

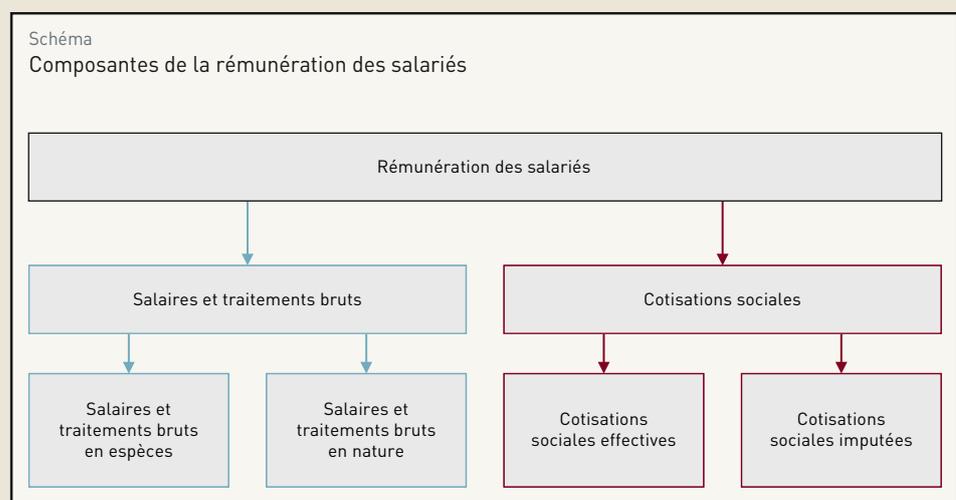
Encadré 3 :

LA MASSE SALARIALE DU SECTEUR PUBLIC

De par son poids et sa dynamique, la masse salariale du secteur public occupe une place majeure dans les dépenses publiques. Cet encadré présente son évolution passée et projetée, telle que contenue dans le projet de budget 2020 et le projet de programmation pluriannuelle 2019-2023. Notre analyse mettra également en évidence les difficultés de définition et de délimitation de la notion de secteur public.

1. DÉFINITIONS ET CONCEPTS DE BASE

La masse salariale, ou *rémunération des salariés*, se définit comme « le total des rémunérations en espèces ou en nature que versent les employeurs à leurs salariés en paiement du travail accompli par ces derniers au cours de la période de référence des comptes »²²². Elle se compose des salaires et traitements bruts (en espèces et en nature) et des cotisations sociales à charge des employeurs.



Les *salaires et traitements bruts en espèces* incluent les salaires de base payables à intervalles réguliers (y compris pour les jours de congé et jours fériés payés), les primes et gratifications occasionnelles, les majorations (pour heures supplémentaires par exemple) et le treizième mois²²³.

Les *salaires et traitements bruts en nature* incluent « les biens, services ou autres avantages fournis gratuitement ou à prix réduit par les employeurs à leurs salariés » et qui constituent, *de facto*, un revenu supplémentaire. Cette rubrique inclut par exemple les chèques-repas, les équipements sportifs ou récréatifs mis à disposition des salariés et de leurs familles, les crèches d'entreprise etc.

Les *cotisations sociales effectives à la charge des employeurs* incluent les versements de ces derniers « au profit de leurs salariés aux organismes assureurs » (administrations de sécurité sociale et régimes privés avec constitutions de réserves). Ces versements couvrent les contributions légales, conventionnelles, contractuelles et volontaires.

Finalement, les *cotisations sociales imputées à la charge des employeurs* représentent « la contrepartie des prestations sociales fournies directement par les employeurs sans qu'il y ait, à cet effet, recours à une société d'assurance ou à un fonds de pension autonome ou constitution d'un fonds spécifique ou d'une réserve distincte ». Cette rubrique inclut par

222 Voir le Règlement (UE) N° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, pp. 121-126.

223 Les salaires et traitements bruts en espèces incluent également les cotisations sociales, impôts sur le revenu (ou autres) à charge du salarié, même lorsque ces éléments sont retenus à la source par l'employeur et versés directement pour le compte du salarié aux administrations de sécurité sociale, aux autorités fiscales ou autres.

exemple les montants que les employeurs continuent de verser temporairement à leurs salariés en cas de maladie, maternité ou licenciement.

De manière générale, l'évolution des dépenses publiques au titre de la rémunération des salariés est principalement conditionnée par la variation des effectifs publics, l'échelle mobile des salaires, le glissement des carrières (promotions, biennales, etc.) et les accords salariaux.

