

DÉCEMBRE 2010

Économie - Finances 

# Tableau de bord de l'emploi public

## Situation de la France et comparaisons internationales

Amélie Barbier-Gauchard  
Annick Guilloux  
Marie-Françoise Le Guilly

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](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)

---



# Table des matières

<b>Introduction - Une approche comparative de la situation de l'emploi public</b> .....	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 - Structure et répartition des emplois publics</b> .....	<b>13</b>
<b>Principaux enseignements</b> .....	<b>14</b>
<b>1 ■ Quels moyens humains consacrés aux services publics ?</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1. Les effectifs de l'emploi public</b> .....	<b>16</b>
<b>Encadré méthodologique : La comptabilisation de l'emploi public</b>	
Emplois dans les APU pour 1 000 habitants depuis 30 ans (1978-2008)	
Emplois dans les APU pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2008)	
Emplois dans les APU en % des 15-64 ans (2008)	
Emplois dans les APU en % de l'emploi total (2008)	
Emplois dans l'administration générale pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)	
Emplois dans les services dits administrés (publics et privés) pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)	
<b>1.2. La dépense liée à l'emploi public</b> .....	<b>18</b>
Dépense de rémunération publique en % du PIB (2008)	
Dépense de rémunération publique en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépense réelle de rémunération publique par emploi public depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépense réelle de rémunération publique par habitant depuis 15 ans (1993-2008)	
Relation entre la part de l'emploi public dans l'emploi total et le poids des rémunérations publiques dans le PIB (2008)	
Relation entre la part de l'emploi public dans l'emploi total et le poids des rémunérations publiques dans les rémunérations totales (2008)	
<b>2 ■ Quelle conception du rôle des administrations publiques et quel mode de gestion ?</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1. Les dépenses publiques par nature</b> .....	<b>20</b>
Dépenses publiques en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Évolution comparée de la croissance de la population, du PIB et des dépenses publiques depuis 10 ans (1998-2008)	
Dépenses publiques par nature en % du PIB (2008)	
Évolution des dépenses publiques par nature en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)	
Prestations sociales (hors transferts en nature) en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Relation entre la part des dépenses sociales dans le PIB et le poids des dépenses publiques dans le PIB (2008)	
Relation entre la part des dépenses de rémunération publique dans le PIB et le poids des dépenses publiques dans le PIB (2008)	
Relation entre le taux d'administration et le poids des dépenses publiques dans le PIB (2008)	

<b>2.2. Sous-traitance et transferts en nature</b> .....	<b>23</b>
Poids et composition des dépenses directes de fonctionnement en % du PIB (2008)	
Consommations intermédiaires en % des dépenses directes de fonctionnement depuis 10 ans (1998-2008)	
Dépenses directes de fonctionnement en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépenses de consommations intermédiaires en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépenses de transferts en nature en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Poids et composition des dépenses directes et indirectes de fonctionnement en % du PIB (2008)	
Dépenses directes et indirectes de fonctionnement en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Arbitrage entre production directe et sous-traitance (2008)	
Arbitrage entre production directe et production indirecte (2008)	
<b>3 ■ Pour quelles fonctions ?</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1. L'emploi public par fonction</b> .....	<b>26</b>
<b>Encadré méthodologique : L'emploi public par fonction</b>	
Rémunérations publiques par fonction en % du PIB (2008)	
Estimation de l'emploi public par fonction en % des 15-64 ans (2008)	
Pour chaque fonction : rémunérations publiques en % du PIB (2008)	
Pour chaque fonction : estimation de l'emploi public en % des 15-64 ans (2008)	
Quelques grands arbitrages dans l'allocation des moyens humains des administrations publiques (2008)	
<b>3.2. Les dépenses publiques par fonction</b> .....	<b>30</b>
Évolution des principales fonctions des dépenses publiques en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution des dépenses publiques par fonction en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)	
<b>4 ■ Quels niveaux d'action ?</b> .....	<b>31</b>
<b>4.1. L'emploi public par niveau d'administration</b> .....	<b>31</b>
Rémunérations publiques par niveau d'administration en % des rémunérations totales versées (2008)	
Évolution de la structure de l'emploi public par niveau d'administration en points de l'emploi public total depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution de la part de l'emploi public par niveau d'administration depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution du taux d'administration par niveau d'administration depuis 10 ans (1998-2008)	
Contribution des différentes fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau central depuis 10 ans (1998-2008)	
Contribution des différentes fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau local depuis 10 ans (1998-2008)	
Centralisation de l'emploi public et taux d'administration (2008)	
Évolution de la centralisation de l'emploi public et du taux d'administration depuis 10 ans (1998-2008)	
<b>4.2. Les dépenses publiques par niveau d'administration</b> .....	<b>34</b>
Dépenses publiques par niveau d'administration en % du PIB (2008)	
Dépenses publiques par niveau d'administration en % des dépenses publiques totales (2008)	
Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points des dépenses publiques totales depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points des dépenses publiques totales depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)	

<b>Chapitre 2 - Éducation</b> .....	<b>37</b>
<b>Principaux enseignements</b> .....	<b>38</b>
<b>1 ■ Les moyens humains dans l'éducation</b> .....	<b>40</b>
<b>1.1. L'emploi total (public et privé) dans l'éducation</b> .....	<b>40</b>
<b>Encadré méthodologique : L'emploi dans l'éducation</b>	
Emploi total (public et privé) dans l'éducation pour 100 élèves/étudiants depuis 15 ans (1992-2007)	
Emploi total (public et privé) dans l'éducation pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1992-2007)	
Emploi total (public et privé) dans l'éducation en % des 15-64 ans depuis 15 ans (1992-2007)	
Poids du financement public de l'éducation en % de la dépense totale d'éducation (2007)	
<b>Encadré méthodologique : À la recherche de l'emploi public dans l'éducation</b>	
Estimation de l'emploi sur financement public dans l'éducation pour 1 000 habitants depuis 5 ans (2003-2007)	
Estimation de l'emploi des APU dans l'éducation pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1992-2007)	
Estimation de l'emploi sur financement public dans l'éducation pour 100 élèves/étudiants depuis 5 ans (2003-2007)	
Estimation de l'emploi des APU dans l'éducation pour 100 élèves/étudiants depuis 15 ans (1992-2007)	
<b>1.2. L'emploi enseignant</b> .....	<b>43</b>
L'emploi enseignant en % des 15-64 ans par type d'établissement (2007)	
L'emploi enseignant pour 1 000 habitants par type d'établissement (2007)	
Taux d'encadrement par type d'établissement (2007)	
Taux d'encadrement (public et privé) par niveau scolaire (2007)	
Taux d'encadrement (établissements publics) par niveau scolaire (2007)	
Dépenses auxiliaires dans les établissements (publics et privés) d'enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire en euros par élève (2007)	
Répartition du personnel enseignant par niveau d'administration (2008)	
Évolution de la répartition des enseignants par niveau d'administration depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution des effectifs enseignants par niveau d'administration en milliers depuis 10 ans (1998-2008)	
<b>2 ■ Le coût de l'éducation</b> .....	<b>46</b>
<b>2.1. Dépense par élève/étudiant et rémunération des enseignants</b> .....	<b>46</b>
Primaire : dépenses par élève et par nature en dollars PPA (2007)	
Primaire : dépenses par élève en euros PPA depuis 6 ans (2001-2007)	
Secondaire : dépenses par élève et par nature en dollars PPA (2007)	
Secondaire : dépenses par élève en euros PPA depuis 6 ans (2001-2007)	
Supérieur : dépenses par étudiant et par nature en dollars PPA (2007)	
Supérieur : dépenses par étudiant en euros PPA depuis 6 ans (2001-2007)	
Salaire statutaire annuel des enseignants des établissements publics après 15 ans d'exercice (2007)	
Rapport entre le salaire statutaire annuel des enseignants des établissements publics après 15 ans d'exercice et le PIB par habitant (2007)	
Enveloppe initiale et finale provenant des différents niveaux d'administration en % de le l'enveloppe totale tous niveaux confondus (2007)	
Rémunérations publiques dans l'éducation par niveau d'administration (2008)	
<b>2.2. La dépense publique d'éducation</b> .....	<b>48</b>
Dépenses publiques d'éducation en % du PIB depuis 15 ans (1992-2006)	
Dépenses d'éducation des APU en % du PIB depuis 15 ans (1992-2007)	
Dépenses publiques d'éducation en % du PIB (2006) : comparaison de deux sources	

<b>Chapitre 3 - Santé et action sociale</b> .....	<b>51</b>
<b>Principaux enseignements</b> .....	<b>52</b>
<b>1 ■ Les moyens humains dans la santé et l'action sociale</b> .....	<b>54</b>
<b>1.1. Éléments de méthode</b> .....	<b>54</b>
<b>Encadré méthodologique : L'emploi dans la santé et l'action sociale</b>	
Hétérogénéité des données concernant l'emploi dans la santé et l'action sociale (2007)	
Hétérogénéité des données concernant les dépenses publiques de santé (2007)	
<b>1.2. L'emploi total (public et privé) dans la santé</b> .....	<b>56</b>
Emploi total (public et privé) dans la santé et l'action sociale pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)	
Professionnels dans la santé et l'action sociale pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)	
Personnel hospitalier pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)	
Médecins en activité pour 1 000 habitants (2007)	
Infirmiers en activité pour 1 000 habitants (2007)	
<b>1.3. L'emploi public dans la santé</b> .....	<b>58</b>
<b>Encadré méthodologique : À la recherche de l'emploi public dans la santé et l'action sociale</b>	
Estimation de l'emploi dans les APU dans la santé pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2008)	
Rémunérations publiques dans le secteur de la santé en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Poids et composition des dépenses publiques de fonctionnement dans le secteur de la santé en % du PIB (2008)	
Évolution des rémunérations et des consommations intermédiaires dans le secteur de la santé en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)	
Poids des rémunérations publiques et des dépenses publiques de santé (2007)	
Estimation de l'emploi sur financement public dans la santé et l'action sociale pour 1 000 habitants (2007)	
Répartition du personnel soignant par niveau d'administration en % du total du personnel soignant (2008)	
Évolution de la répartition du personnel soignant par niveau d'administration en % du total du personnel soignant depuis 10 ans (1998-2008)	
Évolution des effectifs du personnel soignant par niveau d'administration en milliers depuis 10 ans (1998-2008)	
<b>2 ■ Le coût de la santé</b> .....	<b>62</b>
Dépenses publiques de santé en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépenses publiques de santé par habitant en euros constants depuis 10 ans (1998-2008)	
Dépenses publiques et privées de santé en % du PIB (2007)	
Dépenses publiques et privées de santé par habitant en euros constants (1995 et 2007)	
Dépenses publiques et privées de soins au titre des particuliers et de la collectivité en % du PIB (2007)	

<b>Chapitre 4 - Protection sociale</b> .....	<b>65</b>
<b>Principaux enseignements</b> .....	<b>66</b>
<b>1 ■ L'emploi public dans la protection sociale</b> .....	<b>67</b>
<b>Encadré méthodologique : L'emploi public dans la protection sociale</b>	
Estimation de l'emploi des APU dans la protection sociale pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1993-2008)	
Rémunérations publiques dans la protection sociale en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
<b>Encadré méthodologique : L'emploi public par branche dans la protection sociale</b>	
Rémunérations publiques par branche dans la protection sociale en % du total des rémunérations publiques dans la protection sociale (2008)	
Estimation par branche de l'emploi des APU dans la protection sociale pour 1 000 habitants (2008)	
Poids et composition des dépenses publiques de fonctionnement dans la protection sociale en % du PIB (2008)	
Évolution des rémunérations et des consommations intermédiaires dans la protection sociale en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)	
Transferts sociaux en nature en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Répartition du personnel de protection sociale par niveau d'administration (2008)	
Évolution de la répartition du personnel de protection sociale par niveau d'administration depuis 10 ans (1998-2008)	
<b>2 ■ Le coût de la protection sociale</b> .....	<b>71</b>
Dépenses publiques de protection sociale en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépenses publiques de protection sociale par habitant en euros constants depuis 15 ans (1993-2008)	
Dépenses publiques et privées de protection sociale en % du PIB (2007)	
Dépenses publiques de protection sociale par branche en % du PIB (2008)	
Dépenses publiques de prestations chômage par habitant en euros constants depuis 10 ans (1998-2008)	
Dépenses publiques de prestations chômage par chômeur en euros constants depuis 10 ans (1998-2008)	
Intensité des dépenses publiques liées à la branche chômage (2008)	
Évolution comparée du taux de chômage et des dépenses publiques liées à la branche chômage depuis 10 ans (1998-2008)	
<b>Annexes</b> .....	<b>75</b>
<b>■ Annexe 1 : Politiques d'emploi public dans quelques pays développés</b> .....	<b>77</b>
<b>■ Annexe 2 : Précisions méthodologiques</b> .....	<b>93</b>





# Une 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" 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 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. Ce redéploiement, dans plusieurs pays développés (Canada, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas par exemple), 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 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. Le **tableau de bord** qui suit 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<sup>(1)</sup> 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 en fonction 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 débouche sur 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 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.



[1] Actualisation de la première version réalisée par S. Bénard et A. Guilloux sous la direction d'O. Passet en 2009.

## ➤ PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

La considération des divers périmètres de financement rend la démarche plus “approchante” mais permet de “contextualiser” la performance des différents pays. Pour la France, les résultats les plus saillants sont les suivants :

- ▶ **Le niveau d’emploi dans les administrations publiques** (centrale, locale, sécurité sociale) apparaît, en première approche, **élevé** au regard du nombre d’administrés, **sans pour autant se situer dans des zones atypiques**. La France dispose notamment d’un nombre d’agents rémunérés par l’État proche des niveaux britannique ou canadien.
- ▶ Le niveau globalement important du **taux d’administration** français (effectifs du secteur public rapportés à la population totale ou à la population cible de l’action publique) relève essentiellement de l’**emploi dans les services généraux** et beaucoup moins de l’emploi dévolu à des fonctions “spécialisées”.
- ▶ Cette position “moyenne-haute” s’accompagne d’un **faible recours à la sous-traitance** en comparaison des pays anglo-saxons, ce qui pourrait conduire à relativiser le premier classement et à ramener la France dans la moyenne.
- ▶ Néanmoins, le niveau d’emploi public français apparaît élevé lorsque l’on prend en compte le nombre de services d’utilité générale que l’État prend *in fine* à sa charge pour le compte des administrés, à travers un subventionnement de l’offre ou de la demande. De ce point de vue, **la France apparaît plus comme un pays “socialisé” que comme un pays “administré” au sens étroit du terme**.
- ▶ 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. Les secteurs de l’éducation ou de la santé sont particulièrement éclairants de ce point de vue puisque des niveaux globalement élevés d’emploi public dans ces deux fonctions peuvent recouvrir des situations de faible encadrement d’enseignants aux niveaux du primaire ou du supérieur dans l’éducation ou une très forte hétérogénéité par profession de santé.
- ▶ Au-delà du constat particulier d’un haut niveau d’emploi sur la fonction “services généraux”, il existe des indices concordants d’un recours élevé à des emplois auxiliaires de nature administrative au sein de plusieurs autres fonctions spécialisées.

