comprend l’ensemble de la branche d’activité « administration publique », l’essentiel de la branche d’activité « éducation », les infrastructures de transport et les sociétés de transport en commun TEC-STIB-De LIJN intégrées à la branche « transport », les sociétés publiques de radio-télévisions RTBF-VRT-BRF depuis 2002

(et Aquafin⁶ jusque 2004) intégrés à la branche « services collectifs, sociaux et personnels », ainsi que le moniteur belge intégré à la branche « industrie manufacturière ».

Les sociétés publiques de radio-télévisions RTBF-VRT-BRF sont intégrées au secteur institutionnel des administrations publiques à partir de 2002, suite au changement de leur structure de financement, en raison de la suppression de la perception de la radio-redevance par les Communautés dont dépendent ces sociétés.

2.1.2. Le secteur institutionnel des administrations publiques dans les comptes nationaux

a. Définition

Cette section présente et analyse les critères qui doivent être respectés pour qu'une unité institutionnelle soit intégrée dans le secteur institutionnel des administrations publiques, tirés du « Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique » publié par Eurostat⁷. Les critères d'application au niveau international, tels qu'établis par le « Système des comptes nationaux. SCN 1993 » sont semblables, bien que celui-ci ne donne pas de définition très précise des notions de « marchandes » et « non marchandes » auxquelles il a recours pour classer les unités institutionnelles ; il s'ensuit que le classement par secteur n'est pas traité dans le même détail qu'au niveau du SEC qui apporte plusieurs éclaircissements supplémentaires.

Pour être classée dans le secteur des administrations publiques, une unité institutionnelle doit :

- d'abord, avoir un caractère de producteur public ;
- ensuite, soit effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale soit appartenir à la catégorie des producteurs non marchands.

Une unité institutionnelle a un caractère de producteur public lorsqu'elle est contrôlée par une administration publique, le contrôle d'une unité étant défini comme la capacité à en définir la politique générale ou sa stratégie⁸. Notons que la détention de plus de la moitié des parts d'une société peut être une condition suffisante mais pas nécessaire du contrôle de celle-ci.

La détermination du caractère marchand ou non marchand des activités d'un producteur public permet ensuite de classer celui-ci dans le secteur des sociétés ou dans celui des administrations publiques. La distinction entre producteurs marchands et non marchands dépend du critère des prix économiquement significatifs. Toute production est marchande si elle est réputée vendue à des prix économiquement significatifs, c'est-à-dire dans le cas où le produit de la vente couvre plus de 50 % des coûts de production sur plusieurs années successives⁹.

⁶ Société spécialisée dans le traitement des eaux usées.

⁷ Eurostat, Commission européenne (2002), « Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique. Méthodes et nomenclatures », Communautés européennes.

⁸ Le classement des institutions sans but lucratif est un cas particulier : pour être considérée comme un producteur public, une ISBL doit être à la fois contrôlée et majoritairement financée par une administration publique.

⁹ Les termes « ventes » et « coûts » doivent bien entendu être compris au sens du SEC 95 et non pas dans leur acceptation courante légale ou administrative.

La classification d'une entité dans le secteur des administrations publiques se base donc sur des éléments tirés de l'analyse économique et non sur des critères strictement juridiques ; ainsi, l'appartenance d'une entité économique à ce secteur n'est pas toujours aisée. Cette classification en fonction de la réalité économique a le grand avantage de permettre des comparaisons internationales, peu plausibles sur base de critères strictement juridiques nécessairement hétérogènes d'un pays à l'autre.

b. Cas particulier : les hôpitaux publics

Dans certains pays dont la Belgique, les hôpitaux et les maisons de repos correspondant à des producteurs publics ne sont pas classés dans le secteur institutionnel des administrations publiques car ces établissements sont marchands selon le SEC 95 qui considère qu'ils vendent leurs services à un « prix économiquement significatif ». Il est crucial de se pencher sur cet aspect qui doit mener à la plus grande prudence dans les comparaisons internationales de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques.

Dans le « manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique », une section est consacrée à l'application de la règle des prix économiquement significatifs pour les unités institutionnelles qui sont majoritairement financées par une administration publique. De plus, une section spécifique de cette application aux hôpitaux publics et maisons de repos est présentée : en 1999, Eurostat a réalisé une enquête relative au classement sectoriel selon le SEC 95 des hôpitaux publics et des maisons de repos. Elle a fait apparaître une grande disparité entre les Etats de l'Union européenne quant au mode de financement des hôpitaux publics. Le financement est réalisé : soit en fonction des coûts des hôpitaux ; soit sur la base d'une négociation (budget global) entre l'administration publique et chaque hôpital ; soit selon un système de tarification propre aux hôpitaux publics ; soit selon un système de tarification appliqué aux hôpitaux tant publics que privés.

Dans ce dernier cas (financement selon un système de tarification appliqué aux hôpitaux tant publics que privés), le financement est considéré comme correspondant à des ventes car « les prix payés par les administrations publiques aux producteurs publics en contrepartie de services effectivement fournis sont également appliqués aux services similaires (de même qualité) fournis par des producteurs privés, qui acceptent de vendre des services aux administrations publiques sur la base de ces prix ». Les hôpitaux publics présentant ce type de financement sont donc intégrés au secteur des sociétés non financières (S.11). C'est notamment le cas de figure de la Belgique, pour laquelle le secteur des administrations publiques ne possède donc aucune unité au sein de la branche d'activité « santé et action sociale ».

Le mode de financement des trois autres cas ne correspond pas à des ventes de bien et services. Les hôpitaux publics des pays présentant un de ces trois modes de financement sont donc intégrés au secteur institutionnel des administrations publiques (S.13). Notons que dans le troisième cas (financement selon un système de tarification propre aux hôpitaux publics), le caractère économiquement non significatif des prix réside dans le fait que « les prix payés par les

administrations publiques aux producteurs publics en contrepartie de services effectivement fournis ne peuvent pas être appliqués aux services similaires fournis par des producteurs privés parce que ces producteurs privés font l'objet d'une discrimination en la matière ou parce qu'ils n'acceptent pas de fournir ces services sur ces bases ; par conséquent, les prix payés par les administrations publiques aux producteurs privés, pour des services similaires et à qualité égale, diffèrent totalement de ceux payés aux producteurs publics ».

Cette différence de classification des établissements de soins de santé entre les différents pays, en raison des particularités des modes de financement de ceux-ci affecte la comparaison internationale de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques en entraînant des difficultés d'interprétation.

c. Sous-secteurs institutionnels des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs : administration centrale (S.1311) ; administrations d'Etats fédérés (S.1312) ; administrations locales (S.1313) ; et administrations de sécurité sociale (S.1314)¹⁰.

Spécifiquement pour la Belgique, on précise ci-dessous les types d'institutions contenus dans chacun des quatre sous-secteurs institutionnels des administrations publiques¹¹ :

- le sous-secteur de l'administration centrale s'étend au-delà des services publics fédéraux (SPF) ou services publics de programmation (SPP), du département ministériel de la défense nationale et des corps spéciaux¹². En font aussi partie, des institutions scientifiques et culturelles, des organismes d'intérêt publics, des services publics à comptabilité autonome, les organismes consultatifs économiques et sociaux, les organes législatifs et certaines autres institutions à statut de Société Anonyme.
- le sous-secteur des administrations d'Etats fédérés comprend, outre les départements ministériels, des institutions scientifiques, des organismes d'intérêt public, les universités libres et des communautés, les organes législatifs, des services à comptabilité autonome, et certaines autres institutions (telles que les sociétés de radio-télévision RTBF-VRT-BRF et de transports en commun TEC-STIB-De Lijn).
- le sous-secteur des administrations locales comprend les provinces, les villes et communes à l'exclusion de leurs régies communales *de jure*, les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) à l'exclusion de leurs hôpitaux et maisons de repos, les zones de police, l'agglomération

¹⁰ Voir l'annexe 1, pour la définition du secteur institutionnel des administrations publiques ainsi que ses sous-secteurs, dans le SEC 95.

¹¹ Pour un relevé exhaustif, voir la liste qui figure dans « Les Unités du secteur public », document mis à jour chaque année par la Banque Nationale de Belgique (Services comptes nationaux/régionaux et conjoncture) en collaboration avec le groupe d'experts de la Base Documentaire Générale et repris en annexe du Rapport annuel de la Base Documentaire Générale.

Voir également la « liste nominative par sous-secteur » sur le site de la Banque Nationale de Belgique: www.bnb.be/doc/dq/CIS/f/tree.htm.

¹² Forces armées, Police fédérale, Tribunaux civils, Conseil Etat.

bruxelloise, les polders et wateringues et les intercommunales qui ne produisent pas de services marchands¹³.

- le sous-secteur des administrations de sécurité sociale comprend, outre les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), quelques organismes d'intérêt public ainsi que certaines autres institutions au statut juridique public (telles que l'assurance-dépendance en Flandre) ou privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

d. Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG¹⁴ en anglais)

La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) se rapporte aux différentes catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques (et de ses sous-secteurs). La CFAP est une nomenclature employée pour identifier les objectifs socio-économiques de ces différentes catégories de dépenses. Celle-ci a été développée par l'OCDE et publiée par la Division de statistique des Nations-Unies.

Tableau 3: Classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) à 1 chiffre ^(a)

Code fonctionnel	Description
01	Services généraux des administrations publiques
02	Défense
03	Ordre et sécurité publics
04	Affaires économiques
05	Protection de l'environnement
06	Logements et équipements collectifs
07	Santé
08	Loisirs, culture et culte
09	Enseignement
10	Protection sociale
Total des 10 fonctions	Total du secteur institutionnel des administrations publiques

(a) Voir l'annexe 2, pour un niveau de désagrégation supplémentaire de la classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais).

Pour chaque catégorie de dépenses, la somme des 10 fonctions de la CFAP est égale au total du secteur des administrations publiques.

¹³ Source : Conseil Supérieur des Finances (novembre 2008), « Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral », Section "Fiscalité et Parafiscalité".

¹⁴ Classification of the functions of Government.

2.1.3. La branche d'activité "administration publique" dans les comptes nationaux

a. Définition

Une branche d'activité se compose d'unités engagées dans les mêmes types d'activité de production ou dans des types similaires, pouvant appartenir à des secteurs institutionnels différents. Il y a « activité » lorsque des ressources – équipements, main-d'œuvre, techniques de fabrication, réseaux informatiques ou produits – sont combinées pour produire des biens ou services.

La 3^{ème} révision de la CITI (Classification internationale type par industrie de toutes les branches d'activité économique, ISIC¹⁵ en anglais) des Nations-Unies sert de nomenclature des branches d'activité pour le SCN 93. Son but principal est d'offrir un ensemble de catégories d'activités susceptible d'être utilisé pour l'analyse statistique. La NACE (Nomenclature générale des activités économiques dans les Communautés européennes) et la NACE-BEL sont les déclinaisons européenne et belge de la CITI. Et la NACE Rev.1.1 sert de nomenclature des branches d'activité pour le SEC 95.

La branche d'activité "administration publique" comprend « les activités habituellement exercées par l'administration publique ». Celle-ci comprend des « unités qui font partie d'organismes publics locaux, régionaux ou centraux et qui permettent à l'administration de la collectivité de fonctionner correctement ». Le statut légal ou institutionnel n'est pas, en soi, le facteur déterminant pour le classement d'une activité dans cette branche.

C'est pourquoi cette division comprend uniquement¹⁶ :

- les services d'administration générale (exécutif et législatif, fiscalité, budget...) et de tutelle dans le domaine de la vie économique et sociale ;
- les services de prérogative publique (défense, police, justice, affaires étrangères...) ;
- et les services de sécurité sociale obligatoire.

La production de services au-delà de ce cadre, même par des organismes du secteur institutionnel des administrations publiques, ne relève généralement pas de cette branche. Par exemple, la tutelle de l'éducation (réglementation, contrôle, programmes) relève bien de la branche d'activité "administration publique" mais pas l'activité d'enseignement proprement dite qui relève de la branche d'activité "éducation". Idem pour la santé où l'activité proprement dite est reprise dans la branche d'activité "santé et action sociale". A l'inverse, certaines activités de la branche d'activité "administration publique" peuvent éventuellement être effectuées par des entités non gouvernementales.

¹⁵ International Standard Industrial Classification of all Economic Activities.

¹⁶ Voir l'annexe 3, pour la nomenclature de la branche d'activité "administration publique" de la Belgique (NACE-BEL 2003) ; voir également : Service public fédéral (SPF) 'Economie, PME, classes moyennes et énergie' (2003), « NACE-BEL 2003. Nomenclatures d'activités économiques avec notes explicatives ».

La branche d'activité "administration publique", qui relève dans sa (quasi-) totalité du secteur des administrations publiques, ne retient que les activités de production de type similaire ; elle exclut donc notamment l'activité de santé et d'enseignement. Dans le cadre de cette étude, son intérêt réside dans la possibilité de réaliser une comparaison internationale de l'emploi qui ne pose pas de difficultés d'interprétation.

b. Etablissement d'un lien entre la branche d'activité "administration publique" et la classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)

On peut s'efforcer d'établir un lien entre la branche d'activité "administration publique" et la classification fonctionnelle des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) qui se rapporte aux différentes catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques.

A l'aide des données de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques par fonction CFAP, on peut tenter de subdiviser la branche d'activité "administration publique" en trois fonctions (pour les données en termes de dépenses uniquement puisque la CFAP ne se rapporte qu'à cet aspect) :

- la fonction « défense », correspondant, par hypothèse, à celle du secteur selon la CFAP ;
- la fonction « ordre et sécurité publics », correspondant, par hypothèse, à celle du secteur selon la CFAP ;
- la fonction « services d'administration "pure" » qui est ici obtenue par solde ; celle-ci peut contenir partiellement les fonctions CFAP des services généraux des administrations publiques ; des affaires économiques ; de la protection de l'environnement ; des logements et équipements collectifs ; de la santé ; des loisirs, culture et culte ; de l'enseignement ; de la protection sociale.

Les services d'administration « pure » (obtenus ici par solde) contiennent en principe une large partie de ces fonctions CFAP, sauf pour les fonctions de la santé et de l'enseignement qui ne sont représentées dans la branche d'activité "administration publique" que pour les services de tutelle.

Comme les services d'administration « pure » sont obtenus par solde à partir de données du secteur des administrations publiques, il peut s'agir d'une approximation dans certains pays. Ainsi, dans de rares cas, ces services pourraient incorporer des unités, appartenant à d'autres secteurs que celui des administrations publiques, qui se rapporteraient à des activités relatives à la défense et à l'ordre et la sécurité publics, et non à l'administration « pure ». En revanche, pour la Belgique, le solde correspondant aux services d'administration « pure » 'tombe juste' car toutes les unités de la branche "administration publique" appartiennent au secteur des administrations publiques.

L'intérêt de cette subdivision de la branche d'activité "administration publique" réside dans le fait de pouvoir rapprocher les services d'administration « pure » et de pouvoir réaliser une comparaison internationale de ces services (uniquement en termes de dépenses).

2.2. Les coûts de production des biens et services dans le « domaine public »

Comme on l'a expliqué à la section précédente, dans certains pays, les établissements de santé majoritairement financés par le secteur des administrations publiques relèvent du secteur des sociétés non financières et sont donc exclus du secteur des administrations publiques (comme en Belgique). Cette différence de classification affecte entre autres la comparaison internationale de l'emploi du secteur des administrations publiques en entraînant des difficultés d'interprétation.

Par ailleurs, il existe d'autres différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics. Ainsi, certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres. Le degré de sous-traitance influence le niveau de l'emploi du secteur des administrations publiques.

Afin de contourner ces difficultés d'interprétation, 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 (entre autres les services sous-traités) et aux ménages (essentiellement les soins de santé). Néanmoins, comme dans cette définition du « domaine public », les statistiques d'emploi ne sont actuellement pas disponibles, il faut a priori procéder à une comparaison en termes de coûts de production)¹⁷.

Le « domaine public » comprend (principalement) les acteurs suivants :

- le secteur institutionnel des administrations publiques ;
- les producteurs marchands payés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services à celles-ci ;
- les producteurs marchands financés par les administrations publiques pour la fourniture de biens et services aux ménages.

Les coûts de production dans le « domaine public » englobent ainsi les trois catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques suivantes :

- les rémunérations ;
- les achats de biens et services (fourniture par les producteurs marchands, de biens et services aux administrations publiques payés par celles-ci) ;

¹⁷ Voir également : OCDE (avril 2008), « L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », GOV/PGC/PEM(2008)1.

- les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands (fourniture par les producteurs marchands, de biens et services aux ménages – surtout des soins de santé – financés par les administrations publiques).

Les rémunérations et les achats de biens et services constituent les coûts de production du secteur institutionnel des administrations publiques. Et les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands représentent les coûts de production des producteurs marchands pour la fourniture de biens et services aux ménages financés par les administrations publiques.

Ces catégories de dépenses (ainsi que les dépenses de consommation finale) sont définies ci-dessous :

a. Les rémunérations

Les « rémunérations des salariés » dans les comptes nationaux comprennent :

- les salaires et traitements bruts, qui comprennent d'une part les salaires et traitements nets ainsi que les cotisations sociales, impôts sur le revenu... à charge des salariés (salaires en espèce) et d'autre part les biens et services ou autres avantages fournis gratuitement ou à prix réduit par les employés à leurs salariés (salaires en nature).
- les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs, qui comprennent les versements qu'ils effectuent au profit de leurs salariés, contre les risques et besoins sociaux, aux organismes assureurs (administration de sécurité sociale et régimes privés avec constitution de réserves)
- les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs ; elles sont la contrepartie « fictive » des prestations sociales directement payées par l'employeur sans l'intermédiaire d'une caisse d'assurance sociale et donc sans paiement de cotisations effectives à une telle caisse.