2. DÉLIMITATION DU SECTEUR PUBLIC ET ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

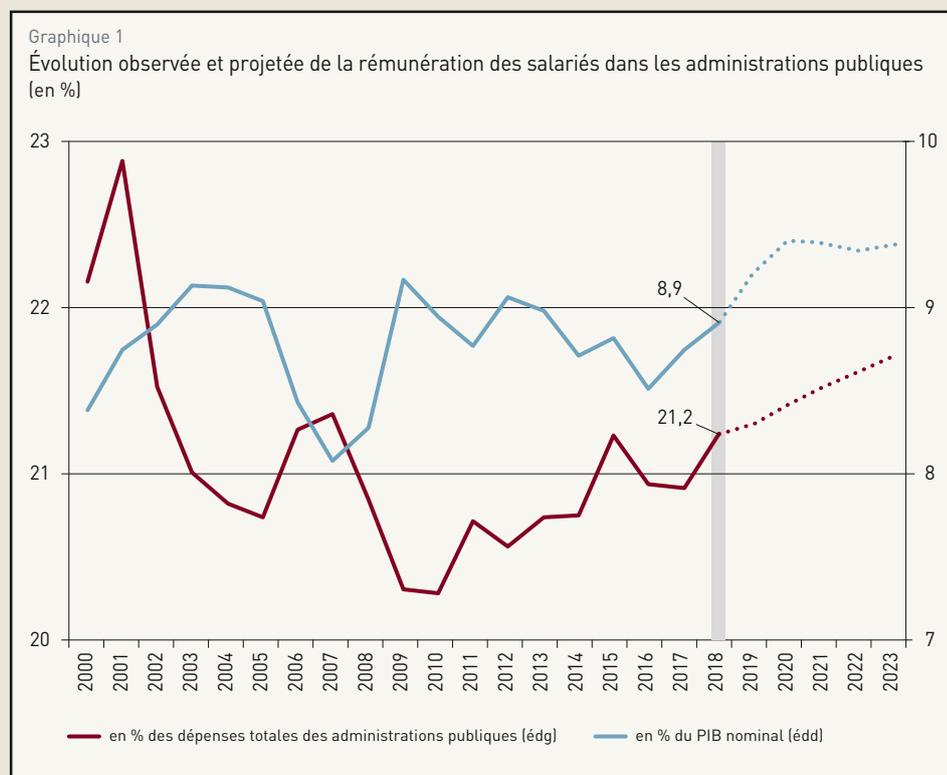
L'analyse des rémunérations dans le secteur public n'est pas chose aisée dans la mesure où il n'existe pas de définition précise et unique de la notion de secteur public, elle-même conditionnée par la disponibilité de données statistiques. Dans les sous-sections ci-après, nous analyserons la masse salariale du secteur public sur base des deux définitions les plus communément utilisées dans la littérature économique.

2.1 Secteur des « administrations publiques » selon les normes SEC2010

Selon l'approche sectorielle et conformément aux règles du système européen des comptes (SEC2010), le secteur des administrations publiques comprend « toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont les ressources proviennent de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, ainsi que les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale »²²⁴. Les administrations publiques incluent l'administration centrale, les administrations communales et les administrations de sécurité sociale. À

celles-ci s'ajoutent les unités institutionnelles dont la production est (essentiellement) non marchande et qui sont contrôlées par une administration publique²²⁵.

Dans les documents budgétaires, la masse salariale du secteur public est présentée d'après les normes comptables européennes SEC2010. En 2018, les dépenses au titre de la rémunération des salariés se sont établies à 5 352 millions d'euros, soit



Remarques : les données relatives aux années 2019 à 2023 constituent des prévisions (telles qu'inclues dans les documents budgétaires).

Sources : STATEC, projet de budget 2020, programmation pluriannuelle 2019-2023, calculs BCL

224 Voir <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>.

225 Voir pour plus de détails, le point « 2.2.1) La délimitation du secteur des administrations publiques » dans le projet de programmation pluriannuelle 2019-2023.

