

ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION DES SALARIÉS DANS LE SECTEUR PUBLIC

De par leur poids et leur dynamique, la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel dans le secteur public constitue un enjeu budgétaire majeur. Cet encadré présente l'évolution passée et future de la masse salariale du secteur public, telle que prévue dans le projet de budget 2025 et la programmation pluriannuelle 2024-2028 et propose des éléments de comparaison internationale.

1. DÉLIMITATION DU SECTEUR PUBLIC : DÉFINITIONS ET CONCEPTS DE BASE

L'analyse des rémunérations dans le secteur public constitue un exercice délicat dans la mesure où il n'existe pas de définition précise et unique de la notion de *secteur public*, elle-même conditionnée par la disponibilité de données statistiques. Dans cet encadré, nous adopterons l'approche institutionnelle, selon laquelle le secteur public est constitué des *administrations publiques*, définies selon les règles du système européen des comptes (SEC 2010)²⁰⁴. La rémunération des salariés du secteur public, telle que renseignée dans les documents budgétaires est définie suivant ces règles.

2. LA MASSE SALARIALE DANS LE SECTEUR PUBLIC

En 2023, les dépenses au titre de la rémunération des salariés se sont établies à 8 834 millions d'euros, soit l'équivalent de 23 % des dépenses totales des administrations publiques, 21 % de la masse salariale totale de l'économie et 11 % du PIB nominal (voir le graphique 44)^{205,206}. Abstraction faite d'une certaine volatilité interannuelle, le poids de la masse salariale du secteur public dans les différents agrégats est resté relativement stable au cours des deux dernières décennies²⁰⁷.

Selon le projet de budget pour l'année 2025, la rémunération des salariés des administrations publiques s'inscrirait à 10 496 millions d'euros en 2025 (après un montant de 9 863 millions d'euros en 2024), soit l'équivalent de 24 % des dépenses des administrations publiques. Cette part diminuerait légèrement par la suite mais se maintiendrait à un niveau supérieur à la moyenne historique de 23 % observée sur la période 2000-2023.

Certaines activités (et donc aussi la masse salariale y associée) ne relèvent pas du secteur public au sens strict, mais dépendent des politiques publiques et, directement ou indirectement, d'un financement public. Les dépenses de personnel y associées ne sont donc pas enregistrées dans la rémunération des salariés des administrations publiques, mais sous d'autres postes comme les transferts sociaux en nature (pour les chèques-service accueil qui permettent un financement partiel des crèches), les autres transferts courants, les achats de biens et services des administrations publiques ou les subventions.

204 Pour plus de détails, voir le point 2.2.1 « La délimitation du secteur des administrations publiques » dans le projet de programmation pluriannuelle 2024-2028 et l'encadré n°2 « La masse salariale du secteur public » dans le Bulletin BCL 2019/3, pp. 167-174.

205 L'administration centrale comptait pour 72 % de la masse salariale des administrations publiques en 2023 et les administrations locales (communes, etc.) et la Sécurité sociale pour respectivement 17 % et 12 %. Suivant l'approche par secteur institutionnel, établie selon les normes SEC, l'emploi dans les administrations publiques se serait élevé à 75 897 personnes en 2023, soit 16 % de l'emploi salarié total.

206 La répartition fonctionnelle des dépenses publiques montre qu'en 2023, la masse salariale de la branche « enseignement » représentait 33 % de la masse salariale totale des administrations publiques prises dans leur ensemble (S.13). Les parts des fonctions « services généraux », « affaires et services économiques » et « santé » se sont élevées à respectivement 16 %, 15 % et 12 %.

207 La hausse observée en 2020 s'est expliquée, en partie du moins, par les effets de la crise de la COVID-19. En effet, face à la pandémie et au besoin accru en main-d'œuvre (dans le cadre par exemple du « Large scale testing », etc.), le gouvernement a dû procéder à des recrutements qui ont temporairement stimulé l'emploi dans le secteur public et qui ont aussi eu une incidence sur la masse salariale et le coût salarial moyen.