Vu que les « rémunérations des salariés » englobent l'ensemble des cotisations sociales et les impôts sur le revenu, les comparaisons internationales doivent être réalisées avec une certaine prudence en raison du type de financement des régimes de protection sociale des agents publics des différents pays¹⁸.

b. La consommation intermédiaire (ou achats de biens et services)

La consommation intermédiaire comprend entre autres les services sous-traités. Par exemple, comme certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres, le niveau d'emploi du secteur des administrations publiques est influencé par son niveau d'achats de biens et services.

La consommation intermédiaire dans les comptes nationaux est égale à la valeur des biens et services utilisés comme entrées au cours de la production (à l'exclusion des actifs fixes). Les biens et services concernés sont soit transformés, soit consommés au cours du processus de production.

¹⁸ Par exemple, au Danemark, la protection sociale est financée en grande partie par les impôts indirects.

c. Les prestations sociales en nature par le biais des producteurs marchands

Pour la comparaison internationale, il est impératif de prendre en compte les « prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands » qui représentent les dépenses des administrations publiques consacrées au financement des biens et services fournis aux ménages par les producteurs marchands ; et qui permettent d'intégrer l'activité des établissements de santé majoritairement financés par les administrations publiques appartenant au secteur des sociétés non financières. Ces dépenses concernent principalement la santé (entre autres, les consultations médicales, les séjours en établissements hospitaliers, l'achat de médicaments... financés ou remboursés par des administrations publiques) ; elles peuvent aussi se rapporter, dans une plus faible proportion, à l'éducation, ainsi qu'au logement et au transport.

Dans les comptes nationaux, les « prestations sociales en nature » sont définies comme des transferts sociaux en nature destinés à alléger la charge financière que représente pour les ménages la protection contre un certain nombre de risques ou de besoins sociaux. Elles se composent des remboursements de prestations de sécurité sociale, des autres prestations de sécurité sociale en nature (traitements médicaux, séjours en établissements hospitaliers...) et des prestations d'assistance sociale en nature (logements sociaux, crèches, formations professionnelles, réductions sur les titres de transports...).

d. Les dépenses de consommation finale

Dans le chapitre suivant, on procédera entre autres à une comparaison internationale par fonction CFAP (ou COFOG en anglais) ; cependant pour le total des coûts de production dans le « domaine public » les données CFAP ne sont pas disponibles. C'est pourquoi il y a lieu de définir les dépenses de consommation finale pour lesquelles les données CFAP sont disponibles et qui permettent d'approcher le total des coûts de production dans le « domaine public ».

Pour le secteur des administrations publiques, les dépenses de consommation finale correspondent, déduction faite des ventes de biens et services et addition faite de la consommation de capitale fixe (ou amortissements), aux coûts de production des biens et services dans le « domaine public ».

Dans les comptes nationaux, les dépenses de consommation finale sont définies comme les dépenses consenties (par les administrations publiques, les ménages et les ISBLM) pour acquérir des biens et services de consommation qui sont utilisés pour la satisfaction directe des besoins individuels ou collectifs. Dans le cas du secteur des administrations publiques, les dépenses de consommation finale équivalent à la somme des rémunérations, achats *nets* de biens et services (achats diminués des ventes), les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands, et la consommation de capital fixe (ou amortissements).

La consommation de capital fixe dans les comptes nationaux représente la dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible.

3. Comparaison internationale selon le concept de secteur institutionnel des administrations publiques

Cette partie porte sur une comparaison internationale selon le concept de secteur institutionnel des administrations publiques. Le secteur institutionnel des administrations publiques est composé des établissements publics produisant des biens et services non marchands, quelque soit leurs types d'activité. Ainsi, ce secteur englobe principalement l'activité d'administration publique au sens strict ainsi que celle d'enseignement et de santé publics non marchands¹⁹.

Une première section présente une comparaison de l'emploi du secteur des administrations publiques. Comme celle-ci pose des difficultés d'interprétation, dans une deuxième section, on procède à une comparaison internationale en termes des coûts de production des biens et services dans le « domaine public » (tel que défini par l'OCDE), notion qui permet de contourner ces difficultés d'interprétation. Cette analyse est réalisée principalement par fonction CFAP²⁰ (services généraux des administrations publiques, défense, ordre et sécurité publics, enseignement...). Une comparaison de l'évolution, sur les 12 dernières années, de ces coûts de production est également proposée.

3.1. Comparaison en termes d'emploi

La Belgique compte 806 700 emplois dans le secteur institutionnel des administrations publiques en 2007, soit 141 900 emplois dans le sous-secteur de l'administration centrale²¹, 348 600 dans les administrations des entités fédérées, 286 500 dans les administrations locales et 29 700 dans les administrations de sécurité sociale. En Belgique, le secteur des administrations publiques englobe principalement l'administration publique au sens strict²² (425 200 emplois) ainsi que l'enseignement public (331 400 emplois)²³ ; 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.

Sur les 12 dernières années (période 1995-2007), l'emploi de l'ensemble du secteur des administrations publiques a augmenté de 83 300 unités (0,9 % en moyenne annuelle), soit de 57 400 dans les administrations locales, de 27 800 dans les administrations des entités fédérées et de 3 800 dans les administrations de sécurité sociale alors que l'emploi a reculé de 5 700 unités

¹⁹ L'activité de santé publique non marchande est inexistante en Belgique (au sens du « Système des comptes nationaux »).

²⁰ Classification fonctionnelle des administrations publiques ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government).

²¹ Au sein du secteur institutionnel des administrations publiques, le sous-secteur de l'administration centrale correspond pratiquement au pouvoir fédéral.

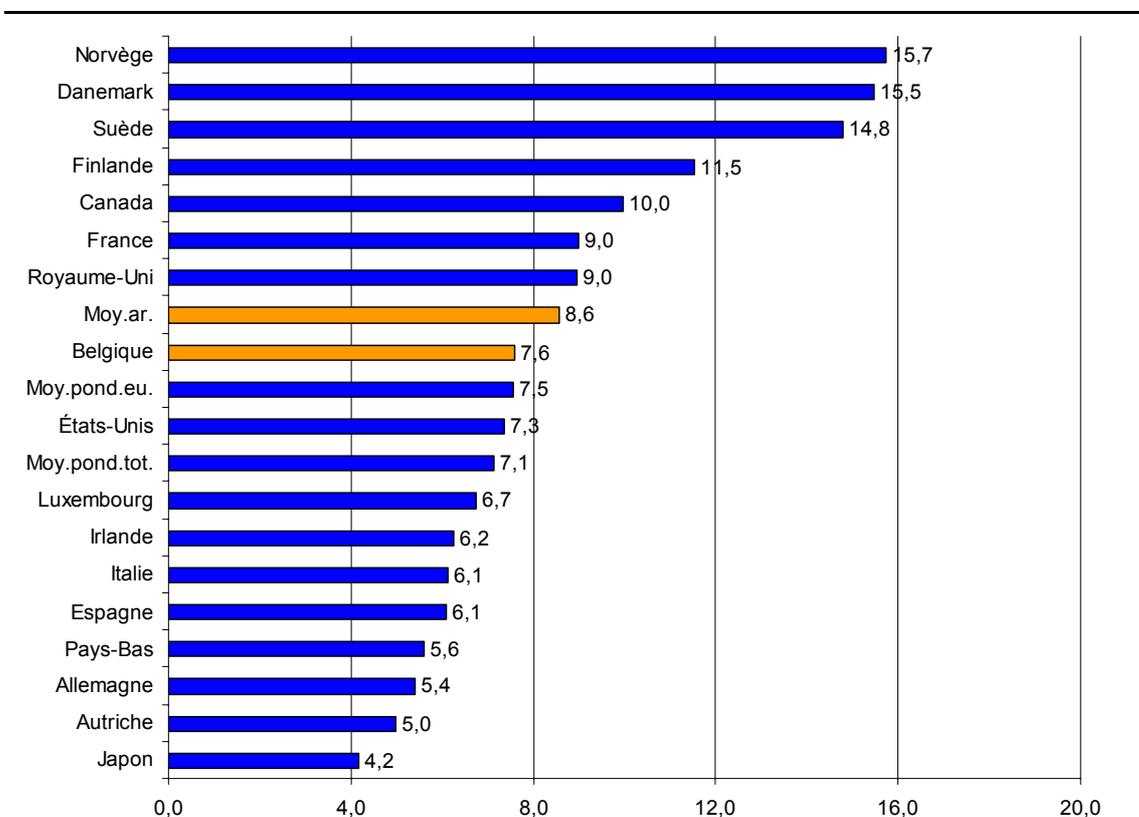
²² Qui correspond ici à la branche d'activité « administration publique » comprenant les services d'administration générale, de prérogative publique et de sécurité sociale obligatoire.

²³ Source des observations : ICN, Comptes nationaux non publiés d'octobre 2008 ; et calculs propres.

dans l'administration centrale²⁴. Notons que c'est essentiellement l'emploi contractuel qui s'est amplifié, sa proportion atteignant environ 44 % de l'emploi total du secteur en 2007²⁵. En équivalent-temps-plein, l'emploi a augmenté de 68 300 unités sur cette période, pour atteindre 747 400 unités en 2007 ; l'emploi en équivalent-temps-plein a ainsi crû à un rythme semblable à l'emploi en nombre de personnes (0,8 % en moyenne annuelle)²⁶.

Ainsi, en Belgique, l'emploi dans le secteur des administrations publiques rapporté à la population totale atteint 7,6 %, en 2007. En moyenne, les pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable comptent un salarié de plus pour 100 habitants dans ce secteur, soit 8,6 pour 100 habitants.

Graphique 1: Emploi du secteur des administrations publiques, 2007 (par 100 habitants)



Source : OCDE, « Perspectives économiques No. 84 » de décembre 2008 et « Enquête CEPD 2006 » (pour l'Allemagne et l'Autriche) ; et calculs propres.

Remarque : Allemagne et Autriche, année 2005 ; pour l'Autriche, emploi en équivalent-temps-plein.

Les pays scandinaves présentent les nombres de salariés du secteur des administrations publiques par habitant les plus considérables. A l'inverse, l'Allemagne et le Japon ont les nombres de

²⁴ Source des observations: ICN, Comptes nationaux non publiés d'octobre 2008 ; et calculs propres.

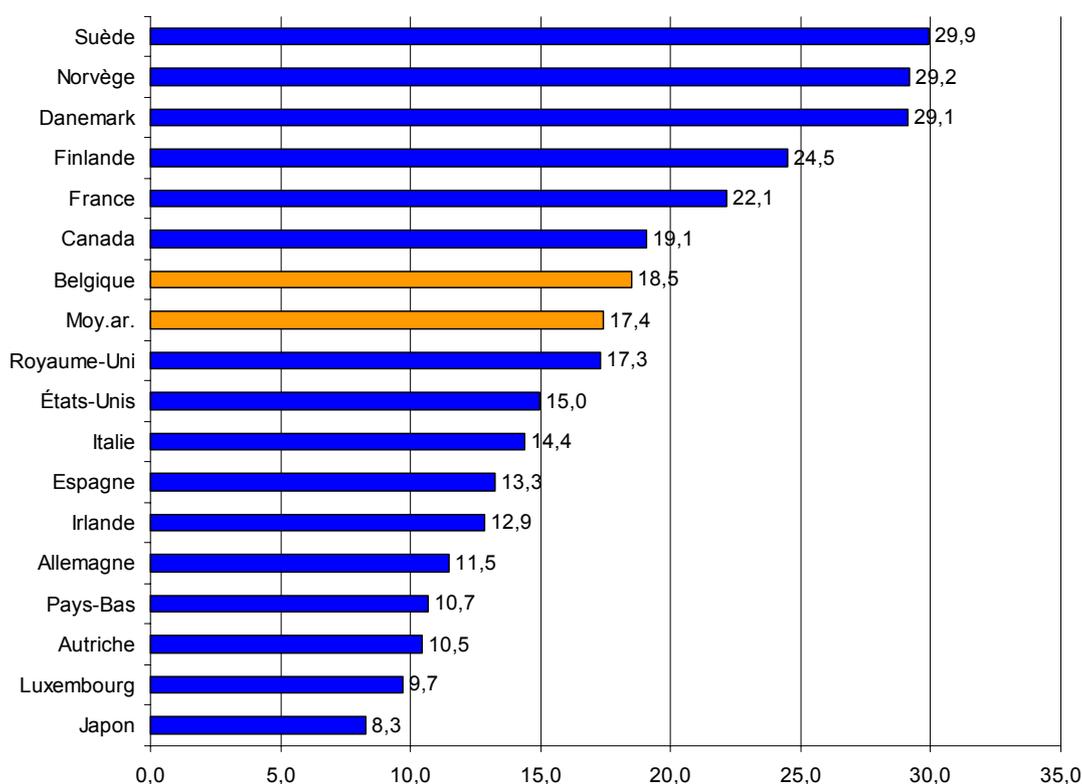
²⁵ Contre 39 % en 1997. Source : Estimations du Bureau fédéral du Plan.

²⁶ Source : Estimations du Bureau fédéral du Plan.

salariés du secteur par habitant les plus bas (on ne considère pas l'Autriche pour laquelle la comparaison est biaisée).

Rapporté à l'emploi de l'ensemble de l'économie, l'emploi du secteur des administrations publiques en Belgique représente 18,5 % en 2007 ; dans ce cas, l'emploi est supérieur à la moyenne (arithmétique) qui s'élève à 17,4 %, le taux d'emploi étant relativement bas en Belgique par rapport aux autres pays membres de l'OCDE²⁷.

Graphique 2: Emploi du secteur des administrations publiques, 2007
(en % de l'emploi de l'ensemble de l'économie)



Source : OCDE, « Perspectives économiques No. 84 » de décembre 2008 et « Enquête CEPD 2006 » (pour l'Allemagne et l'Autriche) ; et calculs propres.

Remarque : Canada, année 2006 ; Allemagne et Autriche, année 2005 ; pour l'Autriche, emploi du secteur des administrations publiques en équivalent-temps-plein.

Cependant, comme on l'a montré dans le chapitre relatif au cadre général (chapitre 2), ces comparaisons de l'emploi du secteur des administrations publiques sont difficilement interprétables en raison des différences internationales d'organisation de la production des services qui sont généralement du ressort des pouvoirs publics. La différence majeure réside dans le fait que, dans certains pays, les établissements de santé majoritairement financés par les administrations publiques relèvent du secteur des sociétés non financières et sont donc exclus du secteur des administrations publiques (comme en Belgique) en raison des particularités du mode de finan-

²⁷ Voir OCDE (2003), "Vieillesse et politiques de la Belgique".

cement de ces établissements. Par ailleurs, une autre différence réside dans le fait que certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres. Le degré de sous-traitance influence le niveau de l'emploi du secteur des administrations publiques.

Afin de contourner ces difficultés d'interprétation, 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). Néanmoins, comme dans cette définition du « domaine public », les statistiques d'emploi ne sont actuellement pas disponibles, il faut a priori procéder à une comparaison en termes de coûts de production qui distingue les deux types de dépenses du secteur des administrations publiques suivantes :

- les rémunérations et les achats de biens et services constituant les coûts de production du secteur institutionnel des administrations publiques;
- les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands constituant les coûts de production des producteurs marchands pour la fourniture de biens et services aux ménages financés par le secteur des administrations publiques (principalement des soins de santé).

3.2. Comparaison en termes de coûts de production dans le « domaine public »

3.2.1. Coûts de production du secteur institutionnel des administrations publiques

a. Rémunérations

Les rémunérations des salariés dans les comptes nationaux comprennent les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales effectives et imputées à charge des employeurs. Le niveau des rémunérations des différents pays est influencé par le niveau des achats de biens et services (entre autres les services sous-traités) qui seront étudiés au point suivant.

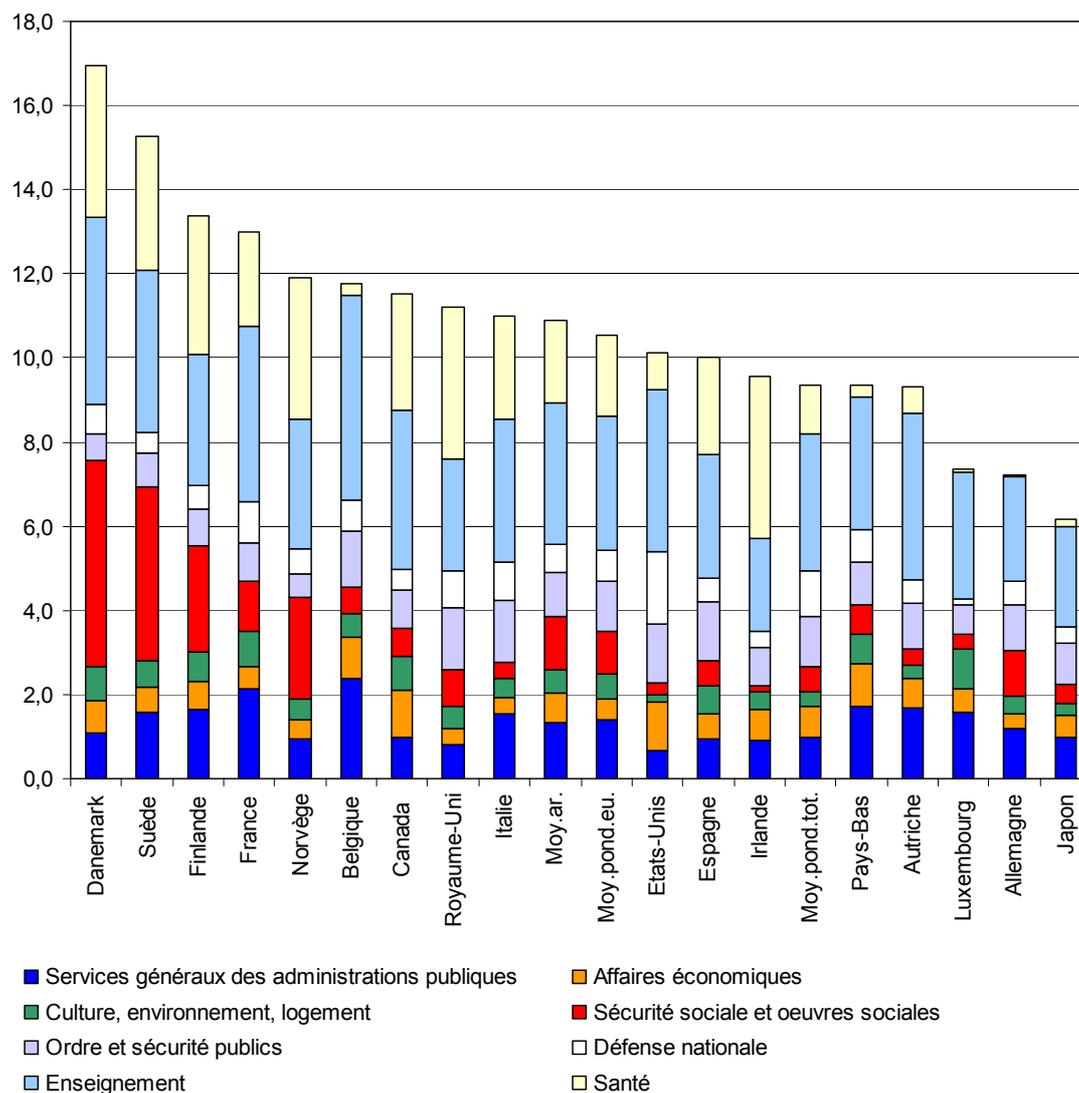
Le graphique 3 présente les rémunérations totales (en % du PIB) du secteur des administrations publiques par fonction CFAP²⁸.