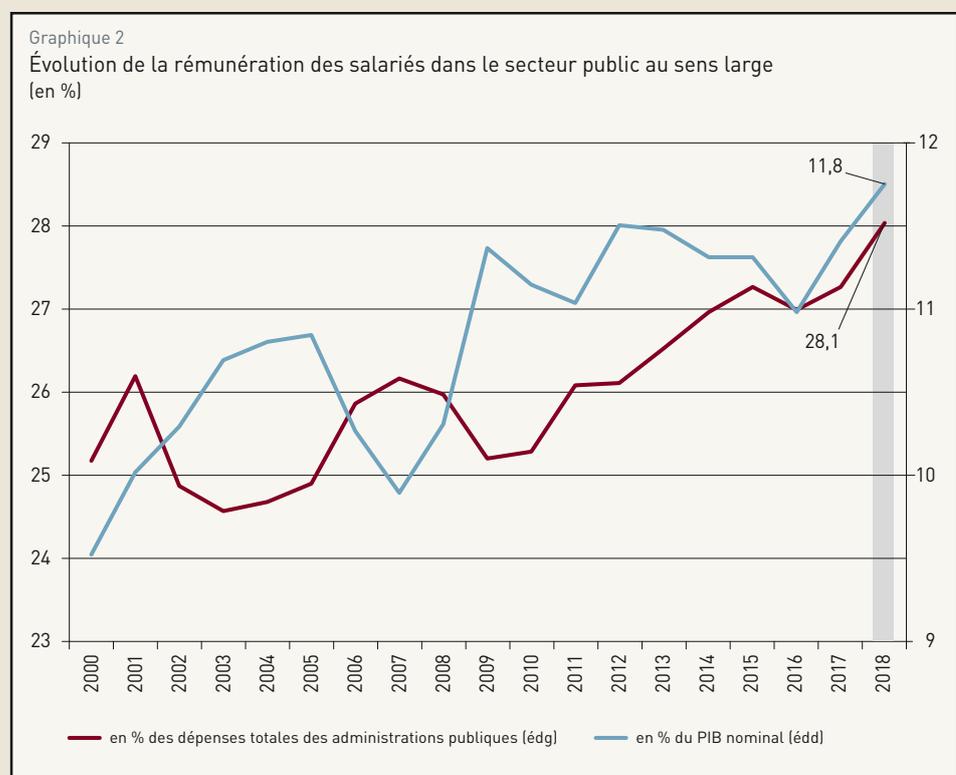
l'équivalent de 18 % de la masse salariale totale de l'économie, 8,9 % du PIB et 21,2 % des dépenses totales des administrations publiques prises dans leur ensemble. Selon projet de budget pour l'année 2020, la rémunération des salariés s'inscrirait à 6 144 millions d'euros en 2020 pour les administrations publiques. Par la suite, la part de la rémunération des salariés dans les dépenses des administrations publiques augmenterait graduellement jusqu'à atteindre 21,7 % en 2023 (soit un niveau supérieur à la moyenne historique de 21,1 % observée sur la période 2000-2018).

Bien qu'importants, ces chiffres ne donnent qu'une vision partielle du poids (effectif) de la masse salariale du secteur public dans les dépenses publiques et le PIB. En effet, à titre d'illustration, les frais de personnel des hôpitaux publics, qui sont principalement financés par des contributions sociales à la Caisse Nationale de Santé (CNS), ne sont (*a priori*) pas inclus dans les données relatives aux administrations publiques. Lors d'une récente évaluation de la qualité des statistiques de finances publiques, Eurostat a précisément recommandé au Luxembourg de reclasser les hôpitaux du secteur des sociétés non-financières vers le secteur des administrations publiques et, pour certains hôpitaux, vers le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages²²⁶. Cette reclassification devrait, vraisemblablement, avoir un impact (à la hausse) sur le niveau des dépenses des administrations publiques au titre de la rémunération des salariés. Sur base des données dont dispose la BCL, il semblerait que cette reclassification n'ait cependant pas encore été implémentée.

2.2 Secteur public au sens large selon la comptabilité nationale

L'approche par branches d'activité permet partiellement de remédier à cet inconvénient. Dans de nombreuses études, les branches d'activité « Administration publique » (O), « Enseignement » (P) et « Santé humaine et action sociale » (Q) sont considérées comme étant une bonne approximation du secteur public²²⁷. Certaines analyses prennent également en compte les « Arts, spectacles et activités récréatives » (R) et les « Autres activités de services » (S), qui incluent par exemple la gestion de bibliothèques et musées ou encore les activités des organisations associatives (etc.).

