



Tableau de bord de l'emploi public

Situation de la France
et comparaisons internationales

Amélie Barbier-Gauchard
Annick Guilloux
Marie-Françoise Le Guilly

**L'intégralité du *Tableau de bord de l'emploi public*
Situation de la France et comparaisons internationales
est consultable sur :**

www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Ce travail a bénéficié de l'appui de Marie-Ange Guimelli et Bénédicte Maître

Copyright : Centre d'analyse stratégique 2010.

Toute demande de reproduction ou traduction, partielle ou en totalité de ce texte, doit être adressée à Jean-Michel Roullé, Responsable de la communication, Centre d'analyse stratégique, 18, rue de Martignac, 75007 Paris - Mail : jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Table des matières

Introduction - Approche comparative de la situation de l'emploi public	5
Chapitre 1 – Structure et répartition des emplois publics	7
1. La France en position intermédiaire haute pour son taux d'administration avec près de 90 emplois publics pour 1 000 habitants	8
2. La France juste derrière les pays nordiques pour le poids de l'emploi public dans l'emploi total avec plus de 20 % de l'emploi total	8
3. En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses de rémunérations publiques représentent plus de 10 % du PIB	8
4. Des modes de gestion des services publics très divers avec le recours à la sous-traitance et le versement de transferts en nature	9
5. Des moyens humains fortement mobilisés dans l'éducation et la santé	9
6. Divers degrés de centralisation des moyens humains	11
Chapitre 2 – Éducation	13
1. La France en position moyenne basse pour son taux d'administration dans l'éducation avec 30 emplois publics pour 1 000 habitants	14
2. En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, plus de 90 % des dépenses d'éducation financées sur fonds publics	14
3. Une répartition assez contrastée entre administratifs et enseignants	14
4. En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, des moyens humains partout concentrés dans l'enseignement secondaire	15
5. Le taux d'encadrement en France dans l'enseignement primaire et supérieur : le plus faible des pays de l'OCDE	15
6. Une gestion des enseignants plus ou moins centralisée	16

Chapitre 3 – Santé et action sociale17

1. La France en position moyenne haute pour l'emploi total (public et privé) dans la santé et l'action sociale avec **50 agents pour 1 000 habitants**18
2. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les soignants représentent généralement plus de 90 % de l'emploi total dans la santé mais seulement 80 % en France18
3. Avec près de 20 agents hospitaliers pour 1 000 habitants, la France est un des pays où le personnel hospitalier représente une part aussi importante du personnel soignant18
4. En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE (à l'exception des États-Unis), plus de 75 % des dépenses de santé et d'action sociale financées sur fonds publics19
5. La France en position moyenne haute pour l'emploi public dans la santé et l'action sociale avec **15 emplois publics pour 1 000 habitants**19
6. La France en position moyenne pour l'emploi sur financement public dans la santé et l'action sociale avec **40 emplois publics pour 1 000 habitants**19

Chapitre 4 – Protection sociale21

1. La France en position moyenne haute pour l'emploi public dans la protection sociale avec **8 emplois publics pour 1 000 habitants**.....22
2. L'essentiel des moyens humains de protection sociale est concentré sur trois principaux risques qui mobilisent plus de 70 % des emplois publics de protection sociale22
3. Une allocation des moyens humains entre ces trois branches relativement hétérogène qui révèle deux conceptions des dépenses sociales : de l'État providence à l'État d'investissement social22

Approche comparative de la situation de l'emploi public

➤ L'EMPLOI PUBLIC COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Face au déficit croissant des finances publiques, la question d'une éventuelle "sur-administration" est souvent posée en France. Elle concerne les leviers d'action que doivent privilégier les pouvoirs publics : s'agit-il de peser sur les dépenses de fonctionnement ou bien sur les dépenses de transfert, sachant que le poids croissant des dépenses publiques est largement imputable à l'augmentation de ces dernières (notamment santé et vieillesse) ?

Les transformations du secteur public sur le plan international peuvent influencer de façon décisive les contours et les fonctions de l'administration. L'observation et l'importation de "bonnes pratiques" étrangères structurent de plus en plus les représentations de ce qui est souhaitable. Certains pays de l'OCDE ont engagé au cours des années 1980-1990 des réformes de la gestion publique particulièrement volontaires sur le terrain des principes, appuyées par une réflexion sur le rôle de l'État et le mode de prestation des services offerts par le secteur public. Beaucoup de ces réflexions ont conclu à la nécessité d'une maîtrise de la croissance des effectifs ou d'une réduction du volume, principalement liée à une réduction des fonctions de l'État (privatisation, recours à des agences afin de séparer la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre, sous-traitance, etc.). Dans l'ensemble, les administrations territoriales ont plutôt été épargnées, quand elles n'ont pas vu leurs effectifs croître. Parallèlement, la dérégulation dans les fonctions publiques centrales ou fédérales s'est accompagnée d'une croissance des emplois contractuels dans certains pays.

Pour répondre aux nouveaux besoins de services de la population, la stratégie de l'État peut s'appuyer sur un **redéploiement des effectifs** au sein des fonctions publiques. Dans plusieurs pays développés (Canada, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, par exemple), ce redéploiement est passé par une **première phase** (en moyenne d'une dizaine d'années) de **réduction** très significative des effectifs, associée à la recherche de gains de productivité. Cette phase s'est parfois accompagnée d'une augmentation des consommations intermédiaires due aux phénomènes d'externalisation. Elle a été suivie, dans certains cas, par une **période de réembauche** pour renforcer certaines fonctions à fortes externalités, sans pour autant renoncer à un objectif d'amélioration de la productivité publique.

➤ L'EMPLOI PUBLIC DANS UNE PERSPECTIVE DE COMPARAISON INTERNATIONALE, UNE TÂCHE DÉLICATE

Les comparaisons d'emplois publics entre pays développés sont délicates à mener. L'hétérogénéité des modes de gestion, des statuts, des principes budgétaires incite à bâtir un diagnostic en croisant une multitude de critères. **Ce Tableau de bord de l'emploi public a pris le parti de centrer l'analyse sur le concept d'emploi "financé" sur ressources publiques, quel que soit son statut juridique.** L'emploi du secteur des administrations publiques, tel que le mesure la Comptabilité nationale, constitue le concept statistique qui s'approche le plus de l'optique adoptée. Il ne prend néanmoins en compte que l'emploi directement rémunéré par le secteur institutionnel des administrations publiques. D'autres emplois, notamment dans la médecine ambulatoire, dans l'éducation ou dans

des entités externalisées, ne relèvent pas toujours d'une rémunération publique directe mais sont *in fine* financés ou "solvabilisés" par la puissance publique. Un gain en efficacité est généralement attendu d'une opération d'externalisation, et l'on ne saurait assimiler l'emploi direct au recours à des prestations en sous-traitance. Cependant, **dans une optique de comparaison internationale, l'absence de prise en compte de ces emplois indirects, c'est-à-dire les emplois privés financés sur fonds publics, pourrait fausser l'analyse.** Alors même que l'Allemagne et la France disposent d'un système de santé comportant de nombreuses similitudes d'un point de vue institutionnel, l'Allemagne apparaît de prime abord comme un pays à très faible niveau d'emplois dans le secteur de la santé publique. Cet écart est résorbé lorsque l'on prend en compte l'originalité des circuits de financement public de la médecine en Allemagne.

