



12 / 2019

L'administration publique suisse ne cesse de croître

01.07.2019

L'essentiel en bref

Huit indicateurs donnent un aperçu de l'évolution de l'administration publique suisse au cours des dernières années. En raison de la qualité souvent insuffisante des données mise à disposition par la Confédération et les cantons, il est difficile de faire des déclarations précises. Toutefois, les huit indicateurs pointent dans la même direction: Ces dernières années, l'administration publique a connu une croissance beaucoup plus rapide que l'économie privée, mais aussi beaucoup plus forte qu'à l'étranger.

Contact et questions

Prof. Dr. Rudolf Minsch

Président suppléant de la direction,
Responsable du département Politique
économique générale et Formation / Chef
économiste

www.dossierpolitik.ch

Position d'économie suisse

- La Confédération, les cantons et leurs administrations se financent avec les deniers publics. Par conséquent, les contribuables ont droit à la plus grande transparence possible pour voir comment les ressources sont utilisées et à quelles fins.
- C'est précisément dans l'administration que cette transparence est encore insuffisante aujourd'hui.
- Si la croissance et la diminution de l'emploi dans l'administration publique sont expliquées et justifiées et si le nombre d'employés et les salaires moyens sont subdivisés plus finement par département et par fonction alors cela permet d'améliorer la transparence. C'est la seule façon de pouvoir effectuer des analyses indépendantes de la qualité et de l'efficacité.

Introduction

Des voix critiques affirment régulièrement que l'administration publique suisse croît de manière incontrôlée. Cette dernière rétorque que la qualité de ses prestations est bonne, que cela a son prix ou que les statistiques ne sont pas comparables en raison de ruptures structurelles dans le temps. L'augmentation serait donc systématiquement surestimée et la croissance réelle pourrait être attribuée à des tâches supplémentaires ordonnées par le législateur. Une tempête dans un verre d'eau?

Dans ce dossier, nous nous interrogeons sur l'évolution de l'administration publique en Suisse ces dernières années. Cette tâche apparemment simple ne peut malheureusement pas être accomplie de manière satisfaisante en raison du manque de transparence et de ruptures structurelles dans les données. L'exemple suivant illustre pourquoi il en est ainsi: Si un canton gère un hôpital sous la forme d'une société anonyme indépendante des autorités, les employés de l'hôpital ne font pas partie de l'administration cantonale. Toutefois, si le canton gère l'hôpital directement par l'intermédiaire d'un administrateur hospitalier, il s'agit d'employés cantonaux. Ces dernières années, de nombreux hôpitaux ont été détachés de l'administration cantonale et le nombre d'employés de l'État a diminué de manière correspondante. De tels problèmes apparaissent dans de nombreuses statistiques censées rendre compte de la taille de l'administration publique.

Nous tenterons ci-après d'éviter ces problèmes en procédant à une analyse, une interprétation et une comparaison de diverses statistiques. Pour ce faire, nous utilisons huit indicateurs que nous considérons appropriés pour répondre au moins partiellement à la question de la croissance de l'administration publique. Les maigres preuves sont accablantes: À tous égards, l'administration publique croît beaucoup plus vite que le secteur privé.

Définitions statistiques

Le secteur public englobe l'administration publique et les entreprises publiques. L'administration publique comprend les administrations des quatre niveaux de gouvernement ainsi que les collectivités de droit public. Elle peut ensuite être subdivisée par secteurs économiques (NOGA 2008). La majorité des employés travaillent dans les deux secteurs «Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire» (code NOGA 84) et «Enseignement» (code NOGA 85).

Dans notre analyse de l'évolution de l'emploi, nous nous concentrons, dans la mesure du possible, sur le sous-groupe «Administration générale, économique et sociale» (code NOGA 841) du premier secteur. Celui-ci comprend en effet les activités administratives proprement dites, telles que la mise en œuvre de programmes, les activités de surveillance ou l'administration fiscale. Ce groupe n'inclut pas les employés de l'État tels que les enseignants, le personnel soignant, les collaborateurs dans les tribunaux, dans les domaines de la sécurité et de

l'ordre ou dans les bibliothèques et les musées, qui fournissent d'autres services à la population.

