

EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC

par

Claude Jeanrenaud

Université de Neuchâtel

et

Centre d'études en économie du secteur public

BENEFRI

Octobre 2004

Sur mandat de la Commission pour les questions conjoncturelles
dans le cadre de son Rapport annuel 2004

EVOLUTION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC

Il n'existe pas d'enquête spécifique sur l'emploi dans le secteur public. Les seules données disponibles proviennent du recensement fédéral des entreprises. Jusqu'en 1985, un recensement des entreprises était réalisé tous les dix ans. Depuis 1991, les enquêtes sont menées à intervalles de trois ou quatre ans. L'identification des emplois publics exige des critères clairs et uniformes pour délimiter les secteurs. Ceux-ci permettent de savoir si une unité doit être attribuée au secteur des administrations ou à celui des entreprises. De même, la limite entre une entreprise privée et une entreprise publique doit être fixée avec précision. Or, ce n'est que depuis 1998 que des règles de sectorisation comparable à celles de la comptabilité nationale sont utilisées dans le recensement des entreprises.

1. Délimitation des emplois publics

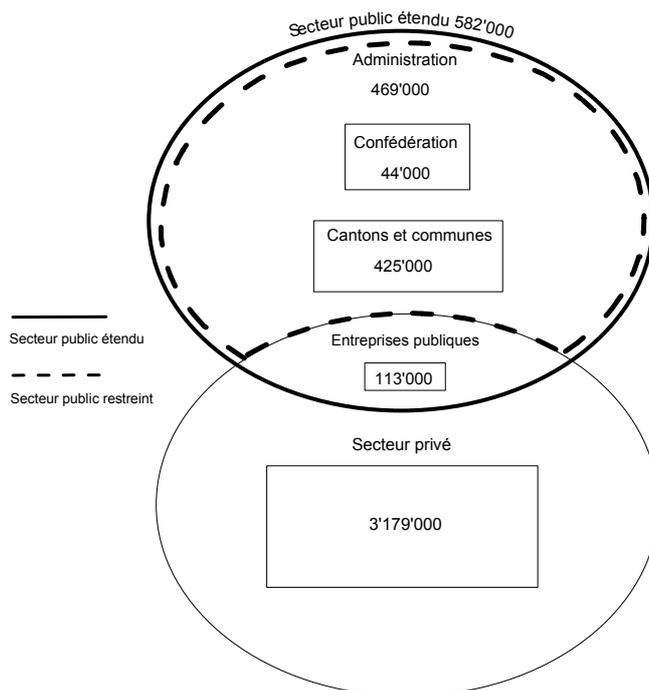
Les administrations publiques forment le *secteur public restreint*. Celui-ci comprend toutes les unités institutionnelles qui fournissent des prestations non marchandes à la collectivité, ainsi que les corporations de droit public qui proposent des services gratuits ou à un prix sans rapport avec les coûts de production. En principe, le produit des ventes devrait couvrir moins de la moitié des coûts de production pour que l'unité soit rattachée à l'administration. Ainsi, les emplois d'un hôpital sont enregistrés sous « administration publique » si les prestations facturées ne dépassent pas le 50% des coûts. Certains hôpitaux sont donc enregistrés sous « entreprises publiques », d'autres sous « administration publique ».

Le *secteur public étendu* comprend les administrations et les entreprises publiques, soit celles qui couvrent plus de 50% de leurs coûts de production par la vente de services et qui sont contrôlées par l'Etat¹. Les compagnies de transport, les banques cantonales, les entreprises électriques, les services industriels, les stations d'incinération et de traitement des déchets sont des entreprises publiques si elles sont contrôlées par l'Etat et si le critère de 50% est satisfait. Toutefois, les petites entreprises avec un nombre limité d'emplois – services industriels par exemple – dans les communes de moins de 10'000 habitants sont attribuées par convention au secteur administratif. Le recensement des entreprises a introduit un critère supplémentaire : si l'unité est une société anonyme, elle est considérée comme entreprise privée. Les entreprises de transport, les banques cantonales, les centres de traitement des déchets qui ont le statut de société anonyme font donc partie du secteur privé au sens du recensement².

