

Les salaires dans le secteur public

B. Eugène^(*)

Introduction

Les rémunérations versées par les administrations publiques en Belgique atteignaient 12,6 % du PIB en 2010. Elles représentaient ainsi pas moins du quart des dépenses primaires des administrations publiques. En outre, ces dépenses ont fortement augmenté ces deux dernières décennies. Dans le contexte actuel qui nécessite une consolidation fiscale, il importe dès lors d'examiner si cette composante des dépenses peut éventuellement constituer une source d'économies budgétaires, y compris par le biais des salaires.

Par ailleurs, le salaire joue un rôle important dans l'attractivité d'un employeur et dans sa capacité de motiver et de retenir des employés qualifiés. Dans ce cadre, les secteurs public et privé entrent en compétition sur le marché du travail, de sorte qu'il est crucial de connaître la position relative de ces deux secteurs.

Cet article se penche principalement sur les salaires individuels, et plus particulièrement sur les écarts salariaux entre le secteur public et le secteur privé⁽¹⁾. Il s'intéresse surtout à la situation en Belgique, à l'aune de neuf autres pays de la zone euro (Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce, Italie, Irlande, Portugal et Slovaquie), à propos desquels une étude fondée sur des données microéconomiques a été réalisée⁽²⁾.

Outre l'introduction et les conclusions, cet article comporte trois parties. La première présente les différences entre les principales caractéristiques des travailleurs des secteurs privé et public, qui pourraient être à l'origine d'écarts salariaux entre ces deux secteurs. L'analyse de l'évolution des salaires dans le secteur public selon les données macroéconomiques fait l'objet de la deuxième partie. La troisième partie vérifie quant à elle si les constats

réalisés au niveau macroéconomique résistent à une analyse microéconomique prenant en considération les caractéristiques individuelles des travailleurs.

1. Principales caractéristiques des travailleurs du secteur public et du secteur privé

Les éventuels écarts de rémunération entre les salariés des secteurs privé et public pourraient provenir de caractéristiques différentes entre les employés de ces deux secteurs. En effet, certaines caractéristiques individuelles telles que l'expérience, le niveau de formation, le temps de travail ou le genre, par exemple, influencent le niveau individuel des rémunérations. Dès lors, si les populations des employés des secteurs privé et public ne sont pas analogues, ces caractéristiques peuvent donner lieu à des écarts salariaux au niveau agrégé.

Définitions du « secteur public »

Avant de présenter une brève comparaison sectorielle des caractéristiques les plus importantes en matière de rémunération des salariés, il convient de rappeler qu'il y a plusieurs manières de définir les administrations publiques, dont une approche sectorielle et une approche par branche d'activité.

(*) L'auteur tient à remercier Sarah Cheliout, Ilse Rubbrecht, Thomas Stragier et Luc Van Meensel pour leurs contributions à cet article.

(1) L'emploi public en Belgique a déjà été analysé dans un article antérieur (Bisciari et al., 2009).

(2) Cf. Giordano et al. (2011).

Selon l'approche sectorielle, le secteur des administrations publiques (S.13) comprend les unités institutionnelles qui sont à la fois contrôlées par une administration publique et sont non marchandes, c'est-à-dire dont le produit des ventes couvre moins de la moitié des coûts de production. Dans le cadre d'une comparaison internationale, il importe que le périmètre des administrations publiques soit le plus comparable possible. Dans la mesure où les soins de santé, par exemple, sont classés hors du secteur S.13 en Belgique mais dans le secteur S.13 dans de nombreux pays, ce classement dépend largement de l'organisation institutionnelle propre à chaque pays. Une délimitation selon les secteurs n'est donc pas toujours appropriée pour procéder à des comparaisons internationales.

Une approche par branche d'activité permet de pallier cet inconvénient. Les branches d'activité O (Administration publique), P (Enseignement) et Q (Santé et action sociale), définies suivant la classification NACE, peuvent être considérées comme une bonne approximation du « secteur public ». La branche santé et action sociale ne fait certes pas partie du secteur public en Belgique, mais elle se caractérise par un important degré de subventionnement par le secteur public. En outre, dans le cadre de l'enquête EU-SILC (European Union – *Statistics on Income and Living Conditions*) utilisée aux fins de l'analyse microéconomique qui suit, les personnes interrogées indiquent la branche d'activité dans laquelle elles travaillent, et non le secteur. Cette approche, qui facilite une comparaison internationale harmonisée, sera donc privilégiée dans la suite de cet article, pour autant que les données soient disponibles.

Âge

En Belgique, les salariés des branches O, P et Q sont, en moyenne, plus âgés de 2,2 ans que ceux des autres branches d'activité, selon les données microéconomiques de l'enquête EU-SILC. Cette différence d'âge ressort aussi des données macroéconomiques. Selon celles-ci, les populations de salariés constituant les cinq tranches d'âge de 25 à 50 ans sont pratiquement de nombre égal dans le secteur privé, alors que les tranches d'âge supérieures y sont moins représentées. Dans les branches O, P et Q, par contre, les tranches d'âge de 45 à 55 ans sont largement prépondérantes. La proportion de travailleurs de plus de 55 ans est également largement plus importante dans le secteur public que dans le secteur privé. De telles caractéristiques, qui vont généralement de pair avec une expérience plus riche et une carrière plus longue, peuvent justifier une partie des éventuels écarts salariaux.

Régime de travail

Les salariés sont proportionnellement plus nombreux à travailler à temps partiel dans l'enseignement et, plus encore, dans la branche santé et action sociale que dans l'ensemble de l'économie. Les salariés de la branche des administrations publiques, par contre, sont relativement moins nombreux à le faire. Cette caractéristique peut également justifier les écarts salariaux lorsque ceux-ci sont exprimés en termes mensuels ou annuels.

Genre

Dans les branches O, P et Q, les femmes sont plus nombreuses que dans les autres branches. Selon les données macroéconomiques, elles y représentent plus de 68 % des salariés, contre 37 % dans le secteur privé. Elles constituent près de 80 % des salariés dans la branche santé et action sociale, 69 % dans l'enseignement, mais à peine 41 % dans la branche administration publique. Dans la mesure où d'autres études ont montré l'existence d'un écart salarial entre genres au sein du secteur privé, ces différences pourraient également être à l'origine d'écarts salariaux entre les secteurs public et privé.