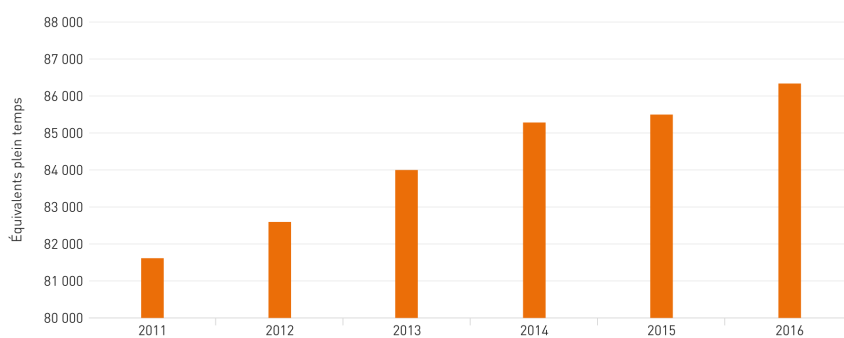
Indicateur 1: Évolution des équivalents plein temps

Fin 2016, les emplois de l'administration publique en Suisse (Confédération, cantons, districts et communes) correspondaient à 86 339 équivalents plein temps. Par rapport à 2011, l'administration publique a augmenté de près de 6%.

L'administration publique (code NOGA 841) peut être divisée en trois sous-groupes: «Administration publique générale», «Administration publique de la santé, de la formation, de la culture et des services sociaux» et «Administration publique des activités économiques» (codes NOGA 8411-13). La croissance de l'emploi a été la plus forte dans le troisième groupe, avec une progression de 8,5%.

Figure 1

Évolution du personnel de l'administration publique entre 2011 et 2016



Source : economiesuisse, fondé sur des données de la Statistique structurelle des entreprises (STATENT)
www.economiesuisse.ch

L'évolution entre 2014 et 2015 n'a qu'une importance limitée en raison d'un changement de méthode de calcul des équivalents temps plein à l'Office fédéral de la statistique (OFS)

Indicateur 2: Comparaison avec l'économie privée

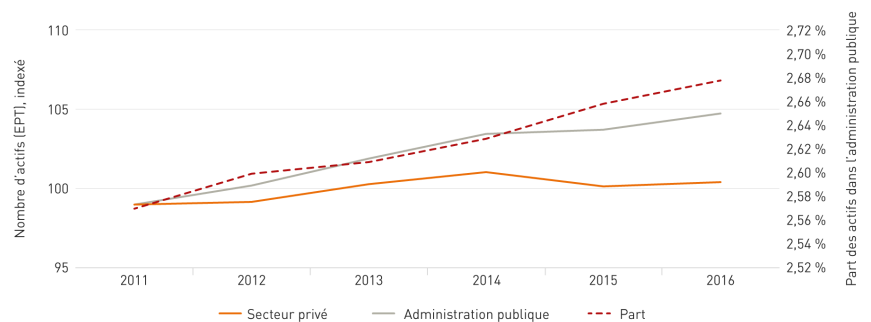
La croissance de l'administration publique n'est pas problématique en soi tant qu'elle est inférieure ou du moins pas plus importante que celle de l'économie. Pour pouvoir procéder à une analyse plus fine, nous nous basons sur une définition du secteur privé englobant tous les secteurs économiques à l'exception de l'administration publique, de la formation, de la santé et des affaires sociales (codes NOGA 84-88).

Entre 2011 et 2016, le secteur privé a connu une croissance de l'emploi de 1,3%. En termes absolus, cela correspond à une augmentation de 40 000 équivalents temps plein environ. En d'autres termes, l'administration publique a embauché une personne de plus pour huit nouveaux emplois dans le secteur privé. Cette évolution s'est traduite par une augmentation constante de la part de l'administration publique au total des personnes actives. Alors qu'en 2011, elle était encore inférieure à 2,6%, elle représente déjà 2,7% aujourd'hui.