¹ Jusqu'en 1995, la notion d'entreprise publique n'était pas utilisée dans le recensement des entreprises. Les unités institutionnelles rattachées au secteur public étaient soit des administrations publiques soit des établissements. La notion d'établissement est plus large que celle d'entreprise, puisqu'elle comprend par exemple les hautes écoles et les hôpitaux. Dans les pages qui suivent, et pour la période 1975-1995, les établissements ont été assimilés à des entreprises publiques. La série des emplois du secteur public étendu subit moins l'influence de ces changements de pratiques. Elle est donc plus significative.

² Le fait que la Banque nationale soit attribuée au secteur privé surprend, même si cela est conforme aux critères de sectorisation.

Figure 1 : Emplois dans le secteur public



Source : Recensement fédéral des entreprises 2001, Conseil des écoles polytechniques.

Aux changements de nomenclature vient s'ajouter le fait que des unités ont changé de statut et donc de secteur institutionnel. Par exemple, les Ateliers militaires (administration) ont fait place à RUAG (entreprise publique) en 1998. La même année, la Poste (entreprise publique) et Swisscom (entreprise privée) ont pris la place des PTT. Plusieurs banques cantonales, qui étaient jusqu'en 1995 des établissements publics, sont aujourd'hui classées sous « entreprises privées ». Ces modifications, qui portent sur plusieurs dizaines de milliers d'emplois, traduisent parfois un changement de la nature économique de l'entreprise (cas de Swisscom par exemple), parfois elles sont simplement la conséquence de l'évolution des pratiques de la statistique officielle (entreprises de transports urbains considérées comme des entreprises privées, par exemple).

Tous ces changements ne facilitent pas la lecture des séries historiques. Les critères utilisés aujourd'hui conduisent à attribuer au secteur des entreprises privées des unités qui auparavant étaient attribuées au secteur des administrations publiques ou des établissements publics. Ces changements dans les pratiques de sectorisation ont pour conséquence de faire apparaître la croissance du secteur public plus faible qu'elle ne l'a été dans la réalité.

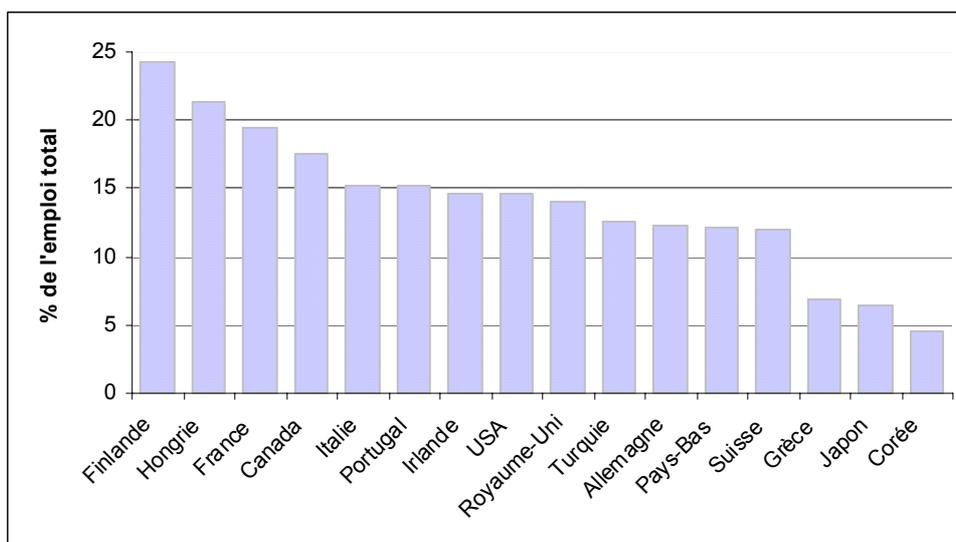
2. Quote-part des emplois dans le secteur public restreint

Pour mesurer l'emprise de l'Etat sur l'économie d'un pays, la quote-part de l'emploi est une grandeur plus facile à interpréter que la quote-part des dépenses de l'Etat, car son calcul fait

intervenir deux grandeurs homogènes³. La quote-part de l'emploi public s'obtient en divisant les postes de travail dans les administrations publiques par l'emploi total dans l'économie du pays. Une augmentation de la quote-part révèle une emprise accrue des administrations publiques sur le marché du travail et un recul relatif des ressources en main-d'œuvre à disposition du secteur privé.