➤ LA DÉMARCHE ADOPTÉE

Ce *Tableau de bord de l'emploi public*, se propose d'informer sur le niveau "relatif" d'administration de la France par rapport à certains pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Pour ce faire, il compare les niveaux d'administration en termes d'effectifs et de dépenses publiques relativement à la population totale et par rapport à l'activité économique. Enfin, il examine le niveau d'administration au regard de l'évolution des différentes fonctions (éducation, santé, protection sociale, etc.). Ce travail mobilise essentiellement les données de l'OCDE et d'*Eurostat* sur dix-quinze ans (1993-2008 généralement). Il aboutit à un premier regroupement sur la base de faisceaux croisés d'indicateurs.

Le périmètre de l'État dans les différents pays est dans un premier temps appréhendé par le biais de plusieurs indicateurs : **le taux d'administration**, c'est-à-dire les effectifs du secteur public rapportés à la population totale ou à la population cible de l'action publique, **le taux de socialisation**, c'est-à-dire le poids des dépenses administrées par habitant et par rapport au niveau d'activité économique.

Le nombre d'employés du secteur public pour 1 000 habitants renseigne sur l'ampleur du maillage administratif dans les pays et donne une indication sur la taille du secteur public dans la société. Cet indicateur est décliné selon les différentes fonctions (éducation ; santé ; protection sociale ; liberté, sécurité et justice ; défense) puis, ponctuellement, par niveau d'administration (centrale, fédérale, locale et de sécurité sociale). Des modifications non négligeables de l'emploi dans les administrations publiques peuvent apparaître compte tenu de changements institutionnels. Par exemple, au Royaume-Uni, certaines universités ont été reclassées dans la catégorie des employeurs privés, ce qui explique en partie une diminution importante des effectifs du secteur public dans les données 1980-1990.

La sphère d'intervention de l'État peut également être approchée par l'analyse de l'affectation des dépenses des fonctions collectives entre secteur public et secteur privé. Nous proposons de la mesurer plus particulièrement dans l'éducation et la santé en mettant en relation le poids des dépenses publiques et le poids des dépenses privées, d'une part ; et la ventilation des dépenses publiques entre transferts, fonctionnement, consommations intermédiaires, d'autre part.

En définitive, ce *Tableau de bord de l'emploi public* met en lumière que la problématique de **l'allocation des ressources humaines** au sein de l'administration – notamment les questions de formation et de mobilité – est au moins aussi décisive que celle du niveau général de l'emploi pour gagner en efficacité de production publique.



Structure et répartition des emplois publics

En France, le niveau d'emploi dans les administrations publiques (centrales, territoriales, de sécurité sociale) apparaît en première analyse élevé au regard du nombre d'administrés. Il demeure, cependant, assez proche des niveaux qui prévalent dans les pays anglo-saxons et très en deçà des ratios d'Europe du Nord. Le niveau globalement assez important d'emploi dans les services généraux contribue très largement à ce résultat.

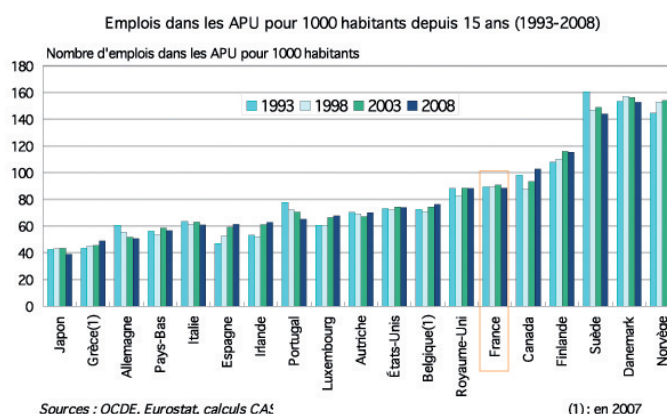
Cette position "moyenne haute" s'accompagne d'un faible recours à la sous-traitance. Néanmoins, le niveau d'emploi public français apparaît significatif lorsque l'on considère le nombre de services d'utilité générale (et donc le nombre d'emplois) que l'État prend indirectement à sa charge pour le compte des administrés, à travers un subventionnement de l'offre ou de la demande.

Une analyse fonctionnelle plus fine de l'emploi public français montre que le taux globalement élevé d'administration peut coexister avec des "poches" de sous-administration sectorielle ou spatiale.

La répartition par grandes fonctions de l'emploi public en France tend à renvoyer l'image d'un État "généraliste" qui opère peu d'arbitrage dans l'affectation des ressources humaines entre ses principaux objectifs.

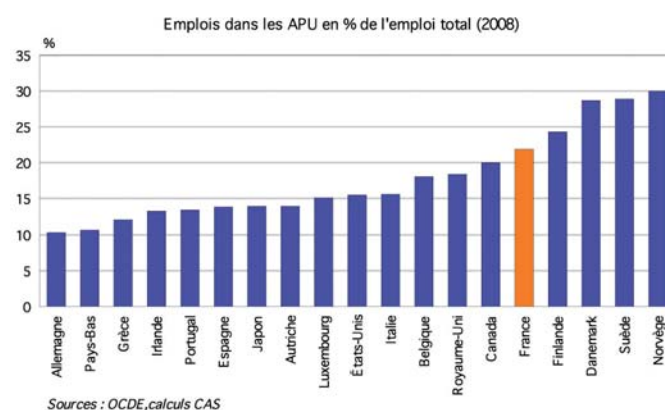
1 La France en position moyenne haute pour son taux d'administration avec près de 90 emplois publics pour 1 000 habitants

- L'étude des taux d'administration révèle d'importantes disparités entre les différents pays de l'OCDE.
- Alors que le Danemark et la Norvège présentent des taux d'administration proches de 160 emplois publics pour 1 000 habitants, ce taux se situe à un peu plus de 40 pour 1 000 au Japon et à 50 pour 1 000 en Grèce ou encore en Allemagne, le rapport des taux d'administration varie donc de 1 à 4. La France, avec près de 90 emplois publics pour 1 000 habitants, se place dans une position intermédiaire haute comme le Royaume-Uni.
- Depuis 15 ans, les taux d'administration apparaissent relativement stables pour la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception du Royaume-Uni où le taux a très fortement diminué.



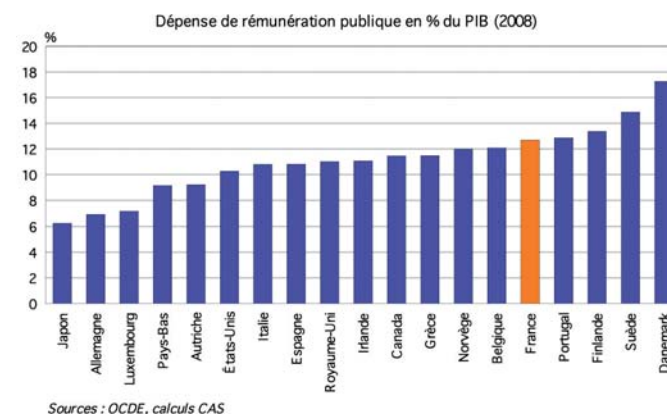
2 La France, juste derrière les pays nordiques pour le poids de l'emploi public dans l'emploi total avec plus de 20 % de l'emploi total

- Alors que l'emploi public représente autour de 15 % de l'emploi total dans la plupart des pays de l'OCDE, la France se distingue clairement avec près de 22 %, juste derrière la Finlande (24 %), le Danemark (29 %), la Suède (29 %) et la Norvège (30 %).
- La France se distingue également par le niveau relativement élevé du taux d'administration dans l'administration générale, avec plus d'un emploi public sur deux qui opère dans l'administration générale (en charge des fonctions régaliennes et des fonctions de redistribution uniquement).