Ce tableau de bord met en définitive en lumière le fait que la problématique de l’**allocation des ressources humaines** au sein de l’administration, et 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.

## ➤ PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

### 1. La France en position intermédiaire haute pour son taux d'administration

- ▶ L'étude des taux d'administration (nombre d'emplois publics pour 1 000 habitants) révèle d'importantes disparités entre les différents pays de l'OCDE.
- ▶ Alors que le Danemark et la Norvège présentent un taux d'administration proche de 160 emplois publics pour 1 000 habitants, ce taux se situe à un peu plus de 40 pour 1 000 pour le Japon et 50 pour 1 000 pour la Grèce ou encore l'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 d'administration a très fortement diminué.

### 2. La France juste derrière les pays nordiques pour le poids de l'emploi public dans 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. ... et le poids des rémunérations publiques dans le PIB

- ▶ Les dépenses de rémunération du personnel varient de 3,5 % au Japon à 12,5 % du PIB 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 de l'OCDE.
- ▶ La combinaison d'un taux d'administration relativement élevé et d'un niveau modéré de rémunérations publiques en termes de pouvoir d'achat place la France en position intermédiaire du point de vue des rémunérations publiques par habitant.

### 4. Des modes de gestion des services publics très variés

- ▶ 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 finalement 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 encore aux pays nordiques (9 % du PIB 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 désormais de 15 % du PIB au Luxembourg à 28 % au Danemark, soit presque le 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 des pays 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* suivent immédiatement dans la plupart des pays de l'OCDE. En revanche, comparés 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 et 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 dans l'éducation ; 18 % dans la santé ; 10 % à la protection sociale ; 8 % dans la défense et 5 % dans l'ordre et la sécurité.

## 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 la plupart des pays de l'OCDE avec 52 % des rémunérations publiques versées au niveau central, 25 % au niveau local, 23 % par les administrations de sécurité sociale.

# 1 ■ Quels moyens humains consacrés aux services publics ?

## 1.1. Les effectifs de l'emploi public

### ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : LA COMPTABILISATION DE L'EMPLOI PUBLIC

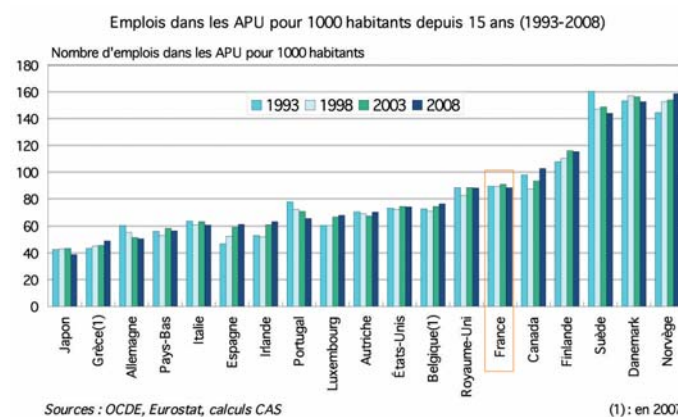
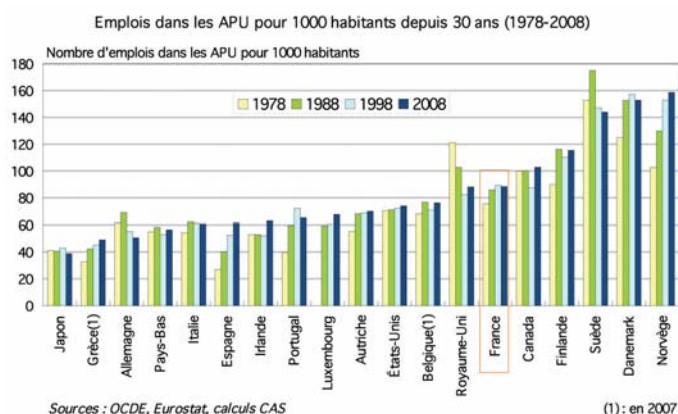
Pour appréhender le secteur public, un intérêt tout particulier a été porté aux nomenclatures par type d'acteurs économiques (nomenclature par "secteurs institutionnels" en Comptabilité nationale) ou par type d'activités économiques (nomenclature CITI<sup>(2)</sup> au niveau international et sa version européenne avec la nomenclature NACE<sup>(3)</sup>).



La France dispose d'un assez haut niveau d'emploi public au regard du nombre d'administrés. Avec un taux d'administration (effectifs de l'emploi public rapportés à la population totale) d'environ 88,3 pour 1 000 habitants, la France se situe à un niveau proche du Royaume-Uni (88,1 ‰) et sensiblement au-dessus de la Belgique (76 ‰) ou des États-Unis (74 ‰) mais au-dessous des pays nordiques. Les taux d'administration montrent que la taille de l'État est d'ampleur très différente selon les pays, variant en 2008 de près de 1 à 4 pour les APU : 39 ‰ au Japon contre 159 ‰ en Norvège. La France se situe *in fine* dans la moyenne haute au regard de ce premier indicateur général.

Ce ratio a sensiblement progressé au cours des décennies 1970 et 1980. Il est en revanche assez stable depuis 15 ans. Si les taux d'administration ont augmenté sur longue période dans nombre de pays développés, à l'exception notoire du Royaume-Uni, des évolutions contrastées peuvent être observées depuis le début de la décennie 1990.

Lorsqu'on rapporte l'emploi public à la population en âge de travailler (conventionnellement 15-64 ans), les classements ne sont que très marginalement modifiés. Cet indicateur exprime directement la contribution de l'emploi public au taux d'emploi (emploi total rapporté à la population en âge de travailler), indicateur phare de la Stratégie de Lisbonne. L'emploi public contribue en France pour 14 points au taux d'emploi total (de l'ordre de 64 % en 2008). Cette contribution est identique au Royaume-Uni ou au Canada. Les écarts de taux d'emploi entre ces pays et la France (compris entre 8 et 10 points) relèvent donc exclusivement de l'emploi privé. *A contrario*, les écarts de taux d'emploi total entre la France et la Suède, le Danemark ou la Norvège, supérieurs d'environ 10 points en faveur des pays du Nord, relèvent pour plus des deux tiers de l'emploi public.



(2) Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique des Nations unies.

(3) Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne.





Ces fortes disparités dans les performances relatives entre emploi public et privé expliquent les changements significatifs dans le classement des pays lorsque le degré d'administration d'un pays est mesuré par la part de l'emploi public dans l'emploi total. Cette mesure, la plus commune, fait remonter dans le classement les pays dont la base productive privée est étroite. La France (21 % en 2008) monte dans la hiérarchie des pays administrés, du fait de la faiblesse du taux d'emploi dans les branches marchandes de l'économie, de même que l'Espagne ou l'Italie.

Les États-Unis figurent en position médiane, tandis qu'un écart significatif de 3-4 points différencie la France du Royaume-Uni ou du Canada.

#### La France se caractérise par le niveau de son taux d'administration générale, parmi les plus élevés des pays développés.

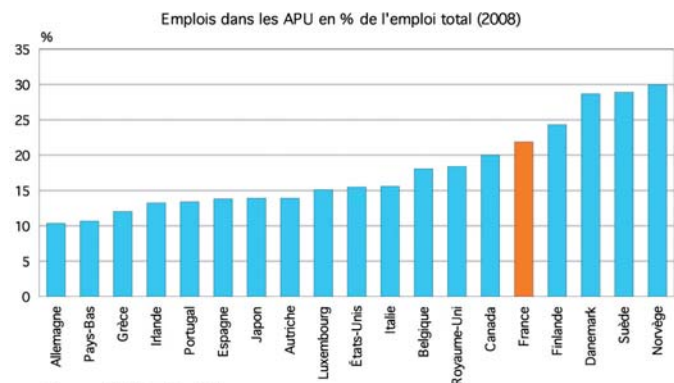
Les efforts des pays qui ont comprimé leur emploi public sont très largement concentrés dans l'administration générale, c'est-à-dire en charge des fonctions régaliennes et des actions de redistribution.

Il faut noter cependant que les États-Unis surclassent la France dans la nouvelle nomenclature NAICS (*North American Industry Classification System*) adoptée en 2002. Cet écart important avec l'ancienne nomenclature provient du fait qu'une partie de l'emploi administratif, support des services publics d'éducation, a été reclassée en services généraux.

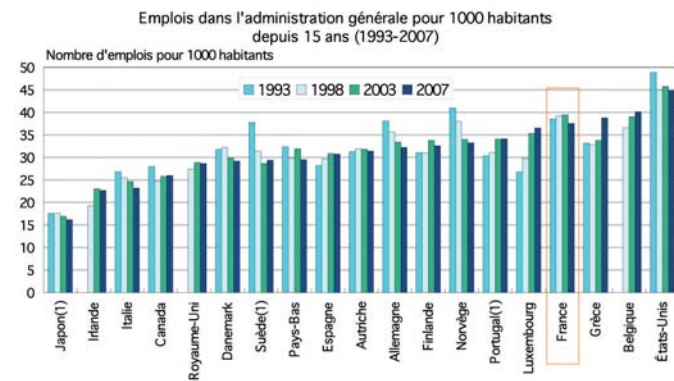
#### Sur le périmètre plus large des services administrés qui recouvre les secteurs ayant vocation à délivrer des services d'utilité générale, que leur mode de gestion soit privé ou public (administration générale, éducation, santé et action sociale), la France figure en position médiane.

Il n'existe pas de lien strict entre le périmètre de ces services et le poids de l'État, ce qui signale l'hétérogénéité des arbitrages concernant les modes de gestion de ces services selon les pays.

Même dans un contexte d'emploi public fortement contraint, ces services tendent globalement à se développer en recourant à des solutions marchandes.

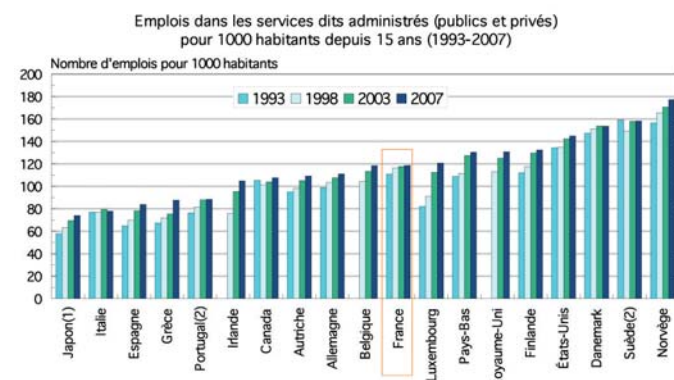


Sources : OCDE, calculs CAS



Sources : OCDE (base STAN), calculs CAS

(1) : en 2006



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2005 (2) : en 2006

## 1.2. La dépense liée à l'emploi public



**La part élevée des emplois publics en comparaison des emplois "privés" trouve une autre illustration dans le poids important du poste "rémunérations publiques" en % du PIB.**

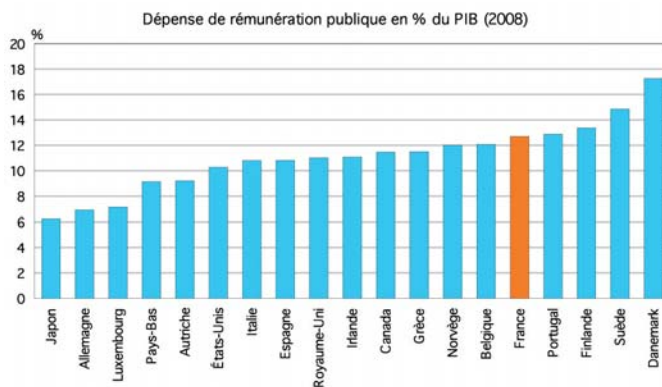
Les dépenses de rémunération publique représentent 13 % du PIB, à 2 points de la médiane. Avec un taux d'administration similaire à celui de la France, le Royaume-Uni a une part des rémunérations inférieure de près de 1,5 point du PIB à celle de la France. Les dépenses de rémunération dans le PIB de la France restent cependant inférieures de 2 points à celles de la Suède et de près de 5 points à celles du Danemark.

**Depuis plusieurs années, la part des rémunérations publiques dans le PIB est en sensible diminution en France.**

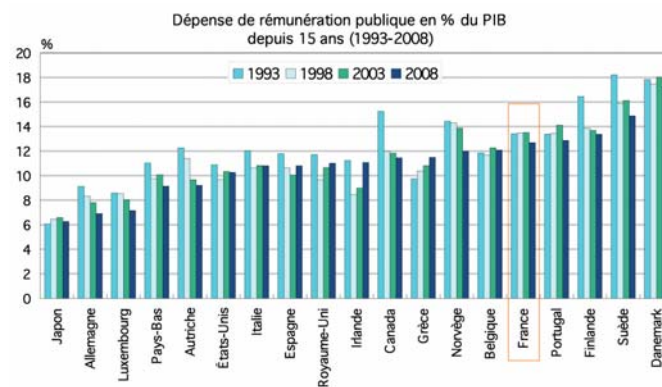
Cette évolution coïncide avec celle observée chez la plupart de nos partenaires européens et de l'OCDE. La part des rémunérations versées par les administrations s'inscrit en effet depuis le début des années 1990 sur une tendance baissière, tout particulièrement au Canada, en Finlande, en Norvège, en Suède, en Allemagne, en Autriche ou encore aux Pays-Bas. Seuls l'Irlande, la Grèce ou encore le Royaume-Uni se distinguent.

**Le niveau des rémunérations par emploi public en France apparaît relativement modéré en comparaison internationale, le poids élevé des rémunérations en % du PIB relevant davantage d'un effet volume (taux d'administration) que d'un effet prix (salaires).**

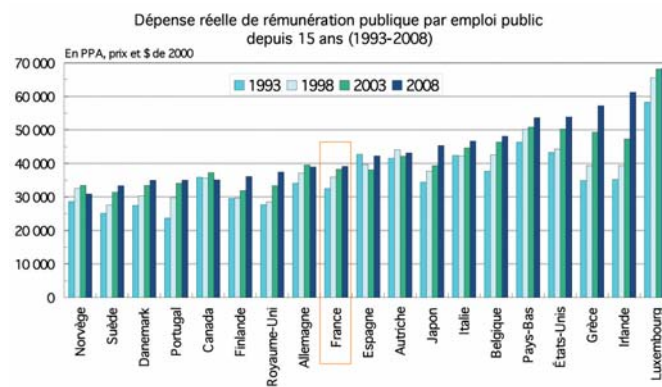
Le niveau de rémunération par tête (converti en parité de pouvoir d'achat) se situe sensiblement au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. La même modération caractérise les pays d'Europe du Nord, le Royaume-Uni ou le Canada, pays à taux élevé d'administration. La hausse de pouvoir d'achat des rémunérations par tête est proche de 1,5 % par an depuis 15 ans et de 1,3 % depuis 10 ans. Cette progression se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE sur 15 ans et 0,3 point en deçà de cette moyenne depuis 10 ans.