Avec une quote-part d'emploi dans les administrations de 12,5 %, la Suisse occupe une position plutôt favorable, comparable à celle des Pays-Bas et de l'Allemagne. Parmi les pays de l'OCDE pour lesquels il existe des données, seul le Japon, la Corée et la Grèce enregistrent des valeurs significativement plus faibles (OCDE 2001).

Figure 2 : Comparaisons internationales des quotes-parts des emplois dans les administrations publiques(1999)



Finlande, Grèce, Irlande, Corée, Portugal et Turquie 1998; Suisse et France 2001; Japon 1995. Autres pays 1999.
Sources : OCDE (2001), OCDE (1997), Recensement fédéral des entreprises 2001, Observatoire de l'emploi public (2003).

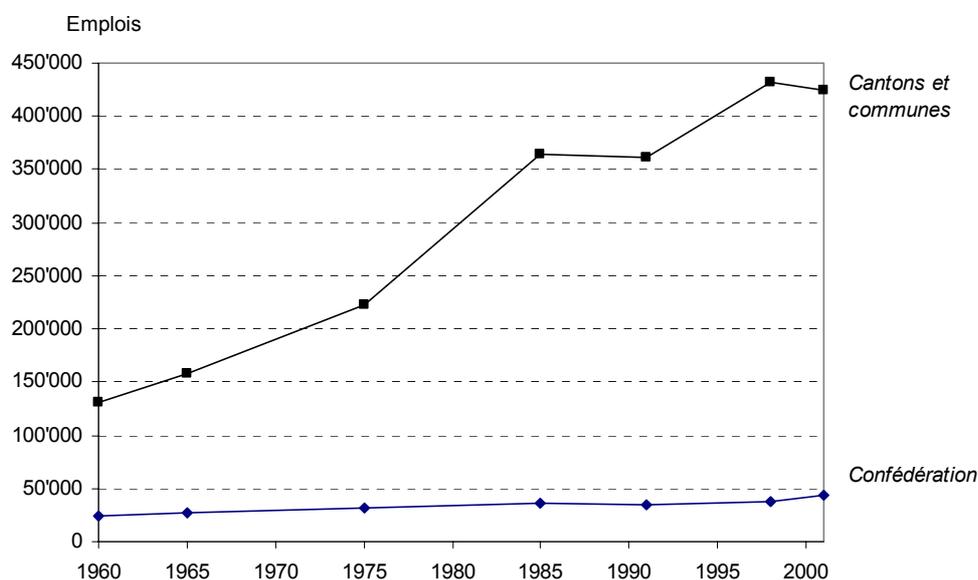
3. Evolution des emplois dans le secteur public restreint

De 1960 à 2001, les emplois dans les administrations publiques ont été multipliés par 1,9 pour la Confédération et par 3,3 pour les cantons et les communes. Il faut rappeler que la Confédération a d'abord une fonction de redistribution des ressources financières, en particulier vers les cantons. Les transferts forment la part la plus importante de son budget – plus de 60% des charges – et c'est précisément ce type de dépenses qui a connu la croissance la plus rapide au niveau fédéral (Tab. 3). Dans les cantons et les communes, les dépenses de

³ La quote-part des dépenses – ou quote-part d'Etat – ne renseigne pas sur le partage des ressources entre les administrations publiques (ou le secteur public étendu) et l'économie privée, puisque le numérateur (dépenses) comprend les transferts qui ne sont pas inclus dans le dénominateur (PIB). En théorie, la quote-part des dépenses de l'Etat pourrait excéder 100%.

consommation, et spécialement les salaires, occupent par contre la place prépondérante (37% du budget consacré aux salaires).

Figure 3 : Evolution de l'emploi dans le secteur public restreint



Source : Recensement fédéral des entreprises de 1975 à 2001, Compte d'Etat 1975 à 2001, Conseil des EPF, Estimations OCDE.