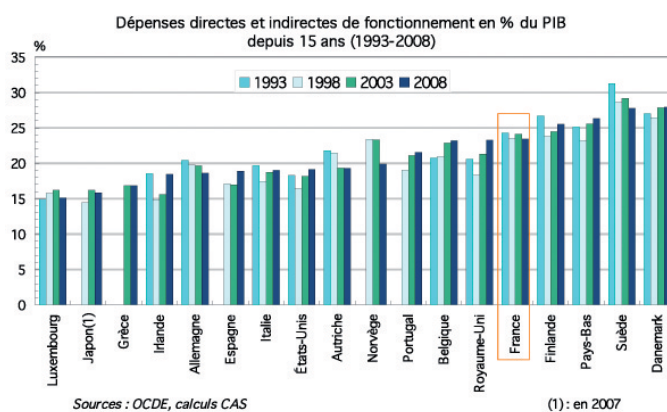
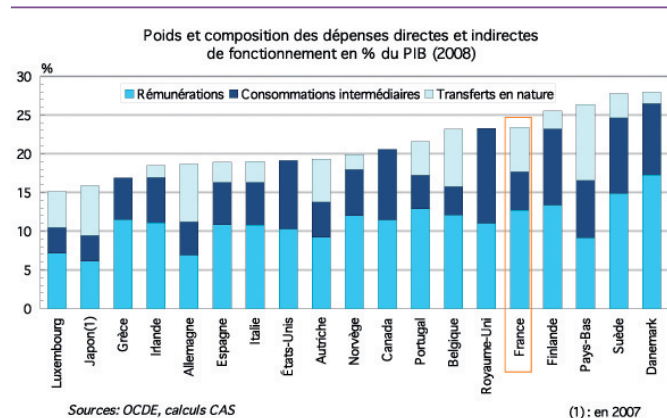
3 En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses de rémunération publiques représentent plus de 10 % du PIB

- Les dépenses de rémunération du personnel varient de 3,5 % du PIB au Japon à 12,5 % aux Pays-Bas, soit près de 4 fois plus. En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les dépenses de rémunération du personnel représentent entre 10 % et 12 % du PIB.
- Depuis 15 ans, la part des rémunérations publiques dans le PIB est en sensible diminution en France. Cette évolution coïncide avec celle observée chez la plupart de nos partenaires européens et dans les pays de l'OCDE.



4 Des modes de gestion des services publics très divers avec le recours à la sous-traitance et le versement de transferts en nature

- L'emploi public et les rémunérations allouées à ces emplois ne restituent que partiellement les moyens humains mobilisés au service des administrations publiques.
- Une acception plus large, même si elle demeure approximative, doit tenir compte du fait qu'il existe des dépenses indirectes de personnel engagées à travers diverses formes d'externalisation (comme la sous-traitance de services par les administrations publiques ou encore les dépenses allouées à des remboursements à des producteurs marchands de biens et services fournis par le secteur privé notamment dans la santé, l'éducation ou encore les transports).
- Il apparaît que la France a relativement peu recours à la sous-traitance (moins de 5 % du PIB) contrairement aux pays anglo-saxons (9 % du PIB aux États-Unis et au Canada, plus de 12 % au Royaume-Uni) ou aux pays nordiques (9 % en Finlande, en Suède et au Danemark mais seulement 6 % en Norvège).
- En revanche, en France, les transferts en nature apparaissent relativement importants (6 % du PIB), juste derrière le Japon (6,5 %), la Belgique (7,5 %), l'Allemagne (7,5 %) et les Pays-Bas (10 %).
- Une fois considérées les dépenses indirectes de personnel, les dépenses directes et indirectes de personnel varient de 15 % du PIB au Luxembourg à 28 % au Danemark, soit moins du double (23,5 % pour la France).



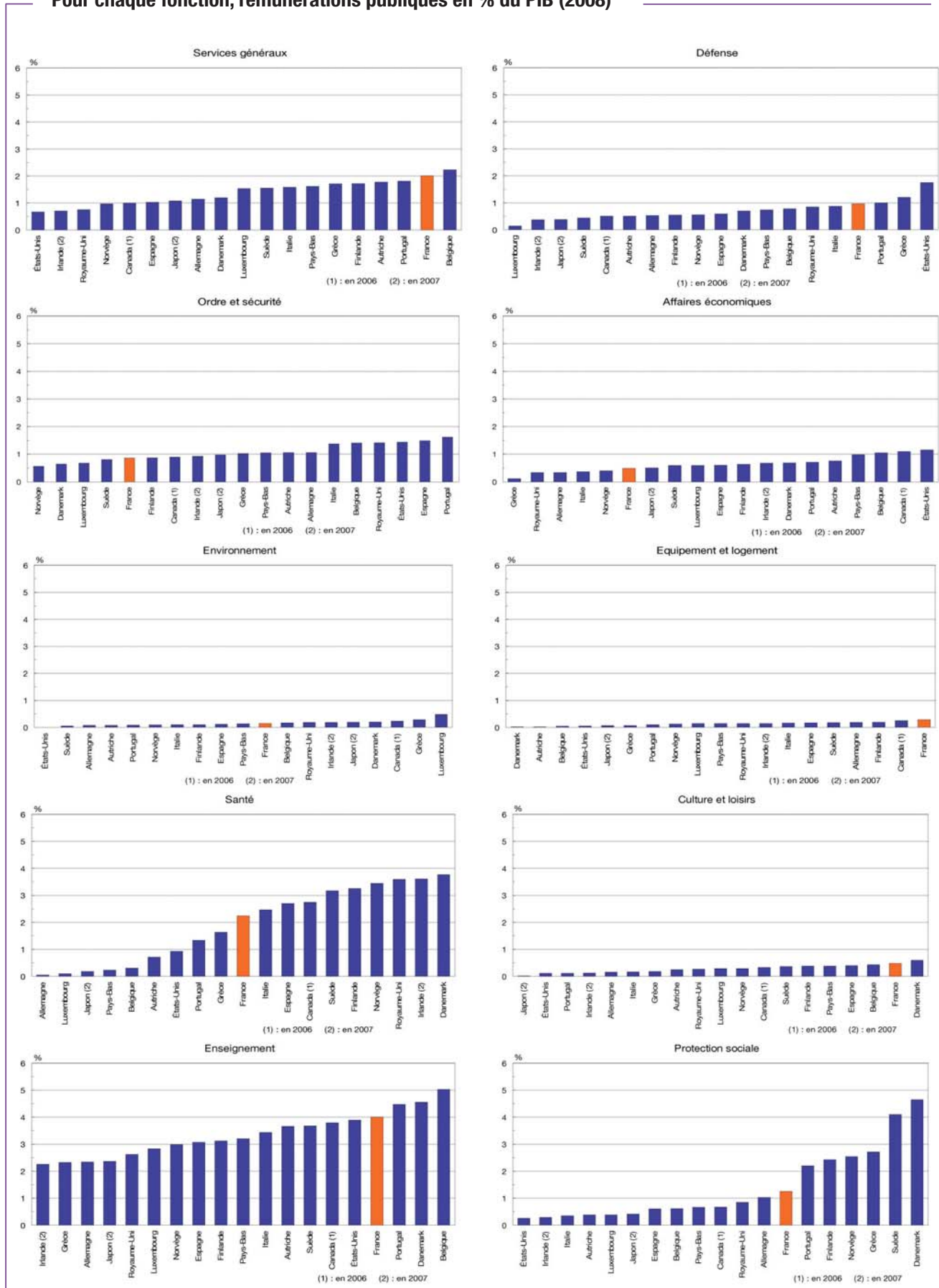
5 Des moyens humains fortement mobilisés dans l'éducation et la santé