Sources : OCDE, calculs CAS



Sources : OCDE, calculs CAS

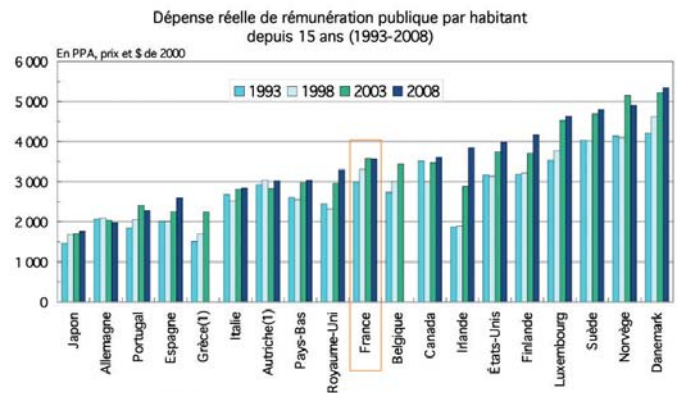


Sources : OCDE, calculs CAS

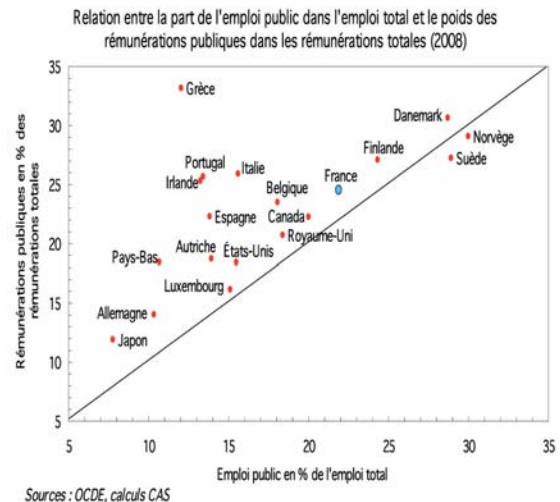
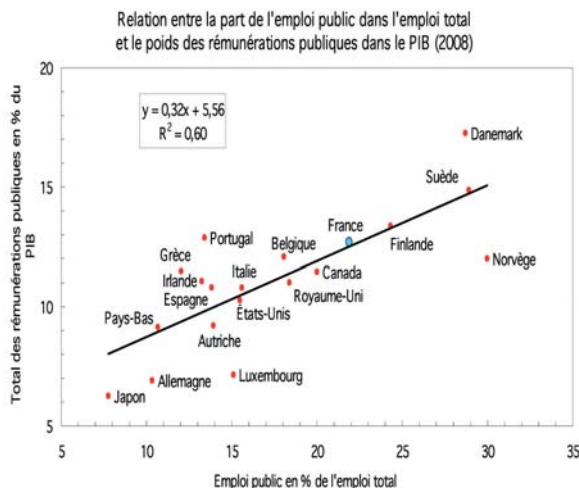


**La combinaison d'un taux d'administration relativement élevé et d'un niveau modéré de rémunérations publiques en termes de pouvoir d'achat place la France en position intermédiaire du point de vue des rémunérations publiques par habitant.**

Cet indicateur pondère chaque emploi de sa valeur en parité de pouvoir d'achat. Il prend en compte un certain nombre de différences entre pays relevant des écarts de qualification ou de durée du travail affectant les emplois publics. Une faible valeur du "capital humain" ou une forte proportion de temps partiel dans un pays tendront à faire régresser le rang de ce dernier par rapport au classement initial des taux d'administration. La France se trouve à nouveau proche des pays anglo-saxons.



(1) : en 2007



Le graphique ci-dessus montre que le coût en rémunérations associé aux emplois au sein des administrations publiques tend à croître proportionnellement à la part des emplois dans l'emploi total. En moyenne, 1 point d'emploi public supplémentaire induit 0,3 point de rémunérations publiques supplémentaires en % du PIB. La position française est conforme à cette régularité contrairement au Danemark, au Portugal ou à la Grèce.

Cette relation témoigne pour partie du fait qu'il existe un arbitrage ("trade-off") entre niveau d'administration et niveau de rémunérations ou de qualifications publiques.

Cette relation peut témoigner également du fait qu'il existe une corrélation positive entre la productivité et le taux d'administration (sans préjuger de la causalité de cette relation, que celle-ci soit le fruit d'un impact positif de certaines externalités publiques sur la productivité marchande ou la résultante d'une fiscalité élevée qui éliminerait les secteurs les moins productifs).

En raison de forts effets de structure (qualification, ancienneté, durée du travail), les rémunérations par tête sont plus élevées dans le secteur public que dans le privé. Ceci explique que le % des rémunérations publiques dans les rémunérations totales soit supérieur au % des emplois publics dans l'emploi total pour la plupart des pays. Une égalité entre les deux grandeurs équivaldrait à une égalité des salaires par tête dans les secteurs privé et public.

L'écart de rémunération public/privé est plutôt plus faible en France que dans nombre de pays, notamment ceux d'Europe du Sud. Dans ce groupe, on peut supposer qu'il existe une asymétrie forte de qualification entre public et privé. Aux Pays-Bas, cet écart est imputable à la prise en compte des droits de retraite dans les rémunérations.

Toutefois, la France parvient à ce résultat avec une forte exclusion des peu qualifiés dans le secteur marchand. Cet effet de composition majore la rémunération moyenne dans le privé. Deux mouvements de sens opposé influencent à terme cet indicateur : 1/ la hausse tendancielle du niveau général de qualification et 2/ la politique de baisse des charges qui accroît l'inclusion des non-qualifiés dans la sphère marchande.

## 2 ■ Quelle conception du rôle des administrations publiques et quel mode de gestion ?

### 2.1. Les dépenses publiques par nature

Les arbitrages récents concernant le périmètre de l'État et les modes de gestion ont profondément impacté la dépense publique : l'effort de consolidation budgétaire est ancien dans certains pays et remonte aux années 1980 au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Irlande. Néanmoins, un effort simultané de maîtrise des dépenses est observé dans la plupart des pays développés à partir de 1993-1995. La périodicité retenue ici restitue l'essentiel de ces ajustements.



**L'effort de maîtrise des dépenses publiques apparaît moins poussé en France que dans d'autres pays de l'OCDE.**

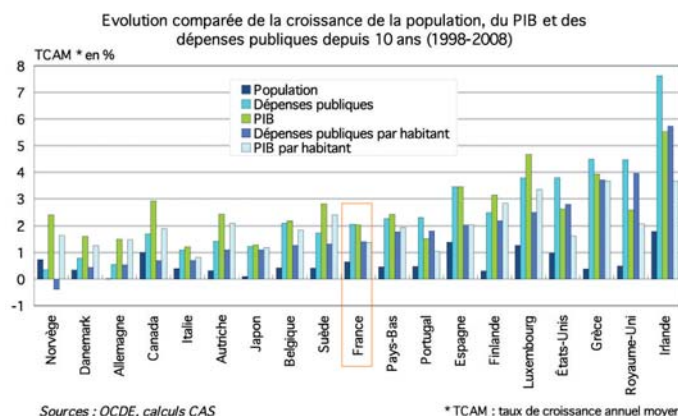
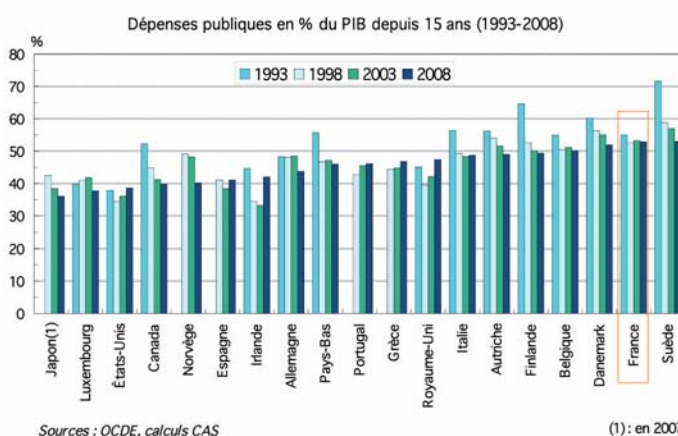
Ces dernières années constituent une période de consolidation budgétaire, c'est-à-dire de réduction des déficits publics obtenue principalement par une baisse des dépenses publiques, plus ou moins intense selon les pays.

La décrue de la dépense publique rapportée à la richesse de la France est moindre que celle de la plupart des pays. Seuls les États-Unis et le Royaume-Uni ou encore l'Irlande voient leurs dépenses publiques croître en pourcentage du PIB durant la dernière décennie mais partant de niveaux plus faibles et d'un effort de restriction au cours de la période qui précédait ; aux États-Unis, cette dérive est le fait de la forte croissance de la fonction Défense (guerre d'Irak) ; au Royaume-Uni, elle marque une relance des dépenses de santé et d'éducation après une phase de forte restriction.

En revanche, une tendance similaire est apparue plus récemment dans certains pays comme l'Espagne, la Grèce ou encore le Portugal.

**La croissance des dépenses publiques par habitant se situe néanmoins en France dans la moyenne des pays développés.**

La plupart des pays qui ont opéré des politiques de consolidation budgétaire les ont menées sans que soit réduit le niveau des dépenses publiques par habitant.



Dépenses publiques par nature en % du PIB (2008\*)

	Total	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres qu'en nature	Autres transferts	Investissement	Revenus de la propriété
Suède	53,0	14,9	9,8	3,1	15,1	2,5	3,0	1,7
France	52,8	12,7	5,0	5,8	17,6	3,7	3,4	2,9
Danemark	51,9	17,3	9,2	1,5	14,9	3,4	1,9	1,4
Belgique	50,1	12,1	3,7	7,4	15,9	3,4	1,7	3,8
Finlande	49,4	13,4	9,8	2,3	15,4	3,0	2,5	1,5
Autriche	49,0	9,2	4,6	5,5	18,1	4,2	1,0	2,6
Italie	48,7	10,8	5,5	2,7	17,6	3,1	2,2	5,1
Royaume-Uni	47,4	11,0	12,3	0,0	13,1	5,7	2,2	2,3
Grèce	46,8	11,5	5,4	0,0	18,8	3,5	2,9	4,6
Portugal	46,1	12,9	4,4	4,3	15,6	3,6	1,2	3,0
Pays-Bas	45,9	9,1	7,4	9,8	10,4	2,5	3,2	2,1
Allemagne	43,8	6,9	4,3	7,5	16,9	2,9	1,4	2,7
Irlande	42,0	11,1	5,8	1,6	12,3	4,3	5,2	1,4
Espagne	41,1	10,8	5,5	2,6	12,4	3,0	4,0	1,6
Norvège	40,1	12,0	6,0	2,0	11,7	2,2	3,0	1,5
Canada	39,8	11,5	9,1	0,0	10,1	0,6	3,3	3,9
États-Unis	38,6	10,3	8,9	0,0	12,9	1,0	2,5	2,7
Luxembourg	37,7	7,1	3,3	4,7	13,4	3,7	3,2	0,3
Japon	36,0	6,1	3,3	6,4	11,6	2,0	3,5	2,5
Moyenne non pondérée	45,3	11,1	6,5	3,5	14,4	3,1	2,7	2,5

\* en 2007 pour le Japon

Evolution des dépenses publiques par nature en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008\*)

	Total	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres qu'en nature	Autres transferts	Investissement	Revenus de la propriété
Norvège	-9,0	-2,3	-1,4	0,2	-3,2	-0,1	-0,5	-0,6
Suède	-5,9	-1,0	-0,8	0,9	-3,2	0,3	0,9	-2,9
Autriche	-5,0	-2,2	-0,6	0,6	-0,9	0,0	-0,9	-1,1
Canada	-5,0	-0,5	0,5	0,0	-1,3	-0,4	1,1	-4,4
Danemark	-4,4	-0,2	1,5	0,2	-2,5	-0,1	0,2	-3,1
Allemagne	-4,3	-1,4	0,3	0,1	-1,7	0,1	-0,3	-0,7
Luxembourg	-3,3	-1,4	0,1	0,6	-0,9	-0,6	-1,3	-0,1
Finlande	-3,3	-0,5	1,5	0,8	-2,7	0,4	-0,2	-2,0
Pays-Bas	-0,8	-0,6	0,9	2,8	-2,3	0,3	0,8	-2,5
Italie	-0,6	0,2	0,6	0,2	1,0	0,5	-0,2	-3,1
Belgique	-0,3	0,4	0,4	1,4	0,0	0,0	0,1	-3,5
Espagne	0,0	0,2	1,3	0,3	-0,1	0,2	0,7	-2,6
France	0,2	-0,8	-0,2	0,9	-0,1	0,6	0,4	-0,4
Japon	0,3	-0,2	0,2	1,8	2,7	0,0	-3,1	-1,0
Grèce	2,5	1,1	0,7	0,0	4,7	-0,1	-0,5	-3,6
Portugal	3,4	-0,6	0,5	2,6	4,3	-0,1	-2,9	-0,3
États-Unis	4,1	0,6	2,1	0,0	2,0	0,8	0,1	-1,4
Irlande	7,5	2,6	0,7	0,2	2,7	1,1	2,6	-2,0
Royaume-Uni	7,9	1,4	3,6	0,0	-0,3	3,1	1,0	-1,2
Moyenne non pondérée	-0,8	-0,3	0,6	0,7	-0,1	0,3	-0,1	-1,9

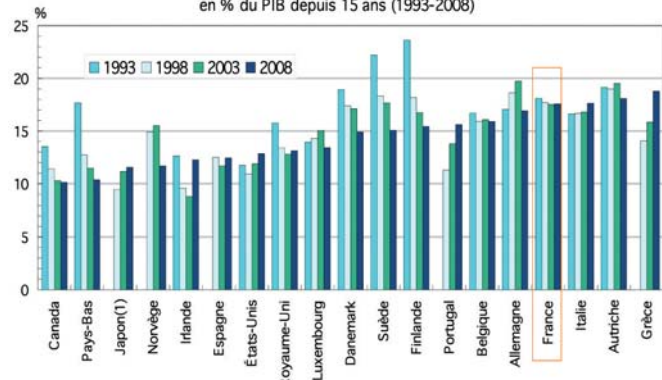
\* 1997-2007 pour le Japon

Sources : OCDE, calculs CAS

**Dans les pays développés, les efforts de consolidation budgétaire menés depuis 15 ans ont porté prioritairement sur les dépenses de prestations sociales et en second lieu sur les dépenses de rémunération.** Le reflux des dépenses de sécurité sociale est particulièrement marqué aux Pays-Bas, en Suède, en Finlande, en Norvège, au Danemark et au Canada. La contribution des dépenses de rémunération à la baisse des dépenses publiques montre que les enjeux de rationalisation des services publics ont été particulièrement prégnants au cours de la dernière décennie.