Cette évolution n'est pas propre à la Suisse. Dans plusieurs pays, les emplois dans l'administration du gouvernement central ou fédéral sont restés stables ou ont même diminué (-40% en Allemagne, -15% au Canada et en Finlande, -9% en France par exemple entre 1985 et 2000) alors qu'on observe une forte croissance de l'emploi dans les collectivités régionales ou locales.

Quant à la quote-part des emplois du secteur public étroit, elle a doublé, passant de 6,4% à 12,5%. Depuis 1985, la tendance à la hausse de la quote-part est stoppée pour la Confédération et fortement ralentie pour les cantons et les communes. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les changements dans les pratiques de sectorisation ont contribué au changement de tendance. A noter que de 1975 à 1991, la forte croissance des emplois dans le secteur privé (44%) a freiné la hausse de quote-part des emplois publics. De 1991 à 2001, l'emploi dans l'économie privée a légèrement diminué et les changements dans la quote-part sont dus à la seule variation des emplois publics.

4. Evolution des emplois publics dans le secteur public étendu

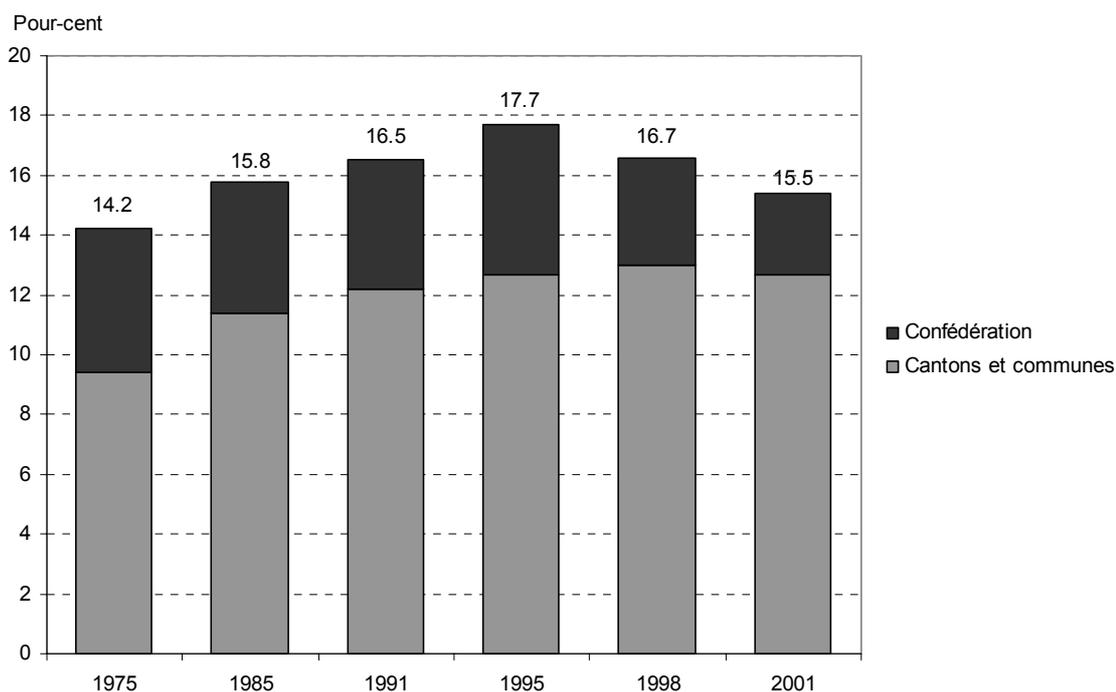
Depuis 1975, la quote-part de l'emploi public (administrations publiques et entreprises) n'a augmenté que modérément. En 2001, la part des emplois publics atteignait 15,5% de l'emploi total. La situation est très différente selon que l'on considère l'administration publique ou les

entreprises publiques : l'emploi a presque doublé dans les premières (+84%) et a légèrement diminué dans les secondes⁴.