C'est en Belgique que les dépenses de rémunérations des services généraux ainsi que celles de l'enseignement sont les plus considérables : respectivement de 2,4 % du PIB (contre une moyenne arithmétique de 1,3 % du PIB) et de 4,9 % du PIB (contre une moyenne arithmétique de 3,4 % du PIB) en 2006.

²⁸ Classification fonctionnelle des administrations publiques ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government).

Remarquons qu'en ce qui concerne la fonction de protection sociale, les rémunérations sont relativement peu importantes : 0,6 % du PIB (contre une moyenne arithmétique de 1,3 % du PIB) en 2006. A l'opposé, les pays scandinaves présentent des rémunérations dans la protection sociale impressionnantes.

Graphique 3: Rémunérations du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, 2006 (en % du PIB)



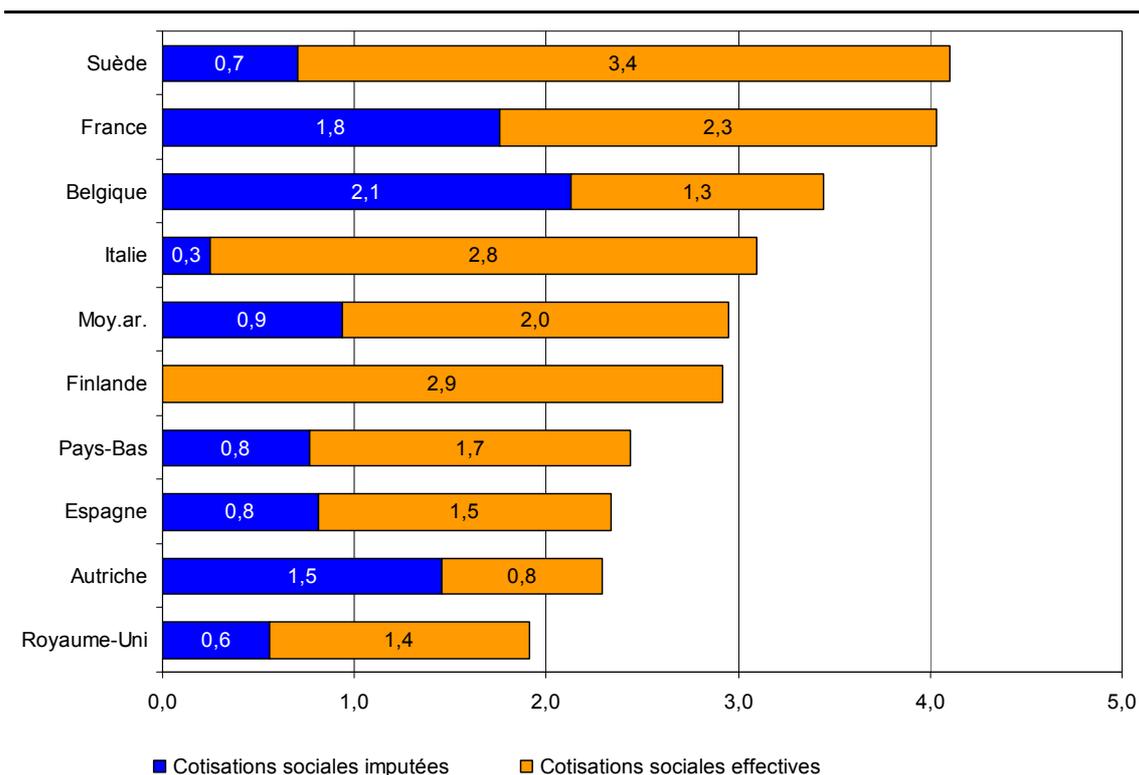
Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Les rémunérations totales de la Belgique (11,7 % du PIB en 2007) se situant au-dessus de la moyenne arithmétique des pays de comparaison (10,8 % du PIB) avec un écart de 0,9 point de pourcentage du PIB, elles apparaissent sensiblement plus importantes par rapport à la comparaison en termes d'emploi.

Effectivement, la position des rémunérations totales de la Belgique est notamment influencée par ses cotisations sociales à charge des employeurs qui sont relativement élevées (3,4 % du PIB

en 2007), du fait des cotisations imputées : celles-ci (incorporant principalement le paiement des pensions des anciens statutaires, en majorité celles des anciens enseignants) étant de l'ordre de 2,1 % du PIB, elles sont plus importantes que dans les autres pays européens à niveau de développement économique analogue (la moyenne arithmétique équivaut à 0,9 % du PIB).

Graphique 4: Cotisations sociales imputées et effectives à charge des employeurs du secteur des administrations publiques, 2007 (en % du PIB)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

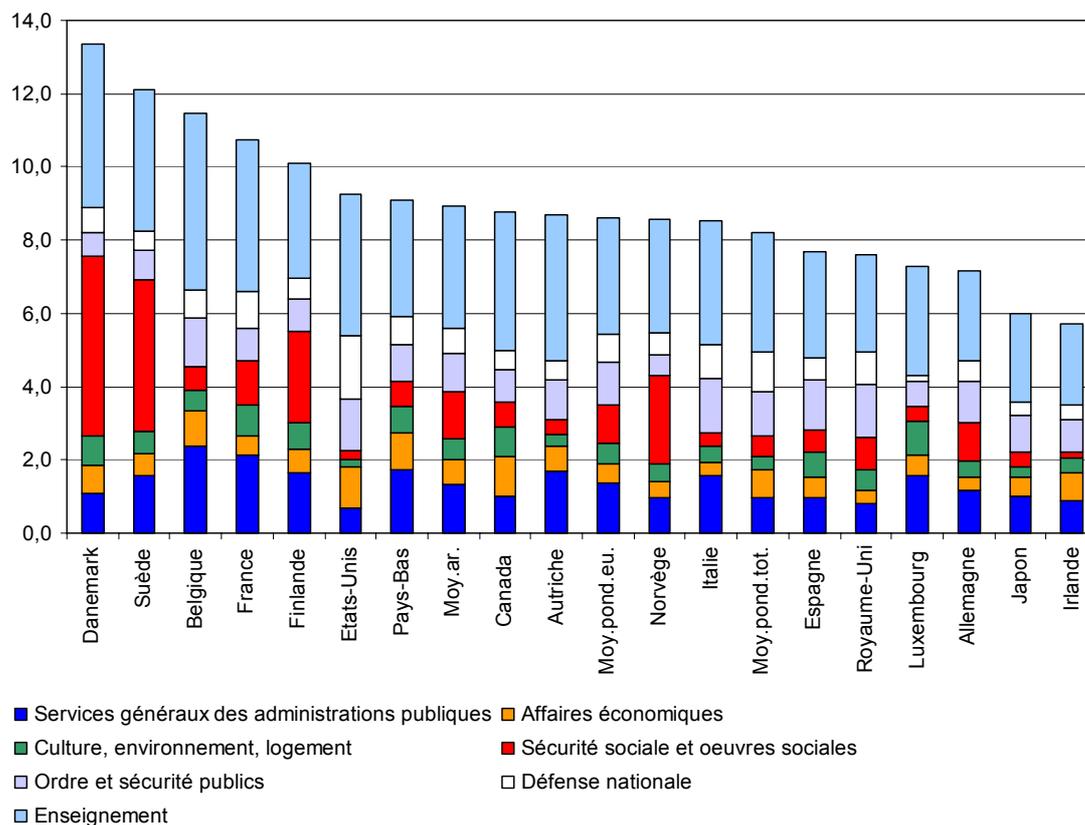
Remarque : Canada, Etats-Unis et Japon, données non disponibles. Allemagne, Danemark, Norvège, Luxembourg, Irlande, données non disponibles pour les cotisations sociales effectives.

La comparaison internationale de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques est affectée principalement en raison de la différence de classification sectorielle des établissements de santé entre les différents pays. A l'évidence, il en va de même pour le niveau global des rémunérations correspondantes.

Parmi les pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable, par rapport à ceux où la plupart des établissements de santé financés par le secteur des administrations publiques sont exclus du secteur des administrations publiques (et inclus dans le secteur des sociétés non financières), la Belgique fait exception : ces rémunérations sont au-dessus de la moyenne arithmétique, alors que les autres pays concernés (Japon, Allemagne, Luxembourg, Autriche, Pays-Bas) présentent les rémunérations les plus basses.

Aussi, hors fonction santé, la Belgique se positionne en haut de l'échelle à la troisième place après le Danemark et la Suède, comme présenté dans le graphique ci-dessous.

Graphique 5: Rémunérations du secteur des administrations publiques par fonction CFAF hors fonction 'santé', 2006 (en % du PIB)



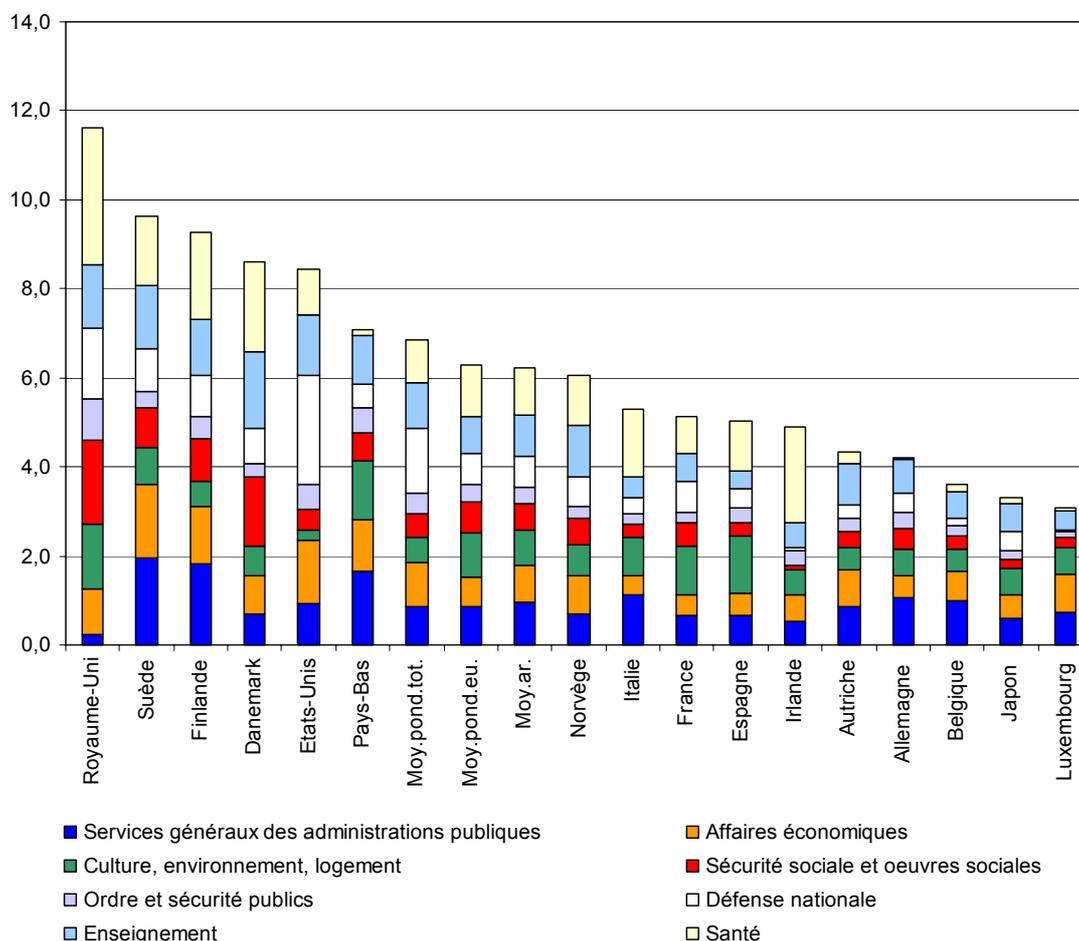
Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

b. Achats de biens et services

Les achats de biens et services du secteur des administrations publiques aux producteurs marchands incorporent entre autres le recours à la sous-traitance.

Comme pour les rémunérations des salariés, la comparaison internationale du niveau global des achats de biens et services du secteur des administrations publiques est affectée principalement en raison de la différence de classification sectorielle des établissements de santé entre les différents pays. Par fonction, hormis la fonction de la santé, les achats de biens et services peuvent être comparés.

Graphique 6: Achats de biens et services du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, 2006 (en % du PIB)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Canada, données non disponibles.

Les achats de biens et services de la Belgique sont comparativement faibles pour toutes les fonctions, à l'exception des services généraux des administrations publiques, de l'ordre de 1 % du PIB, qui sont semblables à la moyenne arithmétique des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable. Aussi, pour le total des fonctions hormis celle de la santé, la Belgique (avec 3,5 % du PIB) se place en bas de l'échelle, à la quatrième place après le Japon, le Luxembourg et l'Irlande (et donc en-dessous de la moyenne arithmétique de 5,1 % du PIB).

Notons qu'au Royaume-Uni, alors que les achats de biens et services globaux sont les plus élevés des pays retenus, (même hors fonction santé, soit 8,5 % du PIB), ceux des services généraux des administrations publiques sont les plus bas (0,2 % du PIB).

3.2.2. Prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands

Les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands représentent les coûts de production marchande pour la fourniture de biens et services aux ménages, financés par le secteur institutionnel des administrations publiques. Il s'agit principalement des dépenses relatives à la santé (entre autres, les séjours en établissements hospitaliers, les consultations médicales, l'achat de médicaments... financés ou remboursés par des administrations publiques) ; elles peuvent aussi se rapporter, dans une plus faible proportion, à l'éducation, et ensuite au logement et au transport.

Les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands ne sont pas comparables entre les pays puisque pour la Belgique ainsi que pour les Pays-Bas, l'Allemagne, le Japon, l'Autriche et le Luxembourg, les principaux établissements de soins de santé majoritairement financés par le secteur des administrations publiques sont intégrés au secteur des sociétés non financières, alors que les autres pays possèdent leurs unités publiques de soins de santé au sein des administrations publiques (et par conséquent leurs coûts de production).

Il apparaît donc logique que la Belgique se positionne au-dessus de la moyenne arithmétique des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable (6,9 % contre 3,6 % du PIB), de même que les autres pays au cas de figure similaire.

Le Canada, le Royaume-Uni et les Etats-Unis n'ont pas de prestations sociales en nature.

3.2.3. Total des coûts de production dans le « domaine public »

Le total des coûts de production dans le « domaine public » comprend les trois catégories de dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques suivantes²⁹ :

- les rémunérations ;
- les achats de biens et services (entre autres les services sous-traités) ;
- les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands (surtout des soins de santé).