Les revenus de la propriété (essentiellement les charges d'intérêt attenantes à la dette publique suite au désendettement et à la baisse marquée des taux dans les pays du sud de l'Europe après le passage à l'euro) jouent également un rôle clé dans ces ajustements.

Prestations sociales (hors transferts en nature) en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007

**Les dépenses de transfert et de rémunération contribuent de façon décisive aux écarts des dépenses publiques en proportion du PIB entre pays.**

Les prestations sociales (hors dépenses en nature) contribuent en moyenne à 36 % des écarts observés en 2008. Cette composante est la mieux corrélée au ratio des dépenses publiques totales dans le PIB. Les transferts au sens large, incluant leur composante en nature et diverses subventions, participent en moyenne aux deux tiers des écarts observés. La plus grande part des écarts entre pays relève donc de cette catégorie de dépenses.

Les rémunérations versées aux salariés des administrations publiques contribuent à moindre échelle mais de manière significative aux écarts observés entre pays concernant le ratio dépenses/PIB : 36 % des écarts observés en 2008 relèvent de cette composante. Cette observation statique corrobore ce que l'on observe en dynamique sur longue période concernant la France. Le poids croissant des dépenses publiques (+ 8 points entre 1980 et 2008) est largement imputable en France (pour près des deux tiers) à la hausse graduelle des dépenses de transferts sociaux (en nature ou non, notamment santé et vieillesse). Les rémunérations contribuent pour moins d'un demi-point à cette dérive de longue période.



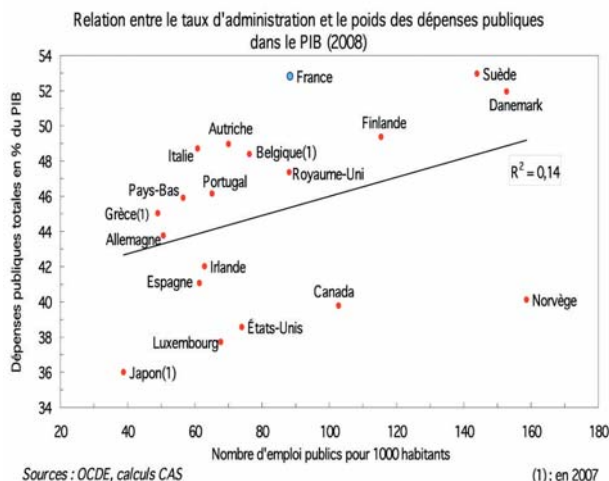
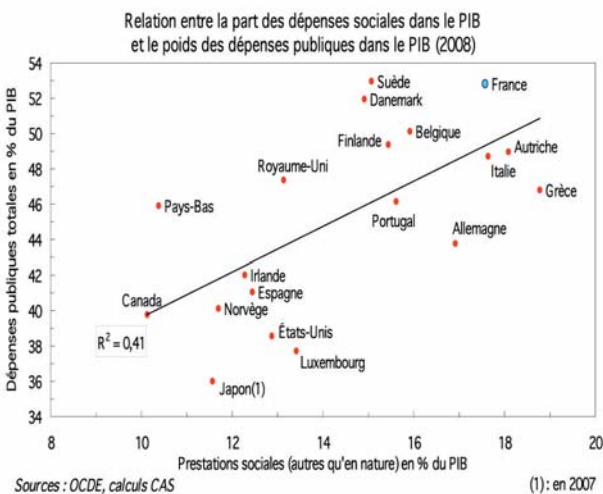
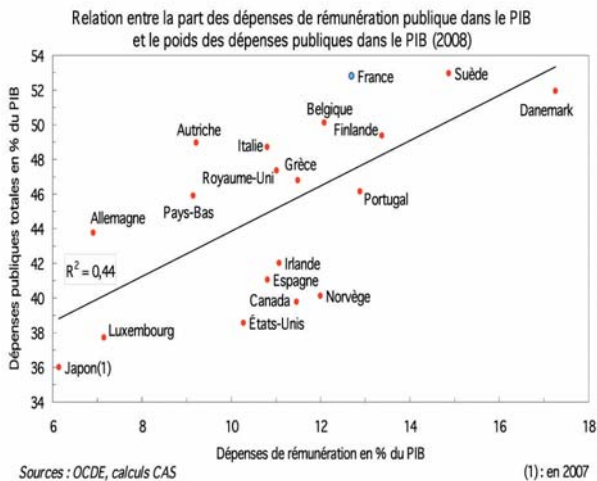
**Il existe une nette dissociation entre le degré d'administration et le degré de socialisation d'un pays.**

Si l'on observe bien une assez forte corrélation entre le poids des rémunérations et la part des dépenses publiques dans le PIB, en revanche, le lien entre le taux d'administration (nombre d'emplois rémunérés sur ressources publiques rapporté à l'ensemble de la population) et la part des dépenses publiques dans le PIB est beaucoup plus ténue.

Alors que la France et le Royaume-Uni disposent d'un taux d'administration similaire, le poids des dépenses publiques rapporté au PIB diffère de près de 4 points. À l'opposé, le Danemark dispose d'un ratio de dépenses publiques similaire à celui de la France avec 2/3 d'emplois publics en plus par rapport à sa population.

Dans cette optique, la France apparaît plus socialisée qu'administrée, avec une dépense publique relativement importante par rapport à son niveau d'emploi public en comparaison avec les autres pays.

Le degré de corrélation entre la part des dépenses publiques et les autres composantes des dépenses publiques (consommations intermédiaires, revenus de la propriété) est faible (inférieur à 10 %). Ce constat doit être relativisé pour l'investissement public, pour lequel existe une corrélation faible mais significative avec l'ensemble des dépenses.



## 2.2. Sous-traitance et 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, notamment :

- ▶ *Les dépenses allouées à la sous-traitance de services par les administrations publiques.* Si les coûts de rémunération comptent pour beaucoup dans les coûts de production des biens et des services dans le domaine public, les administrations affectent aussi de manière très différenciée selon les pays une partie de leurs ressources à la sous-traitance et acquièrent, auprès du secteur privé, des biens et des services qui seront utilisés à court terme dans la production de services pour les administrations publiques. Les consommations intermédiaires des administrations publiques peuvent être utilisées comme valeur approximative de ce flux. Elles couvrent certaines dépenses d'entretien et de fourniture et surtout la facturation des prestations assurées par des entités privées pour le compte des administrations. La somme des rémunérations et des consommations intermédiaires constitue les **dépenses directes de fonctionnement** hors charges d'intérêt.
- ▶ *Les dépenses allouées à des remboursements :* il s'agit *in fine* de coûts de production de biens et services fournis par le marché aux agents privés mais pris en charge par la collectivité : les administrations consacrent une proportion importante de leurs ressources au paiement de biens et de services fournis aux citoyens par des producteurs marchands du secteur privé. Il est possible d'évaluer ce montant en ayant recours à des données mesurant les transferts sociaux en nature par le biais de producteurs marchands. Dans leur majorité, ces dépenses concernent la santé, le logement, le transport et l'éducation (remboursement aux citoyens de dépenses liées à des consultations médicales privées ou à l'achat de médicaments, à des chèques-service, à certaines dépenses auprès de cliniques ou d'écoles privées, etc.). La somme des dépenses de fonctionnement et des transferts sociaux en nature est désignée ici sous la terminologie "**dépenses directes et indirectes de fonctionnement**".



**La prise en considération des dépenses de sous-traitance (évaluées par les consommations intermédiaires) en plus des dépenses directes de rémunération tend à relativiser la position française établie sur la base des seules rémunérations.**

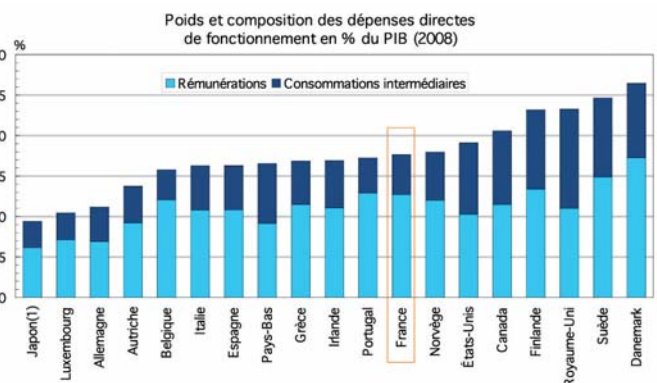
Les charges directes de fonctionnement représentent 17,6 % du PIB en 2008 au lieu de 19,1 % aux États-Unis, 20,5 % au Canada et 23,3 % au Royaume-Uni.

La France se trouve à nouveau en position intermédiaire haute, au voisinage des Pays-Bas, du Portugal et de la Norvège, et très nettement au-dessus du Japon ou de l'Allemagne.

Cette relative modération tient en France au faible poids des consommations intermédiaires dans les dépenses de fonctionnement des administrations publiques.

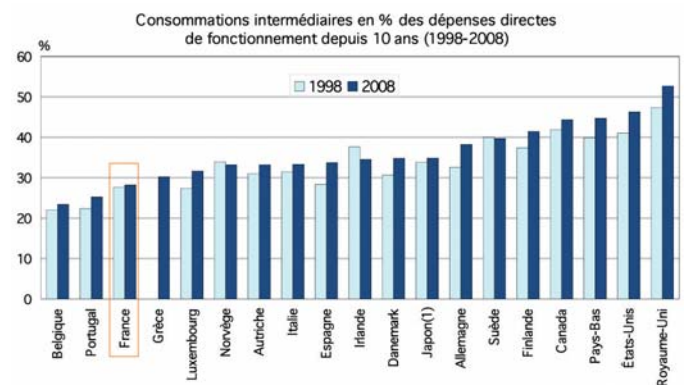
Les dépenses intermédiaires représentent moins de 30 % des dépenses de fonctionnement, contrairement au cas extrême du Royaume-Uni où elles en représentent plus de 50 %, ou de pays comme les Pays-Bas, le Canada ou les États-Unis où elles en représentent près ou plus de 45 %.

La faible propension de l'administration française à sous-traiter s'accroît sensiblement depuis 10 ans, au contraire de pays comme l'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Canada, le Royaume-Uni ou les États-Unis qui tendent à avoir de plus en plus recours à l'externalisation.



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007



**Les dépenses directes de fonctionnement sont relativement stables depuis 15 ans en France.**

Peu de pays connaissent une hausse de leurs dépenses de fonctionnement sur moyenne période à l'exception du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et, dans une moindre mesure, de la Belgique.

Le Canada et la Suède apparaissent comme des pays de rigueur mais partant de situations plus hautes que la France.

L'Allemagne et l'Autriche connaissent également une forte réduction de leurs dépenses de fonctionnement partant de situations nettement moins dépensières (sur ce périmètre de dépenses comme sur l'ensemble des dépenses publiques).

**Le caractère substituable entre les dépenses de rémunération et celles de sous-traitance ne ressort pas avec évidence de l'observation des arbitrages depuis 15 ans.**

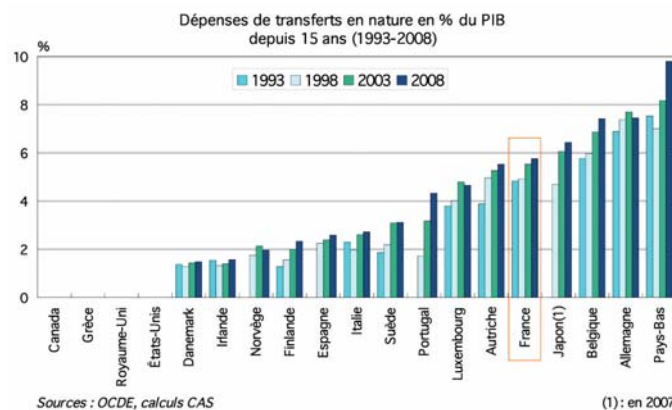
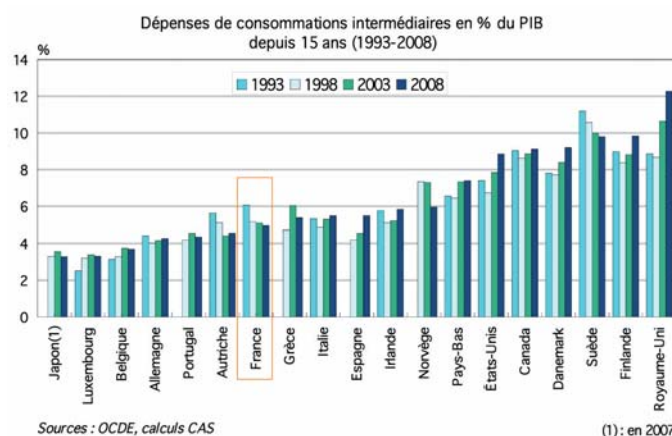
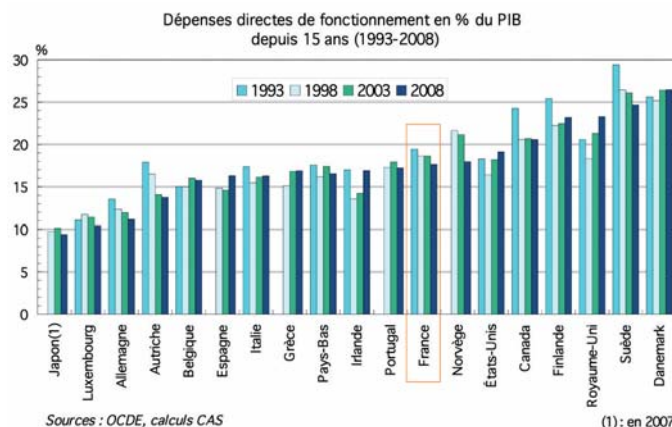
Beaucoup de pays connaissent une hausse du poids de leurs consommations intermédiaires plus importante que celle des rémunérations. Un nombre croissant de pays opte pour des solutions "externalisées" de production pour répondre à la demande publique. Structurellement, les pays anglo-saxons opèrent un arbitrage favorable à la sous-traitance.

Les pays qui ont le plus fortement réduit le poids de l'emploi ou des rémunérations publiques dans l'économie n'ont pas nécessairement accru la sous-traitance : l'Allemagne ou la Suède ont réduit simultanément la part des rémunérations et des consommations intermédiaires.

**Simultanément, les transferts sociaux en nature par le biais de producteurs marchands se sont relativement accrus en France.**

Certaines de ces dépenses (telles que les remboursements des médecins libéraux) peuvent être assimilées à des "quasi-concessions" de services publics confiées à des agents privés.