- Alors que l'éducation, la santé et la protection sociale sont les fonctions qui concentrent l'essentiel des emplois publics dans presque tous les pays de l'OCDE (entre 45 % et 76 % de l'ensemble des rémunérations publiques versées), l'allocation des moyens humains entre les autres fonctions (services généraux, affaires économiques, ordre et sécurité...) est beaucoup plus hétérogène.
- Dans la plupart des cas, l'éducation représente le premier poste en termes de moyens humains mobilisés (de 21 % de l'ensemble des rémunérations publiques versées pour l'Allemagne à 42 % en Belgique). Les pays pour lesquels ce n'est pas le cas sont ceux où le premier poste est la santé (Finlande, Irlande, Norvège, Royaume-Uni) ou la protection sociale (Danemark, Grèce, Suède) ; l'éducation figurant néanmoins juste après.
- La santé et la protection sociale arrivent en deuxième position dans la plupart des pays de l'OCDE.

En revanche, comparé aux autres pays de l'OCDE, les moyens humains dédiés à la santé et à la protection sociale apparaissent très faibles au Japon, aux États-Unis ou encore au Benelux. Les États-Unis se distinguent par ailleurs par l'intérêt porté à la défense ainsi qu'à l'ordre et la sécurité.

- Seuls les États-Unis (17 %) et la Grèce (11 %) consacrent plus de 10 % de l'ensemble des rémunérations publiques versées à la défense, la moyenne se situant autour de 6 % pour les autres pays de l'OCDE.
- De la même façon, seuls le Japon (16 %), l'Allemagne (15 %), l'Espagne (15 %) et les États-Unis (15 %) consacrent plus de 15 % de l'ensemble des rémunérations publiques versées à l'ordre et la sécurité, la moyenne se situant autour de 9 % pour les autres pays de l'OCDE.
- La France présente un profil identique à la plupart des pays de l'OCDE avec 31 % des rémunérations publiques versées à l'éducation ; 18 % à la santé ; 10 % à la protection sociale ; 8 % à la défense et 5 % à l'ordre et la sécurité.

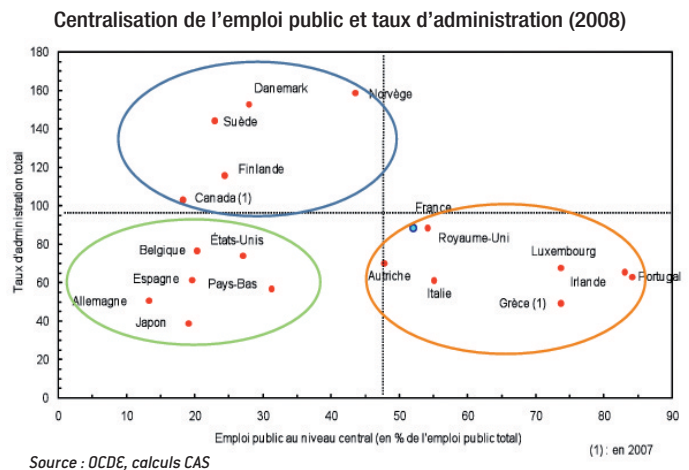
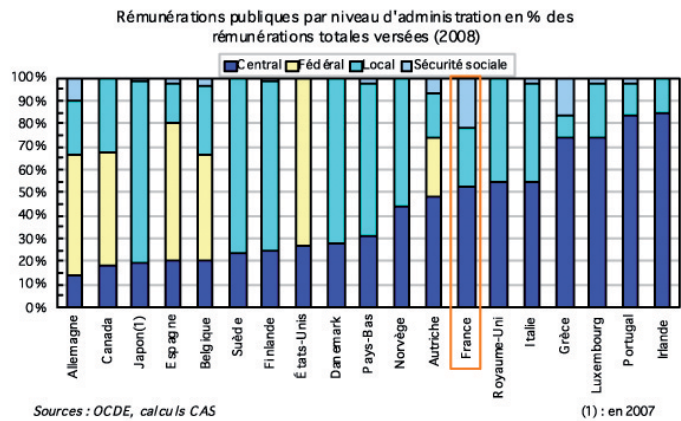
Pour chaque fonction, rémunérations publiques en % du PIB (2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

6 Divers degrés de centralisation des moyens humains

- La gestion du personnel apparaît relativement décentralisée dans la plupart des pays de l'OCDE mais à des degrés divers et sous des formes variées.
- En dehors de la Grèce, du Luxembourg, du Portugal, ou encore de l'Irlande où plus de 70 % des rémunérations publiques sont versées au niveau central, les rémunérations publiques s'avèrent généralement versées à des niveaux plus décentralisés (de 45 % aux États-Unis à plus de 75 % en Allemagne).
- La France présente un profil similaire à celui de la plupart des pays de l'OCDE avec 52 % des rémunérations publiques versées assurés au niveau central, 25 % au niveau local, 23 % par les administrations de sécurité sociale.





Le niveau d'emplois publics que finance l'État en faveur de l'éducation se situe globalement à un degré intermédiaire au regard des principales économies étrangères, notamment si l'on rapporte cet emploi à l'effectif de population étudiante.

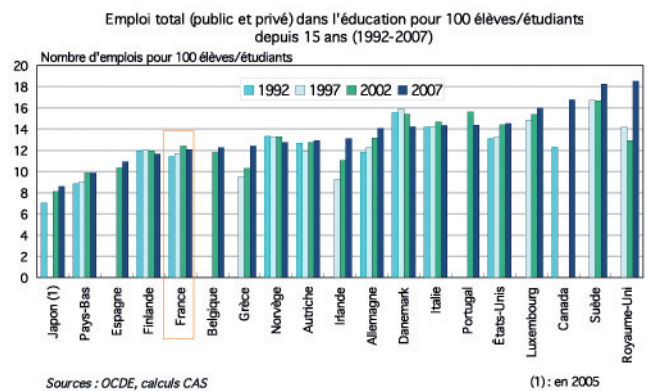
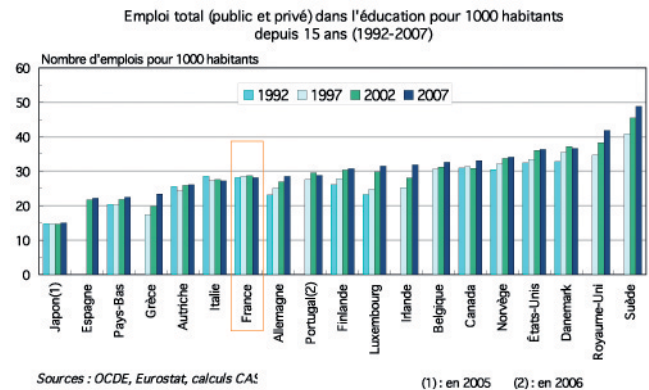
En revanche, le nombre d'enseignants *stricto sensu*, rapporté au nombre d'élèves ou d'étudiants, apparaît relativement faible en équivalent temps plein, notamment aux niveaux du primaire et du supérieur.