Afin de tenir compte de certaines de ces dépenses et dans un souci d'exhaustivité, il convient donc de mentionner l'approche par branche d'activité, qui permet d'approximer le secteur public sous un périmètre élargi. Sont alors considérées les branches d'activité « Administration publique », « Enseignement » et « Santé humaine et action sociale ». Suivant cette approche, en 2023, la masse salariale dans le secteur public élargi se serait établi à 25 % de la masse salariale totale ou 13 % du PIB²⁰⁸.

Dans une optique de finances publiques, on pourrait aussi s'interroger sur le

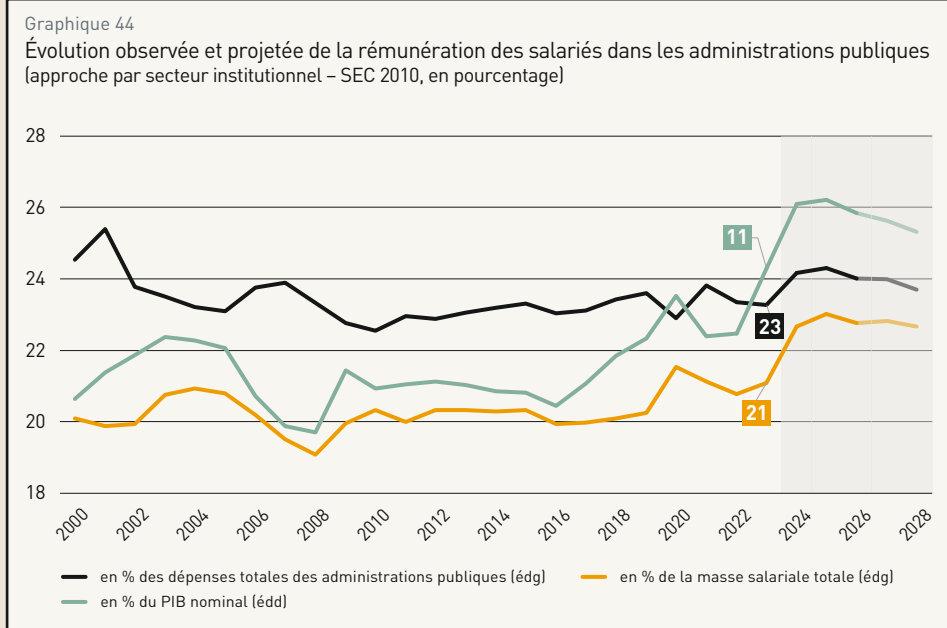
caractère opportun d'ajouter à la masse salariale au sens restreint du terme, d'autres types de dépenses publiques qui pourraient s'apparenter à un coût « salarial ». Mentionnons par exemple les indemnités de congé parental ou les dépenses liées aux mesures de soutien à l'emploi (y compris les salaires de compensation en cas de chômage partiel). Si l'on comptabilisait toutes ces dépenses comme rémunération des salariés, alors la part de la masse salariale, définie suivant les normes SEC 2010, qui s'est établie à 24 % des dépenses totales des administrations publiques en 2023, se hisserait à 27 %.

3. LA TAILLE DU SECTEUR PUBLIC LUXEMBOURGEOIS DANS UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

Les comparaisons internationales se heurtent à de nombreux obstacles d'ordre méthodologique et conceptuel, notamment en raison des difficultés, évoquées précédemment, à délimiter le périmètre du secteur public. Les comptes nationaux sont compilés suivant le SEC 2010 et donc sur la base d'une méthodologie harmonisée au niveau européen. La délimitation du secteur public suivant l'approche institutionnelle convient, par conséquent, aux comparaisons internationales. Cela étant dit, les États sont caractérisés par des différences au niveau des modes de gestion et de fonctionnement de leurs services publics. Par conséquent, malgré l'application d'une méthodologie harmonisée, des différences peuvent subsister entre les pays et la délimitation du secteur public n'est pas entièrement homogène²⁰⁹. En dépit de ces obstacles, les comparaisons internationales apportent un éclairage utile pour analyser les évolutions entre pays.

208 L'emploi dans ces branches s'est établi à 104 644 personnes en 2023, soit l'équivalent de 22 % de l'emploi salarié total au Luxembourg.