Figure 2

Évolution des actifs dans le secteur privé et dans l'administration publique

▶ Équivalents plein temps, indexée (2011=100)



Source : economiesuisse, fondé sur des données de la Statistique structurelle des entreprises (STATENT)
www.economiesuisse.ch

L'évolution entre 2014 et 2015 n'a qu'une importance limitée en raison d'un changement de méthode de calcul des équivalents temps plein à l'Office fédéral de la statistique (OFS)

Indicateur 3: Comparaison avec l'étranger

Il se pourrait que la croissance de l'administration publique en Suisse suive une tendance que l'on observe également dans d'autres pays. Par exemple, l'activité réglementaire dans le secteur financier s'est intensifiée dans tous les pays de l'OCDE. L'évolution observée en Suisse s'inscrit-elle donc dans la ligne de la tendance observée à international?

La figure 3 montre l'évolution de différents pays entre 2011 et 2014. Alors qu'en Suisse, la part des employés de l'État par rapport au total des personnes actives a augmenté, elle a stagné ou diminué dans tous les autres pays considérés.

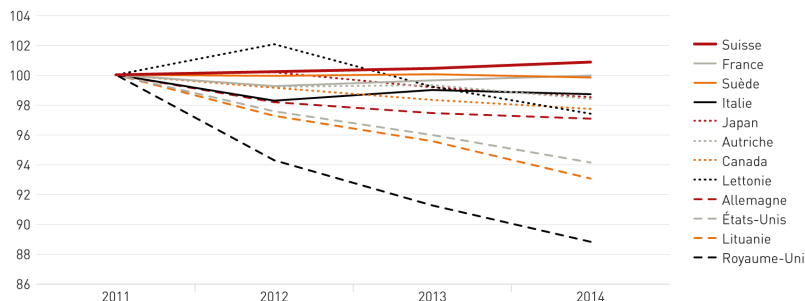
La palme revient au Royaume-Uni. Afin de maîtriser le déficit public annuel record, le gouvernement britannique a annoncé fin 2010 qu'il réduirait ses dépenses publiques de 19% en moyenne. L'une des mesures d'austérité concernait l'administration publique: Près de 500 000 emplois, soit environ 8% de l'ensemble des emplois, devaient être supprimés au cours des quatre années suivantes. Au Royaume-Uni, la part des employés du secteur public par rapport au total de la population active a diminué de près de 15% jusqu'à 2015.

À l'époque, la Lettonie avait déjà connu une évolution similaire. L'État balte a été le plus durement touché par la crise financière en Europe. Son PIB a chuté de 24% entre 2007 et 2009. Pour sortir de la récession, le gouvernement letton a mené une politique d'austérité cohérente et réduit son administration dans le but d'utiliser les ressources plus efficacement. Ainsi, 30% des employés de la fonction publique ont été licenciés et les salaires ont été réduits de 40%. L'économie lettone s'est rapidement redressée après la crise et a enregistré ces dernières années l'un des taux de croissance les plus élevés de l'UE.

Figure 3

Part des employés de l'État (« Employment in general government ») à l'ensemble de la population active

► De 2011 à 2014 (indexée, 2011=100)



Source : economiesuisse, fondé sur des données de la Statistique structurelle des entreprises (STATENT)
www.economiesuisse.ch

Indicateur 4: Évolution des salaires

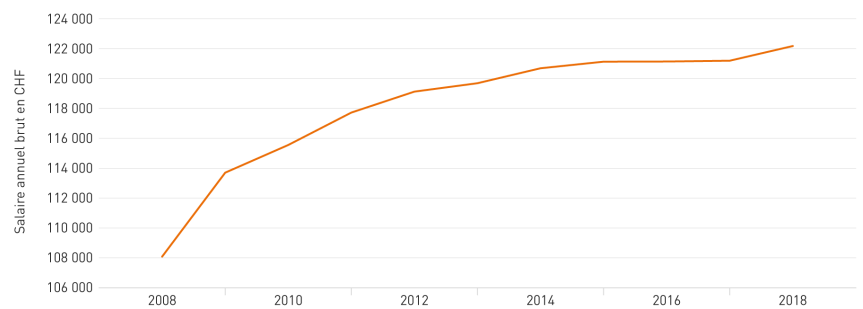
Les indicateurs 1 à 3 montrent que le nombre de personnes travaillant dans l'administration publique en Suisse a augmenté non seulement en termes absolus, mais aussi de manière disproportionnée par rapport à l'économie privée et beaucoup plus fortement qu'à l'étranger.