Niveau d'éducation

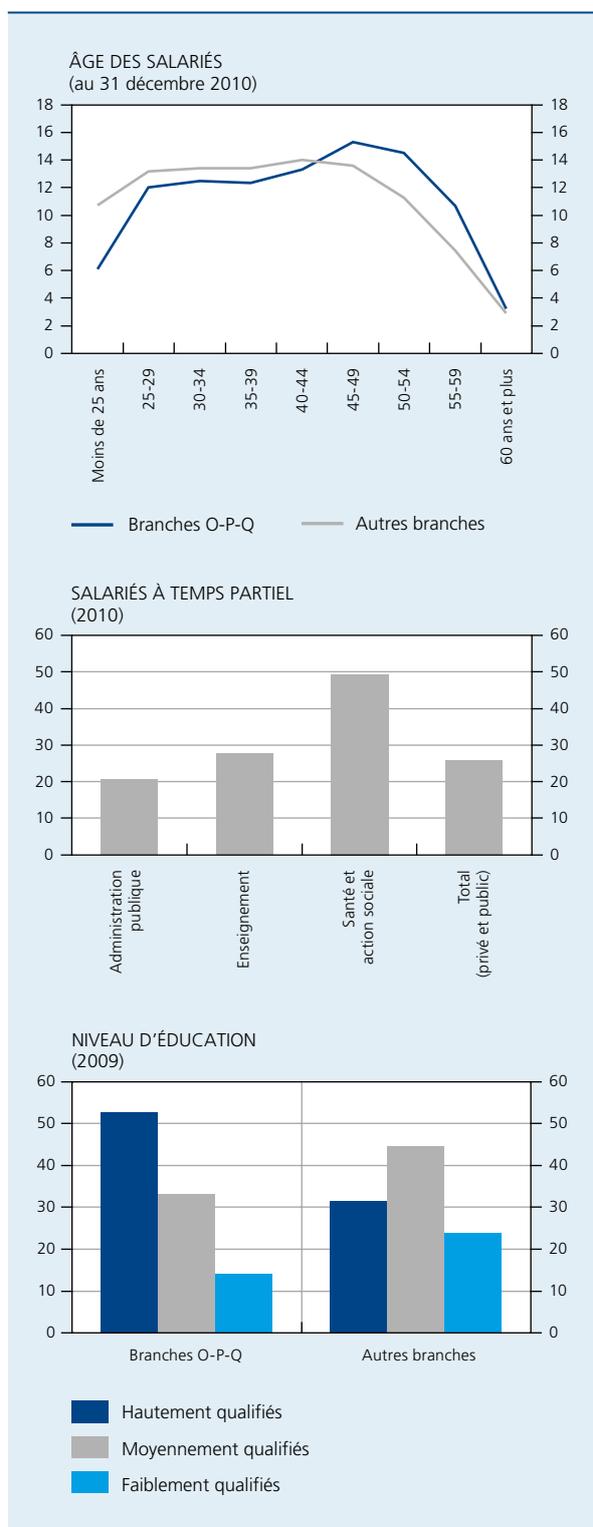
Selon les données macroéconomiques issues de l'enquête sur les forces de travail, la proportion de salariés hautement qualifiés, c'est-à-dire ayant un diplôme de l'enseignement supérieur, est proche de 53 % dans les branches O, P et Q, contre 31,5 % dans l'ensemble des autres branches. Par contre, à peine 14 % du personnel serait faiblement qualifié dans les branches du secteur public, contre 24 % dans les autres branches. Cette particularité fait également partie des raisons susceptibles de justifier un écart salarial en faveur des salariés du secteur public. Il pose toutefois également la question de la compétition entre secteurs pour attirer les personnes les plus formées.

Temps de travail

Une personne occupée à temps plein travaille en moyenne quatre heures de moins dans les branches O, P et Q que dans les autres branches, selon les données de l'enquête EU-SILC. Cette différence est largement influencée par l'enseignement, dont les salariés ont déclaré moins d'heures de travail hebdomadaire que les salariés des autres branches.

GRAPHIQUE 1 CARACTÉRISTIQUES DES TRAVAILLEURS DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

(pourcentages des travailleurs des branches considérées)



Sources : CE (EFT), ONSS, SPF Économie.

Responsabilités

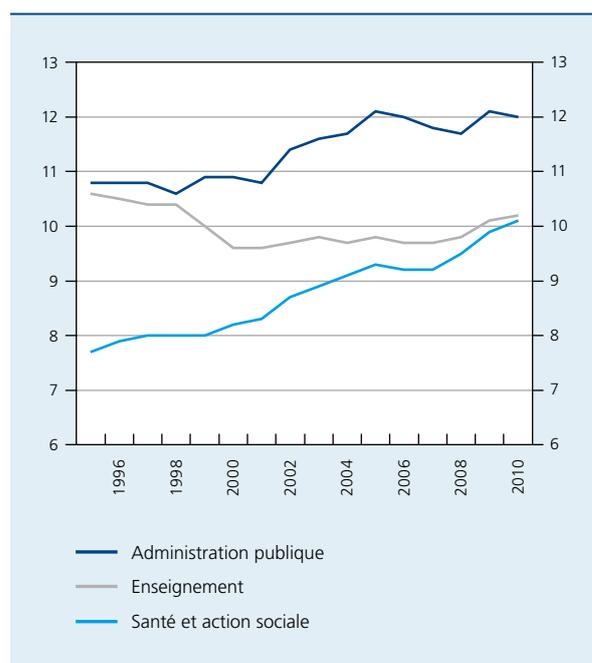
Enfin, il y a davantage de positions managériales dans le secteur privé que dans les branches O, P et Q, puisque celles-ci représentent respectivement 30 et 24 % des emplois. Ces proportions peuvent jouer en faveur des rémunérations moyennes du secteur privé, même si le résultat, basé sur une enquête dans le cadre de laquelle il n'y a pas de définition claire de ce qu'est une position managériale, doit être envisagé avec circonspection.

2. Constatations basées sur les statistiques macroéconomiques

L'importance des salaires et traitements bruts des salariés des branches O, P et Q a largement progressé au cours des quinze dernières années, passant de 29,2 à 32,4 % de la masse salariale totale entre 1995 et 2010. Cette croissance provient largement de la branche santé et action sociale, dont la part des salaires dans le total de l'économie est passée de 7,7 à 10,1 % au cours de cette période, en raison du dynamisme de l'emploi dans cette branche. Le total des traitements a également gagné en volume dans la branche administration publique, où il est passé de 10,8 à 12 %, tandis qu'il en a quelque peu perdu dans la branche enseignement.

GRAPHIQUE 2 SALAIRES ET TRAITEMENTS BRUTS DES SALARIÉS DES BRANCHES O, P ET Q

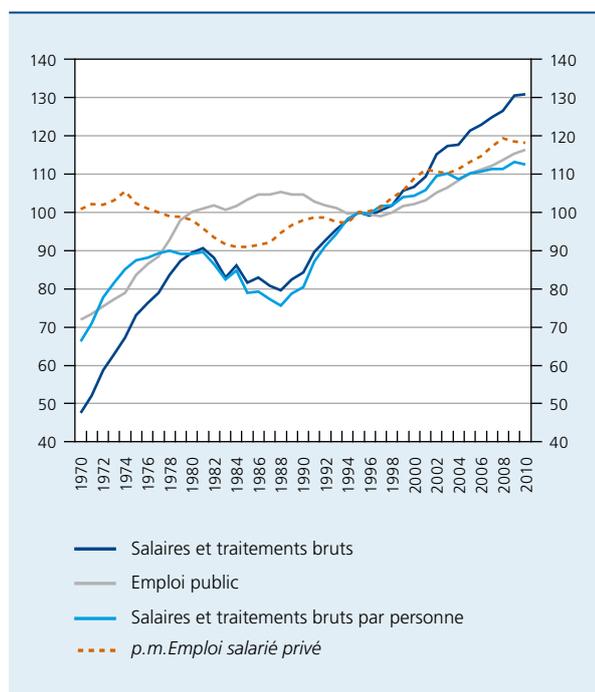
(pourcentages du total des salaires et traitements bruts)



Sources : ICN, BNB.

GRAPHIQUE 3 SALAIRES TOTAUX, EMPLOI ET SALAIRE PAR PERSONNE⁽¹⁾

(indice 1995 = 100)



Sources : ICN, BNB.
(1) À prix constants.

Il est également utile d'observer l'évolution des salaires et traitements bruts totaux des travailleurs du secteur public et des deux éléments qui en sont à la source : l'emploi et les salaires individuels. Afin de pouvoir réaliser cette analyse sur une plus longue période, il est fait usage des salaires et traitements bruts totaux du secteur S.13, tels qu'établis selon la méthodologie des comptes nationaux, plutôt que de ceux des branches O, P et Q, lesquels ne sont pas disponibles sur une période aussi longue.

Les salaires et traitements bruts totaux du secteur public se sont accrus, en termes réels, de 175,1 % entre 1970 et 2010, à la suite, initialement, d'une hausse dans le courant des années septante, qui a été suivie d'une légère baisse dans les années quatre-vingt. L'évolution des salaires a en effet été inférieure à celle de l'inflation pendant une partie de cette période, en conséquence des mesures qui visaient à rétablir la compétitivité et à assainir les finances publiques. Depuis 1990, la tendance positive de la progression a repris, mais à un rythme plus modéré que pendant les années septante. Elle a ainsi atteint 30,9 % au total entre 1995 et 2010, soit une augmentation moyenne annuelle de 1,8 % en termes réels.