209 À titre d'exemple, au Luxembourg, les hôpitaux exercent une mission de service public mais les hôpitaux publics n'ont été classés dans le secteur des administrations publiques qu'en 2020. Ce (re)classement n'a pas eu d'incidence sur le total des dépenses publiques, mais bien sur sa répartition. Avant le reclassement, les dépenses de personnel des hôpitaux n'étaient pas comptabilisées dans la masse salariale des administrations publiques, mais étaient considérées comme des subventions ou des achats de services des administrations publiques à ces hôpitaux (du secteur des sociétés non financières - S.13) qui employaient des agents pour exercer des missions de service public. La comparaison de la masse salariale publique (et de l'emploi public) entre les pays est forcément aussi impactée par ces classements. Pour plus d'informations, voir par exemple l'étude « Emploi public en Belgique », dans la Revue économique de la BNB (juin 2009), pp. 55-70 ou l'étude « Tableau de bord de l'emploi public : situation de la France et comparaisons internationales » (juin 2020), disponible sous www.strategie.gouv.fr.



Remarque: les données relatives aux années 2024 à 2028 constituent des prévisions (telles qu'incluses dans les documents budgétaires).

Sources: STATEC, projet de budget 2025, programmation pluriannuelle 2024-2028, calculs BCL

Le tableau 31 montre la masse salariale du secteur public au Luxembourg et dans d'autres pays. La première colonne montre la variation annuelle moyenne observée entre les années 2000 et 2023. Les colonnes 2 et 3, 4 et 5 ainsi que 6 et 7 reprennent respectivement le poids de la masse salariale dans le PIB nominal, dans la masse salariale totale et dans les dépenses publiques, en 2000 et en 2023.

Depuis l'année 2000, la masse salariale des administrations publiques a augmenté de 6 % par an en moyenne au Luxembourg (ligne 9, colonne 1), soit à un rythme comparable à celui de l'économie prise dans son ensemble (ligne 10, colonne 1). Ce taux a été de seulement 3 % dans la zone euro (ligne 1, colonne 1) mais, comme c'est le cas au Luxembourg, ce rythme de progression y a été similaire au reste de l'économie (ligne 2, colonne 1). Les parts de la masse salariale publique dans le PIB nominal ou dans la masse salariale totale n'ont changé que marginalement entre 2000 et 2023 (colonnes 2 à 5)²¹⁰. Le rapport entre la masse salariale publique et les dépenses totales des administrations publiques révèle une image quelque peu différente et place le Luxembourg en tête de peloton (avec la Belgique): les dépenses salariales y pèsent pour près d'un quart des dépenses publiques, contre 20 % en moyenne dans la zone euro.

Tableau 31 :

Masse salariale des administrations publiques et de l'économie (en taux de variation annuel moyen, en % du PIB nominal et en % de la masse salariale totale)

		1	2	3	4	5	6	7	
		VARIATION MOYENNE 2000-2023	2000	2023	2000	2023	2000	2023	
MASSE SALARIALE		(EN %)	(EN % DU PIB)	(EN % DE LA MASSE SALARIALE TOTALE)	(EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)				
1	Zone euro	Administrations publiques (S.13)	2,9	10	10	22	20	22	20
2		Économie totale	3,2	48	48				
3	Belgique	Administrations publiques (S.13)	4,2	11	13	22	25	23	23
4		Économie totale	3,6	50	50				
5	Allemagne	Administrations publiques (S.13)	2,6	9	8	16	15	18	17
6		Économie totale	3,0	54	54				
7	France	Administrations publiques (S.13)	2,5	13	12	26	24	25	22
8		Économie totale	2,9	51	52				
9	Luxembourg	Administrations publiques (S.13)	6,4	9	11	20	21	25	23
10		Économie totale	6,1	46	53				

Sources : Eurostat, STATEC, calculs BCL

À titre de comparaison, suivant l'approche par branche d'activité, en 2023, la part de la masse salariale des branches « Administration publique », « Enseignement » et « Santé humaine et action sociale » dans la masse salariale totale, s'est établi à 25 % au Luxembourg, soit à un niveau plus faible que celui observé au niveau de la zone euro (27 %). Dans les pays limitrophes, cette part s'est établie à 26 % en Allemagne, 28 % en France et 34 % en Belgique²¹¹.