En plus de l'augmentation du volume, les rémunérations du personnel de l'État ont également augmenté de manière significative. Les commentaires suivants concernent la Confédération (à l'exclusion des cantons et des communes). En 2008, une personne employée par la Confédération gagnait en moyenne 108 000 francs bruts. En l'espace de dix ans, le salaire a augmenté de 13% à 122 000 francs (cf. figure 4). Le secteur privé n'a pas connu de telles augmentations salariales: Depuis 2008, les salaires nominaux dans le secteur privé ont progressé de 10% environ.

Figure 4

Évolution du salaire annuel moyen (brut) au sein de l'administration fédérale

► De 2007 à 2017



Source : economiesuisse, fondé sur des données de l'Office fédéral du personnel (OFPER)
www.economiesuisse.ch

Indicateur 5: Comparaison des salaires avec l'économie privée (entre secteurs)

À quelles autres branches en Suisse peut-on comparer les salaires étatiques en Suisse? Les fonctionnaires doivent-ils être parmi les mieux payés ou leurs salaires doivent-ils être basés sur la moyenne de l'ensemble des salariés en Suisse? En réponse aux reproches répétées dans les médias à propos des salaires élevés des fonctionnaires, les autorités soulignent deux points: la proportion accrue de travailleurs qualifiés et les comparaisons périodiques des salaires qui attestent que l'administration fédérale paie des salaires conformes au marché. Les études comparatives s'appuient sur des entreprises qui comptent parmi les employeurs versant les meilleurs salaires en Suisse. La question de savoir si cela est légitime est justifiée, puisque les fonctionnaires jouissent de privilèges supplémentaires par rapport au secteur privé, comme une meilleure protection contre le licenciement ou une réglementation plus généreuse des caisses de pension (cf. encadré). Quoi qu'il en soit, comparons les salaires de l'administration publique avec ceux des prestataires de services financiers et des compagnies d'assurance. Le profil d'exigences des employés de ces deux secteurs est semblable à celui de l'administration.

Comparaison des salaires et de la caisse de pension de l'administration fédérale

Les études comparatives sur les salaires commandées par la Confédération ne sont pas convaincantes. Elles montrent que le personnel fédéral est rémunéré équitablement. Toutefois, cette appréciation dépend du groupe de comparaison choisi. Mais est-il juste de choisir les grandes banques, les compagnies d'assurance, les régies fédérales et les grands cantons comme groupes de comparaison? Rien d'étonnant que la Confédération ait obtenu des résultats satisfaisants lors de cette analyse réalisée en 2005.

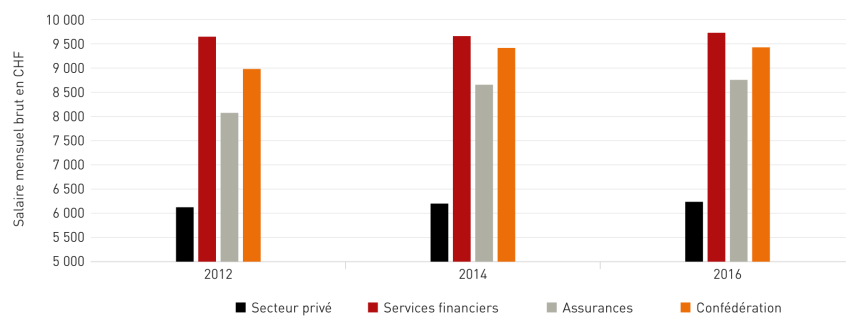
Le choix du groupe de comparaison doit être remis en question de manière critique également pour la comparaison des caisses de pension publiée début 2018: IBM, Unilever et Philips – de grands groupes internationaux employant plus de 100 000 collaborateurs – comptent parmi les plus grands employeurs du pays, aux côtés des grandes banques et des compagnies d'assurance. Le fait que les prestations de la caisse de pension de l'administration fédérale se situent au-dessus de la moyenne et comptent souvent parmi les plus généreuses suggère que la performance du gouvernement fédéral serait encore meilleure si l'on ne comparait que ce qui est comparable.