La part de ce poste est particulièrement élevée en Allemagne, en Belgique ou aux Pays-Bas, pays dans lesquels les circuits de financement de l'éducation ou de la santé apparentent de fait ces services à des "services publics", même si à première vue l'État n'y consacre directement que peu de moyens humains.





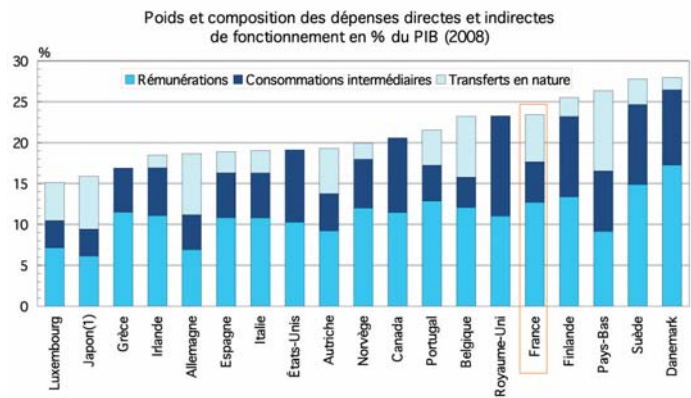


**Si l'on élargit le concept de dépenses de fonctionnement à leur composante indirecte, la France se classe au rang des pays à niveau élevé de dépenses.** Le concept doit être manié avec prudence : l'État est-il producteur implicite de médicaments lorsqu'il rembourse pour partie l'usage de ces derniers ? Les écarts entre pays qui ressortaient de la seule prise en considération des dépenses de rémunération tendent néanmoins à s'atténuer sensiblement et certains pays qui paraissaient notoirement sous-administrés se rapprochent de la moyenne (Allemagne) ou la dépassent (Pays-Bas).

Même au regard de cette acception large, la France figure dans une situation proche de celle du Royaume-Uni. Les États-Unis apparaissent en revanche beaucoup moins administrés que ne le suppose la seule prise en compte de l'emploi direct.

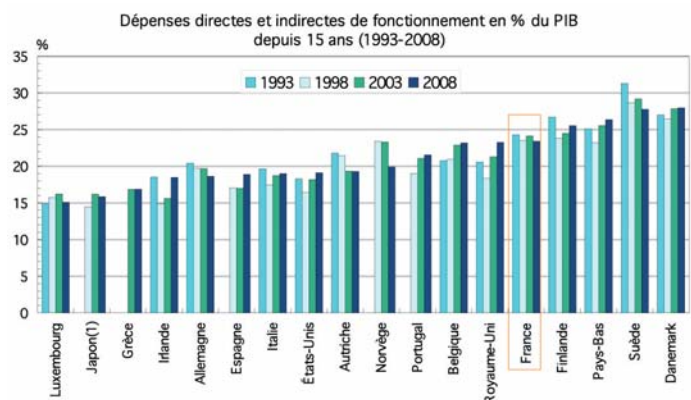
**Au final**, la France figure dans le groupe des pays européens qui ont arbitréd en faveur de l'emploi direct au détriment de la sous-traitance, à la différence du Royaume-Uni, du Canada ou des pays du nord de l'Europe qui combinent les deux dimensions.

**En revanche**, la prise en compte des transferts en nature montre que l'administration française prend à sa charge indirectement une partie importante de rémunérations privées ("production indirecte").



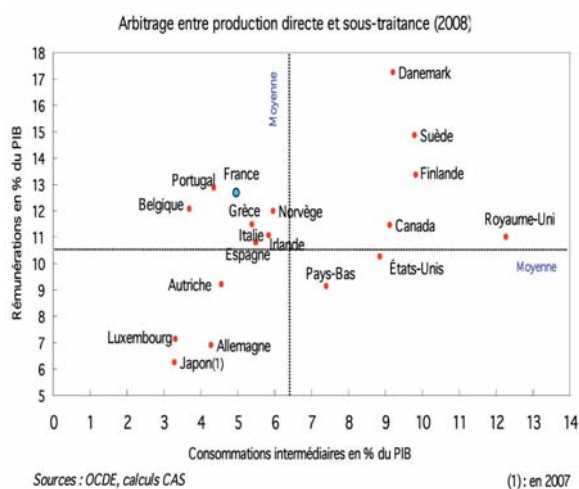
Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007



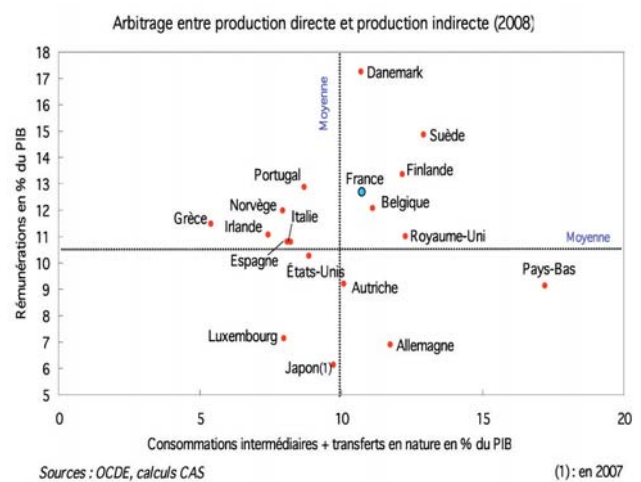
Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007

### 3 ■ Pour quelles fonctions ?

#### 3.1. L'emploi public par fonction

##### ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : L'EMPLOI PUBLIC PAR FONCTION

La classification par fonction des dépenses des administrations publiques est obtenue à partir de la nomenclature COFOG (Classification of the Functions of Government) également connue sous le nom de CFAP (Classification fonctions des administrations publiques) disponible auprès de l'OCDE ou d'Eurostat. **L'évaluation de l'allocation des moyens humains dans les administrations publiques par grande fonction ne peut être qu'approximative, faute de disposer d'une mesure directe. Deux voies seront privilégiées ici.**

- ▶ La **première voie** consiste à centrer l'observation sur les rémunérations versées par les administrations, lesquelles sont désagrégées par grande fonction.
- ▶ La **seconde voie** consiste à utiliser l'information contenue dans les rémunérations pour en inférer la structure des emplois par pays. Il faut supposer ici que la structure des rémunérations diffère peu de celle des emplois. L'emploi agrégé des administrations publiques étant connu, l'emploi d'une fonction spécifique sera exprimé comme le produit entre l'emploi total dans les APU et le % des rémunérations affecté à cette fonction dans le total des rémunérations des APU. Cette hypothèse est évidemment sommaire. Elle suppose que les salaires moyens sont proches d'une fonction à l'autre, ce qui, même en cas de similitude des grilles, ne rend pas compte des écarts structurels de qualification. On peut néanmoins considérer que, ainsi construit, l'indicateur livrera une approximation du capital humain (sur-pondérant les emplois qualifiés), à défaut de fournir une mesure exacte du nombre d'emplois.

En dépit de ses limites, cet indicateur livre une première photographie globale de la répartition par pays et par grande fonction des ressources humaines publiques. Il s'agit ici d'un indicateur de l'emploi directement rémunéré par les administrations publiques. Les différences de modes de gestion peuvent, comme on l'a vu, conduire à sous-estimer l'emploi réellement financé par la puissance publique, lorsque les circuits de financement sont plus complexes et passent par une solvabilisation de la demande ou de l'offre privée à travers des transferts. C'est le cas en particulier de l'éducation ou de la santé aux Pays-Bas ou en Allemagne, qui sont notoirement sous-estimées dans ce type d'approche. Une tentative d'évaluation plus globale est menée en seconde analyse dans le cadre des focus par fonction.



La décomposition des rémunérations publiques par grande fonction montre que la France figure en position médiane sur les deux fonctions "publiques" les plus consommatrices de ressources humaines : santé et éducation. Par leur importance, les fonctions "services généraux" et défense déplacent la France vers le haut de la hiérarchie.

La planche n° 1 détaille le classement de la France concernant la part des rémunérations publiques consacrées à chaque fonction dans le PIB. Elle apparaît en position haute pour un certain nombre de fonctions.

Le taux d'emploi (emploi public/population de 15-64 ans) indique quelle proportion de la population disponible est mobilisée sur ces fonctions d'intérêt général. Ce deuxième indicateur reproduit la même répartition entre fonctions que le précédent, mais appliquée à l'emploi public dans le secteur des APU, tel que le mesure la Comptabilité nationale.

La planche n° 2 détaille le classement de la France par fonction concernant cet indicateur. Ces classements confirment le niveau d'administration élevé dans les quatre fonctions mentionnées plus haut.

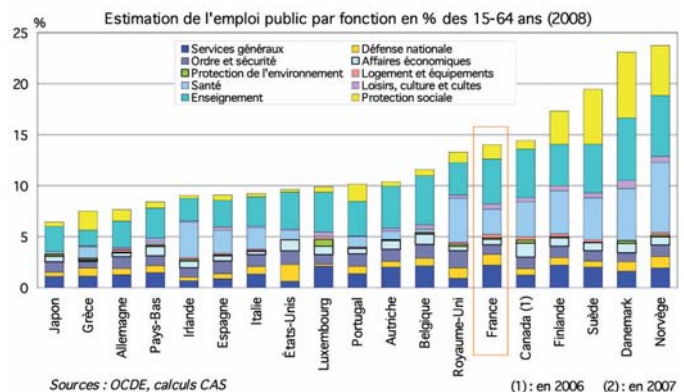
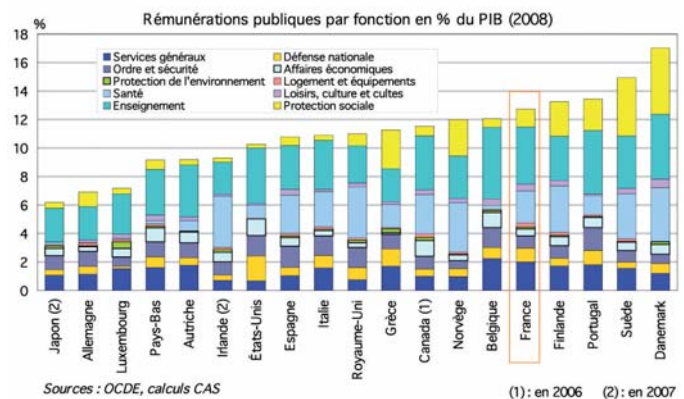
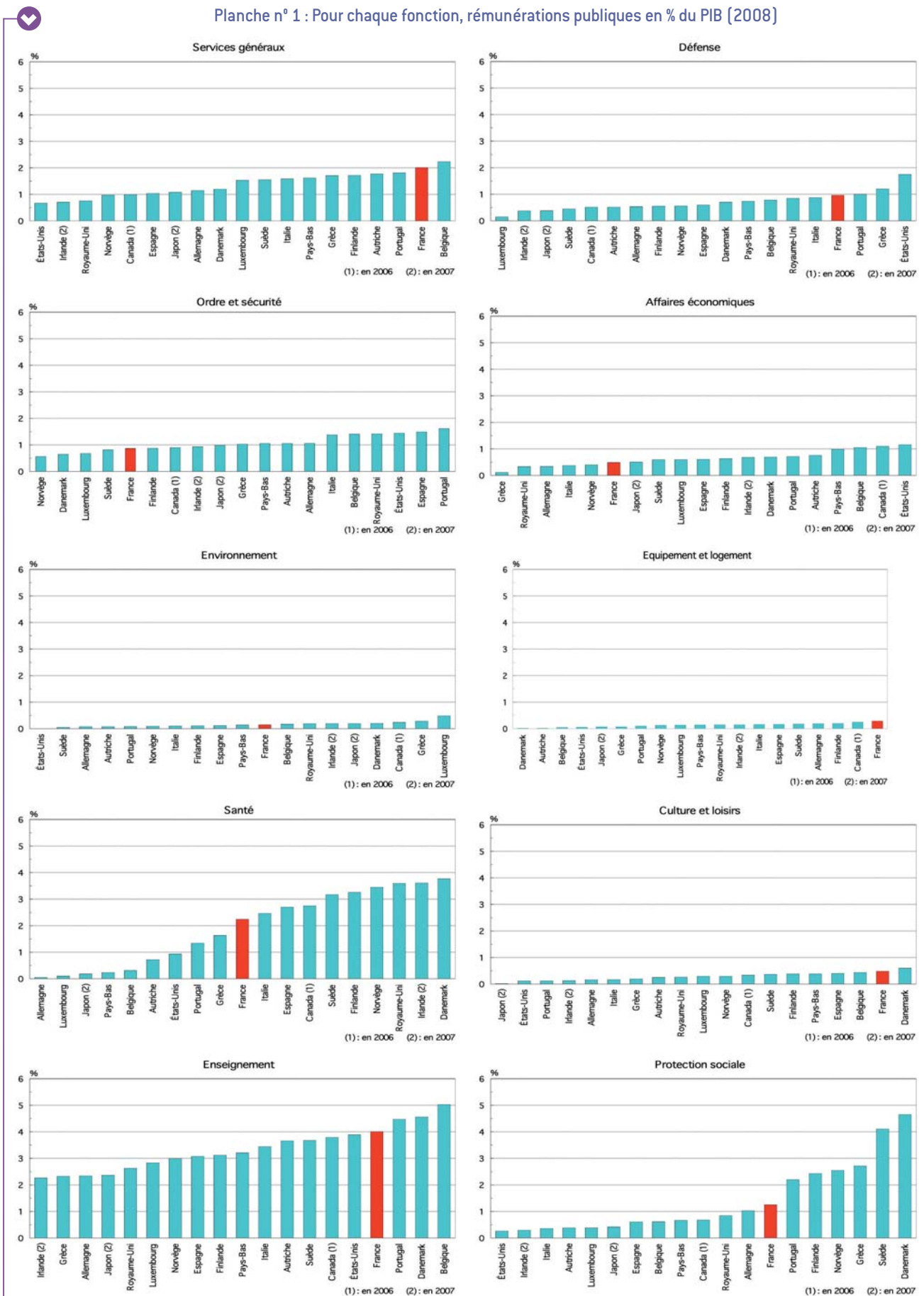
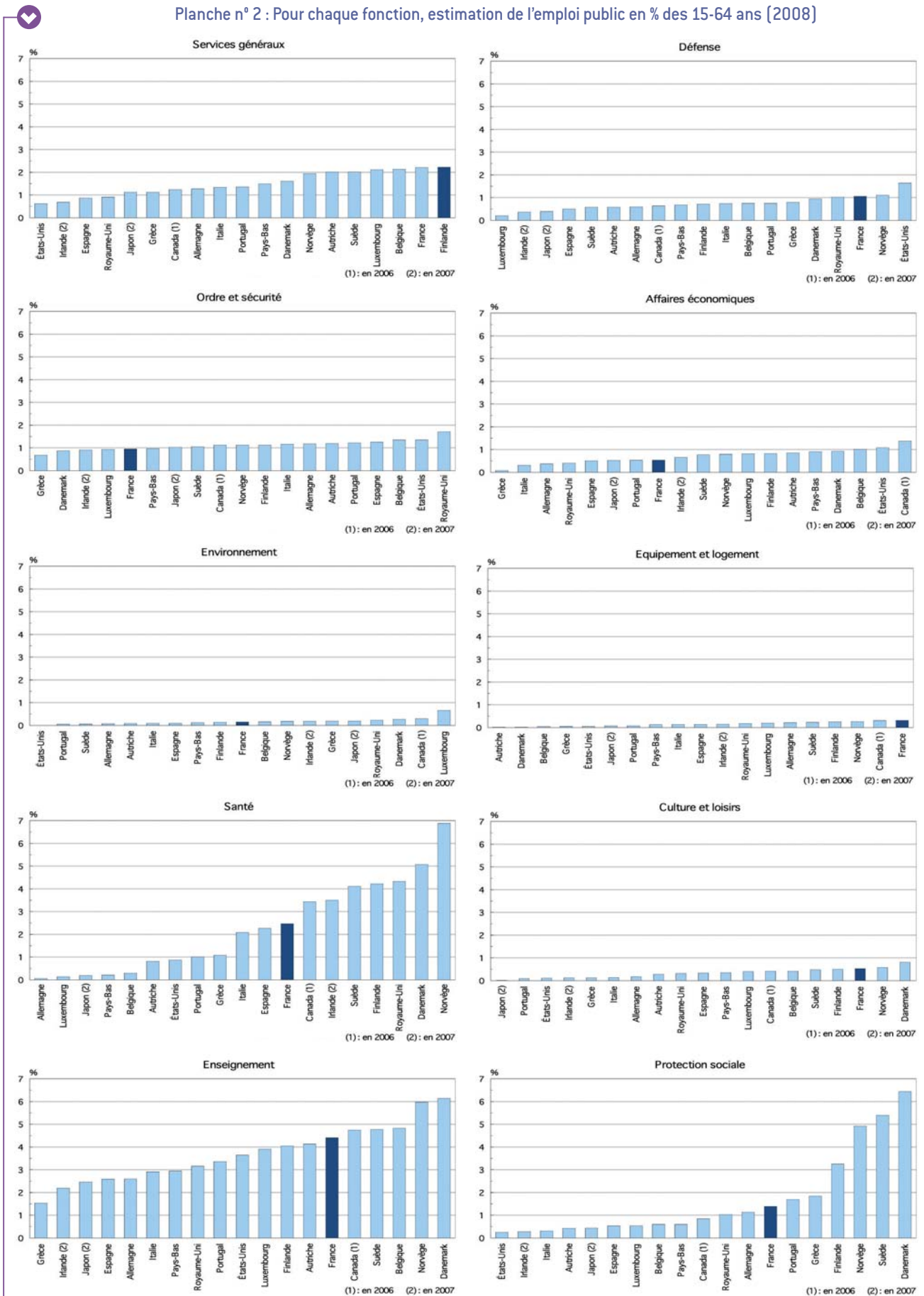