210 La masse salariale totale pour l'économie dans son ensemble, exprimée en pourcentage du PIB nominal s'est maintenue stable dans la quasi-totalité des pays, à l'exception du Luxembourg où elle a fortement augmenté entre 2000 et 2023 (lignes 2,4, 6, 8 et 10 des colonnes 2 et 3).

211 Ces chiffres ne sont pas présentés dans le tableau 31.

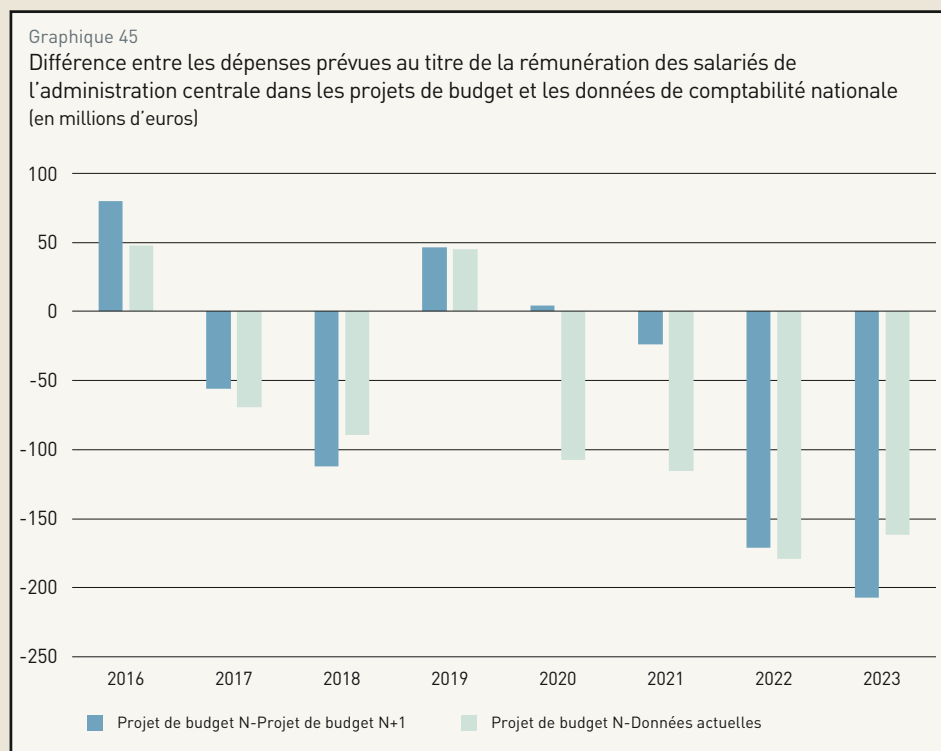
Si, à des fins analytiques, l'on procédait à des ajustements de la rémunération des salariés comme mentionnés précédemment pour gommer certains aspects méthodologiques, en y intégrant aussi les indemnités de chômage partiel ou les dépenses pour les politiques de l'emploi, cette part augmenterait et creuserait (toutes choses égales par ailleurs) encore le différentiel du Luxembourg par rapport aux autres pays²¹². Or, la délimitation du périmètre du secteur public est un exercice délicat dans tous les pays et il dépend de la manière dont les services publics sont organisés. Uniquement à titre illustratif, en Allemagne, les hôpitaux ne sont pas comptabilisés dans le secteur des administrations publiques, ce qui fait que la masse salariale publique telle que renseignée au tableau 31 y est relativement plus basse.

4. LES DÉPENSES AU TITRE DE LA RÉMUNÉRATION DES SALARIÉS DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

Cette section revient sur l'évolution de la rémunération des salariés telle que prévue dans les projets de budgets passés et dans le projet de budget 2025.