Sur base des données de comptabilité nationale, en 2018, la masse salariale dans le secteur public élargi (branches O-P-Q) se serait élevée à 7067 millions d'euros, soit l'équivalent de 23,7 % de la masse salariale totale de l'économie, 11,8 % du PIB et 28,1 % des



Sources : STATEC, calculs BCL

226 Voir STATEC (2019), Rapport d'activité 2018, page 19.

227 Ces branches sont classées selon la Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne (NACE Rév. 2).

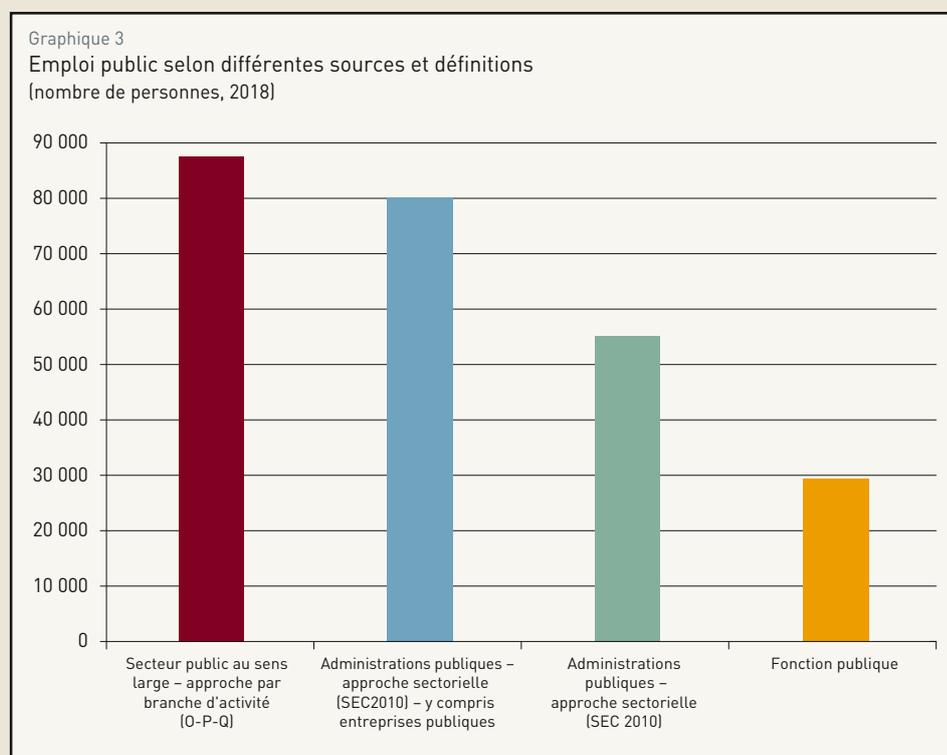
dépenses des administrations publiques. Le niveau serait donc de 32 % plus élevé par comparaison avec la masse salariale des administrations publiques.

L'approche par branches d'activité témoigne donc d'un poids de la masse salariale publique relativement plus important que celui dégagé par l'approche sectorielle. Ce constat doit cependant être quelque peu nuancé dans la mesure où l'approximation du secteur public demeure imparfaite.

- D'un côté, l'étendue du secteur public est susceptible d'être surévaluée. En effet, les branches de l'éducation et en particulier celles de la santé incluent aussi des établissements privés, qui par définition, ne doivent pas être inclus dans le secteur public. La branche « santé humaine et action sociale » (Q) est composée du sous-secteur « Activités pour la santé humaine » (86), qui inclut entre autres les hôpitaux (publics) mais aussi des cabinets médicaux privés, ainsi que des branches « Hébergement médico-social et social (87) et « Action sociale sans hébergement » (88), qui comprennent par exemple les résidences pour personnes âgées et les activités de garderies périscolaires.
- Dans le même temps, l'étendue du secteur public est susceptible d'être sous-évaluée dans la mesure où certaines entités publiques sont classées sous d'autres branches d'activité. Il s'agit par exemple des chemins de fer luxembourgeois qui sont classés sous « Transports et entreposage » (H) en comptabilité nationale (mais sont inclus dans les administrations publiques au sens SEC2010)²²⁸.

3. DÉLIMITATION DU SECTEUR PUBLIC SUR BASE DES DONNÉES RELATIVES À L'EMPLOI

L'analyse ci-avant témoigne des difficultés de délimitation du secteur public et des différences qui en découlent, en termes de dépenses publiques au titre de la rémunération des salariés. Une analyse du nombre d'effectifs permet de mieux visualiser ces différences.



Sources : Eurostat, OIT, STATEC, Ministère de la Fonction publique (« Chiffres clés de l'emploi dans la Fonction publique de l'État », octobre 2019), calculs BCL

228 Selon les plus récentes données disponibles, qui font cependant référence à l'année 2009, l'emploi du secteur public (administrations publiques (au sens du SEC2010) et entreprises publiques) se décomposerait comme suit : 75 % dans les branches d'activité O-P-Q, 13 % dans le secteur des transports et de la communication et le reste dans les autres branches.