Entre 1970 et 1995, le gonflement a résulté davantage de la croissance des salaires individuels que de celle de l'emploi. Sur les quinze dernières années, par contre, cette progression totale a plutôt résulté de la hausse de l'emploi que de celle des traitements par personne, en termes réels. Celles-ci ont atteint respectivement 61,8 et 70 % entre 1970 et 2010. L'expansion de la masse salariale a d'abord été générée par la croissance concomitante de l'emploi public et des salaires par personne, jusqu'au début des années quatre-vingt. L'emploi s'est alors pratiquement stabilisé, tandis que les rémunérations réelles par personne ont quelque peu diminué, pour tomber à un point bas en 1988. Les rémunérations individuelles ont ensuite affiché une croissance annuelle moyenne, exprimée à prix constants, de 1,8 % entre 1988 et 2010, soit de 48,8 % sur l'ensemble de la période. L'emploi, quant à lui, s'est en moyenne accru de 1,3 % entre 1997 – où un point bas a été enregistré – et 2010.

Il convient de noter que l'emploi salarié dans le secteur privé n'a renoué avec son niveau de 1970 qu'à partir de 1997, après quoi il a encore progressé de 16,5 %.

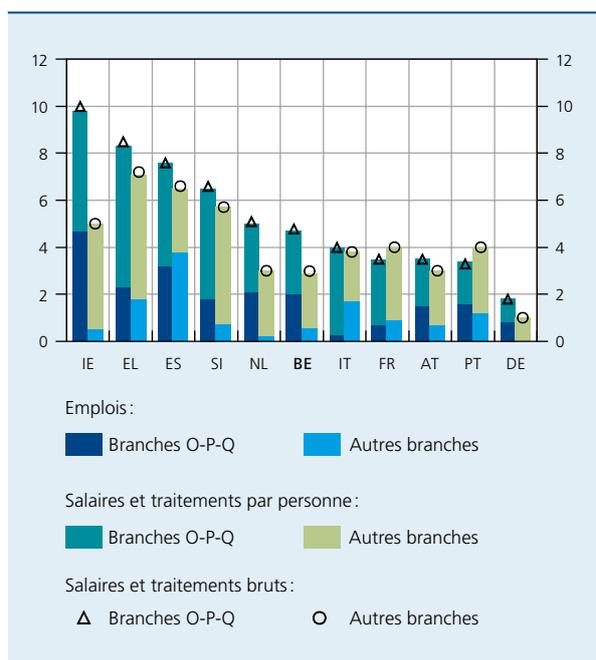
Une analyse internationale permet de mieux mesurer les développements qui sont survenus en Belgique. Au sein du groupe de pays composé de ceux qui seront analysés selon l'approche microéconomique qui suit, auxquels ont été ajoutés les Pays-Bas, on constate de fortes différences dans l'évolution des salaires et traitements bruts des salariés au cours des années 2000-2009 dans les branches O, P et Q⁽¹⁾, ainsi que dans l'ampleur de leurs déterminants. Dans tous les cas, la masse salariale s'est accrue dans ces branches d'activité, et cette augmentation résulte des effets concomitants de la hausse de l'emploi et des salaires individuels. La contribution de ce deuxième facteur à partout été supérieure à celle de l'emploi, mais dans des proportions variables.

Considérant quelques pays individuellement, l'Irlande, dont la croissance de la masse salariale dans les branches O, P et Q a atteint en moyenne 10 % par an, apparaît comme un premier extrême. Cette expansion s'est composée d'une forte hausse à la fois de l'emploi et des salaires par personne dans ces branches d'activité. À l'autre extrémité, l'Allemagne a limité l'augmentation tant des salaires individuels que de l'emploi dans les branches O, P et Q, de sorte que la masse salariale dans ces branches n'a gagné que 1,8 % par an en moyenne entre 2000 et 2009. En France et en Italie, la hausse de la masse salariale provient presque uniquement de la progression

(1) Eurostat publie encore les branches d'activités selon l'ancienne classification NACE, selon laquelle les branches L (administration publique), M (enseignement) et N (santé et action sociale) correspondent respectivement aux nouvelles branches O, P et Q.

GRAPHIQUE 4 SALAIRES TOTAUX, EMPLOI ET SALAIRE PAR PERSONNE

(pourcentages de variation annuelle moyens, 2000-2009⁽¹⁾⁽²⁾)



Sources : EC, ICN, BNB.

(1) Sauf Espagne et Portugal (2007) et France (2008).

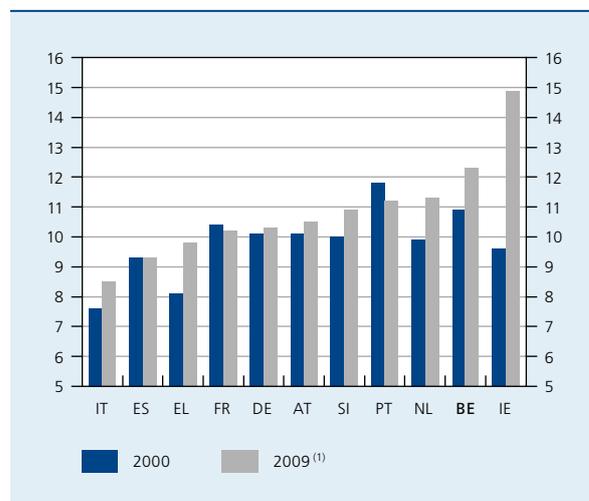
(2) L'effet résultant du double produit de la croissance de l'emploi et des salaires par personne explique l'écart apparent entre l'augmentation de la masse salariale et la somme de la progression de l'emploi et des salaires individuels.

des salaires individuels, celle de l'emploi ayant été limitée. Les salaires individuels sont également largement à la base de l'augmentation de la masse salariale en Grèce et en Slovaquie. La Belgique a enregistré un développement qui la situe à la médiane des pays considérés du point de vue de la masse salariale, puisqu'elle s'y est accrue de 4,8 % en moyenne annuelle, suite à une remontée de l'emploi de 2 % et des salaires individuels de 2,7 % par an.

Par rapport aux pays étudiés, le niveau des rémunérations des salariés des branches O, P et Q, exprimé en pourcentage du PIB, est particulièrement élevé en Belgique. En 2009, celles-ci étaient supérieures de 1,6 point de pourcentage du PIB à la moyenne non pondérée des autres pays considérés, et seule l'Irlande a dépensé davantage en la matière. En outre, au cours de la période 2000-2009, ces dépenses ont augmenté de 1,4 point de pourcentage du PIB en Belgique, soit davantage qu'en moyenne dans les autres pays, où elles ont progressé de 1 point de PIB. La part des rémunérations des salariés des branches d'activité O, P et Q dans le PIB a diminué au Portugal et en France, et a été pratiquement stable en Espagne et en Allemagne. Sa croissance a par contre été particulièrement vive en Irlande, et elle a été supérieure à celle de la Belgique en Grèce et aux Pays-Bas.

GRAPHIQUE 5 RÉMUNÉRATIONS DES SALARIÉS DANS LES BRANCHES O, P ET Q

(pourcentages du PIB)



Sources : EC, ICN.

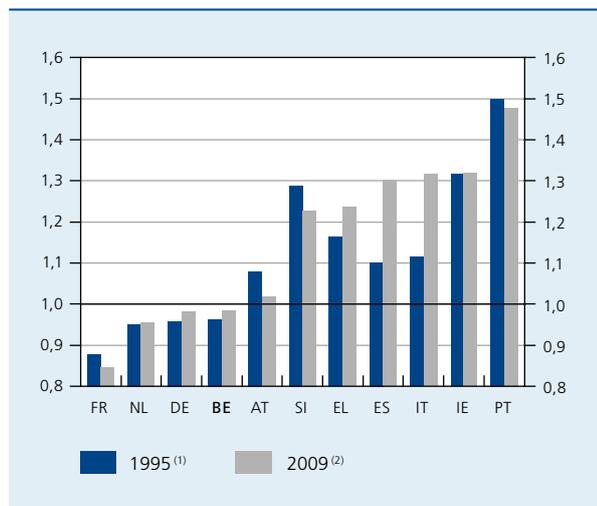
(1) Sauf Espagne et Portugal (2007) et France (2008).