Des indices concordants signalent une part importante des métiers auxiliaires ou strictement administratifs dans l'éducation.

Le budget global dans l'éducation, plutôt élevé en part du PIB, relève principalement d'effets de volume : du nombre d'emplois enseignants et surtout non enseignants dans l'éducation, de la part relativement importante de la population en âge d'être éduquée. L'assez faible niveau de rémunération des enseignants, par tête, tend en revanche à modérer le ratio de dépenses publiques.

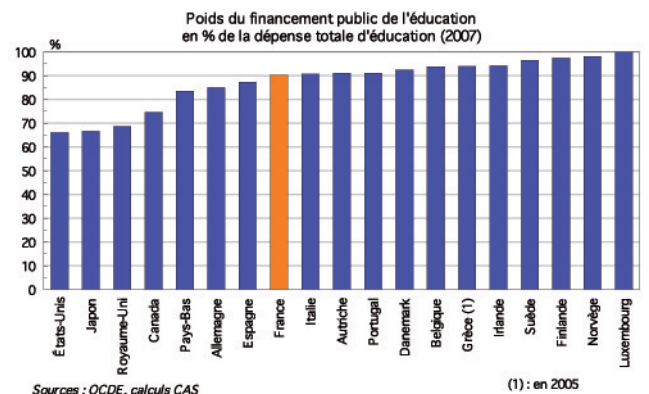
1 La France en position moyenne basse pour son taux d'administration dans l'éducation avec 30 emplois publics pour 1 000 habitants

- L'étude des taux d'administration dans l'éducation (nombre d'emplois dans l'éducation pour 1 000 habitants) révèle d'importantes disparités entre les pays de l'OCDE.
- Que ce soit pour 1 000 habitants ou pour 100 étudiants, la France se situe généralement dans la moyenne respectivement 30 ‰ et 12 ‰) contrairement à des pays comme le Japon qui consacre relativement peu de moyens humains à l'éducation (respectivement 15 ‰ et 8 ‰), ou encore le Danemark, le Royaume-Uni ou la Suède qui mobilisent au contraire des moyens considérables (respectivement entre 35 ‰ et 50 ‰ et entre 15 ‰ et 20 ‰).
- En revanche, depuis 10 à 15 ans, la France se distingue clairement des autres pays par la relative stabilité des moyens humains aussi bien dans leur ensemble qu'au niveau du secteur public, contrairement à tous les autres pays qui ont subi des évolutions marquées, en particulier au Royaume-Uni, en Irlande ou encore au Portugal (largement expliquées par la chute des effectifs d'étudiants).



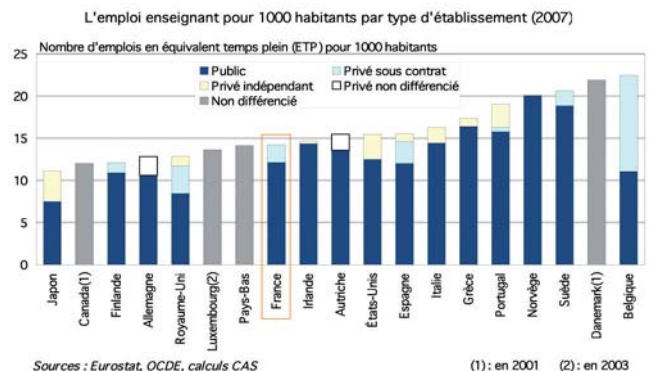
2 En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, plus de 90 % des dépenses d'éducation financées sur fonds publics

- En France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, près de 95 % du personnel dans l'éducation est financé sur fonds publics.
- Au contraire, dans les pays anglo-saxons (seulement 70 %) ou encore en Allemagne (85 %), le financement privé joue un rôle plus important.



3 Une répartition assez contrastée entre administratifs et enseignants

- Une autre source d'hétérogénéité apparaît dès lors que l'intérêt se porte sur le type des emplois dans l'éducation.
- En France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les enseignants représentent plus de 50 % du personnel.
- En revanche, les enseignants ne représentent que 31 % du personnel dans l'éducation au Royaume-Uni mais plus de 70 % au Japon, en Grèce ou en Espagne.



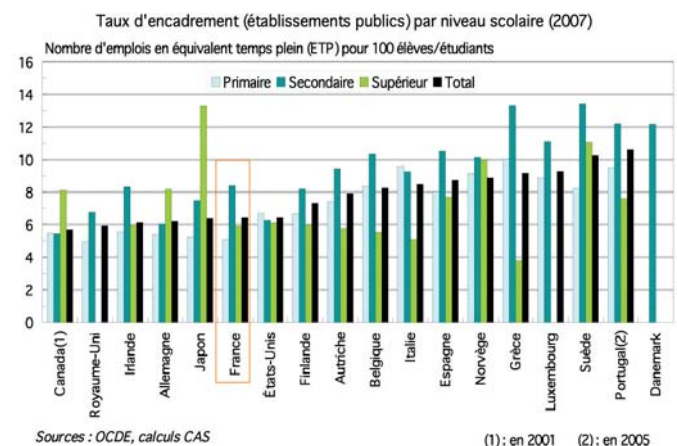
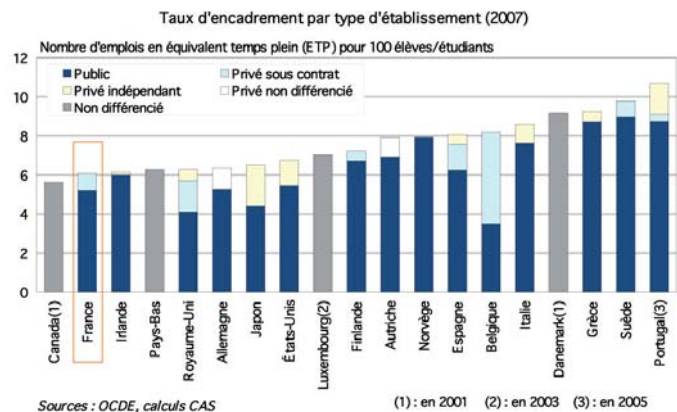
4 En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, des moyens humains partout concentrés dans l'enseignement secondaire

- Malgré ces diverses sources d'hétérogénéité, les taux d'encadrement (nombre d'enseignants pour 100 élèves/étudiants) s'avèrent relativement similaires.
- En France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le taux d'encadrement se situe en moyenne autour de 6 enseignants pour 100 élèves/étudiants.
- Seuls des pays comme le Portugal, la Grèce ou encore l'Italie présentent un taux d'encadrement supérieur à 8 enseignants pour 100 élèves/étudiants.
- Malgré ces fortes similitudes de taux d'encadrement, l'hétérogénéité réapparaît de façon très marquée et sous plusieurs formes lorsque l'examen se fait par niveau scolaire.
- Cette hétérogénéité concerne tout d'abord le niveau scolaire qui concentre l'essentiel des moyens humains (sauf aux États-Unis où autant de moyens humains sont consacrés aux différents niveaux scolaires).

- En France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les moyens humains sont fortement concentrés dans le secondaire (5 enseignants pour 100 élèves dans le primaire, 8 enseignants pour 100 élèves dans le secondaire, 5 enseignants pour 100 étudiants dans le supérieur).
- En revanche, aux Pays-Bas, c'est sur le primaire que les moyens humains sont concentrés (8 enseignants pour 100 élèves dans le primaire, 6 enseignants pour 100 élèves dans le secondaire, 6 enseignants pour 100 étudiants dans le supérieur).
- Au contraire, en Allemagne et au Japon, c'est le supérieur qui absorbe l'essentiel des moyens humains (environ 5 enseignants pour 100 élèves dans le primaire, 7 enseignants pour 100 élèves dans le secondaire, 9 enseignants pour 100 étudiants dans le supérieur).