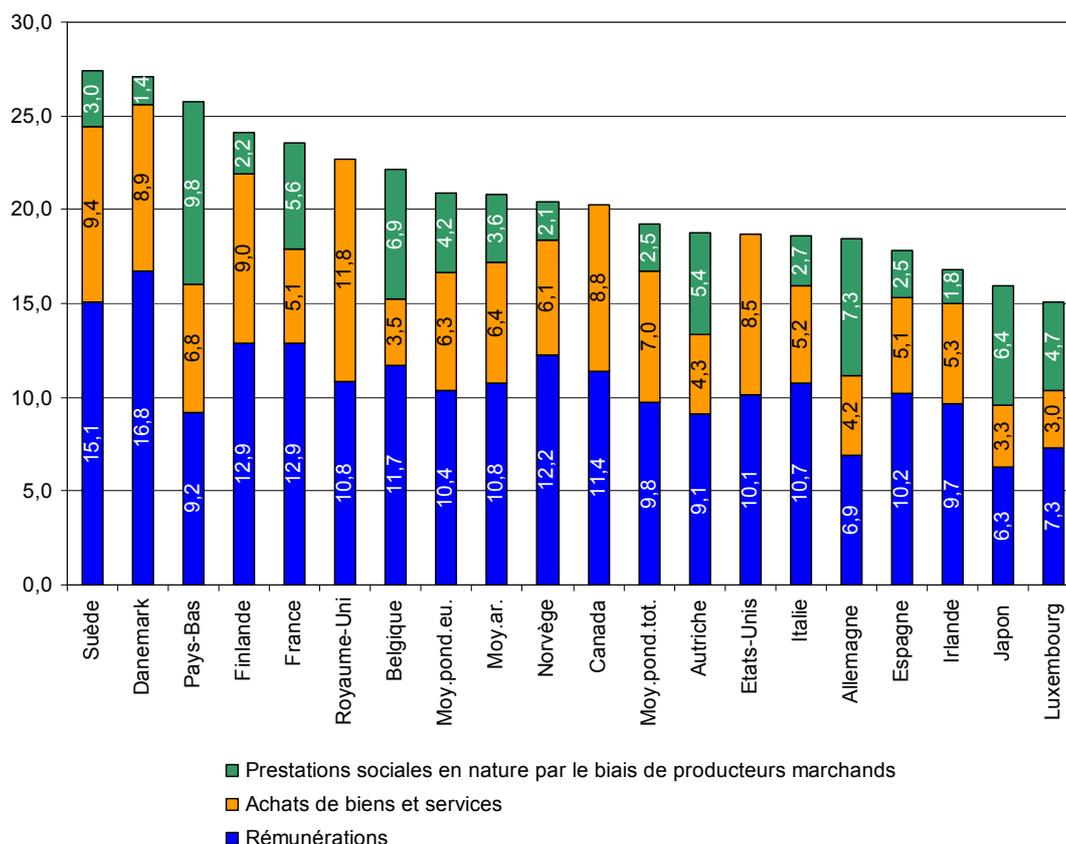
La comparaison internationale des coûts de production dans le « domaine public » permet de contourner les difficultés d'interprétation posées par la comparaison internationale de l'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques.

²⁹ Récemment, l'OCDE a réalisé une étude sur ce thème : OCDE (avril 2008), « L'emploi du secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », GOV/PGC/PEM(2008)1.

Le « domaine public » comprend (principalement) les acteurs suivants :

- le secteur institutionnel des administrations publiques ;
- les producteurs marchands fournissant des biens et services aux administrations publiques, payés par celles-ci (via les achats de biens et services) ;
- les producteurs marchands fournissant des biens et services aux ménages, financés par les administrations publiques (via les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands).

**Graphique 7: Coûts de production dans le « domaine public », 2007
(en % du PIB)**



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Japon, année 2006.

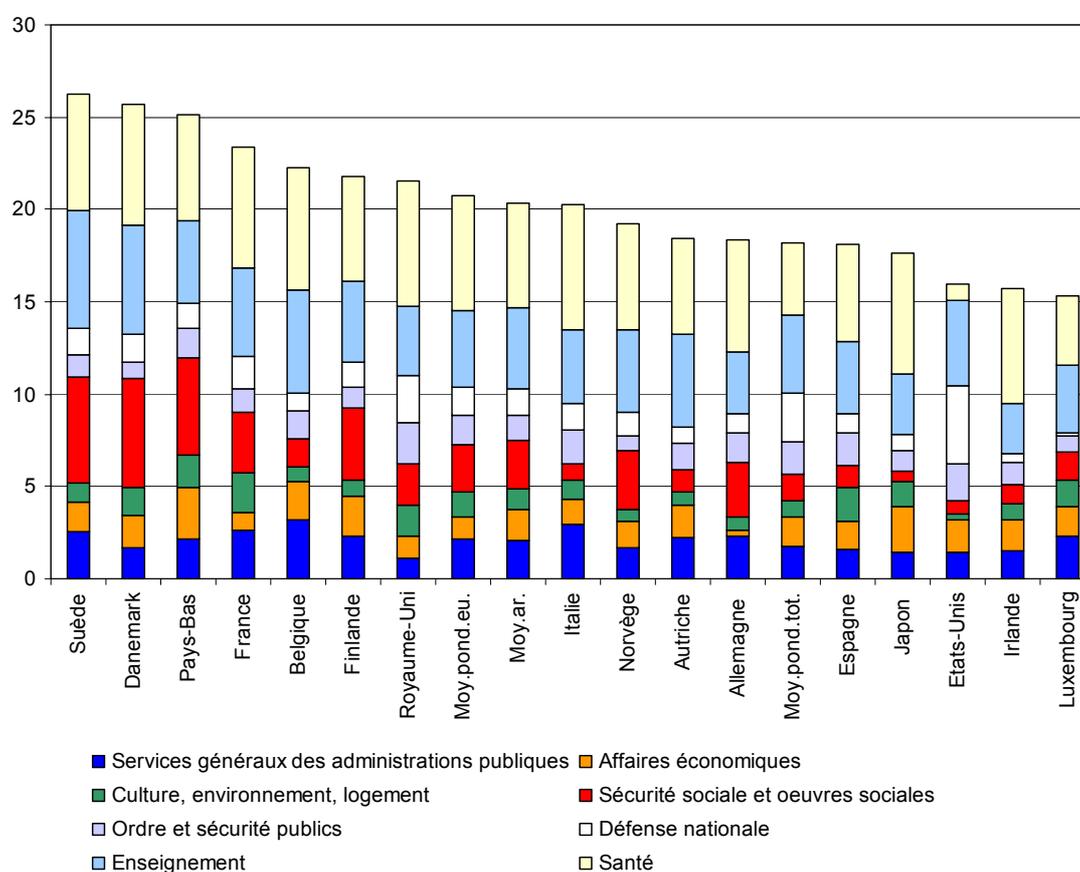
Avec un total des coûts de production de 22,2 % du PIB en 2007, la Belgique se positionne au-dessus de la moyenne arithmétique des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable, qui s'élève à 20,8 % du PIB. La Norvège, avec un total de 20,4 % du PIB, est le pays le plus proche de la moyenne arithmétique (suivie par le Canada avec un total de 20,2 % du PIB).

Les autres pays scandinaves (Suède, Danemark et Finlande) ainsi que les Pays-Bas, présentent les coûts de production dans le « domaine public » les plus hauts. Quant au Luxembourg et au Japon, ils possèdent les coûts les plus bas.

Par fonction CFAP, le total des coûts de production dans le « domaine public » n'est pas disponible mais on peut l'approcher par les dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques qui sont, quant à elles, disponibles par fonction. Elles correspondent, déduction faite des ventes de biens et services et addition faite de la consommation de capitale fixe (ou amortissements), au total des coûts de production des biens et services dans le « domaine public ».

En Belgique, les amortissements valent 1,6 % du PIB en 2007 dans le secteur des administrations publiques contre une moyenne arithmétique de 1,8 % du PIB. Et les ventes de biens et services sont de l'ordre de 1,6 % du PIB en Belgique alors qu'elles s'élèvent à 2,4 % du PIB en moyenne arithmétique. Dès lors, le solde des « amortissements diminués des ventes de biens et services » équivaut à 0,0 % du PIB en Belgique, tandis qu'il vaut -0,6 % du PIB en moyenne arithmétique. C'est pourquoi, en comparaison à sa position quant au total des coûts de production, la Belgique se positionne à un niveau un plus haut sur l'échelle en termes de dépenses de consommation finale (22,2 % du PIB en Belgique contre 20,2 % du PIB en moyenne arithmétique, en 2007).

Graphique 8: Dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, 2006 (en % du PIB)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Canada, données non disponibles.

En ce qui concerne les fonctions des services généraux, des affaires économiques, de l'enseignement et de la santé, la Belgique se positionne pour chacune d'elles au-dessus de la moyenne arithmétique des pays membres de l'OCDE à niveau de développement comparable.

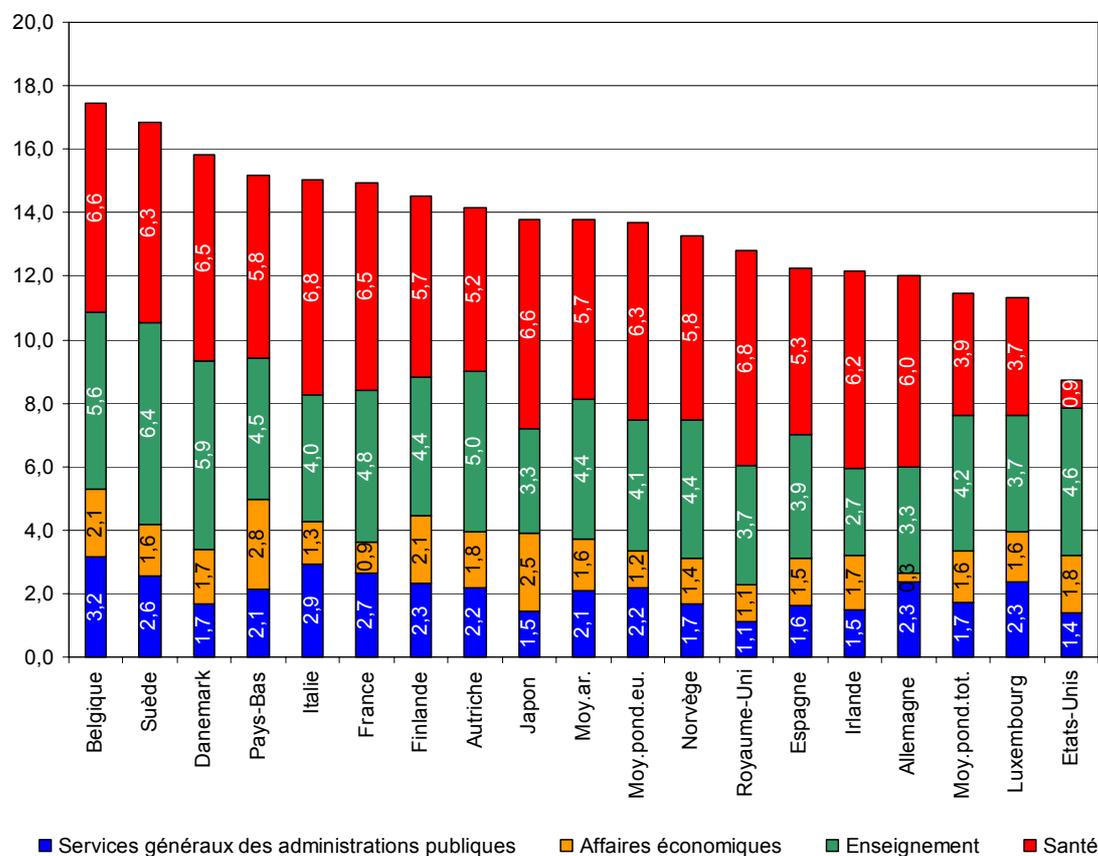
Concernant l'ordre et la sécurité publics, la consommation finale en Belgique (1,5 % du PIB) est similaire à la moyenne arithmétique. Quant à la défense et la protection sociale, la consommation finale (respectivement 1,0 % et 1,5 % du PIB) est moins élevée qu'en moyenne arithmétique (respectivement 1,4 % et 2,6 % du PIB). Pour la protection sociale, la consommation finale en Belgique est sensiblement basse, particulièrement par rapport aux pays scandinaves : ainsi, au Danemark, la consommation finale de cette fonction (5,9 % du PIB) est plus élevée que celle de la fonction d'enseignement en Belgique (5,6 % du PIB).

Dans le cas des Etats-Unis, les dépenses de soins de santé du secteur des administrations publiques sont considérées en majorité comme des prestations sociales en espèce et ne sont donc pas comptabilisées dans les dépenses de consommation finale du secteur qui sont très faibles pour la fonction 'santé' (0,9 % du PIB)³⁰. Par ailleurs, aux Etats-Unis, la couverture des dépenses de soins de santé est majoritairement privée.

Dans le graphe ci-dessous, les dépenses de consommation finale sont rassemblées pour les fonctions significativement plus hautes en Belgique par rapport à la moyenne arithmétique des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable. Pour rappel, il s'agit des services généraux, des affaires économiques, de l'enseignement et de la santé. Pour la somme des dépenses de consommation finale de ces quatre fonctions spécifiques, la Belgique présente le niveau le plus élevé parmi les pays de comparaison (17,5 % du PIB contre une moyenne arithmétique de 13,8 %, en 2006).

³⁰ Notons que certains pays membres de l'OCDE peuvent adopter une classification un peu différente des transferts qui peut donner lieu à quelques difficultés d'interprétation entre les transferts en espèces et les transferts en nature du secteur des administrations publiques.

Graphique 9: Dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques pour quatre fonctions spécifiques CFAP, 2006 (en % du PIB)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Canada, données non disponibles.

Le constat est le même au niveau de la consommation finale des services généraux des administrations publiques pris isolément (de 3,2 % du PIB contre une moyenne arithmétique de 2,1 %, en 2006), compte tenu de ses rémunérations également les plus importantes parmi les pays de comparaison et de ses achats de biens et services semblables à la moyenne arithmétique.

Par sous-secteur institutionnel, en Belgique, les dépenses de consommation finale des services généraux des administrations publiques sont partagées entre le sous-secteur de l'administration centrale (0,9 % du PIB), des administrations des entités fédérées (1,0 % du PIB) et des administrations locales (1,4 % du PIB).

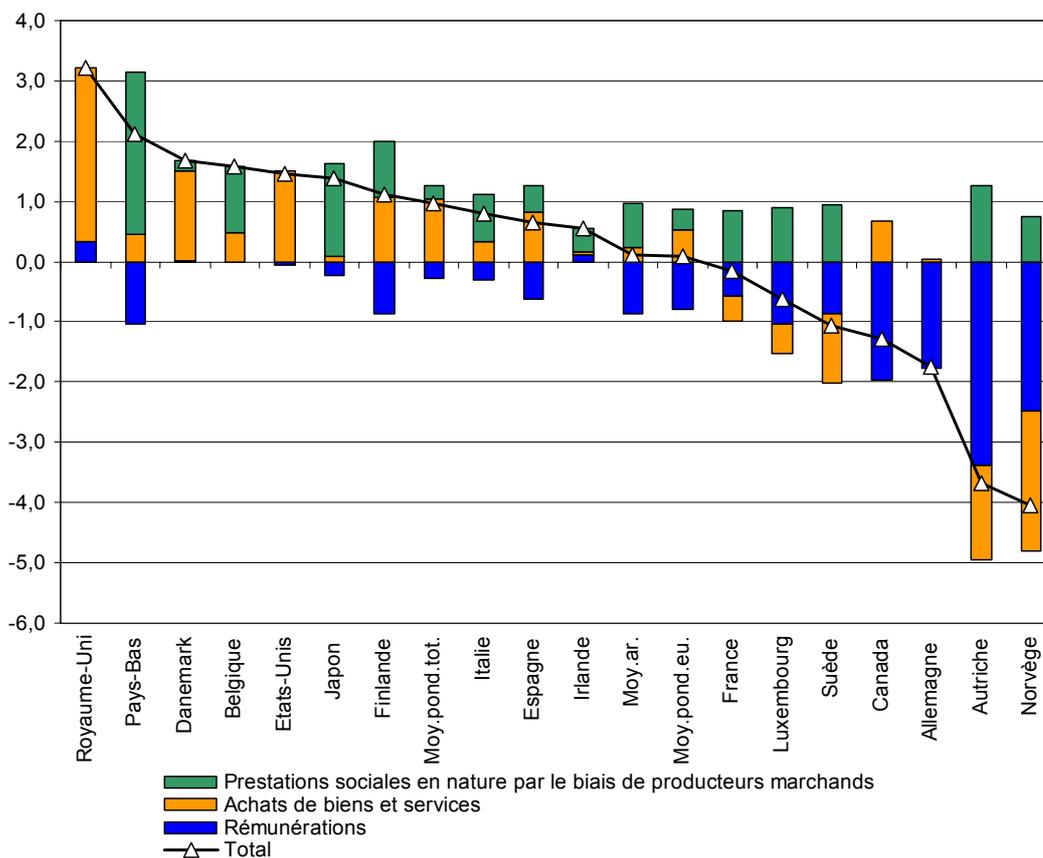
3.2.4. Evolution des coûts de production dans le « domaine public » entre 1995 et 2007

On a constaté au point précédent qu'en 2007, le total des coûts de production dans le « domaine public » de la Belgique se situait un peu au-dessus de la moyenne arithmétique des pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable.

En revanche, en 1995, ce total était encore en-dessous de la moyenne arithmétique (20,8 % contre 21,2 % du PIB potentiel)

L'évolution des rémunérations, des achats de biens et services, et des prestations sociales en nature est présentée en pourcentage du PIB *potentiel* afin d'éliminer l'influence de la conjoncture.

Graphique 10: Coûts de production dans le « domaine public », évolution entre 1995 et 2007 (en % du PIB potentiel)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » et OCDE, « Perspectives économiques No.83 » de Juin 2008, pour le PIB potentiel ; et calculs propres.

Remarque : Japon, données 1996 et 2006.

Entre 1995 et 2007, le total des coûts de production dans le « domaine public » a augmenté de 1,6 point de pourcentage du PIB potentiel en Belgique alors qu'en moyenne arithmétique, ce

total est resté stable (hausse de 0,1 point de pourcentage du PIB potentiel). Cette différence d'évolution est prioritairement due aux rémunérations qui n'ont pas bougé en Belgique tandis qu'elles ont reculées de 0,9 point de pourcentage du PIB potentiel en moyenne arithmétique.

Il faut noter qu'en Belgique, l'intégration, à partir de 2002, des sociétés de radio-télévisions RTBF-VRT-BRF³¹ gonfle quelque peu la variation de l'évolution globale de ses coûts de production (de 0,2 % du PIB potentiel, au niveau des rémunérations et des achats de biens et services). Des phénomènes comparables peuvent avoir eu lieu dans les autres pays.

En Belgique, la hausse des rémunérations dans les services généraux des administrations publiques, l'ordre et la sécurité publics, et les loisirs culture et cultes (suite essentiellement à l'intégration de la RTBF-VRT-BRF) est compensée par le tassement au niveau de la défense et de l'enseignement.