PROJETS DE BUDGET PASSÉS

Le graphique 45 compare les dépenses prévues au titre de la rémunération des salariés (au niveau de l'administration centrale²¹³) pour une année donnée (N) telles que prévues dans le projet de budget pour cette même année (N), d'une part aux dépenses estimées pour l'année N dans le projet de budget subséquent (N+1) (barres bleues) et, d'autre part, aux dépenses telles qu'estimées dans la plus récente version des comptes nationaux (barres vertes).



Remarque: une valeur positive indique une surestimation initiale dans le projet de budget de l'année N. Une valeur négative indique une sous-estimation initiale dans le projet de budget de l'année N.

Sources: STATEC, projets de budget 2016-2025, calculs BCL

212 Si on procédait à des ajustements similaires dans les autres pays, cela aurait inévitablement aussi une incidence sur la position de chaque pays par rapport au Luxembourg, mais cet exercice est évidemment hors de portée.

213 Cet exercice se limite au sous-secteur de l'administration centrale (S.1311) (au lieu des administrations publiques prises dans leur ensemble, S.13) en raison de la reclassification (partielle) du secteur hospitalier dans le sous-secteur de la Sécurité sociale (S.1314) en 2020. Cette reclassification a entraîné une révision à la hausse de la masse salariale du sous-secteur S.1314 et, par ricochet, de celle des administrations publiques prises dans leur ensemble. Cette révision implique, toutes choses égales par ailleurs, de larges différences entre les plus récentes données de comptabilité nationale et les prévisions incluses dans les différents projets de budget antérieurs à la reclassification, mais qui ne peuvent pas être attribuées à des « erreurs de prévision ».

Deux messages se dégagent de cet exercice.

ii) Sur la base des plus récentes données disponibles (barres vertes), les erreurs de prévision s'avèrent généralement faibles en ce qui concerne les dépenses au titre de la rémunération des salariés. Sur les années 2016 à 2023, ces erreurs de prévision se sont chiffrées à +46 millions d'euros (soit l'équivalent de 1,1 % des dépenses réalisées) en moyenne en période de surestimation (années 2016 et 2019) et à -120 millions d'euros (soit 2,4 % des dépenses réalisées) en moyenne lors de sous-estimations (années 2017, 2018, 2020, 2021, 2022 et 2023).

iii) Si cet exercice ne révèle pas de sur- ou sous-estimation systématique des dépenses salariales prévues dans les différents projets de budget, force est de constater que les quatre dernières années ont été caractérisées par une sous-estimation de ces dépenses. À titre d'illustration, dans le projet de budget 2023, le gouvernement prévoyait une dépense au titre de la rémunération des salariés de l'administration centrale de l'ordre de 6 172 millions d'euros pour l'année 2023. Dans le projet de budget 2024, le gouvernement a révisé à la hausse sa prévision pour l'année 2023 à 6 379 millions d'euros (+207 millions d'euros). *Ex post*, selon les plus récentes données de la comptabilité nationale, la rémunération des salariés de l'administration centrale s'est établie à 6 333 millions d'euros en 2023, soit 162 millions d'euros de plus qu'initialement prévu par le gouvernement. Ces sous-estimations pourraient s'expliquer en partie par la très forte hausse de l'inflation, qui a été sous-estimée sur cette période, et de par-là son incidence mécanique sur l'échelle mobile des salaires.

PROJET DE BUDGET 2025 ET PROJET DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2024-2028

Selon le projet de programmation pluriannuelle, sur la période 2024-2028, la rémunération des salariés (nominale) augmenterait de 6 % en moyenne par année dans les administrations publiques (voir le tableau 32, ligne 1, colonne 6). La rémunération des salariés, exprimée en termes réels, c'est-à-dire après déduction de l'impact de l'échelle mobile des salaires, s'inscrirait en hausse de 4 %, en moyenne, sur les années 2024-2028 (ligne 3, colonne 6), soit une évolution comparable à celle observée par le passé.

Cette augmentation résulte du changement de la valeur du point indiciaire (hors impact de l'indexation), de la dérive salariale²¹⁴ et de l'évolution de l'emploi dans les administrations publiques. Or, les documents budgétaires n'incluent aucune information sur l'évolution projetée de ces trois éléments, ce qui rend difficile une analyse critique de l'évolution des dépenses publiques au titre de la rémunération des salariés.