Planche n° 1 : Pour chaque fonction, rémunérations publiques en % du PIB (2008)



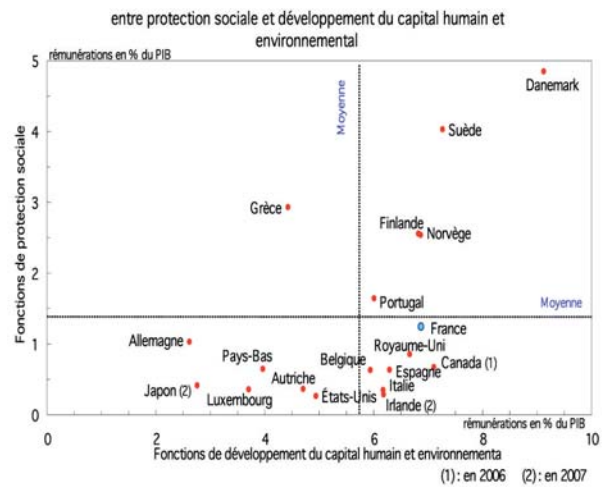
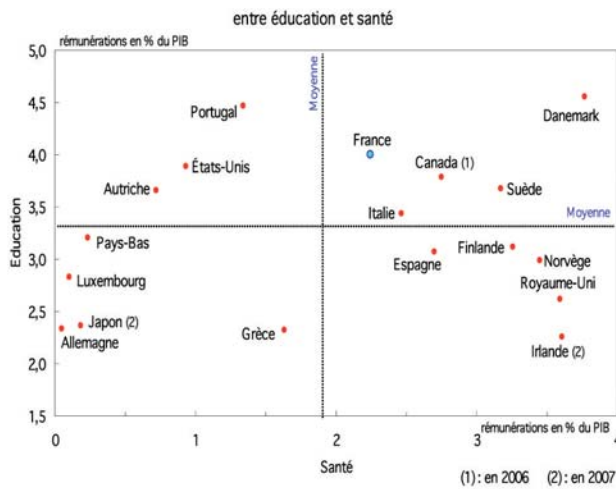
Sources : OCDE, calculs CAS

Planche n° 2 : Pour chaque fonction, estimation de l'emploi public en % des 15-64 ans (2008)

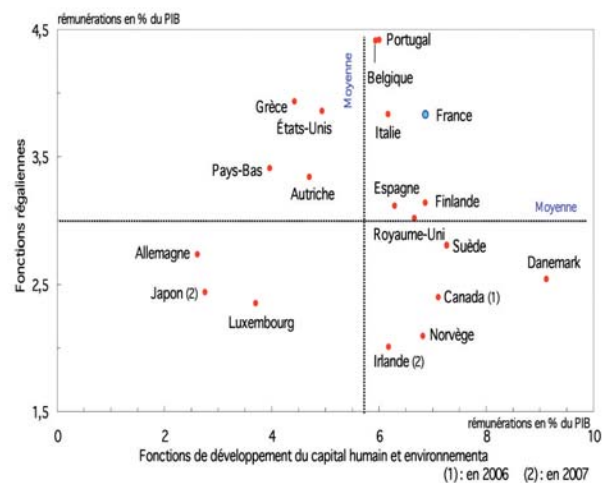
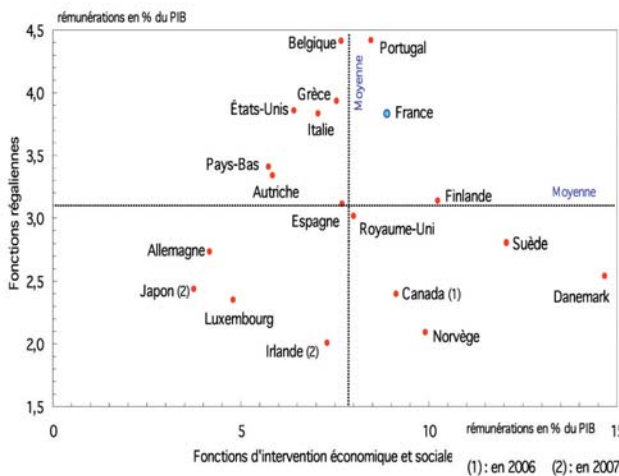


Sources : OCDE, calculs CAS

Quelques grands arbitrages dans l'allocation des moyens humains des administrations publiques (2008)  
(sur la base des rémunérations publiques rapportées au PIB)



entre grandes catégories d'intervention



Regroupement des fonctions

Fonctions régaliennes [ au sens large ]	Défense + ordre et sécurité + services généraux
Fonctions d'intervention économique et sociale	Éducation + santé + culture et loisirs + environnement + affaires économiques + équipement et logement + protection sociale
Fonctions de développement du capital humain et environnemental	Éducation + santé + culture et loisirs + environnement

Sources : OCDE, calculs CAS

La présentation ci-dessus agrège un certain nombre de fonctions selon des regroupements qui synthétisent la "philosophie" d'intervention publique des différents pays par rapport aux arbitrages moyens des pays industrialisés (indiqués par les axes verticaux et horizontaux).

- ▶ La France tend à socialiser l'investissement dans le capital humain sur le versant de la santé comme sur celui de l'éducation, contrairement aux États-Unis ou au Royaume-Uni qui privilégient une des deux dimensions.
- ▶ La France développe une conception de l'État protecteur plutôt passive (redistributive) en comparaison des pays du Nord qui mobilisent beaucoup de moyens humains sur la fonction de protection sociale (c'est-à-dire pour le soutien et l'accompagnement actif des personnes en difficulté). La France apparaît néanmoins en position intermédiaire proche du Royaume-Uni et pourrait se référer à ce pays en termes de résultats. Cette action est combinée à une forte mobilisation de moyens en faveur du capital humain ou environnemental destiné à l'ensemble de la population.
- ▶ Les deux derniers graphiques montrent que la France accumule les modes d'intervention plus qu'elle n'arbitre entre eux. Elle développe une conception "généraliste" ou "universaliste" de l'État.

### 3.2. Les dépenses publiques par fonction

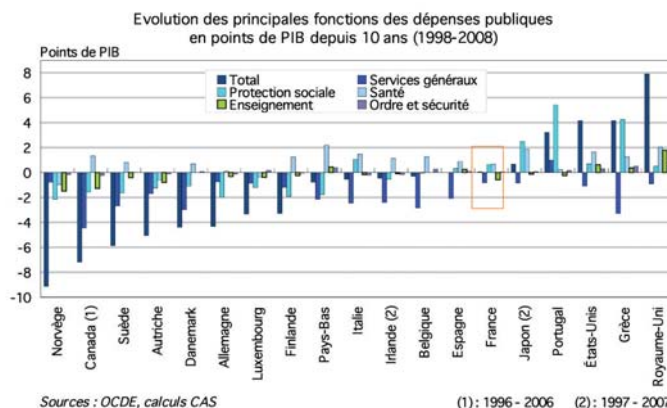


La décomposition par fonction en % du PIB fait ressortir les grandes orientations de l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

L'essentiel de cette évolution s'explique le plus souvent par une contraction des dépenses liées aux services généraux (y compris la charge de la dette).

La maîtrise des dépenses de protection sociale intervient aussi de façon significative dans l'effort de maîtrise des dépenses totales.

Les dépenses de santé apparaissent *a contrario* comme la composante dont le développement tend structurellement à faire progresser le poids des dépenses publiques dans le PIB.



En comparaison de ces tendances générales sur 10 ans, la France se différencie par une meilleure maîtrise des dépenses de services généraux proprement dits (c'est-à-dire sans les intérêts de la dette) en % du PIB, ainsi que par une moindre modération concernant les dépenses de protection sociale :

- ▶ Seuls le Luxembourg, l'Autriche, la Norvège et l'Allemagne ont également réussi à contenir les dépenses de services généraux proprement dits. L'effort de contraction des dépenses des services généraux en % du PIB particulièrement poussé au Canada, en Grèce et en Belgique est imputable à une forte diminution de la charge de la dette.
- ▶ Les dépenses de protection sociale en France se maintiennent en % du PIB alors qu'elles régressent parfois de plus d'un point dans certains pays de l'OCDE. Les efforts de maîtrise des dépenses de protection sociale sont particulièrement marqués en Norvège, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et au Canada.
- ▶ La France se caractérise par une assez bonne maîtrise de ses dépenses de santé, en comparaison internationale.
- ▶ Malgré une baisse des dépenses publiques dans la fonction "enseignement", la France reste l'un des pays à fortes dépenses publiques d'éducation.

Évolution des dépenses publiques par fonction en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)

	Total	Services généraux*	dont intérêts de la dette	hors intérêts de la dette	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques**	Environnement	Logement et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et cultes	Enseignement	Protection sociale
Norvège	-9,1	-0,8	-0,9	0,2	-0,8	-0,2	-2,2	-0,4	-0,1	-1,0	-0,2	-1,5	-2,1
Canada (1)	-7,2	-4,4	-4,8	0,3	-0,3	-0,3	-0,6	0,0	0,0	1,3	-0,1	-1,3	-1,6
Suède	-5,9	-2,7	-2,9	0,2	-0,9	0,0	0,4	0,2	-1,0	0,8	-0,7	-0,4	-1,6
Autriche	-5,1	-1,7	-1,1	-0,6	0,0	-0,1	-0,4	0,1	-0,3	-0,6	0,0	-0,8	-1,3
Danemark	-4,4	-3,0	-3,2	0,2	-0,2	0,1	-0,7	-0,1	-0,1	0,7	0,0	0,0	-1,1
Allemagne	-4,3	-0,7	-0,7	-0,1	-0,2	-0,1	-0,6	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	-0,3	-2,0
Luxembourg	-3,3	-0,8	-0,1	-0,7	-0,3	0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,4	0,0	-0,4	-1,2
Finlande	-3,3	-1,2	-2,0	0,8	-0,2	0,0	-0,7	0,0	-0,1	1,2	-0,1	-0,3	-1,9
Pays-Bas	-0,8	-2,2	-2,5	0,4	-0,3	0,4	0,3	0,0	-0,1	2,2	0,2	0,4	-1,8
Italie	-0,5	-2,4	-3,1	0,6	0,3	-0,2	-0,3	0,0	-0,2	1,5	0,0	-0,2	1,0
Irlande (2)	-0,4	-2,4	-2,5	0,1	-0,4	-0,2	-0,3	0,3	1,1	1,1	0,3	-0,1	-0,5
Belgique	-0,3	-2,9	-3,5	0,7	-0,2	0,3	1,0	-0,1	0,0	1,3	0,4	0,0	0,0
Espagne	0,0	-2,1	-2,6	0,5	-0,2	0,1	0,3	0,2	-0,1	0,9	0,3	0,3	0,3
France	0,1	-0,8	-0,5	-0,3	-0,5	0,0	-0,4	0,2	0,4	0,7	0,4	-0,6	0,6
Japon (2)	0,7	-0,8	-1,0	0,1	0,0	0,1	-1,7	-0,6	-0,4	1,9	-0,1	-0,1	2,5
Portugal	3,2	1,0	-0,3	1,2	-0,1	0,2	-1,9	-0,1	-1,3	0,2	0,1	-0,2	5,4
États-Unis	4,1	-1,1	-1,5	0,4	1,3	0,3	0,6	0,0	0,1	1,6	0,0	0,6	0,7
Grèce	4,2	-3,3	-3,7	0,5	-0,2	0,5	1,1	0,1	-0,1	1,3	0,1	0,4	4,2
Royaume-Uni	7,9	-0,9	-1,2	0,3	0,0	0,5	2,9	0,4	0,5	2,0	0,2	1,8	0,5
Moyenne non pondérée	-1,3	-1,7	-2,0	0,3	-0,2	0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,9	0,0	-0,1	0,0

(1) 1996-2006 (2) 1997-2007

\* comprend notamment le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères ; l'aide économique extérieure ; les services généraux ; la recherche fondamentale ; les opérations concernant la dette publique ; les transferts de caractère général entre administrations publiques

\*\* comprend notamment la tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi ; l'agriculture, sylviculture, pêche et chasse ; les combustibles et énergie ; les industries extractives et manufacturières, construction ; les transports ; les communications

Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

## 4 ■ Quels niveaux d'action ?

### 4.1. L'emploi public par niveau d'administration



#### Un certain niveau de centralisation de la dépense et de l'emploi des administrations publiques.

La France est encore marquée par un fort degré de centralisation de ses dépenses lorsqu'on inclut la sécurité sociale dans le périmètre de l'administration centrale. L'écart n'est pas seulement marqué par rapport aux pays à tradition fédérale. Les dépenses publiques gérées au niveau local apparaissent également faibles en comparaison de pays comme le Danemark, la Suède, la Finlande ou le Japon.