Les rémunérations ont diminué dans pratiquement tous les pays, particulièrement en Autriche, (de 3,4 points de pourcentage du PIB potentiel, surtout dans la santé) et en Norvège (de 2,5 points de pourcentage du PIB potentiel, entre autres dans les affaires économiques et l'enseignement).

Par contre, au Royaume-Uni et en Irlande, les rémunérations ont légèrement augmenté (respectivement de 0,3 et 0,1 points de pourcentage du PIB potentiel, particulièrement dans la santé tandis que dans d'autres fonctions, elles ont diminué).

Au niveau des achats de biens et services, la tendance est différente : ils sont à la hausse, pour une majorité de pays dont la Belgique.

Au Royaume-Uni, les achats de biens et services se sont renforcés vigoureusement (de 2,9 points de pourcentage du PIB potentiel, spécialement dans la santé et la protection sociale).

En revanche, la Norvège et l'Autriche présentent les réductions les plus nettes d'achats de biens et services (respectivement de 2,3 et 1,6 points de pourcentage du PIB potentiel), en plus de celles des rémunérations. En Norvège, cette baisse touche particulièrement les affaires économiques. En Autriche, c'est d'abord la santé qui est touchée.

Les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands se sont amplifiées dans presque tous les pays. En Belgique, elles ont progressé un peu plus qu'en moyenne arithmétique (1,1 contre 0,8 point de pourcentage du PIB potentiel). Les Pays-Bas affichent la hausse la plus nette (2,7 points de pourcentage du PIB potentiel).

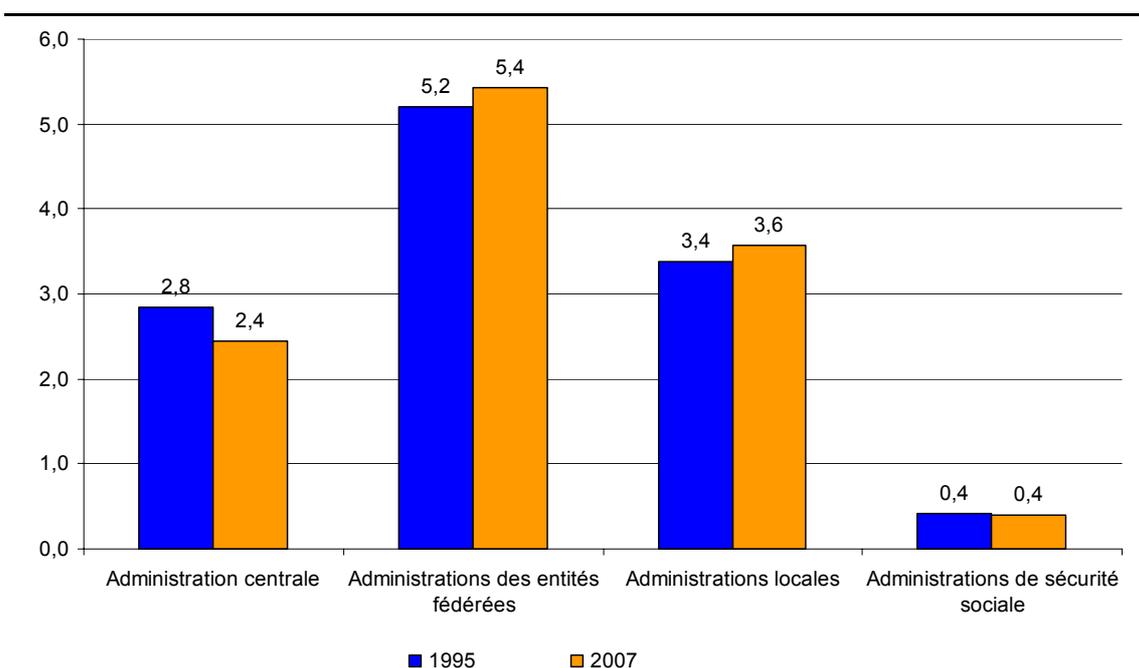
Il est fort probable que certaines des évolutions constatées, vu leur ampleur, reflètent des réformes entamées dans le secteur public dans certains pays.

³¹ Les sociétés publiques de radio-télévisions RTBF-VRT-BRF sont intégrées au secteur institutionnel des administrations publiques à partir de 2002, suite au changement de leur structure de financement, en raison de la suppression de la perception de la radio-redevance par les Communautés dont dépendent ces sociétés.

3.2.5. Belgique : rémunérations par sous-secteur institutionnel des administrations publiques en 1995 et 2007

Au point précédent, on a vu que les rémunérations de l'ensemble du secteur des administrations publiques (en % du PIB potentiel) sont restées stables en Belgique entre 1995 et 2007. Dans ce point-ci, on s'intéresse, dans le cas belge, au niveau et à l'évolution des rémunérations par sous-secteur institutionnel, à savoir l'administration centrale, les administrations des entités fédérées, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale³².

Graphique 11: Rémunérations par sous-secteur institutionnel des administrations publiques en Belgique, en 1995 et 2007 (en % du PIB potentiel)



Source : ICN, Comptes nationaux d'octobre 2008 et OCDE, « Perspectives économiques No.83 » de Juin 2008, pour le PIB potentiel ; et calculs propres.

Les rémunérations des administrations des entités fédérées représentent la plus grande part, soit 5,4 % du PIB potentiel en 2007, suivies par les administrations locales avec 3,6 % ; les rémunérations de l'administration centrale atteignent 2,4 % du PIB potentiel et enfin celles des administrations de sécurité sociale, 0,4 %.

Entre 1995 et 2007, les rémunérations ont progressé dans les administrations publiques des entités fédérées (0,2 point de pourcentage du PIB potentiel) et dans les administrations locales (0,2 point de pourcentage PIB potentiel). En revanche, elles sont restées stables dans les administrations de sécurité sociale et ont reculé au niveau de l'administration centrale (-0,4 point de pourcentage PIB potentiel).

³² Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale comprend outre les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), quelques organismes d'intérêt public ainsi que certaines autres institutions au statut juridique public (telles que l'assurance-dépendance en Flandre) ou privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

4. Comparaison internationale selon le concept de branche d'activité "administration publique"

Dans le « Système des comptes nationaux », le secteur institutionnel des administrations publiques comprend différents types d'activités productives, qui sont intégrés aux branches d'activité correspondantes. Ainsi, la branche d'activité « administration publique » (autrement dit, l'administration publique au sens strict) constitue une activité qui relève dans sa (quasi-) totalité du secteur des administrations publiques, elle ne retient que les activités de production de type similaire : administration générale (fiscalité, budget...), services de prérogative publique (défense, police...) et sécurité sociale obligatoire. Elle exclut donc notamment l'activité d'enseignement et celle de santé.

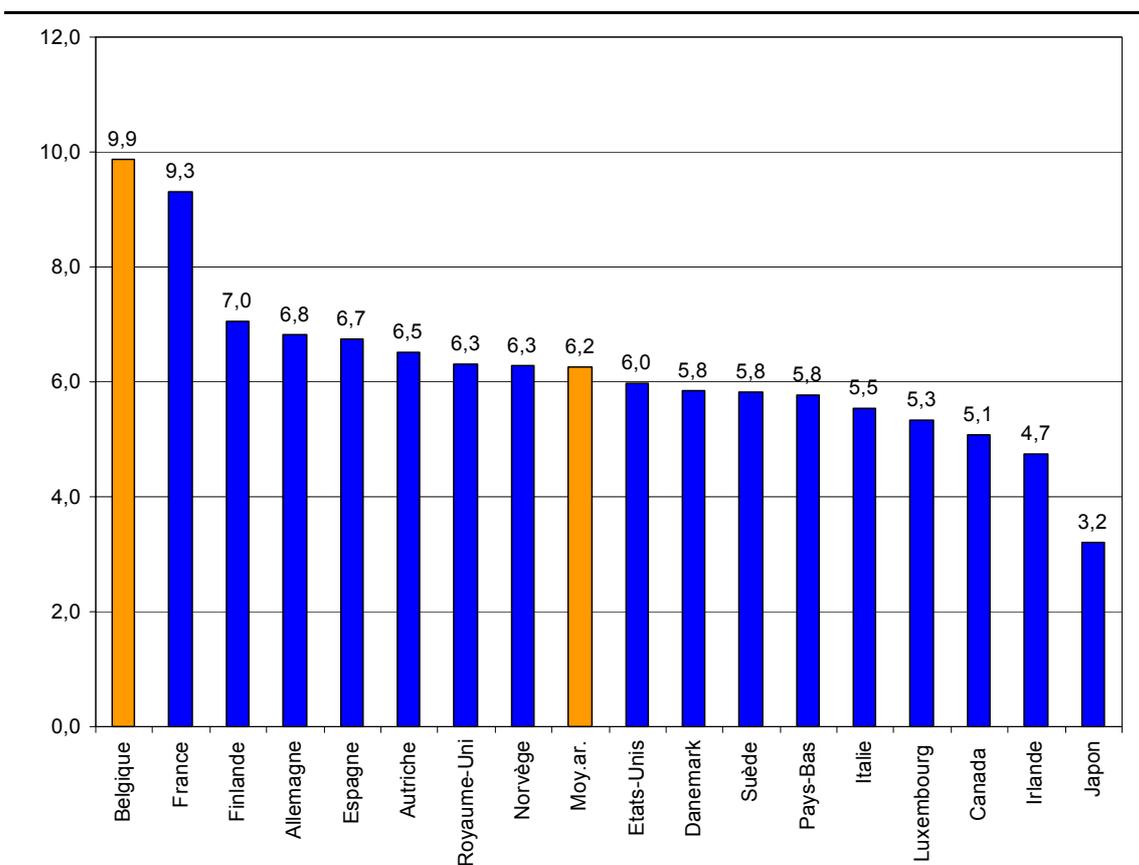
La comparaison internationale de l'emploi de la branche d'activité "administration publique" a l'avantage de ne pas poser de difficultés d'interprétation ; elle fait ainsi l'objet d'une première section. Cette comparaison est également réalisée en évolution sur la période récente. Pour la Belgique, cette évolution est aussi proposée par niveau de pouvoir. La seconde section effectue en particulier une comparaison internationale des rémunérations et achats de biens et services en ce qui concerne les services d'administration « pure » (hors défense et ordre et sécurité publics). Enfin, la dernière section compare le niveau des rémunérations par travailleur, mis en parallèle avec l'emploi par classe d'âge et aussi, pour la Belgique, par niveau de qualification.

4.1. Comparaison en termes d'emploi

4.1.1. Comparaison internationale

En Belgique, la branche d'activité "administration publique" compte 423 000 emplois en 2006, ce qui correspond à 9,9 % de l'emploi de l'ensemble de l'économie, soit la proportion la plus élevée parmi les pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique analogue : la moyenne arithmétique est de 6,2 %.

**Graphique 12: Emploi de la branche d'activité "administration publique", 2006
(en % de l'emploi de l'ensemble de l'économie)**

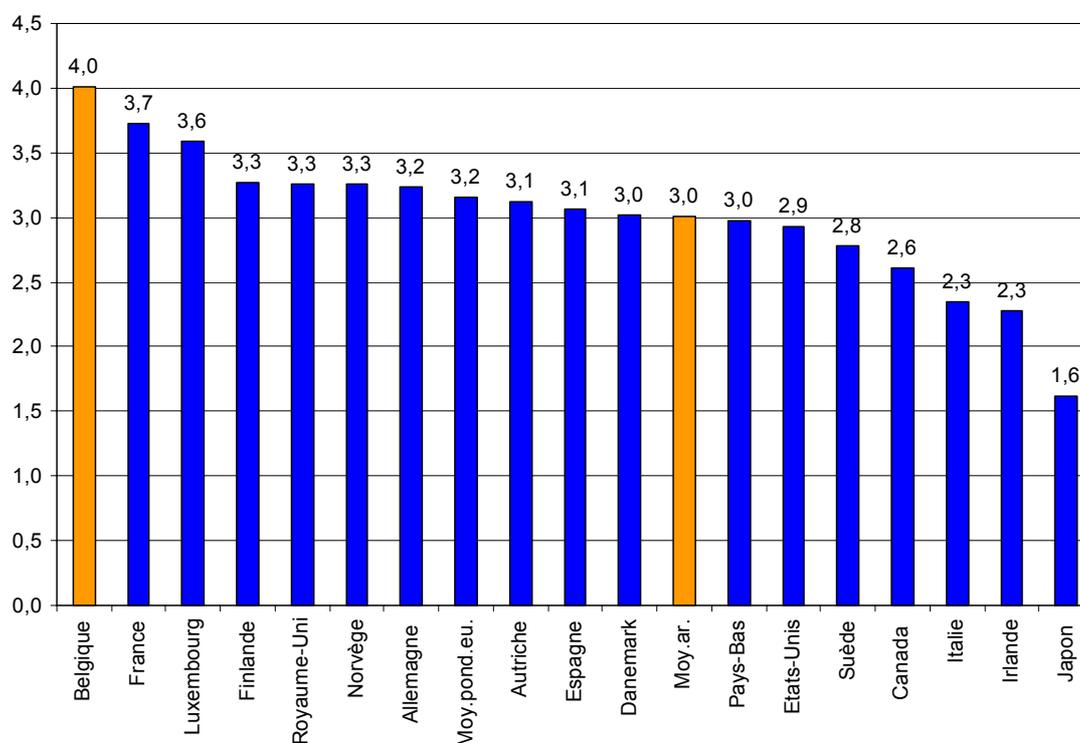


Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Royaume-Uni, année 2005.

Rapporté à la population totale, le constat est semblable : l'emploi de la branche d'activité "administration publique" en Belgique atteint le plus haut niveau, soit 4 % en 2006. La moyenne arithmétique est de 3 salariés pour 100 habitants ; la majorité des pays compte un nombre de salariés pour 100 habitants proche de cette moyenne, à savoir entre 2,8 et 3,3.

**Graphique 13: Emploi de la branche d'activité "administration publique", 2006
(par 100 habitants)**



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Royaume-Uni et Suède, année 2005.

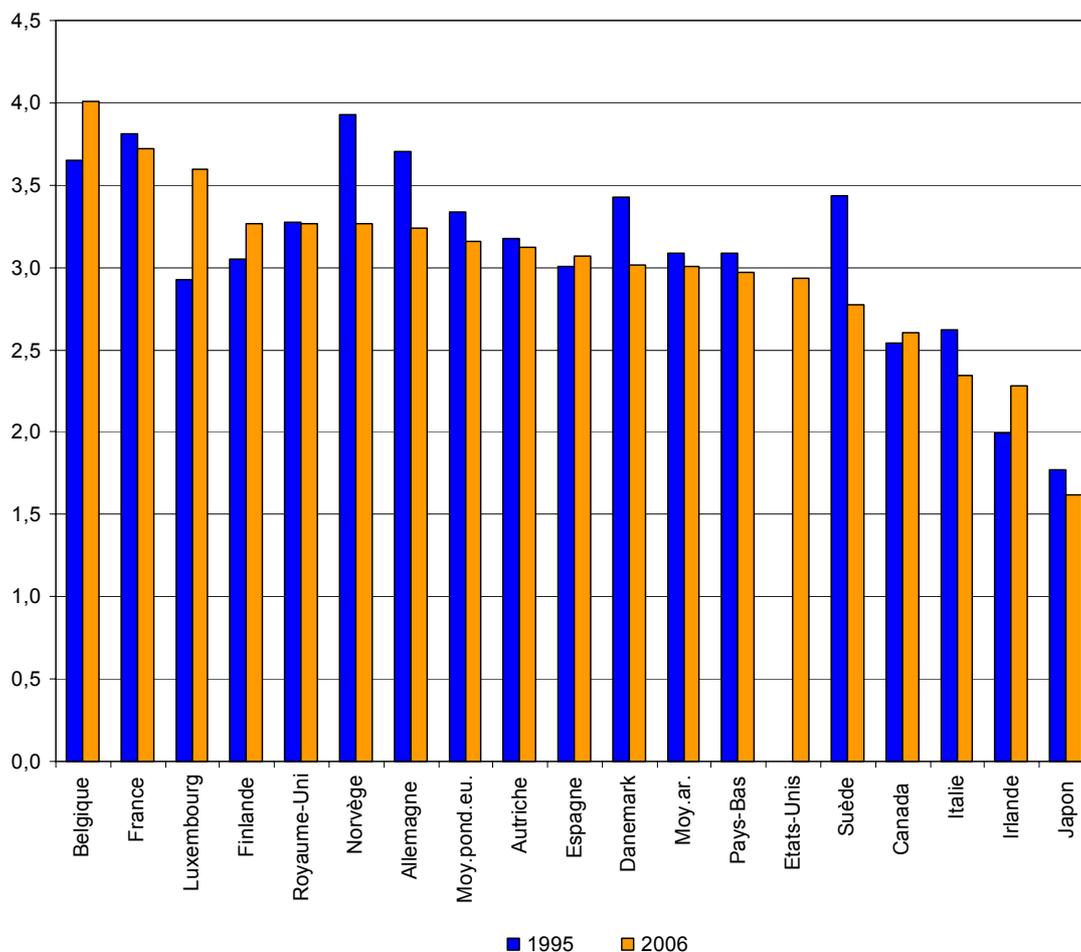
Remarquons que les pays scandinaves Finlande, Danemark, et Suède font partie des pays proches de cette moyenne alors que dans l'approche par le secteur institutionnel, ces pays présentent les nombres de salariés les plus considérables ; par conséquent, ces salariés appartiennent à d'autres branches d'activité.