Le personnel de la Confédération s'en tire très bien dans la comparaison. Les salaires des employés de l'État sont supérieurs de près de 50% à la moyenne de tous les salaires versés en Suisse. Contrairement à la figure 4, seules des données pour les années 2012 à 2016 sont disponibles pour cette comparaison. Durant cette

période, le salaire des employés de l'État a augmenté nettement plus fortement que ceux versés dans le secteur de la finance et dans l'économie dans son ensemble. Depuis 2012, seule la branche des assurances a été en mesure de suivre le rythme des hausses salariales de l'administration publique. Les fonctionnaires font donc désormais partie des personnes les mieux rémunérées et touchent un salaire pratiquement égal à celui des employés de banque.

Figure 5**Salaire mensuel brut (médian)**

► Pour 2012, 2014 et 2016, dans le secteur privé, les services financiers, les assurances et la Confédération



Source : economiesuisse, fondé sur des données de l'Office fédéral de la statistique (OFS)
www.economiesuisse.ch

Indicateur 6: Comparaison des salaires avec l'économie privée (entre secteurs)

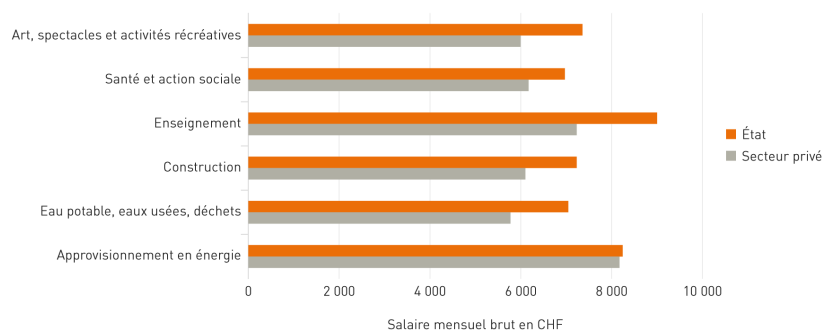
Élargissons la comparaison entre le secteur privé et l'État et examinons maintenant les salaires versés dans le même segment de l'économie. L'Office fédéral de la statistique a publié les salaires bruts mensuels des secteurs public et privé payés en 2016 dans les différents segments économiques. À noter que cette comparaison ne porte plus sur les salaires des fonctionnaires. Nous comparons ici plutôt les salaires versés par les entreprises publiques ou les institutions de droit public avec ceux versés par les entreprises privées de la même branche.

Les résultats pour les segments de l'économie proches de l'État sont présentés dans la figure 6. On remarque que les salaires des employés du secteur public sont supérieurs à ceux des employés du secteur privé dans tous les segments. Dans les segments «Art, divertissement et loisirs» et «Enseignement», l'écart est même très important.

Figure 6

Salaire mensuel brut dans des segments domaines économiques proches de l'État

► Pour les employés des secteurs privé et public, en 2016



Source : economiesuisse, fondé sur des données de l'Office fédéral de la statistique (OFS)
www.economiesuisse.ch

Indicateur 7: Efficacité de l'administration publique

Dans le secteur privé, les salaires reflètent la productivité. La productivité du travail mesure l'efficacité avec laquelle les ressources personnelles sont utilisées dans le processus de production. Elle est déterminée par le progrès technique, le capital économique et les ressources naturelles et humaines. Des salaires élevés sont donc le signe d'une économie qui fonctionne bien. Dans le secteur privé, la productivité du travail peut être mesurée. Les ressources humaines (employés et salaires) sont connues, tout comme la production (vente de produits et services aux prix du marché). Ce n'est pas le cas pour l'État. Les services publics ne sont normalement pas offerts aux prix du marché – la productivité du travail au sein de l'administration publique ne peut donc pas être déterminée de cette manière.

Mais même dans l'administration publique, l'avènement de l'ordinateur et de l'internet devrait avoir une influence positive et décisive sur l'efficacité. Alors que la comptabilité devait se faire manuellement par le passé, elle peut désormais être générée en très peu de temps à l'aide d'un logiciel approprié, souvent presque par une simple pression sur un bouton. Aujourd'hui, un employé peut effectuer la même comptabilité en une fraction du temps requis auparavant – la productivité du travail a ainsi augmenté en conséquence.