Le tableau 32 présente une estimation indicative de la contribution de ces différents éléments, basée sur des hypothèses simplificatrices, à savoir : *i)* une augmentation du point indiciaire de 1,95 % en 2024²¹⁵ et, en l'absence d'informations contraires, un gel du point indiciaire sur les années 2025-2028 (ligne 4), et *ii)* une contribution de +0,5 p.p. de la dérive salariale à l'évolution de la rémunération des salariés²¹⁶ (ligne 5).

214 La dérive salariale (ou glissement des salaires) correspond à l'écart entre l'évolution des salaires négociés et l'évolution des salaires totaux. Elle est notamment influencée par l'évolution de la durée de travail, la distribution de primes, le glissement des carrières (en fonction par exemple de l'ancienneté), etc.

215 Le 9 décembre 2022, la CGFP et le gouvernement ont signé un accord salarial dans la fonction publique, couvrant les années 2023 et 2024. Cet accord prévoyait, entre autres, une augmentation « des valeurs respectives du point indiciaire de 5 % pour les 100 premiers points indiciaires touchés par mois » (pendant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023) et une hausse linéaire du point indiciaire de 1,95 % à partir de janvier 2024.

216 Il s'agit de la contribution moyenne observée sur les années 2000-2023. Par souci de simplicité, la dérive salariale telle que présentée prend également en compte la contribution des cotisations sociales des employeurs à l'évolution du coût salarial moyen. En l'absence d'informations contradictoires, cette contribution est supposée nulle sur l'horizon de projection 2024-2028.

Plusieurs remarques se dégagent de cet exercice.

En premier lieu, sous ces hypothèses, la progression de l'emploi public (estimée par calcul résiduel) s'établirait à 3,9 % en moyenne sur les années 2024-2028 (ligne 6, colonne 6), soit à un taux supérieur à la moyenne historique (3,1 %). Une telle accélération de l'emploi dans les administrations publiques peut paraître immodérée au regard du nombre de postes (antérieurement budgétisés) qui restent vacants dans la fonction publique (1 400 selon le projet de budget 2025)²¹⁷.

En deuxième lieu, le tableau révèle une évolution erratique de la rémunération des salariés au cours de la période 2024-2028. En effet, alors que la masse salariale nominale (réelle) augmenterait de 11,6 % (8,7 %) en 2024 (ligne 1 et 3, colonne 1), elle n'augmenterait plus que de 4 % (2,4 %) en moyenne sur les années 2026-2028 (une évolution sensiblement inférieure à la moyenne historique)²¹⁸.

En ce qui concerne 2024, étant donné que l'indexation ne contribuerait qu'à hauteur de 2,9 % à la progression des rémunérations²¹⁹, les 8,7 % restants seraient dus aux éléments dits « réels » (à savoir les salaires négociés, la dérive salariale et l'emploi). Même en retranchant l'impact de l'accord salarial (seul élément connu à ce stade), l'emploi et la dérive salariale contribueraient encore à hauteur de près de 7 % à la croissance de la masse salariale, soit une contribution comparable au record historique observé en 2020 en pleine pandémie. Si les données en base caisse disponibles jusqu'au mois de septembre 2024 semblent confirmer un certain dynamisme de la masse salariale publique en 2024²²⁰, il aurait été utile d'avoir des informations détaillées sur les moteurs de cette croissance²²¹. Pour un observateur externe, l'estimation du projet de budget pour la rémunération des salariés semble peu probable.

Si le niveau de 2024 pour la rémunération des salariés est surestimé, toutes choses égales par ailleurs, les niveaux pour les années suivantes le seraient également. Ceci aurait à son tour des incidences sur le solde projeté dans les administrations publiques.

217 Selon le projet de budget 2025, le nombre de postes (antérieurement budgétisés) qui restent vacants dans la fonction publique s'élève à 1 400. À ceux-ci s'ajoutent les 1 350 nouveaux postes (équivalents temps plein) prévus dans le projet de budget 2025 pour l'année 2025, soit un nombre proche (mais en-dessous) de celui prévu pour 2024 (1 500).