Afin de prendre en compte les différences qui pourraient exister entre les pays quant au degré de travail à temps partiel, il est intéressant de réaliser une comparaison en termes du nombre d'heures travaillées annuellement par habitant. Les données à partir du nombre d'heures travaillées confirment les constats à partir du nombre de salariés. Ainsi, c'est en Belgique que le nombre d'heures travaillées annuellement par habitant est le plus élevé dans la branche « administration publique », soit 64 heures. La moyenne arithmétique n'est que de 50 heures.

Par ailleurs, l'emploi de la branche « administration publique » 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 arithmétique pour les pays de comparaison. Le nombre d'emplois pour 100 habitants était déjà comparativement élevé en 1995 (soit 3,6 contre une moyenne arithmétique de 3,1). De tous les pays ayant un nombre de salariés pour 100 habitants relativement élevé en 1995, la Belgique est la seule à présenter une évolution posi-

tive. En effet, la France, la Norvège, l'Allemagne, le Danemark et la Suède présentent tous un tassement de leur nombre de salariés pour 100 habitants (entre 0,1 et 0,7).

Graphique 14: Emploi de la branche d'activité "administration publique", évolution entre 1995 et 2006 (par 100 habitants)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque: Japon, année 1996 ; Etats-Unis, année 1995 non disponible ; Royaume-Uni et Suède, année 2005.

4.1.2. Belgique : évolution de l'emploi par niveau de pouvoir entre 1995 et 2007

Vu les caractéristiques d'évolution particulière de la Belgique comparativement aux autres pays, il est nécessaire de se pencher sur l'évolution de l'emploi de la branche "administration publique" par niveau de pouvoir en Belgique.

Tableau 4: Emploi de la branche d'activité "administration publique" en Belgique, évolution par niveau de pouvoir entre 1995 et 2007

	1995 (en milliers de personnes)	2007 (en milliers de personnes)	Variation 1995-2007 (en milliers de personnes)	Taux de croissance annuel moyen entre 1995 et 2007
Total	370 100	425 200	55 000	1,2
Pouvoir central :	145 100	141 600	-3 500	-0,2
- défense	49 500	42 100	-7 300	-1,3
- administration	95 600	99 500	3 900	0,3
- <i>administration hors transfert 'réforme des polices'</i>	<i>95 600</i>	<i>108 000</i>	<i>12 400</i>	<i>1,0</i>
Entités fédérées	43 200	55 900	12 700	2,2
Pouvoirs locaux	156 000	198 000	42 000	2,0
<i>Pouvoirs locaux hors transfert 'réforme des polices'</i>	<i>156 000</i>	<i>189 500</i>	<i>33 500</i>	<i>1,6</i>
Sécurité sociale	25 900	29 700	3 800	1,1

Source : ICN, Comptes nationaux non publiés d'octobre 2008 ; et calculs propres.

En Belgique, la croissance de l'emploi de la branche "administration publique" a d'abord été la plus soutenue au niveau des entités fédérées (2,2 % en moyenne annuelle, soit une hausse de 12 700 unités), ensuite au niveau des pouvoirs locaux (2,0 % en moyenne annuelle, soit une hausse de 42 000 personnes). Ce chiffre comprend le transfert d'environ 8 500 personnes en 2002 provenant du pouvoir central suite à la réforme des polices. Si on ne tient pas compte de ce transfert, le nombre d'emplois a augmenté de 33 500 personnes (1,6 % en moyenne annuelle). Le transfert en 2002 dans le cadre de la réforme des polices n'a donc eu qu'un impact limité sur l'augmentation du personnel dans les pouvoirs locaux. Au niveau de la sécurité sociale³³, l'emploi a également progressé de 3 800 personnes (1,1 % en moyenne annuelle).

En revanche, au niveau du pouvoir central³⁴, l'emploi de la branche "administration publique" a reculé de 2 400 personnes (-0,2 % en moyenne annuelle). La diminution a eu lieu au niveau de la défense : 7 300 unités en moins entre 1995 et 2007. Si l'on considère l'administration hors défense³⁵, l'emploi a augmenté de 3 900 personnes (0,3 % en moyenne annuelle) et si l'on ne tient

³³ Qui comprend outre les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), quelques organismes d'intérêt public ainsi que certaines autres institutions au statut juridique public (telles que l'assurance-dépendance en Flandre) ou privé (telles que les mutualités pour l'assurance obligatoire).

³⁴ Au sein de la branche d'activité « administration publique », le pouvoir central au sens SEC correspond pratiquement au pouvoir fédéral, à l'exception des instituts publics de sécurité sociale (IPSS) qui sont intégrés au secteur des administrations de sécurité sociale.

³⁵ A savoir les services publics fédéraux, les autres institutions publiques ainsi que la police fédérale, le Conseil Etat et les tribunaux civils.

pas compte du transfert des 8 500 personnes en 2002 dans le cadre de la réforme des polices, la hausse est de 12 400 personnes (1,0 % en moyenne annuelle).

Comme la durée moyenne du travail est restée très stable entre 1995 et 2007, on peut en conclure que l'augmentation du nombre d'emplois n'est pas causée par le travail à temps partiel.

4.2. Comparaison en termes de coûts de production

4.2.1. Coûts de production des services d'administration « pure »

En termes de coûts, on peut s'efforcer de subdiviser la branche d'activité "administration publique" en trois fonctions : la défense, l'ordre et la sécurité publics (toutes deux présentées dans le chapitre relatif au secteur institutionnel des administrations publiques), ainsi que les services d'administration « pure »³⁶ (qui sont ici obtenus par solde³⁷).

L'intérêt de cette subdivision de la branche d'activité "administration publique" réside dans le fait de pouvoir rapprocher les services d'administration « pure » et de pouvoir réaliser une comparaison internationale de ces services (uniquement en termes de dépenses).

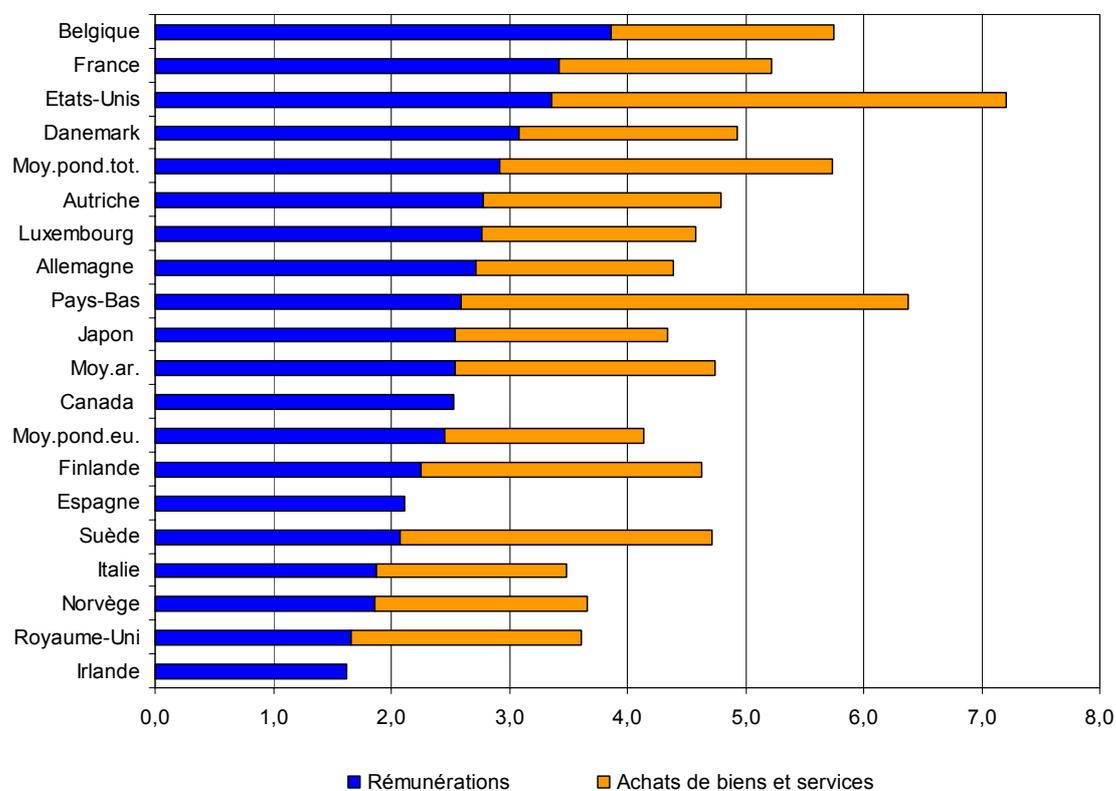
Dans le graphe ci-dessous, les coûts de production (rémunérations et achats de biens et services) des services d'administration « pure » de la branche d'activité "administration publique" sont présentés.

³⁶ A l'aide des données de dépenses du secteur des administrations publiques par fonction CFAP, on peut tenter de subdiviser la branche d'activité "administration publique" en trois fonctions (pour les données en termes de dépenses uniquement puisque la CFAP ne se rapporte qu'à cet aspect) :

- la défense, correspondant, par hypothèse, aux données du secteur des administrations publiques selon la CFAP ;
- l'ordre et la sécurité publics, correspondant, par hypothèse, aux données du secteur des administrations publiques selon la CFAP ;
- les services d'administration « pure » qui sont ici obtenus par solde.

³⁷ Comme les services d'administration « pure » sont obtenus par solde à partir de données du secteur des administrations publiques, il peut s'agir d'une approximation dans certains pays. Ainsi, dans de rares cas, ces services pourraient incorporer des unités, appartenant à d'autres secteurs que celui des administrations publiques, qui se rapporteraient à des activités relatives à la défense et à l'ordre et la sécurité publics, et non à l'administration « pure ». En revanche, pour la Belgique, le solde correspondant aux services d'administration « pure » 'tombe juste' car toutes les unités de la branche "administration publique" appartiennent au secteur des administrations publiques.

Graphique 15: Rémunérations et achats de biens et services des services d'administration « pure », 2006 (en % du PIB)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Rémunérations : Espagne et Suède, année 2005 ; Canada, année 2004.

Achats de biens et services : Suède, Danemark, Royaume-Uni, année 2005 ; Espagne, Irlande et Canada, données non disponibles.

Les rémunérations des services d'administration « pure » sont égales à 3,9 % du PIB en Belgique, en 2006 ; elles sont donc les plus élevées parmi les pays de l'OCDE à niveau de développement économique comparable pour lesquels la moyenne arithmétique s'élève à 2,5 % du PIB. Les achats de biens et services, de l'ordre de 1,9 % du PIB en Belgique, sont un peu en-dessous de la moyenne arithmétique qui s'élève à 2,2 % du PIB, ce qui peut indiquer un moindre recours à la sous-traitance. Aussi, le taux de rémunérations par rapport aux achats de biens et services est le plus haut en Belgique.

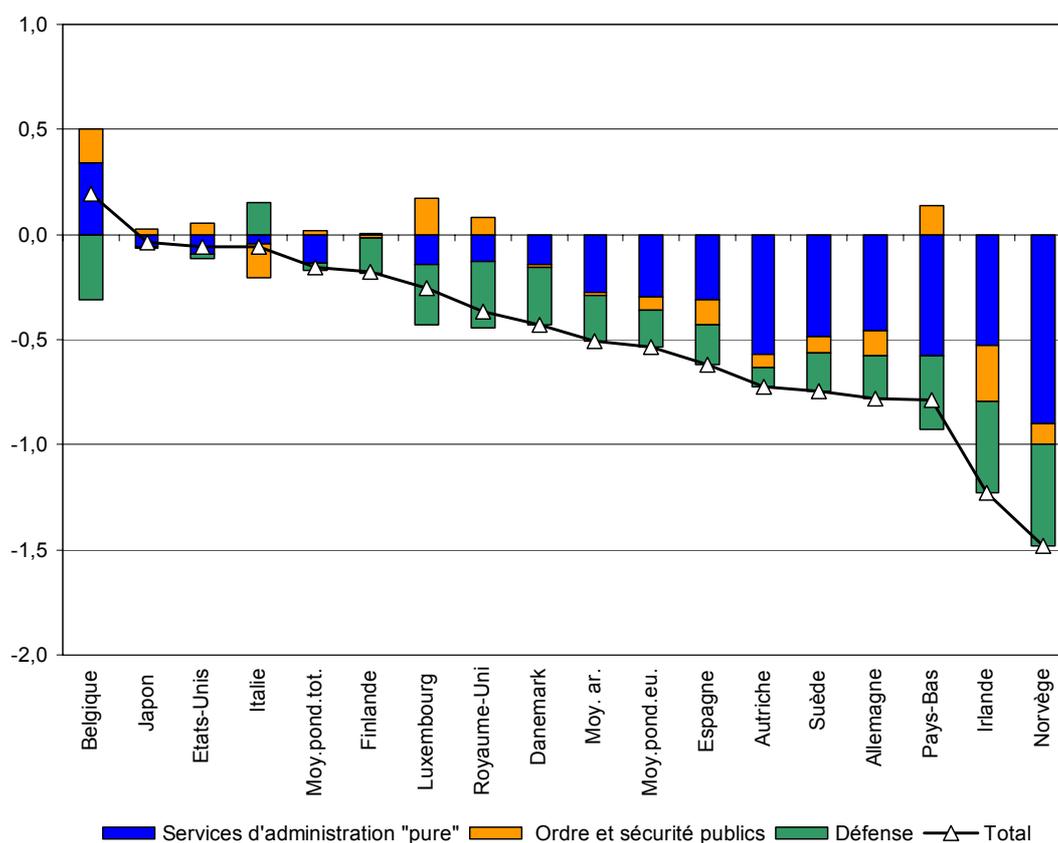
La position tout en haut de l'échelle des rémunérations des services d'administration « pure » de la Belgique doit s'expliquer par le nombre d'emplois. Effectivement, d'une part, le niveau des salaires par travailleur au sein de la branche d'activité "administration publique" est moins haut en Belgique qu'en moyenne pour les pays de comparaison (cf. infra), et d'autre part, contrairement au cas du secteur des administrations publiques, le niveau des cotisations imputées de la Belgique pour la branche n'influence pas la position de ses rémunérations.

Signalons que les coûts de production (rémunérations et achats de biens et services) - pour les deux autres fonctions de la branche (ordre et sécurité publics ainsi que défense) en Belgique - ne sont pas prépondérants : pour l'ordre et la sécurité publics, ses coûts de production (1,5 % du PIB) sont semblables à la moyenne arithmétique, et pour la défense, ses coûts de production (0,9 % du PIB) sont bien plus faibles (1,5 % du PIB en moyenne arithmétique).

4.2.2. Evolution des rémunérations de la branche d'activité "administration publique" par fonction entre 1995 et 2006

Dans le graphe ci-dessous, l'évolution des rémunérations des services d'administration « pure » est présentée, de même que celle des deux autres fonctions de la branche d'activité "administration publique" (la défense ainsi que l'ordre et la sécurité publics).

Graphique 16: Rémunérations de la branche d'activité "administration publique" par fonction, évolution entre 1995 et 2006 (en % du PIB potentiel)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » et OCDE, « Perspectives économiques No. 83 » de Juin 2008, pour le PIB potentiel ; et calculs propres.

Remarque : Japon, année 1996 ; Espagne et Suède, année 2005 ; France et Canada, données non disponibles.

Entre 1995 et 2006, il est important de constater que seule la Belgique présente une progression des rémunérations totales de la branche : de 0,2 point de pourcentage du PIB potentiel contre un recul de 0,5 point de pourcentage en moyenne arithmétique pour les pays de comparaison.

L'examen par fonction montre qu'en ce qui concerne les services d'administration « pure », de nouveau, seule la Belgique présente une progression (0,3 point de pourcentage du PIB potentiel contre un recul de 0,3 point de pourcentage en moyenne arithmétique). Au niveau de l'ordre et de la sécurité publics, les rémunérations augmentent en Belgique (0,2 point de pourcentage du PIB potentiel) ainsi que dans une minorité de pays dont le Luxembourg et les Pays-Bas. Au niveau des rémunérations de la défense, presque tous les pays présentent un net recul, y compris la Belgique (- 0,3 point de pourcentage du PIB potentiel)³⁸.

Remarquons que l'Irlande présente une diminution de ses rémunérations de 1,2 point de pourcentage du PIB potentiel entre 1995 et 2006 alors qu'en nombre d'emplois pour 100 habitants, elle présente une progression de 0,3 (cf. graphique 10). En fait, la diminution de ses rémunérations dans le PIB potentiel s'explique par sa croissance économique extrêmement favorable sur cette période (10,7 % en termes potentiel³⁹).