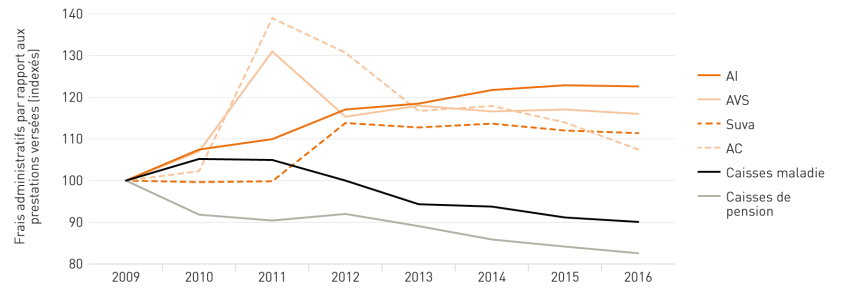
Comme la productivité de l'administration n'est pas mesurable, nous essayons d'estimer l'évolution de l'efficacité dans le secteur public par un autre biais. Pour ce faire, nous considérons le secteur des assurances, où des compagnies d'assurance privées et publiques offrent leurs services. Notre approche est la suivante: Nous nous basons sur les prestations versées par les compagnies d'assurance privées et publiques, lesquelles peuvent être quantifiées avec précision. En établissant le rapport entre les coûts administratifs et les prestations versées, nous obtenons une grandeur tout à fait comparable pour mesurer l'efficacité.

La comparaison montre que les caisses d'assurance maladie (privées) et les caisses de pension sont devenues beaucoup plus efficaces au cours des huit dernières années. La situation est, par contre, radicalement différente en ce qui concerne les compagnies d'assurance publiques. Les frais administratifs de l'AVS, de l'AI, de l'AI et de la Suva ont augmenté par rapport aux prestations versées.

Figure 7

Frais administratifs par rapport aux prestations versées

▶ Assurances étatiques (orange) et privées (gris et noir), indexés (2009=100)



Source : economiesuisse, fondé sur des données de l'Office fédéral de la statistique (OFS)
www.economiesuisse.ch

Indicateur 8: Comparaison de l'efficacité avec l'étranger

Une comparaison entre pays renseigne également sur l'efficacité de l'administration publique. La Banque mondiale tente de mesurer la performance des gouvernements en combinant divers classements et enquêtes quantitatives et qualitatives. La Suisse obtient de très bons résultats dans cette comparaison. Notre pays offre des services publics de haute qualité.

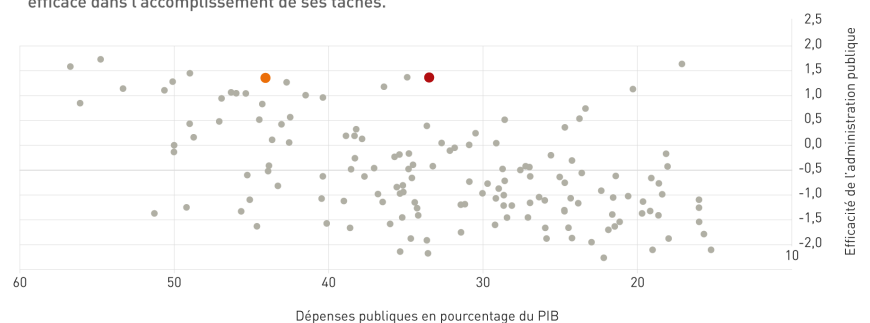
En matière d'efficience, il faut toutefois prendre en compte non seulement la production (services gouvernementaux), mais aussi les intrants (l'argent des contribuables). Si l'on compare les dépenses publiques en pourcentage du PIB, la Suisse se situe dans la moyenne. Étant donné que les caisses d'assurance-maladie et les caisses de pension de nombreux autres pays développés sont financées par l'argent des contribuables, le ratio effectif des dépenses publiques de la Suisse s'élève à 44% environ, ce qui fait reculer notre pays dans le classement.

L'efficacité de l'administration publique peut être comparée entre les pays en combinant la performance de l'État et les dépenses publiques relatives. Ici, la Suisse n'obtient qu'un résultat moyen (point rouge), surtout si l'on considère le ratio effectif de l'État (point orange). D'autres pays, comme Singapour, la Nouvelle-Zélande et Hong Kong atteignent des valeurs aussi élevées que la Suisse en termes de qualité, mais dépensent beaucoup moins d'argent pour obtenir ce résultat.