5 Le taux d'encadrement en France dans l'enseignement primaire et supérieur : le plus faible des pays de l'OCDE

- L'hétérogénéité porte également sur le niveau de ce taux d'encadrement pour un même niveau scolaire et peut passer du simple au double voire au triple d'un pays à l'autre.
- Dans le primaire, alors que la France ne mobilise qu'à peine 5 enseignants pour 100 élèves (niveau le plus bas des pays de l'OCDE), la Grèce et l'Italie consacrent près de 10 enseignants pour 100 élèves.
- Dans le secondaire, la France se situe à un niveau intermédiaire avec 8 enseignants pour 100 élèves ; loin devant l'Allemagne ou les États-Unis avec seulement 6 enseignants pour 100 élèves, mais après la Grèce ou la Suède avec plus de 12 enseignants pour 100 élèves.
- C'est enfin dans le supérieur que les disparités sont les plus marquées entre la Grèce (4 enseignants pour 100 étudiants) et la Suède (11 enseignants pour 100 étudiants), la France comptant près de 5 enseignants pour 100 étudiants.



6 Une gestion des enseignants plus ou moins centralisée

- Deux principaux modèles semblent coexister pour ce qui est du niveau d'administration qui assure la gestion des enseignants.
- D'une part, un modèle fortement voire totalement centralisé comme en Grèce où 100 % des enseignants sont gérés au niveau central. Juste derrière la Grèce figurent le Portugal, l'Italie, le Luxembourg et ensuite la France où 82 % des enseignants sont gérés au niveau central même si des transferts de personnel au niveau local ont récemment eu lieu.
- D'autre part, au contraire, les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne ou encore les Pays-Bas sont caractérisés par un modèle très décentralisé, à hauteur de 100 % aux États-Unis notamment.

Répartition des enseignants par niveau d'administration en % du total des enseignants (2008)

	Central	Local	Fédéré	Emplois enseignement pour 1000 habitants
Danemark	50	50	0	41
Norvège	24	76	0	40
Suède	15	85	0	36
Belgique	0	23	77	32
États-Unis	0	0	100	28
Autriche	44	18	38	28
France	82	18	0	28
Finlande	19	81	0	27
Luxembourg	87	13	0	27
Portugal	93	7	0	23
Royaume-Uni	6	94	0	21
Pays-Bas	8	92	0	20
Italie	87	13	0	19
Espagne	2	3	95	18
Allemagne	0	14	86	17
Irlande	72	28	0	14
Grèce	100	0	0	10

Sources : OCDE, calculs CAS



Santé et action sociale

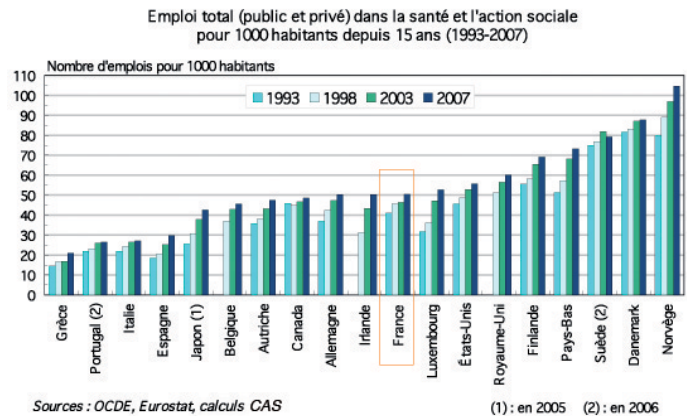
Ce chapitre met en évidence la position moyenne de l'emploi public dans la santé et l'action sociale qui est directement rémunéré par l'État en France, avec un peu plus de 15 agents pour 1 000 habitants. Cet indicateur recouvre l'emploi hospitalier public. La prise en compte de la médecine libérale, très largement comprise par des "transferts en nature", montre que le secteur public finance indirectement une partie non négligeable des rémunérations privées. Sur ce périmètre élargi, la densité des emplois de santé par habitant en France est alors multipliée par deux, soit un effort contributif sur fonds publics proche de celui de l'Allemagne, pays où l'emploi public dans la santé directement rémunéré sur fonds publics est quasiment inexistant.

De surcroît, l'administration de la santé en France fait peu appel à l'externalisation de services, à la différence de l'Irlande et du Royaume-Uni par exemple.

En France, la part des dépenses publiques de santé par habitant, qui définit le niveau de socialisation, se situe dans la moyenne des pays développés – une moyenne basse par rapport au niveau des États-Unis.

1 La France en position moyenne haute pour l'emploi total (public et privé) dans la santé et l'action sociale avec 50 agents pour 1 000 habitants

- Dans les pays de l'OCDE, une forte hétérogénéité apparaît dès lors que l'intérêt se porte sur les moyens humains au service de la santé (public et privé confondus, personnel administratif et personnel soignant confondus) : de 20 agents pour 1 000 habitants en Grèce à plus de 104 agents pour 1 000 habitants en Norvège, la moyenne se situant autour de 54 agents pour 1 000 habitants.
- La France se place en position intermédiaire avec **50 agents pour 1 000 habitants** comme l'Allemagne, l'Irlande et, dans une moindre mesure, les États-Unis et le Canada.



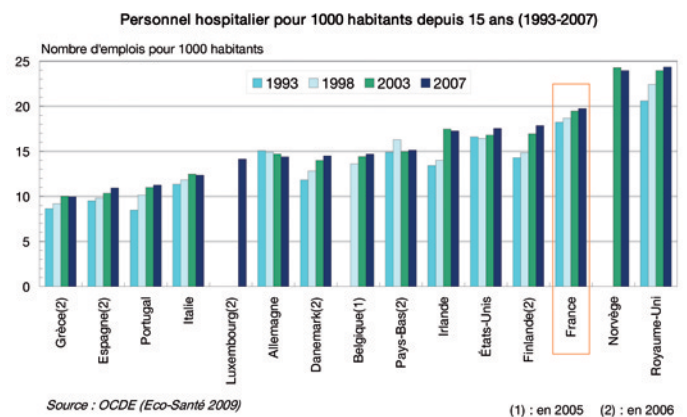
2 Dans la plupart des pays de l'OCDE, les soignants représentent généralement plus de 90 % de l'emploi total mais seulement 80 % en France

- Dans la plupart des pays de l'OCDE, les soignants représentent généralement entre 90 % et 100 % de l'emploi total dans la santé.
- En revanche, avec seulement **40 soignants pour 1 000 habitants**, la France apparaît comme le seul pays de l'OCDE où les administratifs sont aussi importants (20 % de l'emploi total dans la santé).