Une première mesure de l'écart entre les salaires et traitements bruts des salariés des secteurs public et privé peut être réalisée à l'aide des données macroéconomiques. Le rapport entre le salaire moyen par employé des branches O, P et Q et celui par employé des autres branches est un indicateur de la direction et de l'importance de l'écart salarial entre les secteurs public et privé.

Il en ressort que les salaires des employés du secteur public ainsi défini étaient, à la fin des années 2000, en moyenne inférieurs à ceux du secteur privé de 15 % en France et de 4 % aux Pays-Bas. En Allemagne, en Belgique et en Autriche, les écarts entre secteurs étaient limités, ne dépassant pas 2 %. À l'opposé, le salaire moyen d'un employé du secteur public était de 22 à 32 % plus élevé en Slovaquie, en Grèce, en Espagne, en Italie et en Irlande, et même de près de 50 % supérieur à celui du secteur privé au Portugal.

Depuis le milieu des années nonante, l'écart en défaveur des salariés du secteur public s'est creusé en France, tandis que celui en faveur de ces employés a diminué en Autriche, en Slovaquie et au Portugal, tout en demeurant toutefois très élevé dans ce dernier cas. Partout ailleurs, il a évolué en faveur des travailleurs du secteur public, parfois modérément – comme aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne et en Irlande – mais parfois aussi de manière notable, comme en Espagne et en Italie. Il convient également de signaler que l'écart salarial dont bénéficient les employés du secteur public a

GRAPHIQUE 6 RATIO DES SALAIRES ET TRAITEMENTS BRUTS PAR EMPLOYÉ DES BRANCHES O, P ET Q PAR RAPPORT À CEUX DES AUTRES BRANCHES



Sources : EC, BNB.

(1) Sauf Irlande (1998), France (1999) et Grèce (2000).

(2) Sauf Espagne et Portugal (2007) et France (2008).

subi une pression à la hausse à la suite de la crise économique et financière dans de nombreux pays, y compris en Belgique. Cette crise a, en effet, davantage pesé sur les salaires du secteur privé que sur ceux du secteur public, plus abrités.

3. Résultats d'analyse sur la base d'une approche microéconomique

Alors que l'analyse macroéconomique offre l'avantage d'être harmonisée, fiable et exhaustive, elle se heurte à l'absence de statistiques permettant de tenir compte des caractéristiques individuelles des travailleurs. Dans la mesure où ces caractéristiques diffèrent d'un secteur à l'autre et où elles influencent le niveau des rémunérations, il importe néanmoins d'en tenir compte. Des données microéconomiques détaillées, telles celles qui sont issues de l'enquête EU-SILC, peuvent livrer de telles informations. Celles-ci sont toutefois sujettes à caution, comme c'est généralement le cas dans l'utilisation des données d'enquête portant sur un échantillon relativement limité. Les approches macroéconomique et microéconomique sont donc largement complémentaires.

Ce chapitre se fonde largement sur des travaux réalisés en collaboration par dix banques centrales nationales (Giordano et al., 2011). L'objectif est de mesurer l'écart salarial entre les employés du secteur privé et du secteur public, en distinguant l'effet d'un ensemble de

déterminants du niveau des salaires, d'une part, et l'effet spécifique du fait de travailler dans le secteur public ou privé, d'autre part.

3.1 Méthodologie utilisée pour le traitement des données microéconomiques

La base des données microéconomiques issues de l'enquête EU-SILC se compose de résultats portant sur des individus dont de nombreuses caractéristiques, notamment professionnelles et financières, ont été identifiées.

Il a été procédé à une régression économétrique, afin d'évaluer l'effet de différentes variables pertinentes sur les salaires individuels. Ces variables sont l'état civil, le niveau d'éducation, le genre, l'expérience professionnelle⁽¹⁾, la position managériale ou non, le travail à temps partiel ou non et la région de résidence. De la part alors encore inexpliquée des salaires individuels, une certaine proportion tient à l'appartenance du travailleur au secteur public ou au secteur privé. L'appartenance à l'une des trois branches d'activité considérées comme faisant partie du secteur public a dès lors également été introduite comme variable explicative des salaires. L'écart entre les salaires publics et privés est mesuré par le coefficient que cette variable prend dans la régression, ce qui a permis d'établir les constats présentés dans la suite de cet article.

Comme la plupart des enquêtes, l'enquête EU-SILC, sur laquelle se fonde cette approche, ne concerne qu'un échantillon de la population étudiée. Quatre vagues d'enquêtes annuelles ont été exploitées, portant sur les années 2004 à 2007. En moyenne, l'échantillon belge a rassemblé plus de 7 000 personnes. Pour les autres pays étudiés dans ce cadre, les échantillons étaient plus ou moins grands, en fonction de la taille du pays considéré. Les échantillons qui ont été utilisés aux fins de l'analyse qui suit sont toutefois nettement plus réduits, puisqu'ils se limitent aux travailleurs salariés âgés de 15 à 64 ans. Les pensionnés, chômeurs, indépendants, étudiants ou autres inactifs ont donc été exclus des échantillons de base. Pour la Belgique, celui-ci s'est alors réduit à environ 3 000 personnes par année d'enquête, soit près de 12 000 salariés pour le total des quatre années considérées conjointement.

Une première régression a été réalisée sur l'ensemble de cet échantillon, en considérant le revenu horaire net. Ce concept permet en effet de mesurer l'avantage financier

(1) Si l'expérience professionnelle n'est pas disponible (ce qui est le cas pour l'Allemagne, la Grèce et l'Irlande), l'âge est utilisé pour approximer cette expérience.

qu'il peut y avoir à travailler dans le secteur public à nombre d'heures ouvrées donné. Ensuite, la même régression a été effectuée sur des parties de l'échantillon, afin de voir si l'appartenance au secteur public a davantage d'incidences pour certains sous-groupes de travailleurs, tels hommes ou femmes, faiblement ou hautement qualifiés, travailleurs de l'une ou l'autre branche d'activité, par exemple.

Avant de présenter et de commenter ces résultats, il convient encore de rappeler certaines limites de cet exercice. D'une part, il faut constater une différence au niveau de l'écart salarial sectoriel selon qu'il est calculé sur la base des données microéconomiques ou macroéconomiques. Ce contraste s'explique notamment par les concepts utilisés, les données des comptes nationaux incluant les rémunérations en nature, alors que seul le revenu monétaire est considéré dans l'approche microéconomique. Ceci peut influencer davantage les revenus du secteur privé, où les avantages en nature sont généralement plus répandus ou de valeur plus élevée. Selon une étude qui se fonde sur les données de la « Vacature Salaris – enquête 2008 » (Vermandere et al., 2010), les travailleurs du secteur public bénéficient à peu près aussi largement que ceux du privé d'une assurance-hospitalisation ou de chèques-repas, par exemple, mais nettement moins d'avantages liés aux technologies de l'information ou de voitures de société. D'autre part, les données étant issues d'une enquête, il est toujours possible que les réponses résultent d'une mauvaise interprétation des questions posées. Ainsi, le nombre d'heures ouvrées ou le fait d'occuper une fonction de superviseur ou non sont probablement des éléments à considérer avec une certaine réserve. Compte tenu de ces restrictions, il conviendra donc d'être prudent lors de l'interprétation des résultats.

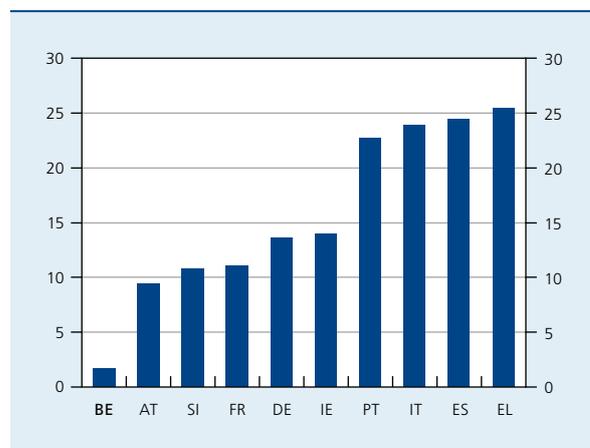
La plupart des résultats générés par les régressions qui suivent indiquent que l'écart entre les salaires publics et privés est significativement différent de zéro pour un intervalle de confiance à 99 %. Les rares intervalles de confiance inférieurs à ce pourcentage seront signalés. Dans de nombreux cas, la Belgique est alors concernée, puisque l'écart salarial y est particulièrement limité et donc pas toujours significativement différent de zéro.