Figure 8

Dépenses publiques en pourcentage du PIB et efficacité de l'administration publique

- ▶ Sur une échelle de -2,5 (inefficace) à 2,5 (très efficace), en 2011
Suisse = point rouge ; Suisse (effectif) = point orange. Plus un pays est placé haut, plus il est perçu comme efficace dans l'accomplissement de ses tâches.



Source : economiesuisse, fondé sur des données du FMI et de la Banque mondiale
www.economiesuisse.ch

Attention, la qualité des données fournies par la Confédération est insuffisante

Pour diverses raisons, la qualité des données est insuffisante, tant en ce qui concerne le nombre d'employés que les salaires. Premièrement, la méthode de

collecte des données a été modifiée régulièrement. Le changement le plus important s'est produit entre 2008 et 2011, lors du passage du recensement des entreprises à la statistique actuelle sur la structure des entreprises (STATENT). Mais même avec STATENT, les données ne sont pas toujours cohérentes. La méthode d'enquête sur les équivalents temps plein a ainsi été ajustée pour l'année 2015, ce qui complique la comparaison avec les chiffres de 2014.

Deuxièmement, les causes de la croissance ne sont pas claires. Une augmentation de l'emploi dans l'administration publique peut être attribuée à la nationalisation d'un secteur ou à la bureaucratisation d'une activité existante de l'État. Les autorités ne fournissent pas souvent une explication détaillée des causes d'une augmentation et d'une diminution de l'emploi dans les administrations publiques. Le canton de Berne est un exemple positif à cet égard. Comme il s'agit toutefois d'une exception, les données ne peuvent pas être corrigées dans le but de tenir compte de ruptures structurelles.

Troisièmement, il découle de la critique précédente qu'il est rarement possible de savoir combien de personnes travaillent dans quels domaines. Dans la plupart des cas, le nombre d'employés n'est indiqué que par département; une subdivision plus détaillée n'est normalement pas disponible.

Quatrièmement, seuls les salaires moyens et médians sont disponibles pour l'administration fédérale. Aucune information n'est fournie sur la composition de l'administration et les salaires des différentes fonctions. Par conséquent, il n'est pas possible de vérifier si les salaires élevés peuvent être justifiés par une proportion plus élevée de travailleurs qualifiés.

Résumé et exigences

La qualité des données sur les employés de l'État en Suisse laisse malheureusement à désirer. Par conséquent, il n'est pas possible de lier directement des exigences spécifiques à un indicateur. La première chose à faire pour améliorer la situation est donc la suivante: Créer une transparence totale. Le contribuable a droit à une justification détaillée de l'augmentation et de la diminution de l'emploi dans l'administration publique. Ces informations permettraient d'identifier les ruptures structurelles, d'obtenir des données plus fiables et donc de faire des déclarations plus précises. Une ventilation plus fine du nombre d'employés (par département et par fonction) serait également utile pour évaluer l'efficacité.

La structure des salaires est tout aussi opaque. La Confédération et les cantons devraient publier les salaires moyens pour les différents profils de poste. Le public doit pouvoir juger si l'administration publique gagne trop ou pas assez. Il serait alors possible de réaliser, sur la base de ces données, des études comparatives indépendantes sur les salaires.

Si l'on résume les résultats des huit indicateurs examinés:

Pour chacun des huit indicateurs présentés, il y a tout lieu de douter de la qualité des données. Toutefois, il est peu probable que tous les indicateurs soient erronés. Les informations livrées par les huit indicateurs pointent toutes dans la même direction: En Suisse, le secteur public croît plus vite que l'économie. Il n'est que modérément efficace et l'État paie des salaires élevés.

1. L'emploi dans l'administration publique a fortement augmenté ces dernières années.
2. L'emploi dans l'administration publique a augmenté de manière beaucoup plus marquée que dans le secteur privé.
3. L'emploi dans l'administration publique a augmenté nettement plus en Suisse qu'à l'étranger.
4. Les salaires dans l'administration publique ont fortement progressé ces dernières années.
5. En moyenne, les salaires dans le secteur public sont maintenant presque aussi élevés que dans le secteur financier.
6. Pour une même branche, l'État verse des salaires nettement plus élevés que l'économie privée.
7. L'efficacité du secteur public est inférieure à celle du secteur privé.
8. L'administration suisse fournit des prestations de qualité, mais n'est que moyennement efficace en comparaison internationale.