Sur base de l'approche par branches d'activité, l'emploi dans le secteur public se serait établi à 86 400 personnes en 2018, ce qui représenterait 20,5 % de l'emploi salarié total au Luxembourg.

Suivant l'approche sectorielle, établie selon les normes SEC et sur laquelle se basent les documents budgétaires, l'emploi dans les administrations publiques se serait élevé à 54 900 personnes en 2018, soit 13 % de l'emploi total.

Cependant, une mesure plus exhaustive de l'emploi dans le secteur public, requerrait d'y ajouter les effectifs employés dans des entreprises publiques. Sur base de données publiées par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), en 2018, l'emploi public s'élèverait, dès lors, à près de 80 000 unités, portant le poids du secteur public dans l'emploi total à 18,9 %²²⁹.

Finalement, dans un souci d'exhaustivité, il convient de mentionner le nombre d'agents de la « fonction publique » qui est un concept bien plus restreint. La fonction publique fait référence à l'administration gouvernementale et aux services généraux de l'administration et inclut les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'État²³⁰. Le nombre d'agents de la fonction publique s'est établi à 28 330 à la fin de l'année 2018, soit l'équivalent de 6,9 % de l'emploi salarié total.

4. ELÉMENTS ADDITIONNELS

L'analyse ci-dessus met en exergue les difficultés de définition et de délimitation du secteur public. Selon la définition et la source statistique utilisées, le poids de l'emploi public dans l'emploi total peut varier de 6,9 % à 20,5 % et celui de la masse salariale de 21,2 % à 28,1 % des dépenses totales des administrations publiques²³¹.

Dans une optique de finances publiques, la délimitation du secteur public (et de la masse salariale publique) ne saurait cependant s'arrêter là. En effet, on pourrait s'interroger sur le caractère opportun d'ajouter à la masse salariale au sens restreint du terme, d'autres types de rémunérations que l'État verse et qui pourraient s'apparenter à un coût « salarial ». Il s'agirait par exemple des indemnités de congé parental ou des dépenses au titre des mesures de soutien à l'emploi (y compris les salaires de compensation en cas de chômage partiel).

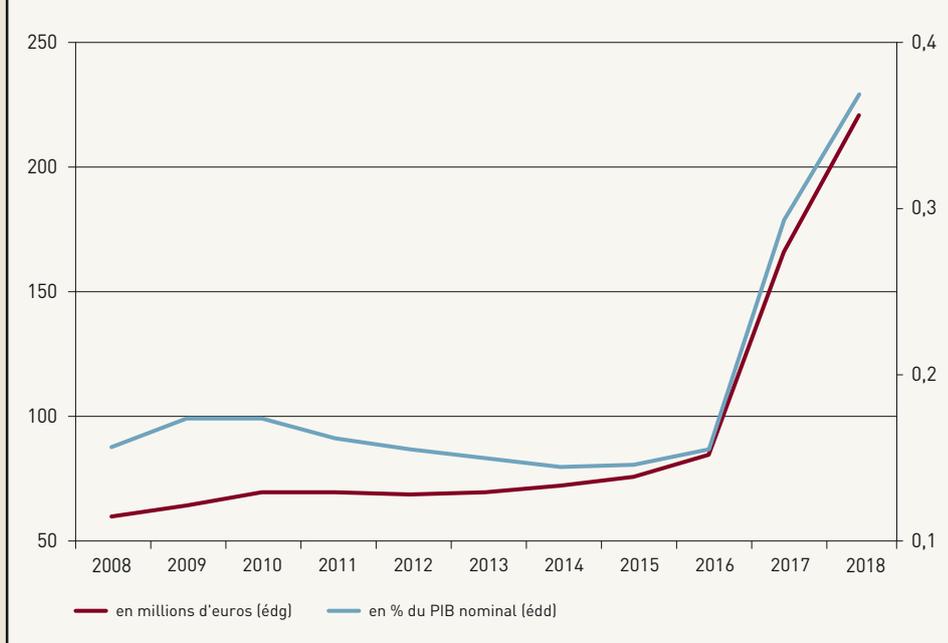
229 Les données publiques par l'OIT ne font référence qu'au nombre d'effectifs dans les entreprises publiques et n'incluent aucune information sur les rémunérations y afférentes. Par ailleurs, les informations publiées ne nous permettent pas d'identifier les entreprises publiques concernées.