3.2 Résultats pour l'ensemble de l'échantillon

L'intérêt principal des données microéconomiques est donc de pouvoir considérer une série de facteurs individuels justifiant les écarts salariaux. Une fois les régressions économétriques réalisées en tenant compte de l'ensemble des variables explicatives présentées ci-dessus, il apparaît que des écarts salariaux sectoriels existent bel et bien,

GRAPHIQUE 7 ÉCARTS SALARIAUX, APRÈS CORRECTION POUR LES CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES

(salaire horaire net, en pourcentages du salaire horaire net dans le secteur privé)



Source : Giordano et al. (2011).

mais dans une proportion généralement bien moindre que si ces caractéristiques individuelles n'avaient pas été incorporées.

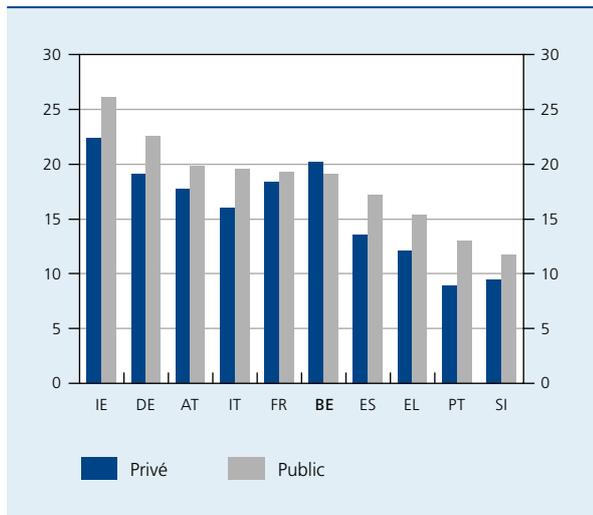
Les écarts salariaux en termes de salaire horaire net sont systématiquement à l'avantage des travailleurs du secteur public. Ils atteignent 25,5 % en Grèce et plus de 20 % en Espagne, en Italie et au Portugal. L'écart en faveur des travailleurs du secteur public s'étend encore entre 10 et 15 % en Irlande, en Allemagne, en France et en Slovaquie, et est plus faible en Autriche et en Belgique⁽¹⁾, où il s'élève à respectivement 9,4 et 1,7 %.

Une partie de cet écart favorable aux travailleurs du secteur public en Belgique s'explique par leur temps de travail relativement limité, selon ce que ces travailleurs ont répondu dans le cadre de l'enquête. Le salaire net mensuel est quant à lui plus élevé de 5,2 % dans le secteur privé que dans le secteur public, à caractéristiques individuelles comparables. Néanmoins, l'écart salarial en Belgique, quel que soit le concept utilisé, est particulièrement faible comparativement aux autres pays sous revue.

Il est également utile d'examiner si les écarts de salaires s'expliquent plutôt par des revenus relativement élevés dans le secteur public ou par des salaires modérés dans le secteur privé. Appliquée à la Belgique, la question est de savoir si les salaires privés et publics sont tous deux relativement modérés ou tous deux relativement élevés. Il faut cependant garder à l'esprit que la comparaison en

(1) À un intervalle de confiance de 95 %.

GRAPHIQUE 8 SALAIRES DES SECTEURS PRIVÉ ET PUBLIC
(salaires annuels nets, milliers d'euros)



Source : Giordano et al. (2011).

termes absolus qui suit ne reflète pas nécessairement le pouvoir d'achat que ces revenus procurent dans chacun de ces pays.

À l'aune des pays considérés dans le cadre de cette étude, la Belgique semble se caractériser par des salaires d'un niveau plutôt élevé dans le secteur privé. En effet, pour la période 2004-2007 et pour l'échantillon des personnes examinées de l'enquête EU-SILC, la Belgique connaissait le niveau de salaire moyen des personnes occupées dans le secteur privé le plus élevé après l'Irlande. Le salaire moyen des salariés du secteur public, par contre, est inférieur en Belgique à celui des fonctionnaires irlandais et allemands, et est comparable à celui des Français, Autrichiens et Italiens. S'agissant des autres pays, on remarquera que les écarts salariaux sectoriels tendent à être plus importants dans les pays où les salaires sont moins élevés, tant dans le privé que dans le public.

3.3 Résultats pour l'échantillon scindé selon diverses caractéristiques

Les écarts qui précèdent concernent l'ensemble de l'échantillon. Il est possible de procéder à de nouvelles analyses portant sur des sous-groupes de cet échantillon, constitués selon des caractéristiques objectives. Les nouvelles régressions économétriques réalisées sur chaque sous-groupe permettent de mesurer l'écart salarial entre secteurs public et privé spécifique à chacun de ces sous-groupes.

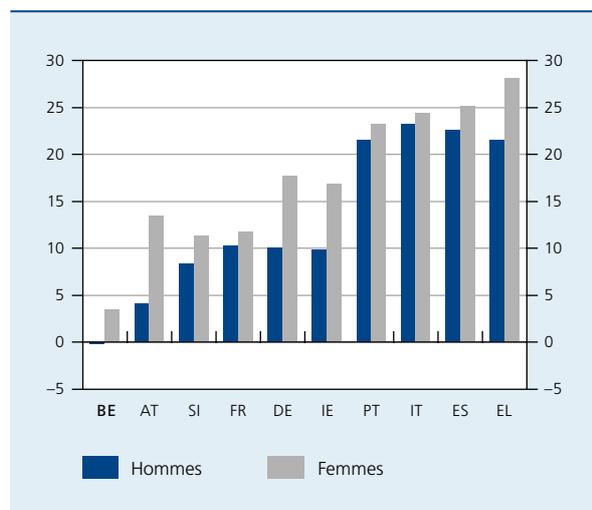
3.3.1 Écarts salariaux par genre

D'une analyse par genre, il ressort que les écarts salariaux en faveur des travailleurs du secteur public sont systématiquement plus importants pour les femmes que pour les hommes. Si cette différence entre genres est encore limitée en Italie, en France ou au Portugal, elle est particulièrement grande en Autriche ou en Allemagne, par exemple. Le fait que l'écart salarial entre le secteur privé et le secteur public soit plus large pour les femmes que pour les hommes s'explique par des salaires moins influencés par le genre dans le secteur public que dans le secteur privé. Autrement dit, les femmes ont, à caractéristiques identiques, un salaire moindre que les hommes dans le secteur privé, alors qu'elles ont un salaire moins différent de celui des hommes dans le secteur public.

En Belgique, l'écart salarial horaire net entre les secteurs public et privé n'est pas statistiquement significatif pour les hommes, alors qu'il s'élève à 3,4 % pour les femmes⁽¹⁾. Le raisonnement qui explique cette différence est comparable à celui mené pour les autres pays. Partant du phénomène bien connu de l'écart salarial entre genres dans le secteur privé, l'écart salarial en faveur des femmes du secteur public implique que l'écart salarial entre genres y est moindre que dans le secteur privé.

(1) À noter que, selon Delmotte et al. (2010), qui se fondent sur des données par secteur, non corrigées pour les caractéristiques individuelles, l'écart salarial par genre atteint 14,3 % dans l'ensemble de l'économie. Selon cette même source, non corrigée pour les caractéristiques individuelles autres que le genre, l'écart est plus important dans l'activité des soins de santé et au niveau du pouvoir fédéral, mais moindre dans l'enseignement et dans les administrations locales et les administrations des communautés et régions.