L'accumulation du capital et la rationalisation des processus de travail ont contribué à augmenter la productivité dans les entreprises publiques, permettant à celles-ci de répondre aux accroissements de la demande avec le même personnel ou des effectifs réduits. A cela, il faut ajouter que l'exposition à la concurrence a parfois rendu nécessaire un strict contrôle des coûts et de l'emploi. Dans les administrations, les possibilités de réaliser des gains de productivité et d'efficacité varient selon les domaines. Lorsque l'employé fournit directement une prestation à l'utilisateur (éducation, santé et soins aux personnes âgées, activités culturelles...), les gains de productivité potentiels sont faibles. En revanche, dans tous les services administratifs où d'importants investissements dans les technologies de l'information ont été consentis – administration générale, services financiers, comptabilité, production statistique... – les mêmes tâches devraient pouvoir être réalisées avec des effectifs réduits. Or, les économies de personnel que ces investissements auraient dû permettre se font toujours attendre. Comme l'a relevé Robert Solow, lauréat du prix Nobel de l'économie, dans son fameux paradoxe, « l'informatique se voit partout sauf dans les statistiques de productivité ».

⁴ Le passage de Swisscom, des CFF, d'une partie des banques cantonales et de nombreuses entreprises des villes (ayant le statut de société anonyme) au secteur privé font plus qu'expliquer la diminution de 2,2 points de pourcentage (équivalent à environ 80'000 emplois) de la quote-part de l'emploi public observée entre 1995 et 2001. Sans ces changements, la quote-part de l'emploi public aurait augmenté de quelques points de pourcentage et non diminué.

Figure 4 : Quote-part de l'emploi dans le secteur public étendu

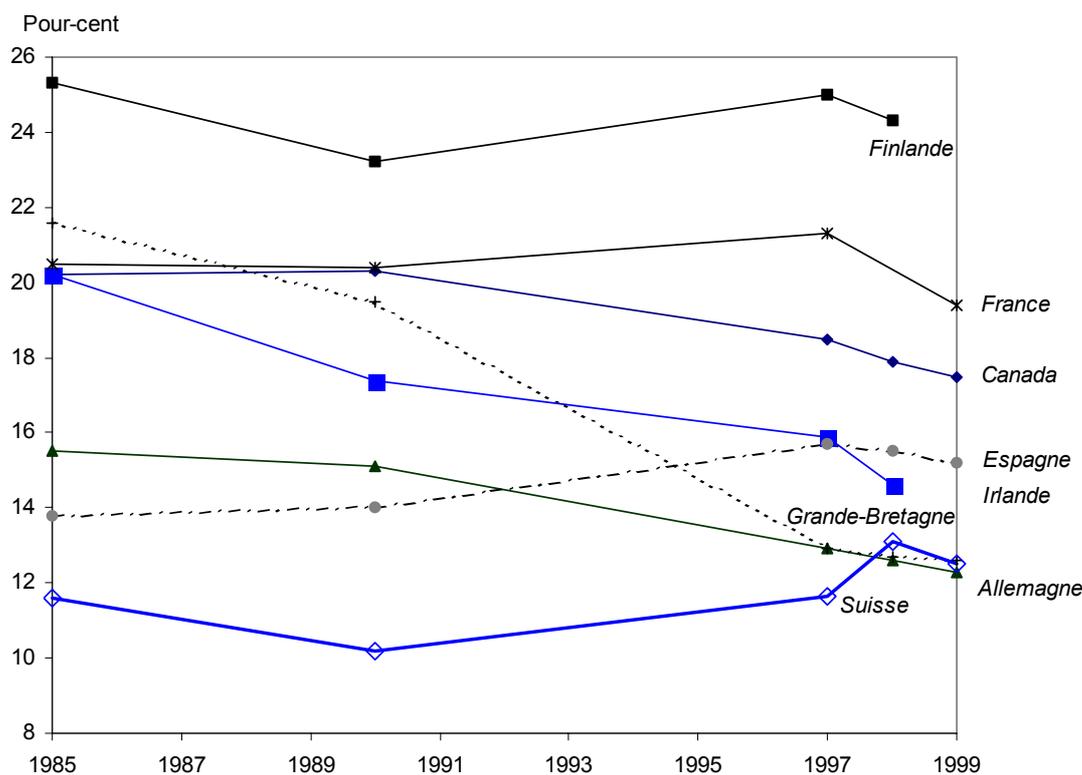


Sources : Recensement fédéral des entreprises 1975 à 2001, Compte d'Etat 1975 à 2001, Conseil des EPF, Estimations OCDE.