230 Le nombre d'agents au service de l'État, c'est-à-dire de la fonction publique au sens restreint, est passé de 26 662 en 2010 à 26 883 en 2013, avant de diminuer à 26 758 à la fin de l'année 2016. Les annonces faites par le gouvernement, dans le cadre des lois budgétaires d'augmenter considérablement les effectifs dans la fonction publique au sens restreint tranchaient, jusqu'à cette date, nettement avec la tendance qui a pu y être observée. En 2017 et 2018, en revanche, le nombre d'agents au service de l'État s'est de nouveau inscrit en hausse pour s'établir à 28 330 fin 2018, soit 1 572 personnes (ou 5,9 %) de plus qu'en 2016. Pour 2020, le projet de budget prévoit 1 800 postes supplémentaires, un nombre très élevé au regard de l'évolution de l'emploi observée sur la période la plus récente. La prudence reste ainsi de mise quant à l'évolution effective future de l'emploi dans le secteur public. En effet, ce renforcement de personnel en 2020 ferait suite à une création nette d'emploi déjà élevée en 2017 et 2018 (et les 950 postes supplémentaires déjà projetés pour 2019). De même, il convient de rappeler qu'il s'agit ici de postes à créer en sus des recrutements à effectuer en remplacement de postes devenus vacants, le tout dans un contexte de difficultés de recrutement particulièrement aiguës dans certaines administrations. Pour une analyse détaillée, voir l'encadré 1 « L'emploi dans la fonction publique » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018 (Bulletin BCL 2017/3, pp. 181-185).

L'article budgétaire 08.0.11.310 tient compte des « dépenses supplémentaires résultant ou pouvant résulter de nouvelles mesures légales, réglementaires et contractuelles... ». Dans le projet de budget 2020, cet article prévoit une dépense supplémentaire de 105 millions d'euros pour l'année 2020 (après une dépense de 96 millions inscrite au budget 2019).

231 Si la rémunération des salariés est effectivement plus importante que celle que les normes SEC2010 ne le laissent présager, cela pourrait aussi avoir un impact sur le solde budgétaire.

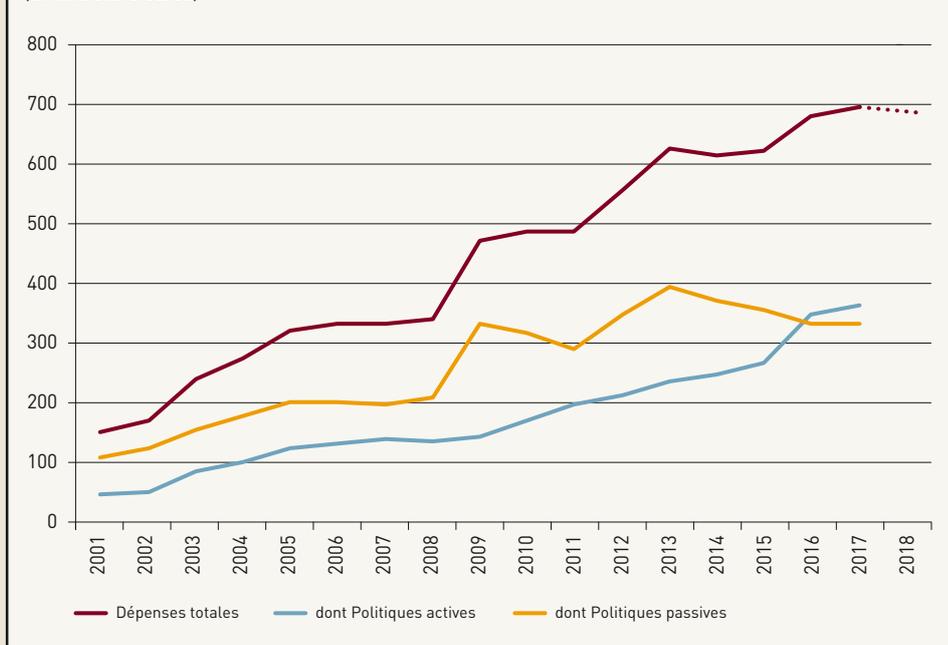
Graphique 4
Dépenses pour indemnités de congé parental
(en millions d'euros et en % du PIB)



Sources : Rapports d'activité du Ministère de la famille et de l'intégration, STATEC, calculs BCL

- Les dépenses pour indemnités de congé parental ne constituent pas une rémunération des salariés au sens du SEC2010, mais elles sont une prestation familiale en espèces versée par la Sécurité sociale. Ces dépenses se sont établies à 221 millions d'euros en 2018, soit à près de 0,4 % du PIB. Ces dépenses ont fortement augmenté au cours des années 2017 et 2018 suite à la réforme du congé parental (qui a flexibilisé ses modalités et a augmenté l'indemnité y afférente). Le nombre de bénéficiaires du congé parental n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, passant de 1 060 personnes en 1999 à 2 766 en 2016 et à 4 549 en 2018.