GRAPHIQUE 9 ÉCART SALARIAL PAR GENRE
(pourcentages du salaire horaire net dans le secteur privé, après correction pour les caractéristiques individuelles)



Source : Giordano et al. (2011).

3.3.2 Écarts salariaux par branche d'activité

L'écart salarial en faveur des salariés de la branche soins de santé et action sociale est systématiquement plus faible que l'écart en faveur des salariés des deux autres branches considérées comme formant le secteur public. Il est probable, du moins dans certains pays, que cela tient à la spécificité de cette branche, plus proche que les autres du secteur privé. Ainsi, la détermination des salaires, par exemple, se fait parfois de manière moins centralisée dans cette branche que dans l'enseignement ou dans l'administration publique. En Belgique et en Allemagne, les rémunérations dans cette branche seraient même quelque peu inférieures à celles du secteur privé⁽¹⁾. L'écart est inférieur à 10 % en Slovaquie, en Autriche, en Irlande et en France. L'écart le plus favorable aux employés de cette branche est observé dans les pays méditerranéens, en particulier en Grèce, où l'avantage salarial par rapport aux salaires du secteur privé atteint 20 %.

C'est dans l'enseignement que l'écart salarial par rapport au secteur privé est le plus important des trois branches d'activité considérées, dans sept des dix pays étudiés. Encore convient-il ici de rappeler qu'une partie de cet écart tient au faible nombre d'heures ouvrées rapporté par les enseignants. Cet écart salarial est parfois particulièrement favorable aux enseignants, comme c'est le cas

en Grèce – où il atteint plus de 40 % à caractéristiques individuelles données –, ainsi que dans les autres pays méditerranéens, où il varie entre 25 et 35 %. Il est encore le plus favorable des trois branches d'activité en Irlande, en Autriche et en Slovaquie, où il va de 13 à 21 %. Il est par contre plus limité que dans la branche administration publique en Allemagne et en France. En Belgique, l'écart en faveur de l'enseignement par rapport au secteur privé n'est pas significatif, quel que soit l'intervalle de confiance considéré.

Enfin, l'écart de salaire par rapport au secteur privé dont bénéficient les employés de la branche administration publique se situe le plus souvent entre les deux autres branches. Il est de plus de 20 % au Portugal, en Italie, en Espagne et en Grèce, mais est nettement plus faible en Autriche et en Belgique, où l'écart par rapport aux salaires du privé est de respectivement 7,8 et 5 %.

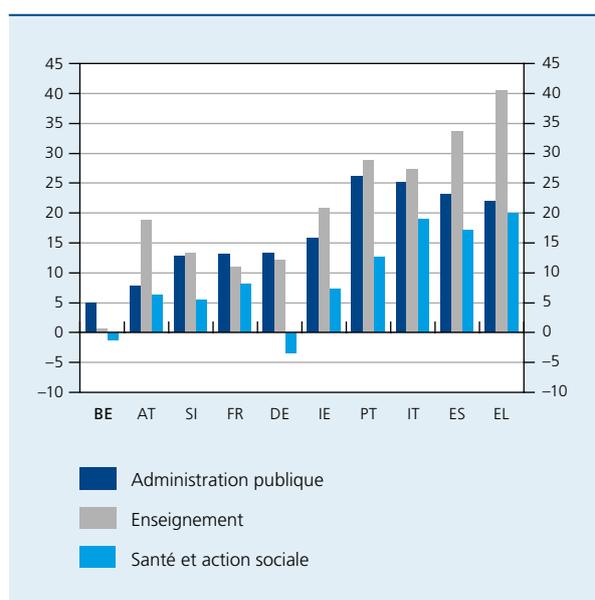
3.3.3 Écarts salariaux régionaux

Les écarts salariaux diffèrent également d'une région à l'autre. À cet égard, l'enquête EU-SILC permet de classer les travailleurs selon leur région de résidence, mais pas en fonction de la région où ils travaillent. La prise en compte de la région de résidence plutôt que de celle du lieu de travail peut avoir une incidence particulièrement prononcée sur l'analyse pour les régions dont les travailleurs résident largement dans d'autres régions, comme c'est le cas de la Région de Bruxelles-Capitale en Belgique, par exemple. À noter encore que l'Irlande, le Portugal et la Slovaquie se composent d'une seule région.

Dans ce cadre, il apparaît que la Belgique se caractérise par des écarts salariaux entre les secteurs privé et public relativement comparables entre les trois régions. En Région flamande, l'écart n'est pas significatif, alors qu'il s'élève à respectivement 4,1 et 6,1 % en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, soit des différences régionales limitées par rapport à d'autres pays. Cette dispersion des écarts salariaux provient essentiellement de l'existence de barèmes valables pour l'ensemble du territoire dans une grande partie du secteur public. En effet, à caractéristiques individuelles identiques, le revenu des travailleurs du secteur public est le même, quel que soit le lieu où ils travaillent. Dès lors, l'écart salarial plus ou moins prononcé entre le secteur privé et le secteur public selon les régions s'explique par les divergences régionales entre les salaires versés dans le secteur privé, lesquelles découlent des contrastes entre les marchés régionaux du travail. Ainsi, en Région

GRAPHIQUE 10 ÉCART SALARIAL PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ

(pourcentages du salaire horaire net dans le secteur privé, après correction pour les caractéristiques individuelles)



Source : Giordano et al. (2011).

(1) En Belgique, les différences salariales entre la branche des soins de santé et le secteur privé ne sont pas statistiquement significatives. En Allemagne, elles sont significatives pour un intervalle de confiance à 95 %.

flamande, les salaires du secteur privé sont généralement plus élevés, et dès lors très proches de ceux du secteur public. Dans les autres régions, au contraire, le marché du travail est tel que le secteur privé peut se permettre de rémunérer ses employés à moindres frais. L'écart salarial en faveur des salariés du secteur public y est donc plus prononcé.

Ce même raisonnement permet d'expliquer que les écarts salariaux en faveur du secteur public sont les moins prononcés dans les régions les plus prospères de certains pays: Madrid en Espagne, Athènes en Grèce, le Nord-ouest en Italie et la région Sud-est (Bavière, Franconie, Souabe, ...) en Allemagne. Ce raisonnement est moins évident en ce qui concerne la Franche-Comté en France, mais cette région y est suivie de près par le Centre et l'Île-de-France, soit des régions économiquement très dynamiques.

Les différences régionales entre salaires publics et privés sont particulièrement marquées en Espagne, en France et en Italie: elles atteignent plus de 30 points de pourcentage entre les régions où cet écart est le plus faible et celles où il est le plus important. À l'opposé, elles sont très limitées en Autriche, puisque la différence maximale y est de 3,9 points de pourcentage.

3.3.4 Écarts salariaux selon les niveaux d'éducation et selon le type de fonction exercé

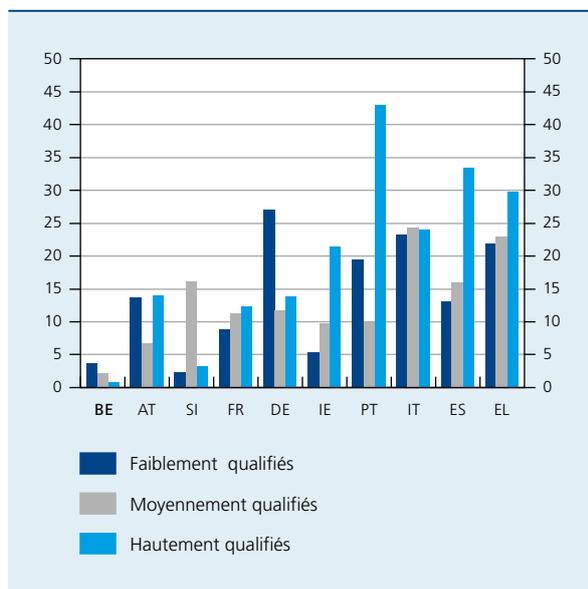
Le niveau d'éducation influe naturellement sur le niveau de rémunération. À cet égard, il se pose la question de savoir si celui-ci exerce une influence différente dans le secteur public et dans le secteur privé.