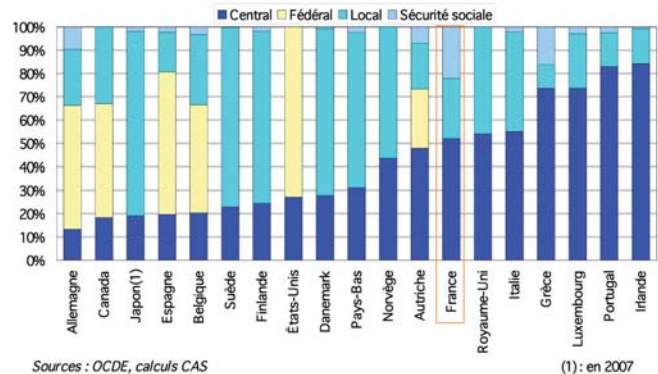
Cette tendance centralisatrice transparaît aussi à travers le niveau auquel sont imputées les rémunérations publiques. Plus de 50 % des rémunérations relèvent de l'échelon central et plus de 20 % de l'administration de la sécurité sociale. La part des rémunérations gérées au niveau local est parmi les plus faibles de l'OCDE (seulement 26 %).

#### Des phénomènes de décentralisation qui s'accompagnent le plus souvent d'une baisse de l'emploi public par habitant au niveau central.

La décentralisation en Espagne, en France, au Portugal et en Belgique s'est accompagnée d'une baisse de l'emploi public par habitant.

L'Irlande et dans une moindre mesure la Norvège ont connu des phénomènes de recentralisation de l'emploi public qui s'est accompagnée également d'une hausse du niveau d'emploi public par habitant.

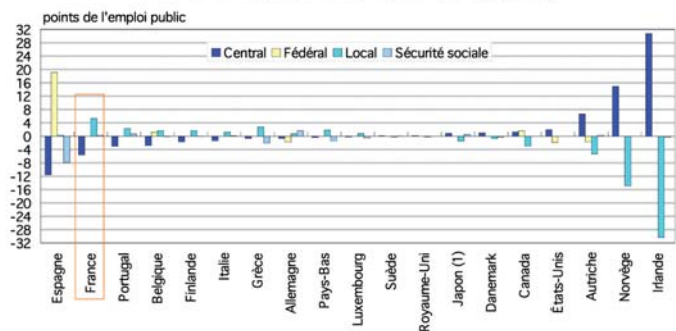
Rémunérations publiques par niveau d'administration en % des rémunérations totales versées (2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2007

Evolution de la structure de l'emploi public par niveau d'administration en points de l'emploi public total depuis 10 ans (1998-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : 1997-2007

Évolution de la part de l'emploi public par niveau d'administration depuis 10 ans (1998 et 2008)

	Central		Fédéral		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08
Autriche	48	6,7	25	-1,7	20	-5,3	7	0,3
Belgique	20	-2,8	46	1,2	30	1,7	3	-0,1
Canada	18	1,3	49	1,7	33	-3,0	0	0,0
Danemark	28	1,0			71	-0,7	1	-0,3
Finlande	24	-1,7			74	1,7	2	0,0
France	52	-5,6			26	5,3	22	0,3
Allemagne	13	-0,6	53	-1,8	24	0,8	10	1,7
Grèce	74	-0,7			10	2,8	16	-2,1
Irlande	84	30,8			15	-30,4	1	-0,4
Italie	55	-1,3			43	1,2	2	0,1
Japon(1)	19	0,9			79	-1,5	2	0,6
Luxembourg	74	-0,3			23	0,8	3	-0,5
Pays-Bas	31	-0,4			66	1,8	2	-1,4
Norvège	44	14,9			56	-14,9		
Portugal	83	-3,0			15	2,3	3	0,7
Espagne	20	-11,6	61	19,2	17	0,3	2	-7,9
Suède	23	0,1	0		77	-0,2		0,1
Royaume-Uni	54	0,2	0		46	-0,2		
États-Unis	27	1,9	73	-1,9				

(1) 1997-2007

NB : la gestion de dépense publique fédérale au Canada est plus proche d'une gestion centrale que locale contrairement aux autres pays fédéralistes  
La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux États-Unis et au Royaume-Uni

Sources : OCDE, calculs CAS

## Évolution du taux d'administration par niveau d'administration depuis 10 ans (1998-2008)

	Central		Fédéral		Local		Sécurité sociale	
	en 2008	Évolution 98-08	en 2008	Évolution 98-08	en 2008	Évolution 98-08	en 2008	Évolution 98-08
Autriche	34	5,2	18	-0,9	14	-3,4	5	0,3
Belgique (1)	16	-0,8	35	3,7	23	2,9	2	2,9
Canada	19	3,9	50	8,9	34	2,4		
Danemark	43	0,3			109	-4,2	1	-0,5
Finlande	28	-0,6			85	5,7	2	0,0
France	47	-5,6			24	4,7	20	0,1
Allemagne	7	-1,0	27	-3,5	12	-0,7	5	0,5
Grèce (1)	36	2,3			5	1,5	8	0,0
Irlande	53	25,1			9	-14,2	0	-0,1
Italie	33	-0,9			26	0,7	1	0,1
Japon(1)	8	0,1			33	-1,7	1	0,2
Luxembourg	50	5,1			16	2,1	2	-0,1
Pays-Bas	18	0,9			38	3,3	1	-0,7
Norvège	69	25,3			90	-19,5	0	0,0
Portugal	54	-7,9			9	0,7	2	0,3
Espagne	12	-4,3	37	15,4	10	1,7	1	-4,0
Suède	33	-0,5			111	-2,6	0	0,1
Royaume-Uni	48	3,2			40	2,4		
États-Unis	20	1,9	54	-0,1				

(1) 1997-2007

Sources : OCDE, calculs CAS



À partir de la nomenclature des dépenses des administrations publiques par fonction, des ajustements de l'emploi public au niveau central apparaissent essentiellement dans les fonctions Santé, Éducation et dans une moindre mesure dans les Services généraux et la Défense.

- ▶ Il convient de rappeler que les comparaisons des taux d'administration dans les fonctions Santé et Sécurité sociale doivent être analysées avec prudence, les concepts, l'organisation des systèmes et les financements variant d'un pays à l'autre et dans le temps.
- ▶ L'Irlande et la Norvège se caractérisent par une "recentralisation" entre 1998 et 2008 de la fonction Santé associée à une forte hausse de son taux d'administration [+23,9 et +26,8 emplois pour 1 000 habitants respectivement].
- ▶ La France, le Portugal et l'Espagne ont diminué l'emploi public dans la fonction Éducation au niveau central sans l'augmenter proportionnellement au niveau local. L'Italie a réduit son taux d'administration dans l'éducation au niveau central et local.
- ▶ L'augmentation importante de l'emploi public par habitant dans la fonction Sécurité sociale au niveau local est à rapprocher des phénomènes de décentralisation et d'activation des politiques publiques de l'emploi.

## Contribution des différentes fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau central depuis 10 ans (1998-2008)

	Services généraux*	Défense	Ordre et sécurité publics	Affaires économiques**	Environnement	Logement et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et cultes	Enseignement	Protection sociale	Total
Portugal	-2,3	-0,2	1,3	-0,5	-0,1	0,0	-7,2	-0,2	-4,1	5,3	-7,9
France	-1,1	-1,2	-0,4	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	-3,4	0,2	-5,6
Espagne	0,0	-0,3	0,4	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-4,2	-0,1	-4,3
Allemagne	-0,2	-0,7	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-1,0
Italie	0,3	1,4	-1,5	-0,5	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,8	0,1	-0,9
Belgique (1)	-0,1	-0,4	0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	-0,8
Finlande	0,5	-0,5	0,4	-1,5	-0,1	-0,1	0,2	0,0	0,4	0,0	-0,6
Suède	1,9	-1,8	0,4	-0,2	0,0	0,0	0,1	-0,3	-0,7	0,0	-0,5
Japon (1)	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	0,1
Danemark	-0,1	-2,0	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5	-0,4	5,6	-1,8	0,3
Pays-Bas	0,0	-0,5	1,0	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	0,9
États-Unis	0,1	1,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	1,9
Grèce (1)	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	2,3
Royaume-Uni	-0,9	-1,6	1,2	0,2	0,4	0,0	5,0	-0,1	-0,9	-0,2	3,2
Canada	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	3,9
Luxembourg	1,3	-1,8	2,8	1,5	0,3	0,0	-1,2	0,5	2,7	-0,9	5,1
Autriche	0,6	0,1	1,0	0,9	0,1	0,0	1,2	0,1	0,9	0,3	5,2
Irlande	-1,5	-1,2	-1,2	0,5	0,0	0,0	23,9	0,0	1,2	3,4	25,1
Norvège	-0,1	-2,8	0,2	-2,7	-0,1	0,0	26,8	0,0	0,3	3,7	25,3

(1) 1997-2007

\* et \*\*: voir tableau p. 30

Sources : OCDE, calculs CAS



Contribution des différentes fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau local depuis 10 ans (1998-2008)

	Services généraux*	Défense	Ordre et sécurité publics	Affaires économiques**	Environnement	Logement et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et cultes	Enseignement	Protection sociale	Total
Norvège	2,4	0,0	0,0	0,1	-1,9	-0,8	-23,3	-0,5	-1,7	6,2	-19,5
Irlande	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,1	-0,2	-12,7	-0,2	0,1	-1,0	-14,2
Danemark	0,2	0,0	0,0	-1,8	0,2	0,0	-1,7	-0,7	-3,1	2,7	-4,2
Autriche	0,6	0,0	0,1	-0,2	0,0	0,0	-4,4	-0,1	0,9	-0,4	-3,4
Suède	-2,2	0,0	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	1,1	-3,1	0,2	1,6	-2,6
Japon (1)	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	-1,7
Allemagne	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,3	-0,2	0,1	-0,7
Portugal	2,7	0,0	-0,2	-0,6	-0,4	-0,4	-0,6	-0,1	0,2	0,0	0,7
Italie	1,0	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,0	0,9	-0,1	-1,1	0,0	0,7
Grèce (1)	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	1,5
Espagne	0,6	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,5	1,7
Luxembourg	0,7	0,0	0,0	-0,1	0,3	0,0	0,0	0,3	1,0	0,0	2,1
Royaume-Uni	-0,4	0,0	-1,0	0,3	0,5	0,4	0,0	0,2	2,8	-0,5	2,4
Canada	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	2,4
Belgique (1)	0,8	0,0	1,4	-0,2	0,1	0,0	0,1	0,4	0,2	0,3	2,9
Pays-Bas	0,0	0,0	0,7	-0,5	-0,1	-0,2	0,2	0,2	3,0	0,0	3,3
France	-1,1	0,0	0,8	-0,5	0,4	0,9	0,2	1,3	1,0	1,6	4,7
Finlande	1,9	0,0	0,1	-0,4	0,0	-0,1	2,0	-0,3	0,8	1,6	5,7
États-Unis											

(1) 1997-2007

\* et \*\*: voir tableau p. 30

Sources : OCDE, calculs CAS



**Le niveau de centralisation de l'emploi public n'est pas corrélé au taux d'administration.**

On repère trois groupes de pays :

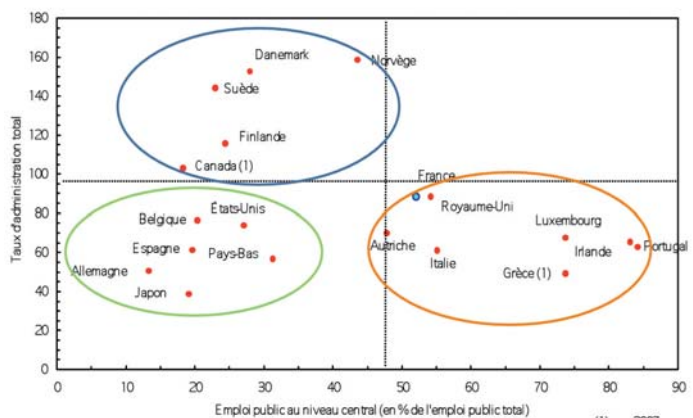
- ▶ ceux qui présentent une faible part de centralisation de l'emploi public associée à un faible taux d'administration (Pays-Bas, Espagne, Japon, États-Unis, Belgique et surtout Allemagne) ;
- ▶ en parallèle, les pays à taux d'administration dans la même fourchette que le premier groupe sont marqués par une forte centralisation de leur emploi public. La France appartient à ce groupe ;
- ▶ enfin, ceux dont le taux d'administration élevé est associé à une forte décentralisation de l'emploi public comme le Danemark, la Norvège, la Suède ou encore le Canada.

**L'examen des mouvements de décentralisation sur moyenne période montre qu'ils n'ont pas toujours été source d'économie en termes d'emplois publics.**

Les décentralisations françaises entre 1998 et 2008 (notamment les transferts des compétences APA, RMI/RSA) se sont soldées par une diminution du ratio emplois publics sur le nombre d'administrés, contrairement au Danemark.

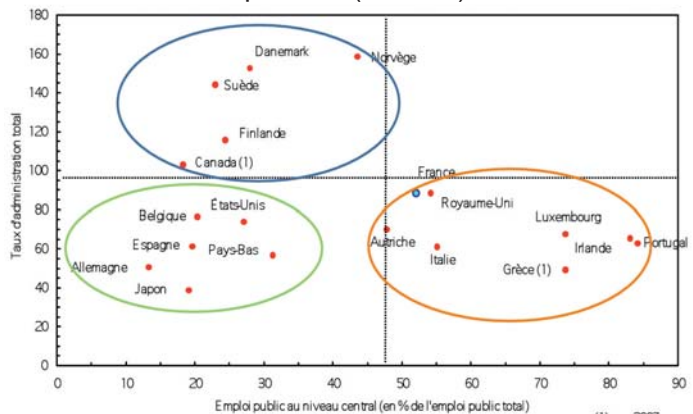
D'une manière générale, les pays qui ont augmenté leur taux d'administration, l'ont fait en renforçant le niveau local. Ceux qui ont diminué le taux d'administration ont plutôt agi à la baisse sur le niveau central.