Graphique 5
Dépenses relatives aux politiques du marché du travail
(en millions d'euros)



Sources : Commission européenne (DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Base de données « Politiques du marché du travail »), Rapport d'activité 2018 du Ministère du travail, calculs BCL

- Les politiques de l'emploi représentent l'ensemble des mesures mises en œuvre par les autorités publiques dans le but d'accroître l'emploi et de réduire le chômage ou l'inactivité. Ces mesures de soutien à l'emploi entraînent des dépenses sous la forme d'un versement direct (allocations de chômage, salaire en cas de création directe d'un emploi public, etc.) ou d'un manque à gagner (réduction d'impôts, de cotisations sociales ou d'autres charges normalement dues). Les dépenses en matière de politiques du marché du travail (hors dépenses administratives) ne constituent pas une rémunération des salariés,

mais elles sont réparties sur d'autres postes des dépenses des administrations publiques, à savoir les transferts sociaux en espèces.

Ces dépenses se sont établies à 688 millions d'euros en 2018 (après un montant de 695 millions d'euros l'année précédente), soit l'équivalent de 1,1 % du PIB. Les dépenses du Fonds pour l'emploi sont principalement financées via l'impôt de solidarité dont le produit s'est inscrit en forte hausse au cours des dernières années, passant de 122 millions d'euros en 2008 à 555 millions en 2018.

Selon les plus récentes données disponibles, en 2017, ces dépenses se sont réparties en 48 % pour les mesures dites « passives », destinées au soutien du revenu en cas de perte d'emploi ou au financement des préretraites et en 52 % pour les mesures « actives »²³², censées augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi.

En 2017, les dépenses en faveur des politiques actives du marché du travail se sont élevées à 362 millions d'euros. Une ventilation plus fine révèle que 61 % de ces dépenses (soit 219 millions d'euros) ont porté sur des mesures d'incitation à l'emploi, dont notamment 29 % (96 millions d'euros) au titre des indemnités compensatoires (pour salariés reclassés), 12 % (44 millions d'euros) pour l'aide au réemploi, 10 % (37 millions d'euros) destinées aux salariés handicapés et 8 % (30 millions d'euros) concernent l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée (voir le graphique 6). Par ailleurs, 29 % des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail (soit l'équivalent de 105 millions d'euros) ont porté sur des mesures de formation professionnelle, principalement sous la forme d'initiatives sociales en faveur de l'emploi et les 10 % restants ont financé des créations directes d'emplois²³³.