S'il y a effectivement des différences systématiques, leur ampleur varie d'un pays à l'autre. Dans une partie des pays considérés – l'Espagne, l'Irlande⁽¹⁾, la Grèce et la France –, l'avantage salarial en faveur des employés du secteur public est d'autant plus grand que leur niveau d'éducation est élevé. Cela s'explique par une asymétrie institutionnelle. En effet, l'accès aux fonctions les mieux rémunérées du secteur public requiert généralement d'être titulaire d'un diplôme déterminé. Dans la mesure où tel n'est pas le cas dans le secteur privé, les personnes faiblement qualifiées y ont davantage de possibilités de carrière financièrement intéressantes. Le même constat vaut aussi pour le Portugal, exception faite d'un écart salarial moindre pour les personnes ayant un niveau d'éducation moyen.

À l'opposé, l'Allemagne se caractérise par un écart salarial en faveur des salariés du secteur public qui est particulièrement important pour les personnes faiblement

GRAPHIQUE 11 ÉCART SALARIAL SELON LE NIVEAU D'ÉDUCATION

(pourcentages du salaire horaire net dans le secteur privé, après correction pour les caractéristiques individuelles)



Source: Giordano et al. (2011).

qualifiées. Dans ce pays, l'absence de salaires minimums touche davantage les personnes moins formées dans le secteur privé, alors que les employés du secteur public sont préservés de salaires particulièrement bas. Cette même absence de salaires minimums en Autriche et en Italie y génère également un écart salarial relativement favorable aux employés du secteur public disposant de faibles qualifications. En Italie, l'avantage est ainsi comparable pour tous les niveaux d'éducation. En Autriche, l'avantage pour les salariés faiblement qualifiés s'accompagne d'un avantage pour ceux qui sont hautement qualifiés, lesquels bénéficient de l'accès protégé aux hautes fonctions dans le secteur public.

En Slovénie, les écarts salariaux des employés hautement et faiblement qualifiés sont non significatifs, alors que l'écart salarial est plus important en cas de niveau d'éducation moyen. En Belgique, l'écart salarial n'est pas significatif pour un niveau d'éducation élevé et est significatif pour un intervalle de confiance à respectivement 90 et 95 % pour les niveaux d'éducation moyen et faible. Ces écarts, minimes, semblent indiquer que les profils de rémunérations sont relativement proches entre le secteur privé et le secteur public, à niveau d'éducation des employés donné.

(1) En Irlande, la différence est statistiquement significative pour un intervalle de confiance à 95 % pour les salariés faiblement qualifiés.

Deux types de fonctions permettent encore d'analyser dans quelle mesure les responsabilités incombant à un superviseur sont davantage valorisées dans un secteur que dans l'autre. La fonction de « supervision » est définie de manière large dans le cadre de l'enquête EU-SILC comme résultant d'une responsabilité formelle d'autres employés, ce qui implique de prendre la direction du travail et de contrôler son exécution correcte. Plus encore que pour d'autres caractéristiques, les réponses données par les personnes interrogées à cette question risquent d'être subjectives, de sorte qu'il faut en faire un usage circonspect. Sous cette réserve, il ressort toutefois que, dans l'ensemble des pays sous revue, l'écart salarial en faveur des employés du secteur public est plus important pour les non-superviseurs que pour les superviseurs. Cela s'explique par des avantages financiers pour les positions managériales plus importants dans le secteur privé que dans le secteur public. En Belgique, les écarts salariaux sont une fois de plus particulièrement limités, quelle que soit la catégorie de personnel considérée, et ils ne sont pas significatifs dans le cas des superviseurs.

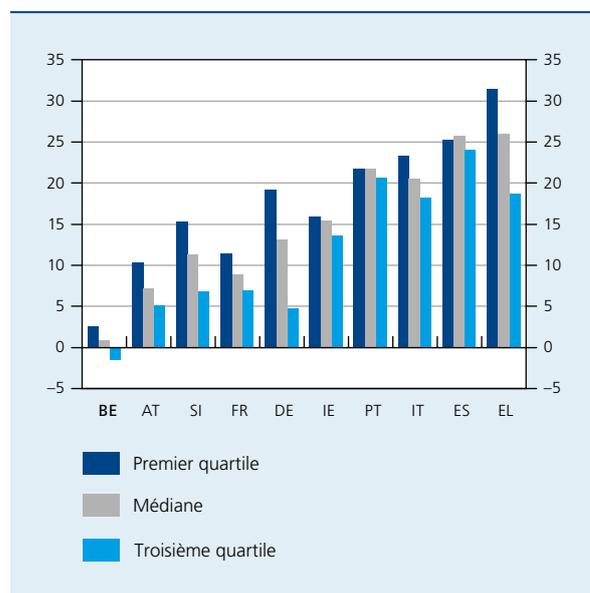
Sur la base de ces constats, il apparaît donc que, dans de nombreux pays, le niveau d'éducation est mieux valorisé dans le secteur public, alors que le niveau de responsabilité est davantage promu dans le secteur privé.

3.3.5 Écarts salariaux par niveau de rémunération

Enfin, il est utile d'examiner si les écarts salariaux sont d'importance comparable quel que soit le niveau des revenus des employés considérés. Il ressort des régressions réalisées que ces écarts sont assez comparables quel que soit le quartile de revenus au Portugal et en Espagne. Ailleurs, l'écart salarial entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé est d'autant plus important que leur rémunération est faible. Les différences d'écarts salariaux interquartiles restent toutefois contenues, aux alentours de 5 points de pourcentage en Belgique⁽¹⁾, en France, en

GRAPHIQUE 12 ÉCART SALARIAL SELON LE NIVEAU DE RÉMUNÉRATION

(pourcentages du salaire horaire net dans le secteur privé, après correction pour les caractéristiques individuelles)



Source : Giordano et al. (2011).

Italie et en Autriche. Ces inégalités sont par contre plus marquées en Slovaquie, en Grèce et en Allemagne, où les bas salaires profitent plus largement que les salaires élevés de leur appartenance au secteur public.

Cette tendance rencontrée dans la plupart des pays confirme ce qui se dégageait déjà des observations précédentes, à savoir que la dispersion des salaires dans le secteur public est plus limitée que dans le secteur privé.

(1) Les différences sont statistiquement significatives pour un intervalle de confiance à respectivement 90 et 95 % pour la médiane et le troisième quartile, en Belgique.

Encadré – Ajustement des salaires dans la fonction publique en tant que mesure de consolidation fiscale en Grèce, en Irlande, au Portugal, en Espagne et en Italie

Dans le cadre de la consolidation fiscale entreprise par les pays européens particulièrement soumis à la pression des marchés financiers, des mesures de limitation de la masse salariale des administrations publiques ont été décidées.

Les mesures décidées jusque septembre 2011, qui ont encore été renforcées ensuite en Grèce, au Portugal et en Italie, doivent permettre des économies budgétaires de 4,6 points de PIB entre 2010 et 2014 en Grèce, et de 1,4 à 2,7 points de PIB dans les autres pays concernés. Ces mesures, qui sont présentées succinctement ci-après, touchent à la fois l'emploi dans ce secteur et les salaires des travailleurs qui y sont actifs.

Grèce

Parmi l'ensemble des mesures de consolidation fiscale décidées en Grèce, les principales mesures d'allègement de la masse salariale du secteur public consistent à procéder au recrutement d'une personne par dix départs en 2011, à faire passer la durée hebdomadaire de travail des employés du secteur public de 37,5 à 40 heures, à raboter le paiement des heures supplémentaires, à réformer complètement la grille salariale, à réduire le nombre d'agents contractuels – de 50 % en 2011, puis de 10 % supplémentaire en 2012 et au-delà – et à geler temporairement la progression automatique des carrières. En outre, l'excès de personnel statutaire sera soit transféré à une réserve de travail, payée en moyenne à 60 % du salaire de base, soit licencié. De 2010 à 2015, le nombre total d'employés du gouvernement devrait ainsi baisser de 20 %. Au total, la masse salariale devrait diminuer de 4,6 points de PIB entre 2010 et 2014. Ces mesures ont été complétées dans le cadre du budget 2012, qui prévoit une nouvelle compression de 20 % des salaires nominaux dans la fonction publique et dans les entreprises détenues par l'État, et un nouveau resserrement de l'emploi public.