218 Le gouvernement a révisé à la hausse ses prévisions de dépenses pour l'année 2024 dans le projet de budget 2025 et anticipe désormais des rémunérations des salariés à hauteur de 9 863 millions d'euros. Voir aussi la note en bas de page n° 226.

219 S'il n'y a pas de paiement de tranche indiciaire en 2024, comme cela semble être le cas, ce chiffre sera ramené de 2,9 % à 2,5 %.

220 Le rapport sur la situation budgétaire et financière de l'administration centrale au 30 septembre 2024 montre une hausse des rémunérations des salariés de 9 %, en comparaison annuelle.

221 Le reclassement de certaines carrières de la Police, dont l'impact financier a été estimé à +42,8 millions d'euros en 2025 (au titre de dépenses additionnelles) et +7 millions chaque année à partir de l'année 2026 ne peut pas expliquer la forte hausse des rémunérations en 2024.

Tableau 32 :

Décomposition de l'évolution de la rémunération des salariés telle que projetée dans les documents budgétaires (en pourcentage et aux arrondis près)

		1	2	3	4	5	6	7
		2024	2025	2026	2027	2028	MOYENNE 2024-2028	MOYENNE 2000-2023
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (S.13)								
1	Rémunération des salariés en termes nominaux	11,6	6,4	3,6	4,2	4,2	6,0	6,4
2	Échelle mobile des salaires	2,9	2,3	2,3	1,0	1,4	2,0	2,1
3=1-2	Rémunération des salariés en termes réels	8,7	4,1	1,3	3,2	2,8	4,0	4,2
4	Salaires négociés (accord salarial)	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6
5	Dérive salariale	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
6=3-4-5	Emploi	6,3	3,6	0,8	2,7	2,3	3,9	3,1

Remarques: Les lignes 1, 2 et 4 renseignent les données / informations telles qu'incluses dans les documents budgétaires. La ligne 5 (dérive salariale) a été estimée (par la BCL) sur la base des données historiques. La ligne 6 renseigne sur l'évolution «théorique» de l'emploi public telle que dérivée implicitement des données incluses dans les documents budgétaires.

Sources : STATEC, projet de budget 2025, programmation pluriannuelle 2024-2028, calculs BCLL

5. CONCLUSION

L'analyse a montré que la masse salariale, définie selon les normes comptables européennes SEC 2010 et sur lesquelles se basent les documents budgétaires, est un concept assez restreint. L'emploi dans les administrations publiques et les rémunérations allouées à ces emplois ne restituent que partiellement les moyens humains et financiers mobilisés pour les services publics. La prise en compte de définitions alternatives et/ou de diverses dépenses publiques qui ne constituent pas, *stricto sensu*, une rémunération salariale mais qui s'en apparentent, résulteraient, au Luxembourg, en un poids du secteur public dans l'économie bien plus important.

Dans une perspective internationale, en 2023, le poids de la masse salariale publique dans le PIB luxembourgeois était comparable à la moyenne de la zone euro. En revanche, lorsqu'on rapporte la masse salariale publique aux dépenses totales des administrations publiques, la position du Luxembourg apparaît plus atypique, avec un poids du secteur public comparativement plus élevé, sans pour autant, se démarquer fondamentalement.

Une comparaison entre les dépenses prévues *ex ante* au titre de rémunération des salariés dans les différents projets de budget et les dépenses effectivement réalisées *ex post*, n'a pas permis de conclure à une sur- ou une sous-estimation systématique de la masse salariale des administrations publiques.

Nonobstant cela, les plus récentes années ont été caractérisées par une sous-estimation de ces dépenses, probablement en raison d'une sous-estimation de l'inflation. De même, les projections incluses dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2024-2028 en matière de masse salariale publique sont plausibles lorsqu'appréhendées sur l'ensemble de l'horizon de projection mais *ii* pèchent par l'absence d'informations détaillées sur les moteurs de croissance de ces dépenses et *ii* semblent surestimées en ce qui concerne l'année 2024.