4.3. Les rémunérations par travailleur

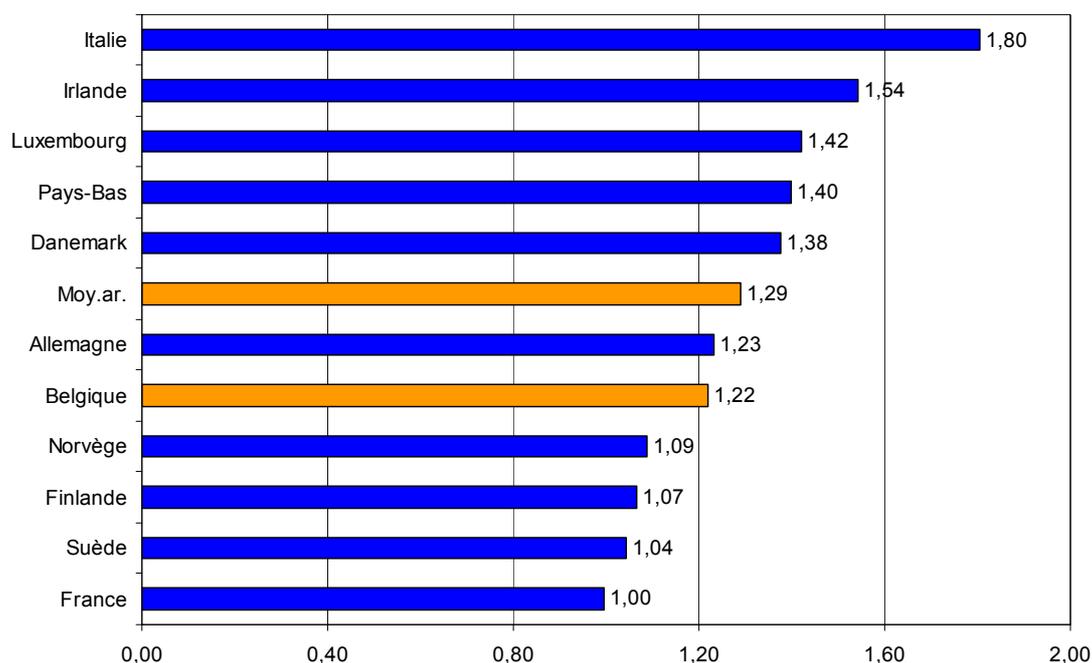
Dans ce point, on analyse la valeur du ratio des « rémunérations brutes par travailleur de la branche d'activité "administration publique" par rapport aux rémunérations brutes par travailleur de l'ensemble de l'économie ». Autrement dit, ce ratio détermine le coût par travailleur au sein de la branche d'activité "administration publique" relativement à celui de l'ensemble de l'économie. Notons que ce point est uniquement consacré à une comparaison pour les pays européens retenus dans cette étude, du fait de la disponibilité des données.

Comme des différences de régimes peuvent exister au niveau des cotisations sociales (effectives et imputées à la charge des employeurs) entre les travailleurs de la branche d'activité "administration publique" et ceux du reste de l'économie, le ratio est calculé sur la base des rémunérations brutes.

³⁸ Mentionnons qu'en ce qui concerne l'évolution des achats de biens et services en Belgique, entre 1995 et 2006, ils ont progressé de 0,2 % du PIB potentiel (hausse de 0,2 % du PIB potentiel pour les services d'administration "pure" et de 0,1 % du PIB potentiel pour l'ordre et la sécurité publics, et baisse de 0,1 % du PIB potentiel pour la défense).

³⁹ Source : OCDE, "Economic Projections. Economic Outlook No 83" de Juin 2008.

Graphique 17: Ratio des ‘rémunérations brutes par travailleur’ dans la branche d’activité “administration publique” par rapport à celles de l’ensemble de l’économie, 2006



Source : Eurostat, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Espagne, Autriche, Royaume-Uni, données non disponibles ; Suède : année 2005.

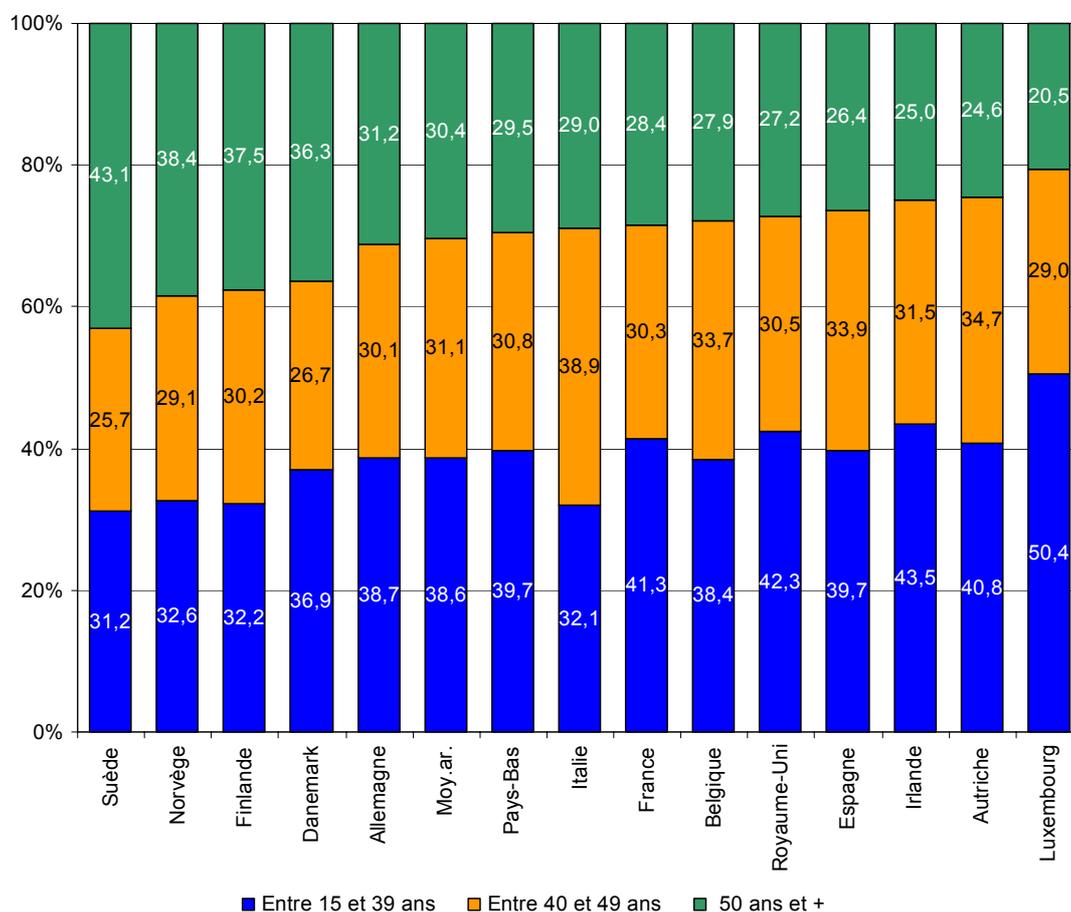
L’ensemble des pays présente un ratio plus grand que l’unité.

Une explication peut sans doute résider notamment au niveau de l’emploi par classe d’âge : on constate une proportion des plus de 50 ans plus grande dans la branche d’activité “administration publique”, pour tous les pays européens retenus sans exception, par rapport à la proportion de cette classe d’âge dans l’ensemble de l’économie. Ainsi, en moyenne arithmétique, la proportion des plus de 50 ans est de 30,4 % pour la branche tandis que cette proportion n’est que de 24,7 %⁴⁰ pour l’ensemble de l’économie, en 2007 ; pour la Belgique, la proportion des plus de 50 ans est de 27,9 % pour la branche tandis que cette proportion n’est que de 22,3 %⁴¹ pour l’ensemble de l’économie.

⁴⁰ Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail (EFT) et calculs propres.

⁴¹ Ibid.

Graphique 18: Emploi de la branche d'activité "administration publique" réparti par classe d'âge, 2007 (en pourcentage)

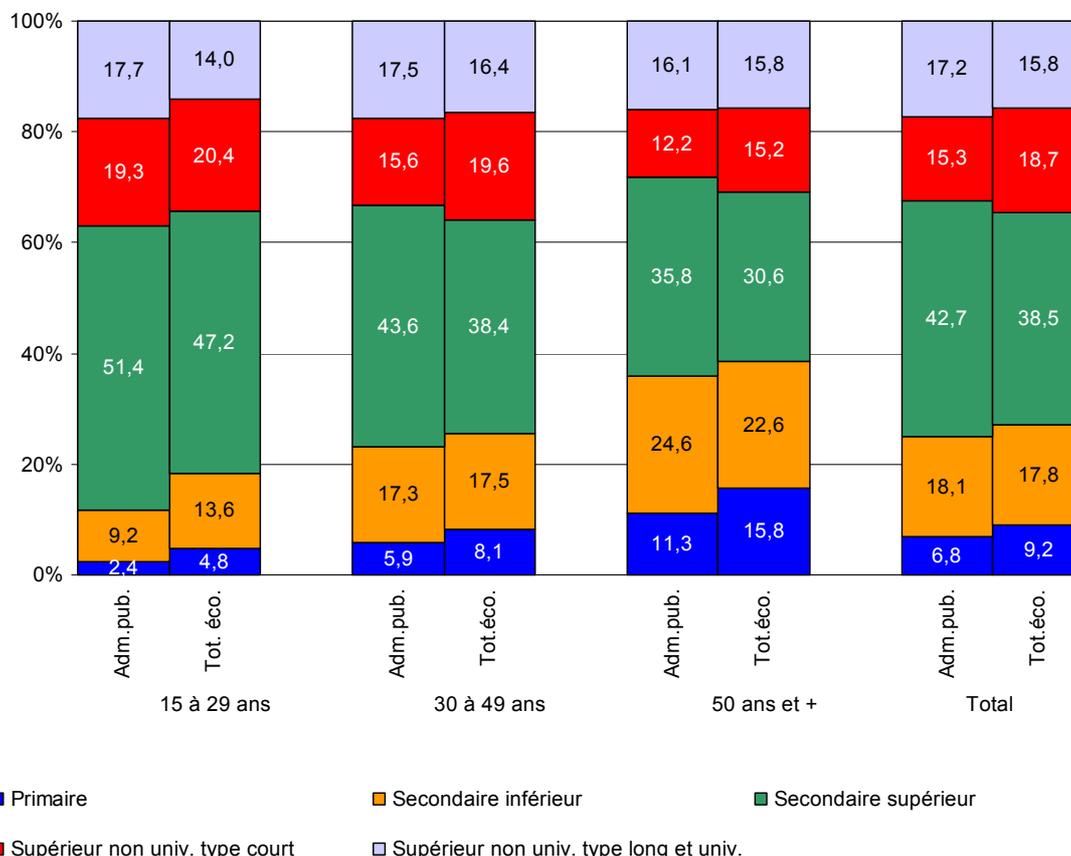


Source : Eurostat, « Enquête sur les forces de travail (EFT) » ; et calculs propres

Par ailleurs, le ratio des rémunérations brutes par travailleur de la branche par rapport aux rémunérations brutes par travailleur de l'ensemble de l'économie est plus faible en Belgique (1,22) qu'en moyenne pour les pays de comparaison (1,29). La proportion de l'emploi des plus de 50 ans dans cette branche, moins élevée en Belgique (27,9 %) qu'en moyenne (30,4 %), contribue peut-être à cet écart.

Les données de l'emploi réparti par niveau de qualification peuvent apporter une explication supplémentaire. Pour la Belgique, nous disposons de telles données. Dans le graphe ci-dessous, l'emploi est réparti par niveau de qualification pour chaque classe d'âge pour la branche d'activité "administration publique" d'une part et pour l'ensemble de l'économie d'autre part. Notons qu'en raison des sources différentes, l'emploi est réparti selon des classes d'âge qui divergent de celles présentées dans le graphe au niveau européen, excepté pour la classe d'âge des plus de 50 ans.

Graphique 19: Emplois de la branche d'activité "administration publique" et de l'ensemble de l'économie, répartis par niveau de qualification pour chaque classe d'âge, en Belgique, en 2006 (en pourcentage)



Source : Bureau fédéral du Plan

Le graphe indique que la part des salariés diplômés du supérieur de type long est un peu plus grande dans l'administration publique (17,2 %) en comparaison à l'ensemble de l'économie (15,8 %), spécialement chez les jeunes de 15 à 29 ans. En revanche, la part de salariés du supérieur de type court est plus petite dans l'administration publique (15,3 %) par rapport à l'ensemble de l'économie (18,7 %).

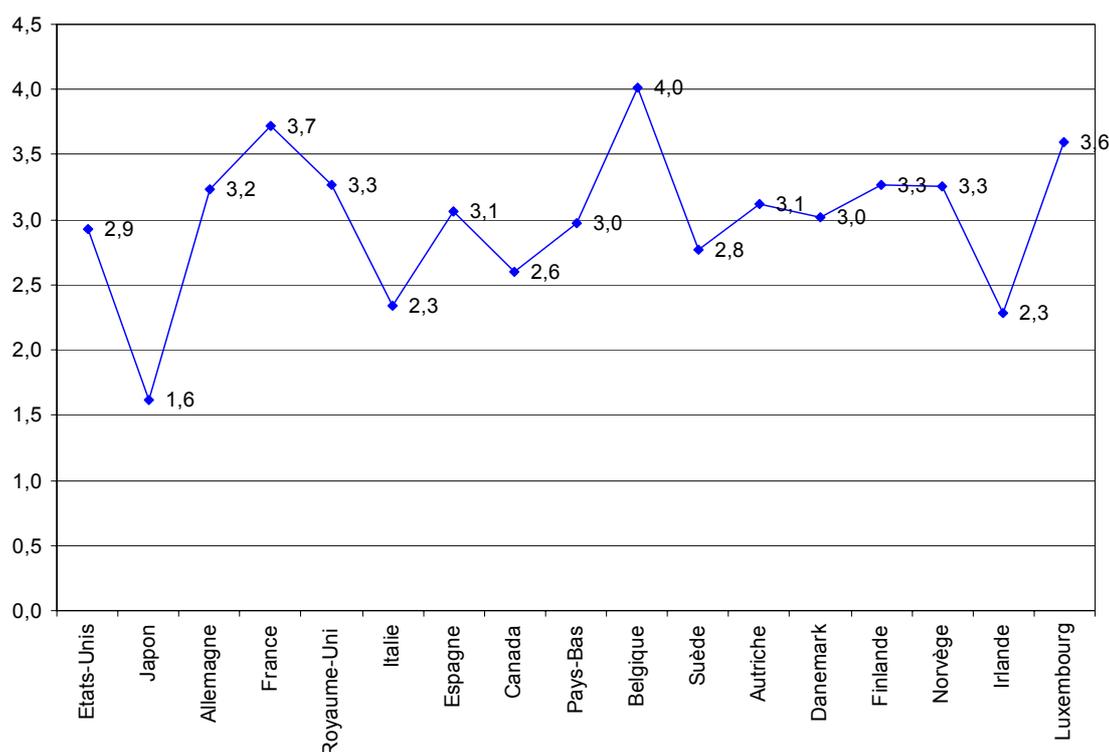
Pour tirer des conclusions complètes concernant le coût relatif par travailleur dans la branche d'activité "administration publique", une analyse à l'aide d'estimations comprenant les données de rémunérations par classe d'âge et niveau de qualification serait nécessaire.

5. Questions complémentaires

5.1. Economies d'échelle ?

Les pays avec une population importante ont-elles moins d'emploi dans l'administration publique au sens strict pour 100 habitants ? Un éclairage sur cette question est établi à l'aide du graphique ci-dessous. Celui-ci présente l'emploi de la branche d'activité "administration publique" (administration générale, services de prérogative publique, sécurité sociale obligatoire) pour 100 habitants en fonction des pays classés par taille décroissante de population.

Graphique 20: Emploi de la branche d'activité "administration publique", pays classés par taille décroissante de population, 2006 (par 100 habitants)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Royaume-Uni et Suède, année 2005.

Au vu du graphe, il ne semble pas qu'il y ait un lien automatique entre la taille de la population des pays et le nombre d'emplois pour 100 habitants de leur administration publique (au sens strict). Beaucoup de pays se situent aux alentours de la moyenne arithmétique, de l'ordre de 3. Ces pays sont aussi bien des pays à population élevée (comme l'Allemagne), que des pays à

population intermédiaire (comme les Pays-Bas) que des pays à population faible (comme la Finlande et la Norvège).

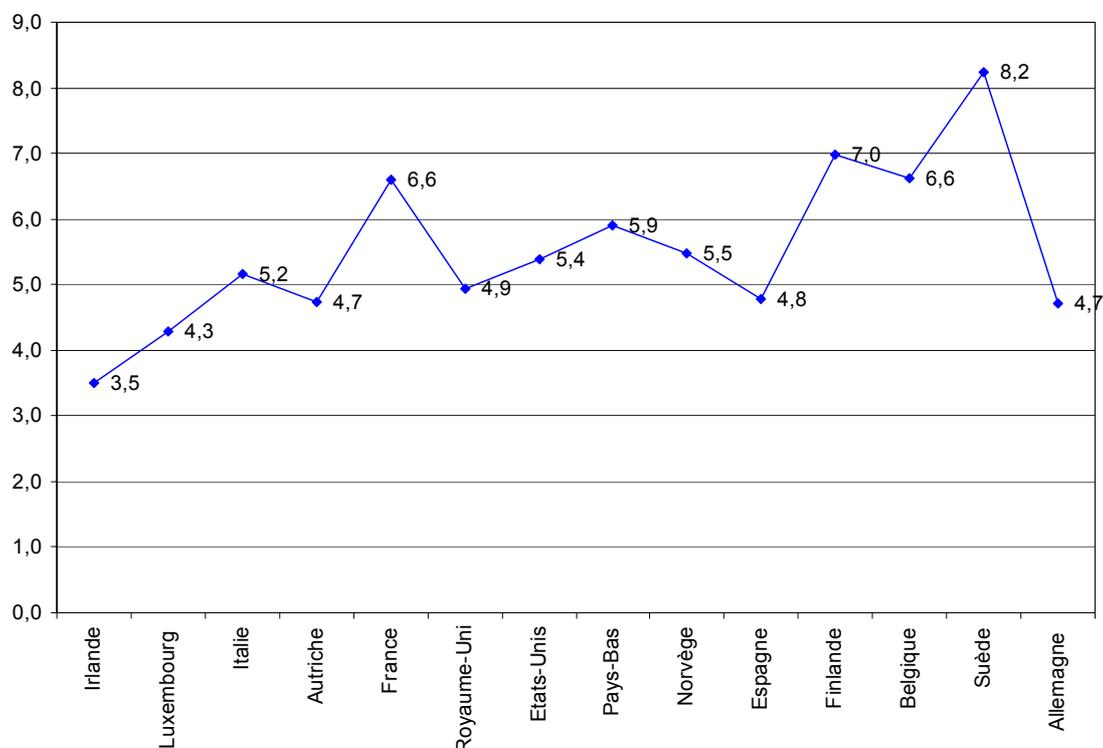
Quant à la Belgique, elle présente le plus haut niveau de salariés pour 100 habitants (de l'ordre de 4), en étant un pays à population intermédiaire.