Irlande

En Irlande, un certain nombre de mesures ont été prises pour assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme. Ces mesures comprennent une coupe de 14 % en moyenne dans les salaires du secteur public, avec des réductions plus limitées pour les revenus modestes, ce qui contribuera également à faire baisser la facture future des dépenses de pensions. Dans le cadre de l'assistance financière octroyée à l'Irlande, le budget prévoit notamment une diminution des effectifs dans la fonction publique et une adaptation des services de pensions publiques. De 11,8 % en 2010, la part des salaires publics dans le PIB reviendrait ainsi à 9,6 % en 2015.

Portugal

Le programme d'assainissement budgétaire portugais comporte une réduction drastique des dépenses comprenant une baisse de 5 % en moyenne des salaires du secteur public en 2011, qui se réitérerait en 2012 et serait suivie d'un gel des salaires et des retraites en 2013, à l'exception des retraites des catégories les plus faibles. En outre, les paiements des primes de vacances et des 13^e et 14^e mois accordées aux fonctionnaires touchant plus de 1 000 euros par mois seraient suspendus. Les débours en matière de salaires, qui s'élevaient à 12,6 % du PIB en 2009, reviendraient ainsi à 9,9 % du PIB en 2015.

Espagne

Le gouvernement espagnol a approuvé en mai 2010 des mesures exceptionnelles de restriction des dépenses publiques, qui comprenaient une baisse de 5 % des salaires nominaux dans le secteur public en 2010, suivie d'un gel



en 2011 et d'une croissance limitée en 2012 et en 2013. De plus, le taux de remplacement du personnel a été fixé à 10 % de 2011 à 2013, ce qui devrait conduire à une diminution de 7 % des effectifs de l'administration publique. Au total, la masse salariale du secteur public se contracterait de 2,2 points de pourcentage du PIB entre 2010 et 2014.

Italie

Les mesures de réduction des dépenses prévoient une baisse du poste des rémunérations des employés du secteur public par le biais de mesures telles que le gel des salaires des employés du système national des soins de santé et des augmentations barémiques automatiques, ainsi que la suspension des négociations salariales. De plus, le renouvellement du personnel est également limité à 20 % des effectifs partant à la retraite. L'économie ainsi réalisée devrait atteindre 1,4 point de PIB entre 2010 et 2014.

Conclusions

En Belgique, le total des rémunérations des employés du secteur public a vivement augmenté depuis le début des années 1970. Ces dépenses se situent ainsi à un niveau proportionnellement élevé comparativement aux autres pays européens.

Compte tenu du constat déjà posé d'un niveau de l'emploi public relativement haut en Belgique, il importait encore de se pencher sur le niveau des salaires dans le secteur public, ce qui n'avait guère été fait récemment en Belgique. Cet article a donc tenté de remédier à cette lacune, en se fondant principalement sur les écarts salariaux entre les secteurs privé et public et en comparant la situation de la Belgique à celle d'autres pays européens.

Dans la plupart des pays analysés, les salaires sont plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé, selon les données tant macroéconomiques que microéconomiques utilisées. Les premières ne permettent pas de considérer les différences quant aux caractéristiques des populations travaillant dans ces deux secteurs. En effet, le secteur public se compose, notamment en Belgique, de davantage de femmes, de travailleurs plus âgés, ayant un niveau d'éducation plus élevé, mais dont le temps de travail est plus limité et qui occupent moins souvent une position managériale. Afin de prendre ces facteurs en considération dans la comparaison entre les salaires des deux secteurs, il a été fait appel aux données microéconomiques issues de l'enquête EU-SILC. L'utilisation de ces données doit toutefois se faire avec prudence, puisqu'il y a des risques, notamment au niveau de la représentativité de l'échantillon et de l'interprétation exacte des questions par les personnes interrogées. Néanmoins, les observations réalisées sur la base des données micro et macroéconomiques se confortent largement.

L'analyse montre que les pays où l'écart salarial est en moyenne le plus important, à l'avantage des travailleurs du secteur public, sont également les pays qui éprouvent actuellement des difficultés budgétaires. Selon les données microéconomiques, les écarts salariaux – exprimés en termes horaires nets – sont supérieurs à 20 % au Portugal, en Espagne, en Italie et en Grèce. En Irlande, cet écart atteint 14 %. L'existence de tels écarts peut avoir joué un rôle dans la décision prise par ces pays de geler ou de diminuer les salaires dans le secteur public, dans le cadre des programmes de consolidation fiscale qu'ils ont mis sur pied. Par ailleurs, une partie de ces écarts salariaux entre secteurs peut provenir du nombre d'heures ouvrées inférieur dans le secteur public; une alternative, appliquée en Grèce, est dès lors de rapprocher les nombres d'heures ouvrées par personne dans les secteurs public et privé.

Dans la plupart des pays étudiés, l'avantage salarial dont jouissent les travailleurs du secteur public existe pour tous les sous-groupes de travailleurs, fût-ce dans des proportions variables. Ainsi, les écarts salariaux sont plus importants pour les femmes, pour les classes salariales inférieures, pour ceux qui n'exercent pas une fonction de superviseur et dans les branches de l'administration et de l'enseignement, mais ils sont plus limités dans la branche santé et action sociale. L'impact du niveau d'éducation sur l'écart salarial diffère quant à lui d'un pays à l'autre.

En Belgique, l'écart salarial entre secteurs est l'un des plus limités parmi les pays étudiés, quelle que soit la source statistique utilisée. Selon les données macroéconomiques, il serait statistiquement légèrement défavorable aux salariés du secteur public. Selon les données microéconomiques, où les salaires sont corrigés pour prendre en compte les caractéristiques individuelles – genre, ancienneté ou âge, niveau de formation, position managériale ou non –, le salaire serait légèrement plus élevé dans le secteur public

que dans le secteur privé. Les écarts sont, dans le cas de plusieurs groupes de travailleurs, à ce point limités en Belgique qu'ils ne sont d'ailleurs pas statistiquement significatifs. Cette relative faiblesse des écarts en Belgique tient principalement à des salaires moyens relativement élevés dans le secteur privé, ceux dans le secteur public étant proches de ceux en vigueur dans de nombreux pays européens.

Le niveau des salaires publics en Belgique semblant se justifier si on les compare aux salaires dans le secteur privé, l'éventuelle réduction des dépenses publiques en matière de masse salariale dans le cadre de l'assainissement budgétaire nécessaire devrait, compte tenu des caractéristiques respectives des salariés des deux secteurs, en priorité passer par une limitation de l'emploi public.

Bibliographie

Bisciari P., B. Eugène et L. Van Meensel (2009), « L'emploi public en Belgique », BNB, *Revue économique*, 55–70, juin.

CE (1996), *Système européen des comptes – SEC 1995*, Luxembourg.

Delmotte J., L. Sels, S. Vandekerckhove et T. Vandenbrande (2010), *De samenstelling van de loonkloof in België*, K.U.Leuven.

Giordano R., D. Depalo, M. Coutinho Pereira, B. Eugène, E. Papapetrou, J.J. Perez, L. Reiss et M. Roter (2011), *The public sector pay gap in a selection of euro area countries*, ECB, Working Paper 1406, December.

Holm-Hadulla F., K. Kamath, A. Lamo, J. J. Pérez and L. Schuknecht (2010), *Public wages in the euro area, towards securing stability and competitiveness*, ECB Occasional Paper 112, June.

Vermandere C., T. Vandenbrande, J. Delmotte, G. Theunissen et L. Sels (2010), *Genderloonverschillen in België*, K.U.Leuven, HIVA en Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, in opdracht van de Raad van de Gelijke kansen voor Mannen en Vrouwen.