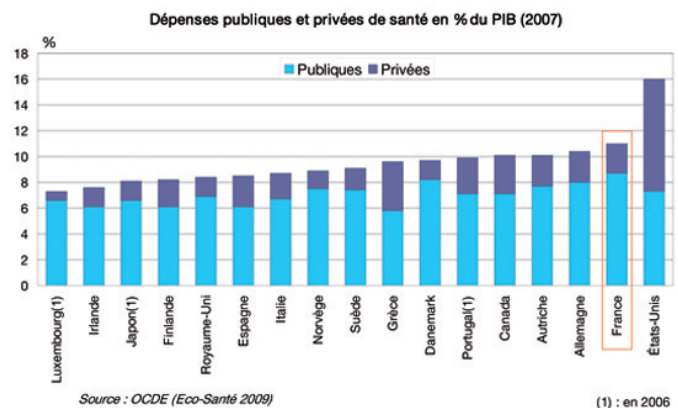
3 Avec près de 20 agents hospitaliers pour 1 000 habitants, la France est un des pays où le personnel hospitalier représente une part aussi importante du personnel soignant

- Dans les pays de l'OCDE, la part du personnel hospitalier varie de 10 agents hospitaliers pour 1 000 habitants en Grèce à près de 25 agents hospitaliers pour 1 000 habitants en Norvège, la moyenne se situant autour de 16 agents pour 1 000 habitants.
- De façon générale, le personnel hospitalier représente entre 15 % et 50 % du personnel soignant, la moyenne se situant autour de 35 %.
- Avec **près de 20 agents hospitaliers pour 1 000 habitants**, la France se positionne juste derrière la Norvège et le Royaume-Uni et apparaît comme le pays où le personnel hospitalier représente une part si importante (50 % de personnel soignant).



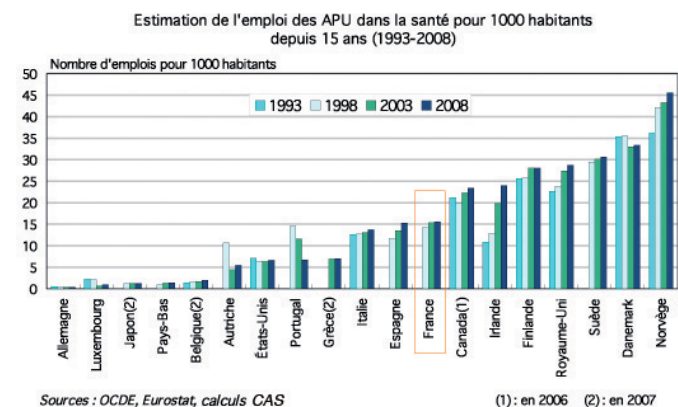
4 En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE (à l'exception des États-Unis), plus de 75 % des dépenses de santé et d'action sociale financées sur fonds publics

- Les dépenses (publiques et privées de santé) varient de 16 % du PIB aux États-Unis à 7,5 % au Luxembourg, la moyenne des pays de l'OCDE se situant autour de 9,5 % du PIB.
- En revanche, alors que leur financement est assuré pour plus de 75 % par le secteur public dans la plupart des pays de l'OCDE, le secteur privé finance près de 55 % de ces dépenses de santé aux États-Unis.
- La France se situe à nouveau en position intermédiaire avec des dépenses (publiques et privées) de santé à hauteur de 11 % du PIB et un financement public de près de 80 % de ces dépenses.



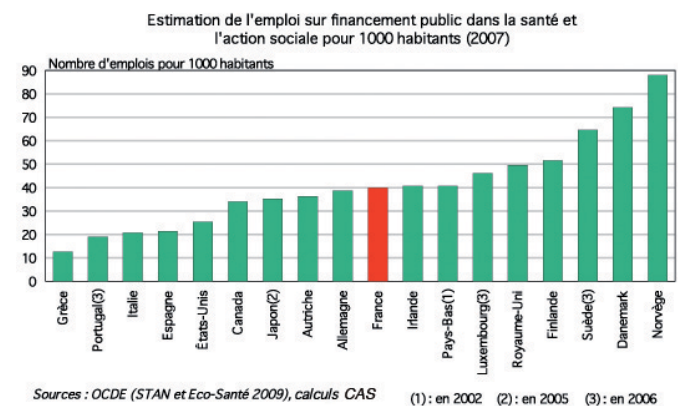
5 La France en position moyenne haute pour l'emploi public dans la santé et l'action sociale avec 15 emplois publics pour 1 000 habitants

- Le taux d'administration dans le secteur de la santé (nombre d'emplois publics de santé pour 1 000 habitants) apparaît relativement hétérogène puisqu'il oscille de 0,5 % en Allemagne à plus de 45 % en Norvège.
- La France se situe dans la moyenne avec 15 emplois publics de santé pour 1 000 habitants.
- Par ailleurs, la gestion du personnel de santé est généralement confiée à un seul niveau d'administration, soit central soit de sécurité sociale.



6 La France en position moyenne pour l'emploi sur financement public dans la santé et l'action sociale avec 40 emplois publics pour 1 000 habitants

- Toutefois, dans certains pays de l'OCDE, le personnel de santé n'est pas forcément salarié du secteur public mais pourtant financé sur fonds publics soit par le biais de contrats passés par l'administration avec des fournisseurs de soins privés (modèle de "contrat public" en Allemagne et aux Pays-Bas par exemple) soit par le biais de remboursements publics comme en France et privés comme aux États-Unis (modèle de "remboursement").
- La nouvelle approche, qui tient compte de ces emplois publics "indirects", modifie le classement des pays. Cette seconde estimation ramène le taux d'administration de la santé de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Belgique dans la moyenne, à un niveau proche de celui de la France. Ainsi, elle montre pour l'Italie, l'Espagne et le Canada une capacité du secteur public à fournir des services de santé à la population qui devient bien inférieure à la moyenne.





Protection sociale



Comme l'Allemagne ou le Portugal, la France présente un taux d'administration de plus de 8 emplois publics pour 1 000 habitants, niveau relativement faible par rapport aux pays nordiques.

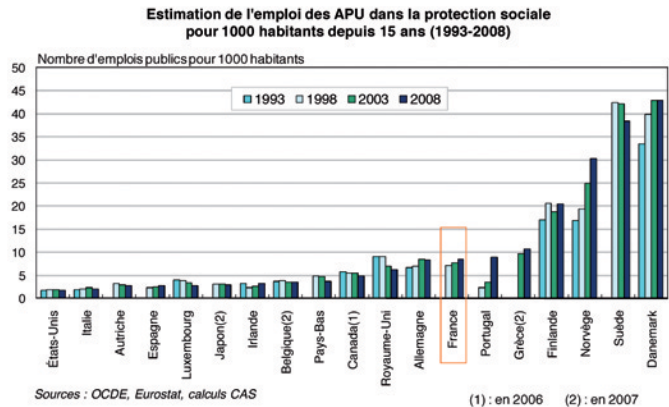
L'essentiel des moyens humains de protection sociale est concentré sur trois principaux risques : maladie/invalidité, famille/enfants, vieillesse, qui mobilisent partout plus de 70 % des emplois publics de protection sociale. En revanche, l'allocation des moyens humains entre ces trois branches apparaît relativement hétérogène et révèle deux conceptions radicalement différentes des dépenses sociales.

Contrairement à des pays comme le Royaume-Uni ou le Danemark, la France n'a que très peu recours aux consommations intermédiaires, comme la plupart des pays de l'OCDE d'ailleurs. En revanche, les transferts sociaux en nature représentent à eux seuls près de 6 % du PIB, la France se situant ainsi dans la moyenne haute des pays de l'OCDE, cependant loin derrière des pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Belgique.

La France reste l'un des pays le moins décentralisateur en matière de redistribution des revenus par le biais du niveau de sécurité sociale.