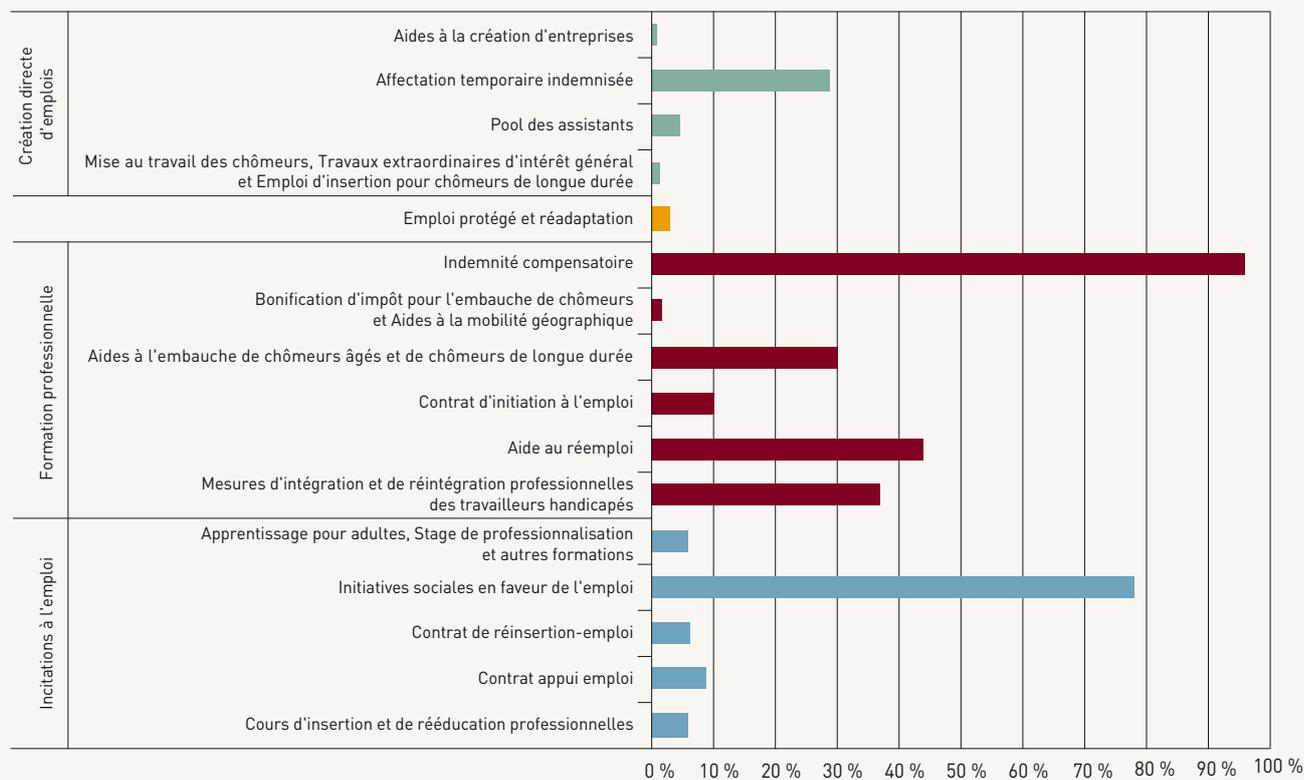
232 Cette décomposition se base sur les données telles que publiées par la Commission européenne. Dans son rapport d'activité annuel, le Ministère du travail publie une ventilation des dépenses du Fonds pour l'emploi. D'après les plus récentes données disponibles, en 2018, le Fonds pour l'emploi a dépensé 688 millions d'euros, dont 41 % concernaient des indemnités de chômage, 41 % des actions en faveur de l'emploi (hors stages professionnels et préretraites), 11 % étaient liés au financement de préretraites, 4 % aux formations et stages de réinsertion professionnelle et 3 % concernaient des mesures spéciales pour jeunes chômeurs. Cette répartition diffère de celle faite par la Commission européenne. Par souci de transparence et de cohérence par rapport aux données historiques, nous préférons donc baser notre analyse sur la ventilation telle que publiée par la Commission européenne pour l'année 2017. Quoiqu'il en soit, la répartition des dépenses par types de mesures ne devrait pas fondamentalement changer d'une année à l'autre.

233 Cette rubrique comprend notamment les affectations temporaires indemnisées auprès de l'État, de communes, de syndicats communaux, d'établissements publics, de fondations ou d'entreprises du secteur privé touchées par un plan de maintien de l'emploi.

Graphique 6

Dépenses relatives aux politiques actives du marché du travail : ventilation par type de mesures

(en millions d'euros, 2017)



Sources : Commission Européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Base de données « Politiques du marché du travail »), calculs BCL

Il convient de rappeler qu'une personne bénéficiant d'une mesure de soutien à l'emploi n'est pas considérée comme chômeur « au sens strict », bien qu'elle soit inscrite en tant que demandeur d'emploi auprès de l'ADEM. Les participants aux politiques actives du marché du travail sont enregistrés dans l'emploi et certains sont même comptabilisés dans l'emploi public dans la mesure où certaines mesures constituent une création directe d'emploi dans le secteur public²³⁴. En 2018, près de 4 800 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'une mesure en faveur de l'emploi.

5. CONCLUSION

Cet encadré a mis en évidence les difficultés de définition et de délimitation du secteur public. La masse salariale, définie selon les normes comptables européennes SEC2010, est un concept assez restreint. La prise en compte de définitions alternatives résulterait en un poids du secteur public dans l'économie bien plus important. Par ailleurs, diverses dépenses publiques (dont le montant n'est pas négligeable) constituent une certaine forme de rémunération des salariés. À titre d'exemple, si l'on comptabilisait les dépenses pour indemnités de congé parental et les dépenses du Fonds pour l'emploi relatives aux politiques actives du marché du travail comme rémunération des salariés, alors la part de la masse salariale, qui s'est établie à 21,2 % des dépenses totales des administrations publiques en 2018 (secteur public selon la définition du SEC2010), augmenterait à 23,6 %.

²³⁴ Il s'agit par exemple des bénéficiaires d'un « contrat d'appui-emploi » auprès de l'État, d'une commune, d'un établissement d'utilité publique ou d'une association sans but lucratif. Malheureusement, la BCL ne dispose pas de données sur le nombre total de mesures enregistrées dans l'emploi public.