5. Evolution de la quote-part des emplois dans l'administration: comparaison internationale

La tendance des séries historiques montre que, dans la plupart des pays, la quote-part de l'emploi public a diminué durant les années 80. Cela s'explique par la forte croissance de l'économie et des emplois durant cette période, de même que par les programmes d'économie mis en œuvre dans plusieurs pays. Le niveau de la quote-part pour la Suisse a également diminué, passant de 11,6 à 10,2. Durant les années 90, la tendance diffère selon les pays : poursuite de la baisse en Allemagne, en Irlande et au Canada, augmentation de la quote-part en Espagne, en Finlande, en France et en Suisse. Dès la fin des années 90, la tendance est à la baisse dans tous les pays sous l'effet des programmes d'économie (OCDE 2001).

Figure 5 : Comparaison internationale de l'évolution de la quote-part d'emploi



Source : OCDE (2001), Recensement fédéral des entreprises 1985 à 2001, Observatoire de l'emploi public (2003).

6. Discussion

La quote-part des emplois publics est un bon indicateur de l'emprise de l'Etat sur l'économie. Elle renseigne sur le partage des ressources en main-d'œuvre entre l'Etat et l'économie marchande. L'interprétation est aisée, car le calcul ne fait intervenir que des ressources réelles. Dans la quote-part de l'Etat, en revanche, les dépenses comprennent à la fois la consommation et les transferts, ce qui rend la signification de l'indicateur moins immédiate.

De 1991 à 2001, la quote-part de l'emploi dans les administrations publiques en Suisse a cru de deux points de pourcentage selon les données du recensement des entreprises, alors qu'elle restait stable ou même diminuait dans la majorité des autres pays industrialisés. L'évolution de la quote-part dépend de la dynamique de l'emploi dans le secteur public, mais aussi de la croissance de l'emploi dans le secteur privé. Les emplois dans les administrations publiques ont augmenté assez fortement en Suisse durant cette période, alors que les emplois dans le secteur privé diminuaient légèrement. La quote-part de l'emploi dans le secteur public étendu – administrations et entreprises publiques – est restée stable sur la même période. Il est possible sinon probable que la hausse de l'emploi dans les administrations publiques est en partie la conséquence des changements dans les définitions et dans les pratiques adoptées lors des recensements. L'état des connaissances sur l'emploi dans le secteur public n'est donc pas satisfaisant. Cela est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'une information importante pour la conduite de la politique budgétaire. Pour cette raison, il serait judicieux de donner mission à l'Office fédéral de la statistique de réviser les données des emplois publics issues du recensement des entreprises à partir de 1991 en utilisant les nouvelles définitions.

Le problème le plus délicat est cependant celui des critères utilisés pour la délimitation du secteur public. Avec les critères actuels, de nombreuses unités institutionnelles, qui ne fonctionnent pas selon la logique marchande et qui bénéficient de financements publics importants, sont considérées comme appartenant au secteur privé. Les postes de travail concernés ne sont donc pas inclus dans la quote-part de l'emploi public. Dans le même ordre d'idées, les entreprises contrôlées par l'Etat devraient logiquement être rattachées au secteur public même si leur statut juridique relève du droit privé. Il serait opportun de mener une réflexion sur cette question en y associant à la fois les producteurs et les utilisateurs de la statistique.

Références

Observatoire de l'emploi public, 2004, *Rapport annuel 9 décembre 2003*, La Documentation française, Paris.

OCDE, 1995, *Etudes économiques de l'OCDE 1994-1995 – Suisse*, OCDE, Paris.

OCDE, 2001, *Résumé de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public*, OCDE, Paris.

OECD, 1997, *Measuring public employment in OECD countries : sources, methods and results*, OECD, Paris.