5.2. Economies pour les pays au pouvoir central fort ?

Les pays au pouvoir central fort réalisent-ils des économies de rémunérations (hors fonctions santé et enseignement) dans le secteur des administrations publiques ? Un éclairage sur cette question est établi à l'aide du graphe ci-dessous. Celui-ci présente les rémunérations (hors santé et enseignement) du secteur institutionnel des administrations publiques en fonction des pays classés par degré croissant de décentralisation de ces rémunérations. Le niveau de décentralisation correspond ici à la proportion des rémunérations (hors santé et enseignement) du sous-secteur des administrations d'Etats fédérés, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale dans le total des rémunérations (hors santé et enseignement) du secteur des administrations publiques.

Notons que contrairement au point précédant, le graphe ci-dessous n'est pas présenté en termes d'emploi de la branche d'activité "administration publique" car il n'existe pas de données internationales disponibles par niveau de pouvoir pour la branche. Ce graphe est donc présenté en termes de rémunérations du secteur des administrations publiques, à l'exclusion des fonctions d'enseignement et de santé, ce qui permet ainsi d'approcher l'activité d'administration publique au sens strict (c'est-à-dire la branche d'activité "administration publique").

Graphique 21: Rémunérations du secteur des administrations publiques (hors santé et enseignement), pays classés par degré croissant de décentralisation de ces rémunérations, 2006 (en % du PIB)



Source : Eurostat et OCDE, « Comptes nationaux » ; et calculs propres.

Remarque : Danemark, Canada et Japon, données non disponibles (par sous-secteur)

Une tendance à la hausse se dessine : l'Irlande, le plus centralisé en matière de rémunérations (hors santé et enseignement) du secteur institutionnel des administrations publiques, présente les rémunérations les plus faibles en pourcentage du PIB et la Suède, le plus décentralisé après l'Allemagne, le niveau le plus élevé de rémunérations.

En revanche, l'Allemagne, le plus décentralisé en matière de rémunérations du secteur institutionnel des administrations publiques (hors santé et enseignement) présente les mêmes rémunérations que l'Autriche, assez centralisée. Par ailleurs, la France, relativement centralisée, présente des rémunérations identiques à la Belgique, fortement décentralisée.

6. Conclusions

La Belgique compte 807 000 emplois dans le secteur institutionnel des administrations publiques en 2007 ; celui-ci englobe principalement l'administration publique au sens strict⁴² (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 moyenne⁴³ pour les 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 ce qui les rend difficilement interprétables.

La différence majeure réside dans le fait que, dans certains pays, les établissements de santé majoritairement financés par les administrations publiques relèvent du secteur des sociétés non financières et sont donc exclus du secteur des administrations publiques (comme en Belgique) en raison des particularités du mode de financement de ces établissements. Une autre différence réside dans le fait que certains pays sous-traitent leurs services plus que d'autres, ce qui influe sur le niveau d'emploi du secteur des administrations publiques.

Afin de contourner ces difficultés d'interprétation, 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 (entre autres les services sous-traités) et les prestations sociales en nature par le biais de producteurs marchands (fourniture de biens et services aux ménages, essentiellement des soins de santé).

Avec un total des coûts de production des biens et services dans le « domaine public » de 22,2 % du PIB en 2007, la Belgique se positionne au-dessus de la moyenne des pays de comparaison qui

⁴² Qui correspond ici à la branche d'activité « administration publique » comprenant les services d'administration générale, de prérogative publique et de sécurité sociale obligatoire.

⁴³ Il s'agit de la moyenne arithmétique simple de 17 pays membres de l'OCDE à niveau de développement économique comparable, nommée plus simplement « moyenne des pays de comparaison » dans la suite.

s'élève à 20,8 % du PIB. Il y a aussi eu lieu de s'intéresser à une approche fonctionnelle de ces coûts. L'examen par fonction⁴⁴ révèle que la Belgique se classe au-dessus de la moyenne des pays de comparaison 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.

Entre 1995 et 2007, le total des coûts de production dans le « domaine public » a augmenté de 1,6 point de pourcentage du PIB potentiel en Belgique alors qu'en moyenne, ce total est resté stable. Cette différence d'évolution est prioritairement due aux rémunérations qui n'ont pas bougé en Belgique tandis qu'elles ont reculées de 0,9 point de pourcentage du PIB potentiel en moyenne.

La comparaison internationale distincte de chacune des trois catégories de dépenses constituant les coûts de production dans le « domaine public » est aussi affectée, principalement en raison de la différence de classification sectorielle des établissements de santé entre les pays. Néanmoins, les rémunérations et les achats de biens et services (pour lesquels les données par fonction sont disponibles) peuvent faire l'objet d'une comparaison hors fonction santé. Pour les rémunérations (en pourcentage du PIB) hors fonction santé, la Belgique se positionne en haut de l'échelle des pays de comparaison, à la troisième place, position entre autres influencée par ses cotisations imputées⁴⁵ qui sont plus importantes que dans les autres pays européens. A 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, autrement dit la branche d'activité « administration publique », qui constitue une activité qui relève dans sa (quasi-) totalité du secteur des administrations publiques. Celle-ci ne retient que les activités de production de type similaire : administration générale, services de prérogative publique, et sécurité sociale obligatoire. Elle exclut donc notamment l'activité d'enseignement et celle de santé.

En Belgique, l'emploi de la branche d'activité « administration publique » rapporté à la population totale atteint 4 pour 100 habitants, soit la proportion la plus élevée parmi les pays de comparaison : 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

⁴⁴ Par fonction selon la CFAP (classification fonctionnelle des administrations publiques) ou COFOG en anglais (Classification of the functions of Government). Les données pour la subdivision par fonction CFAP des coûts de production dans le « domaine public » sont approchées via le concept de dépenses de consommation finale du secteur des administrations publiques.

⁴⁵ Qui incorporent, au sein du secteur institutionnel des administrations publiques, principalement le paiement des pensions des anciens statutaires, en majorité celles des anciens enseignants.

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.

En ce qui concerne le ratio des rémunérations brutes par travailleur de la branche par rapport aux rémunérations brutes par travailleur de l'ensemble de l'économie, il est plus faible en Belgique (1,22) qu'en moyenne pour les pays de comparaison (1,29). La proportion de l'emploi des plus de 50 ans dans cette branche, moins élevée en Belgique (27,9 %) qu'en moyenne (30,4 %), contribue peut-être à cet écart.

Par ailleurs, on s'est efforcé d'isoler les services d'administration « pure » (à savoir, hors défense et ordre et sécurité publics) au sein de la branche d'activité "administration publique". En Belgique, les rémunérations des services d'administration « pure » (3,9 % du PIB) sont les plus élevées parmi les pays de comparaison (2,5 % du PIB en moyenne), en 2006. Cette position tout en haut de l'échelle s'explique par le nombre d'emplois étant donné que le niveau des salaires par travailleur dans la branche est moins haut en Belgique qu'en moyenne dans les pays de comparaison (cf. supra), et qu'ici, la position de la Belgique n'est pas influencée par le niveau de ses cotisations imputées. En outre, entre 1995 et 2006, seule la Belgique présente une hausse de ces rémunérations (de 0,3 point de pourcentage du PIB potentiel contre un recul de 0,3 point de pourcentage en moyenne). A noter, cependant, que les achats de biens et services (dans le cas des services d'administration « pure » comme dans les autres fonctions de la branche) 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 la branche d'activité « administration publique » soit influencé par la taille de la population du pays. En revanche, une corrélation positive semble se dessiner entre le degré de décentralisation du pays et l'importance des rémunérations (en pourcentage du PIB) dans le secteur des administrations publiques hors enseignement et santé. 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 central⁴⁶.

⁴⁶ Au sein de la branche d'activité "administration publique", le pouvoir central correspond pratiquement au pouvoir fédéral.

7. Annexes

7.1. Annexe 1 : Définition du secteur institutionnel des administrations publiques et de ses sous-secteurs, dans le SEC 95

S.13 Secteur institutionnel des administrations publiques

Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Les unités institutionnelles à classer dans le secteur S.13 sont les suivantes :

- les organismes administratifs publics (autres que les producteurs publics constitués en sociétés de capital ou dotés d'un statut qui leur confère la personnalité juridique ou encore classés dans les quasi-sociétés, lorsque ces producteurs relèvent des secteurs des sociétés financières ou non financières) qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands ;
- les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des autres producteurs non marchands contrôlés et majoritairement financés par des administrations publiques ;
- les fonds de pension autonomes lorsqu'ils remplissent les critères des administrations de sécurité sociale.

Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs :

- administration centrale (S.1311) ;
- administrations d'États fédérés (S.1312) ;
- administrations locales (S.1313) ;
- administrations de sécurité sociale (S.1314).

S.1311 Le sous-secteur de l'administration centrale

Le sous-secteur de l'administration centrale (S.1311) comprend tous les organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux dont la compétence s'étend normalement sur la totalité du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale de l'administration centrale. Font partie du sous-secteur S.1311 les institutions sans but lucratif qui sont contrôlées et majoritairement financées par l'administration centrale et dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire économique.

S.1312 Le sous-secteur des administrations d'États fédérés

Le sous-secteur des administrations d'États fédérés (S.1312) réunit les administrations qui, en qualité d'unités institutionnelles distinctes, exercent certaines fonctions d'administration à un niveau inférieur à celui de l'administration centrale et supérieur à celui des unités institutionnelles publiques locales, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations d'États fédérés. Font partie du sous-secteur S.1312 les institutions sans but lucratif qui sont contrôlées et majoritairement financées par les administrations d'États fédérés et dont la compétence s'étend au territoire économique du ressort de celles-ci.

S.1313 Le sous-secteur des administrations locales

Le sous-secteur des administrations locales (S.1313) rassemble toute les administrations publiques dont la compétence s'étend seulement sur une subdivision locale du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations locales.

S.1314 Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale

Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) réunit toutes les unités institutionnelles centrales, fédérées et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants :

- certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires ;
- indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Il convient de noter qu'il n'existe habituellement aucun lien direct entre le montant des cotisations sociales versées par un individu et les risques auxquels il est exposé.

Source : www.bnb.be

7.2. Annexe 2 : Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)

« La classification des fonctions des administrations publiques est une nomenclature employée pour identifier les objectifs socio-économiques des opérations courantes, des dépenses en capital et des acquisitions d'actifs financiers par des administrations publiques et leurs sous-secteurs »⁴⁷.

Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)

1. Services généraux des administrations publiques

- 1.1. Fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères
- 1.2. Aide économique extérieure
- 1.3. Services généraux
- 1.4. Recherche fondamentale
- 1.5. R & D concernant des services généraux des administrations publiques
- 1.6. Services généraux des administrations publiques n.c.a.
- 1.7. Opérations concernant la dette publique
- 1.8. Transferts de caractère général entre administrations publiques

2. Défense

- 2.1. Défense militaire
- 2.2. Défense civile
- 2.3. Aide militaire à des pays étrangers
- 2.4. R & D concernant la défense
- 2.5. Défense n.c.a.

3. Ordre et sécurité publics

- 3.1. Services de police
- 3.2. Services de protection civile
- 3.3. Tribunaux
- 3.4. Administration pénitentiaire
- 3.5. R & D concernant l'ordre et la sécurité publics
- 3.6. Ordre et sécurité publics n.c.a.

4. Affaires économiques

- 4.1. Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi
- 4.2. Agriculture, sylviculture, pêche et chasse
- 4.3. Combustibles et énergie
- 4.4. Industries extractives et manufacturières, construction
- 4.5. Transports
- 4.6. Communications
- 4.7. Autres branches d'activité
- 4.8. R & D concernant les affaires économiques
- 4.9. Affaires économiques n.c.a.

5. Protection de l'environnement

- 5.1. Gestion des déchets
- 5.2. Gestion des eaux usées
- 5.3. Lutte contre la pollution
- 5.4. Préservation de la diversité biologique et protection de la nature
- 5.5. R & D dans le domaine de la protection de l'environnement
- 5.6. Protection de l'environnement n.c.a.

⁴⁷ Source OCDE (2000), "Système de comptabilité nationale, 1993. Glossaire ».

Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais)

6. Logements et équipements collectifs

- 6.1. Logements
- 6.2. Équipements collectifs
- 6.3. Alimentation en eau
- 6.4. Éclairage public
- 6.5. R & D dans le domaine du logement et des équipements collectifs
- 6.6. Logement et équipements collectifs n.c.a.

7. Santé

- 7.1. Produits, appareils et matériels médicaux
- 7.2. Services ambulatoires
- 7.3. Services hospitaliers
- 7.4. Services de santé publique
- 7.5. R & D dans le domaine de la santé
- 7.6. Santé n.c.a.

8. Loisirs, culture et culte

- 8.1. Services récréatifs et sportifs
- 8.2. Services culturels
- 8.3. Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition
- 8.4. Culte et autres services communautaires
- 8.5. R & D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte
- 8.6. Loisirs, culture et culte n.c.a.

9. Enseignement

- 9.1. Enseignement préélémentaire et primaire
- 9.2. Enseignement secondaire
- 9.3. Enseignement postsecondaire non supérieur
- 9.4. Enseignement supérieur
- 9.5. Enseignement non défini par niveau
- 9.6. Services annexes à l'enseignement
- 9.7. R & D dans le domaine de l'enseignement
- 9.8. Enseignement n.c.a.

10. Protection sociale

- 10.1. Maladie et invalidité
 - 10.2. Vieillesse
 - 10.3. Survivants
 - 10.4. Famille et enfants
 - 10.5. Chômage
 - 10.6. Logement
 - 10.7. Exclusion sociale n.c.a.
 - 10.8. R & D dans le domaine de la protection sociale
 - 10.9. Protection sociale n.c.a.
-

Source : <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccoun>

7.3. Annexe 3 : NACE-BEL 2003, nomenclature de la branche d'activité "administration publique" (section L)

Code	Intitulé
75	Administration publique
75.1	Administration générale, économique et sociale
75.11	Administration publique générale
75.111	Administration centrale
75.112	Administration communautaire et régionale
75.113	Administration provinciale
75.114	Administration communale, à l'exclusion des C.P.A.S.
75.115	C.P.A.S.
75.116	Intercommunales à vocation générale
75.12	Activités d'organismes publics relatives aux soins de santé, à l'environnement, à l'enseignement, à la culture et aux autres matières sociales
75.13	Activités d'organismes publics relatives aux matières économiques
75.14	Activités de soutien aux administrations
75.2	Services de prérogative publique
75.21	Affaires étrangères
75.22	Défense
75.23	Justice
75.231	Tribunaux
75.232	Prisons et institutions assimilées
75.233	Autres activités relatives à la justice
75.24	Sécurité publique
75.241	Services de la sûreté
75.244	Police fédérale
75.245	Police locale
75.25	Pompiers et protection civile
75.3	Sécurité sociale obligatoire
75.30	Sécurité sociale obligatoire
75.301	Sécurité sociale obligatoire, à l'exclusion des mutuelles
75.302	Mutuelles et caisses d'assurance soins
75.303	Autres organismes de sécurité sociale

Source : Service public fédéral (SPF) 'Economie, PME, classes moyennes et énergie' (2003), « NACE-BEL 2003. Nomenclatures d'activités économiques avec notes explicatives ».

8. Références

Alfonso A., Schuknecht L., and Tanzi V. (juillet 2003), "Public sector efficiency, an international comparison", working paper n° 242, European Central Bank.

Banque Nationale de Belgique, www.bnb.be

Base Documentaire Générale (2008), « Rapport annuel 2007 », Service public fédéral (SPF) 'Budget et Contrôle de la Gestion'.

Bresseleers V., Hendrickx K., Hertveldt B., Van den Cruyce B., Wera J. (février 2007), "Kwalitatieve werkgelegenheidsdata voor België, een SAM-aanpak voor de periode 1999-2005", Working Paper 2-07, Bureau fédéral du Plan.

Bureau fédéral du Plan, www.plan.be

Centre d'analyse stratégique (avril 2008), "Analyse. Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ? », Note de veille n°96, Département Affaires économiques et Financières, France.

Conseil Supérieur des Finances (novembre 2008), « Avis relatif au transfert aux pouvoirs locaux des impôts perçus par le Pouvoir fédéral », Section "Fiscalité et Parafiscalité".

Eugène B. (septembre 2008), "The efficiency frontier as method for gauging the performance of public expenditure : a Belgian case study", Working paper n°138, Banque Nationale de Belgique.

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Eurostat, Commission européenne (2002), « Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique. Méthodes et nomenclatures », Communautés européennes.

Eurostat (1996), « Système européen des comptes. SEC 1995 », Communautés européennes.

Institut des Comptes nationaux (septembre 2008), « Comptes nationaux. Comptes des administrations publiques 2007 », Banque Nationale de Belgique.

Institut des Comptes nationaux (octobre 2008), « Comptes nationaux. Comptes détaillés et tableaux 1998-2007 », Banque Nationale de Belgique.

OCDE (avril 2008), « L'emploi du secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public », GOV/PGC/PEM(2008)1.

OCDE (2007), « Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Belgique : Administration fédérale, Administration flamande, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne ».

OCDE (2000), « Système de comptabilité nationale, 1993. Glossaire »

OCDE, <http://stats.oecd.org>

Service public fédéral (SPF) 'Economie, PME, classes moyennes et énergie' (2003), « NACE-BEL 2003. Nomenclatures d'activités économiques avec notes explicatives ».

Service public fédéral (SPF) 'Personnel et organisation', www.pdata.be

Sociaal en Cultureel Planbureau (septembre 2004), « Prestaties van de publieke sector : een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie, en openbaar bestuur », Den Haag, Pays-Bas.