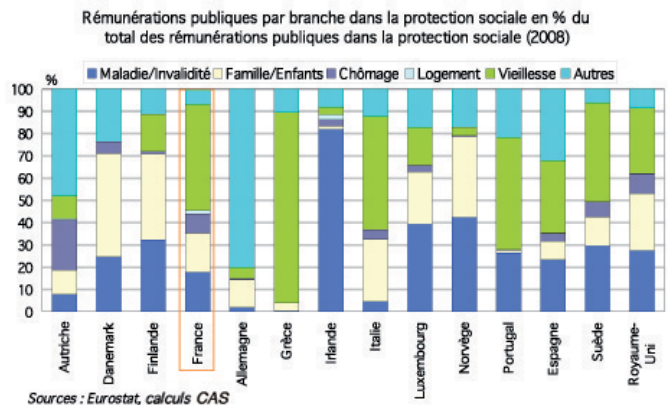
1 La France en position moyenne haute pour l'emploi public dans la protection sociale avec 8 emplois publics pour 1 000 habitants

- Comme l'Allemagne ou le Portugal, la France présente un taux d'administration de plus de 8 emplois publics pour 1 000 habitants, niveau relativement faible par rapport à celui des pays nordiques.
- En France, le taux d'administration dans la protection sociale est 3 fois moins important que dans l'éducation et 5 fois moins que dans la santé. Il se situe à un niveau très proche de celui de l'Allemagne et du Portugal. Le Danemark et la Suède se démarquent avec un nombre d'emplois publics dans la protection sociale très supérieur à la moyenne, soit respectivement 43 et 38 pour 1 000 habitants.



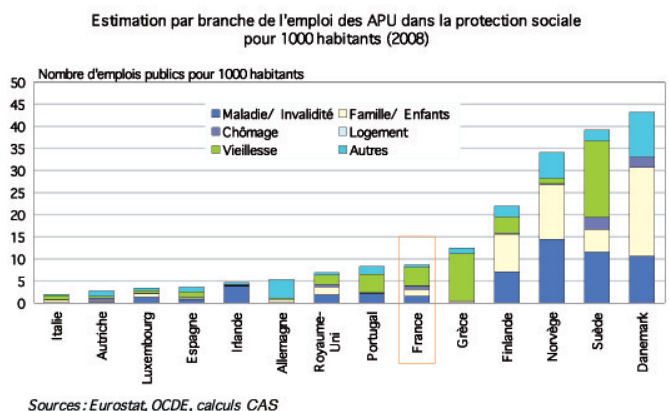
2 L'essentiel des moyens humains de protection sociale est concentré sur trois principaux risques qui mobilisent plus de 70 % des emplois publics de protection sociale

- L'essentiel des moyens humains de protection sociale est concentré sur trois principaux risques : maladie/invalidité, famille/enfants, vieillesse, qui mobilisent partout plus de 70 % des emplois publics de protection sociale.



3 Une allocation des moyens humains entre ces trois branches relativement hétérogène qui révèle deux conceptions des dépenses sociales : de l'État providence à l'État d'investissement social

- En revanche, l'allocation des moyens humains entre ces trois branches apparaît relativement hétérogène et révèle deux conceptions radicalement différentes des dépenses sociales.
- D'une part, un modèle où l'État apparaît comme l'État providence dans ses dimensions assurantielles classiques en France et dans les pays du Sud qui consacrent entre la moitié et les deux tiers de leurs ressources humaines de protection sociale à la vieillesse.
- D'autre part, un modèle porté par un État d'investissement social où les dépenses sociales sont conçues comme un investissement et non comme une charge et qui porte un intérêt tout particulier à l'individu durant son enfance et sa jeunesse, notamment dans les pays du Nord, au Luxembourg ou encore en Irlande qui consacrent tous au contraire entre la moitié et les deux tiers de leurs ressources humaines de protection sociale à la maladie/invalidité et à la famille/enfants.



**L'intégralité du *Tableau de bord de l'emploi public*
Situation de la France et comparaisons internationales
est consultable sur :**

www.strategie.gouv.fr, rubrique publications



La synthèse du *Tableau de bord de l'emploi public - Situation de la France et comparaisons internationales* est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chiqui, Directeur général

Directeur de la rédaction :
Pierre-François Mourier,
Directeur général adjoint

Secrétariat de rédaction :
Olivier de Broca
Sylvie Hurion

Dépôt légal : décembre 2010

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr

Approche comparative de la situation de l'emploi public

➤ L'EMPLOI PUBLIC COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Face au déficit croissant des finances publiques, la question d'une éventuelle "sur-administration" est souvent posée en France. Elle concerne les leviers d'action que doivent privilégier les pouvoirs publics : s'agit-il de peser sur les dépenses de fonctionnement ou bien sur les dépenses de transfert, sachant que le poids croissant des dépenses publiques est largement imputable à l'augmentation de ces dernières (notamment santé et vieillesse) ?

Les transformations du secteur public sur le plan international peuvent influencer de façon décisive les contours et les fonctions de l'administration. L'observation et l'importation de "bonnes pratiques" étrangères structurent de plus en plus les représentations de ce qui est souhaitable. Certains pays de l'OCDE ont engagé au cours des années 1980-1990 des réformes de la gestion publique particulièrement volontaires sur le terrain des principes, appuyées par une réflexion sur le rôle de l'État et le mode de prestation des services offerts par le secteur public. Beaucoup de ces réflexions ont conclu à la nécessité d'une maîtrise de la croissance des effectifs ou d'une réduction du volume, principalement liée à une réduction des fonctions de l'État (privatisation, recours à des agences afin de séparer la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre, sous-traitance, etc.). Dans l'ensemble, les administrations territoriales ont plutôt été épargnées, quand elles n'ont pas vu leurs effectifs croître. Parallèlement, la dérégulation dans les fonctions publiques centrales ou fédérales s'est accompagnée d'une croissance des emplois contractuels dans certains pays.

Pour répondre aux nouveaux besoins de services de la population, la stratégie de l'État peut s'appuyer sur un **redéploiement des effectifs** au sein des fonctions publiques. Dans plusieurs pays développés (Canada, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, par exemple), ce redéploiement est passé par une **première phase** (en moyenne d'une dizaine d'années) de **réduction** très significative des effectifs, associée à la recherche de gains de productivité. Cette phase s'est parfois accompagnée d'une augmentation des consommations intermédiaires due aux phénomènes d'externalisation. Elle a été suivie, dans certains cas, par une **période de réembauche** pour renforcer certaines fonctions à fortes externalités, sans pour autant renoncer à un objectif d'amélioration de la productivité publique.

➤ L'EMPLOI PUBLIC DANS UNE PERSPECTIVE DE COMPARAISON INTERNATIONALE, UNE TÂCHE DÉLICATE

Les comparaisons d'emplois publics entre pays développés sont délicates à mener. L'hétérogénéité des modes de gestion, des statuts, des principes budgétaires incite à bâtir un diagnostic en croisant une multitude de critères. **Ce Tableau de bord de l'emploi public a pris le parti de centrer l'analyse sur le concept d'emploi "financé" sur ressources publiques, quel que soit son statut juridique.** L'emploi du secteur des administrations publiques, tel que le mesure la Comptabilité nationale, constitue le concept statistique qui s'approche le plus de l'optique adoptée. Il ne prend néanmoins en compte que l'emploi directement rémunéré par le secteur institutionnel des administrations publiques. D'autres emplois, notamment dans la médecine ambulatoire, dans l'éducation ou dans