Centralisation de l'emploi public et taux d'administration (2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

Evolution de la centralisation de l'emploi public et du taux d'administration depuis 10 ans (1998-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

## 4.2. Les dépenses publiques par niveau d'administration



**La part des dépenses engagées au niveau des organismes de sécurité sociale est élevée en France en % du PIB.**

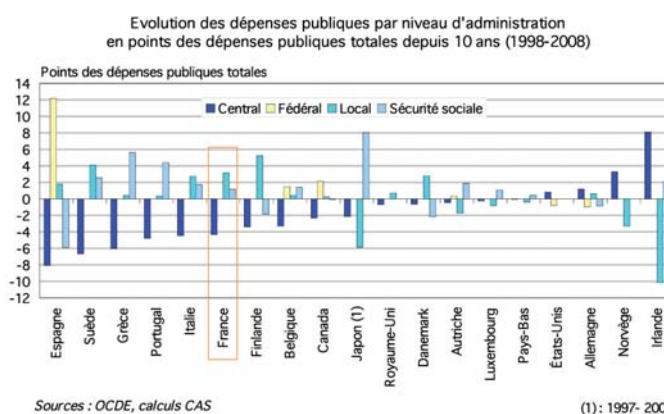
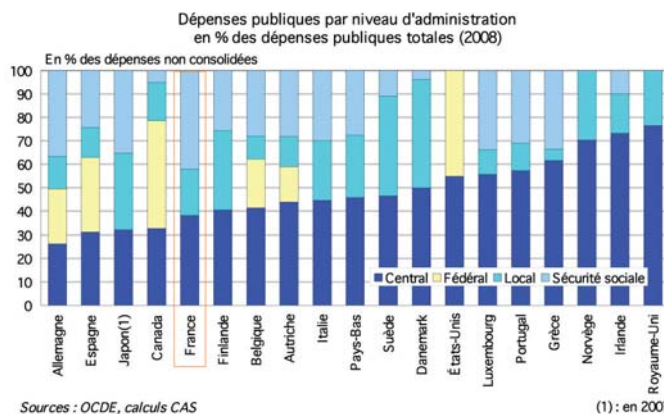
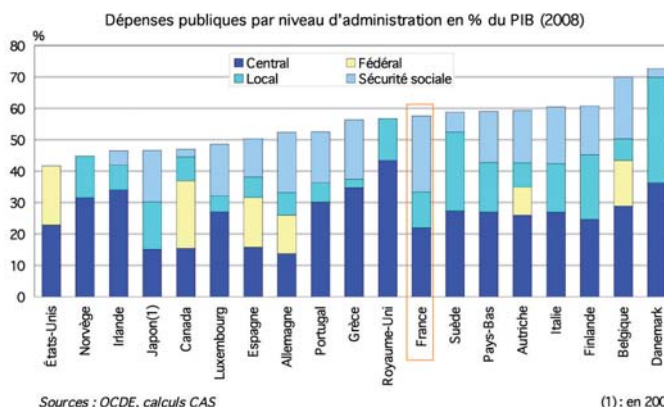
La France est caractérisée par une forte proportion des dépenses publiques de sécurité sociale dans l'ensemble de la dépense publique par rapport à certains pays (Canada, Danemark, Irlande, Suède, Royaume-Uni et États-Unis). Cependant, la comparaison doit être interprétée avec prudence.

En effet, pour les États-Unis et le Royaume-Uni, les dépenses de prestations sociales sont prises en charge au niveau central. Certaines prestations sont financées au niveau local pour le Danemark, l'Irlande et la Suède. Pour le Canada, l'administration fédérale gère directement certains programmes de prestations sociales.

En revanche, pour l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Japon, la comparaison des dépenses du niveau "administration de sécurité sociale" avec celui de la France fait sens. Les dépenses de sécurité sociale sont entre 1,1 et 1,8 fois plus importantes en France que, respectivement, en Allemagne ou en Espagne.

**Le basculement des ressources du niveau central vers le niveau local demeure modéré en France.**

Certains pays ont opéré un basculement significatif de leurs dépenses du niveau central vers le niveau local (au sens large, en incluant les États ou les provinces fédérés) au cours de la dernière décennie. Les transferts réalisés entre les deux niveaux d'administration sont modérés même s'ils bénéficient pour moitié à l'échelon local, au regard des arbitrages opérés en Espagne, en Italie ou au Danemark.



Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points des dépenses publiques totales depuis 10 ans (1998-2008)

	Central		Fédéral		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08
Autriche	43,8	-0,5	15,1	0,3	12,9	-1,7	28,2	1,9
Belgique	41,3	-3,3	20,9	1,5	9,8	0,4	28,1	1,4
Canada	32,8	-2,3	45,8	2,1	16,3	0,3	5,1	-0,1
Danemark	49,9	-0,6			46,3	2,8	3,9	-2,1
Finlande	40,5	-3,4			33,8	5,2	25,7	-1,8
France	38,1	-4,3			19,8	3,2	42,1	1,2
Allemagne	26,2	1,2	23,3	-1,0	13,8	0,6	36,7	-0,9
Grèce	61,6	-6,0			4,8	0,4	33,6	5,6
Irlande	73,1	8,1			16,9	-17,2	9,9	2,1
Italie	44,5	-4,5			25,6	2,7	29,9	1,7
Japon(1)	32,3	-2,1			32,4	-5,9	35,3	8,0
Luxembourg	55,6	-0,3			10,6	-0,8	33,8	1,1
Pays-Bas	45,7	-0,1			26,7	-0,4	27,6	0,5
Norvège	70,3	3,3			29,7	-3,3		
Portugal	57,3	-4,8			11,7	0,4	31,0	4,4
Espagne	31,3	-8,1	31,6	12,2	12,9	1,8	24,2	-5,9
Suède	46,5	-6,7			42,6	4,1	10,9	2,6
Royaume-Uni	76,5	-0,7			23,5	0,7		
États-Unis	54,9	0,8	45,1	-0,8				

(1) 1997-2007

NB : la gestion de dépense publique fédérale au Canada est plus proche d'une gestion centrale que locale contrairement aux autres pays fédéralistes  
La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux États-Unis et au Royaume-Uni

Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points de PIB depuis 10 ans (1998-2008)

	Central		Fédéral		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08	Part en 2008	Évolution 98-08
Autriche	26,0	-2,7	9,0	-0,6	7,6	-1,8	16,7	-0,3
Belgique	28,9	-1,4	14,6	1,4	6,8	0,5	19,6	1,5
Canada	15,4	-2,6	21,5	-0,8	7,7	-0,5	2,4	-0,2
Danemark	36,3	-0,8			33,6	1,8	2,8	-1,6
Finlande	24,6	-3,9			20,6	2,0	15,6	-2,3
France	21,9	-2,3			11,4	1,9	24,3	0,9
Allemagne	13,7	-0,3	12,2	-1,4	7,3	-0,2	19,2	-1,9
Grèce	34,7	0,8			2,7	0,5	18,9	4,9
Irlande	34,0	6,0			7,9	-3,8	4,6	1,2
Italie	26,9	-2,5			15,5	1,7	18,1	1,2
Japon(1)	15,0	-0,6			15,1	-2,3	16,4	4,1
Luxembourg	27,0	-1,6			5,1	-0,7	16,4	-0,3
Pays-Bas	27,0	0,4			15,8	0,0	16,3	0,5
Norvège	31,5	-6,0			13,3	-5,1	0,0	0,0
Portugal	30,1	0,1			6,2	0,7	16,3	3,5
Espagne	15,8	-6,0	15,9	5,2	6,5	0,4	12,2	-4,5
Suède	27,3	-7,4	0,0		25,1	-0,1	6,4	1,0
Royaume-Uni	43,4	7,1	0,0		13,4	2,6		
États-Unis	22,9	2,8	18,8	1,7				

(1) 1997-2007

NB : la gestion de dépense publique fédérale au Canada est plus proche d'une gestion centrale que locale contrairement aux autres pays fédéralistes  
La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux États-Unis et au Royaume-Uni

Sources : OCDE, calculs CAS





## Éducation

En France, 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, en particulier 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 par tête des enseignants tend en revanche à modérer le ratio de dépenses publiques.

## ➤ PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

### 1. La France en position moyenne basse pour son taux d'administration dans l'éducation

- ▶ 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 différents 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 par la relative stabilité des moyens humains aussi bien dans leur ensemble qu'au niveau du secteur public, contrairement à tous les autres pays, en particulier le Royaume-Uni, l'Irlande ou encore le Portugal, qui ont subi des évolutions marquées (largement expliquées par la chute des effectifs d'étudiants).

### 2. Un financement essentiellement public du personnel dans l'éducation

- ▶ 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 60 % du personnel. En revanche, les enseignants ne représentent que 43 % du personnel dans l'éducation au Royaume-Uni mais plus de 90 % au Japon, en Grèce ou encore en Espagne.

### 4. Des taux d'encadrement relativement homogènes...

- ▶ Malgré ces diverses sources d'hétérogénéité, les taux d'encadrement (nombre d'enseignants pour 100 élèves/étudiants) s'avèrent finalement 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.

### 5. ... mais fortement différenciés en fonction du niveau scolaire

- ▶ 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.
- ▶ *D'une part*, cette hétérogénéité concerne 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).
- ▶ *D'autre part*, l'hétérogénéité porte 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, et 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 se situant juste derrière la Grèce avec près de 5 enseignants pour 100 étudiants dans le supérieur (niveau le plus bas des pays de l'OCDE).

## 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.

## 7. La rémunération du personnel enseignant

- ▶ En niveau absolu (parité de pouvoir d'achat) comme relatif (part de PIB affectée aux rémunérations par enseignant), le salaire des enseignants apparaît faible en comparaison internationale.
- ▶ Si les normes françaises de rémunération paraissent inférieures à celles qui prévalent au Royaume-Uni ou en Allemagne, elles sont assez comparables à celles de certains pays nordiques (la Suède, la Norvège et à moindre égard la Finlande).

## 8. Le coût de l'éducation

- ▶ En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE :
  - 80 % des dépenses totales d'éducation sont consacrées à la rémunération des personnels (administratifs et enseignants).
  - Les dépenses publiques d'éducation représentent autour de 6 % du PIB comme dans les pays anglo-saxons (6 % aux États-Unis et au Royaume-Uni, 7 % au Canada) mais légèrement moins que dans les pays nordiques (7 % en Suède et 7,5 % au Danemark).
  - Depuis 15 ans, les dépenses publiques d'éducation ont tendance à diminuer, à l'exception du Royaume-Uni (+ 1 point) ou encore aux États-Unis (+ 0,4 point).
- ▶ En revanche, la France se distingue clairement par l'importance accordée aux dépenses dites non éducatives (dépenses liées à des services auxiliaires : transport, restauration et logement assurés par les établissements). En France, ces dépenses représentent plus de 10 % des dépenses totales d'éducation alors que la moyenne se situe autour de 4 % (niveau le plus élevé des pays de l'OCDE, juste derrière le Royaume-Uni avec 15 %).

# 1 ■ Les moyens humains dans l'éducation

## 1.1. L'emploi total (public et privé) dans l'éducation

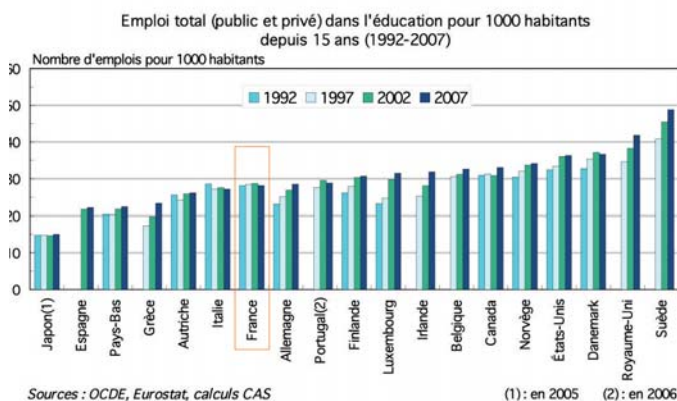
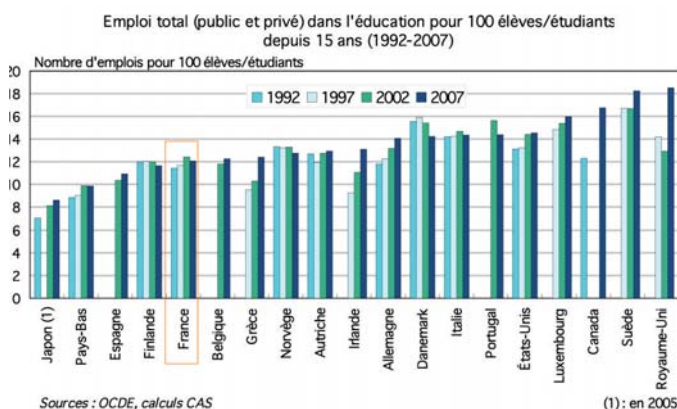
### ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : L'EMPLOI DANS L'ÉDUCATION

L'emploi dans l'éducation ne fait pas l'objet d'un décompte homogène et incontestable en termes de comparabilité d'un pays à l'autre. La notion peut être approchée par tâtonnements successifs en partant d'une acception large pour aller vers des périmètres plus étroits. Un tel exercice nécessite de recourir à un certain nombre d'hypothèses et de fonctionner par faisceaux d'indices convergents, faute de détenir un indicateur exact et non contestable. Les incertitudes dépendent essentiellement du champ que l'on entend saisir et de la source mobilisée (ensemble des emplois attachés à la fonction d'éducation, administratifs et enseignants, ou seulement seuls enseignants ; emplois directement rémunérés par l'État ou plus largement tous ceux qui sont financés directement ou indirectement *via* des subventions par la puissance publique). C'est autour de ces deux clivages que sera opéré ici le questionnement sur la taille du système public d'éducation en France. La population cible se compose ici des élèves/étudiants.



Exprimé pour 100 élèves/étudiants, la situation de l'emploi total consacré à l'éducation apparaît relativement hétérogène puisqu'il varie du simple au double : de 8,5 % [Japon] à 18,8 % [Suède]. La France (12 %) se positionne encore une fois dans la moyenne basse compte tenu notamment d'une plus forte densité d'élèves/étudiants. En revanche, l'évolution depuis 15 ans apparaît beaucoup plus contrastée en raison notamment de l'évolution simultanée de l'effectif d'élèves/étudiants particulièrement marquée à la hausse au Luxembourg, au Danemark, en Finlande et en Norvège et au contraire à la baisse au Japon, au Portugal et au Canada.

Exprimé pour 1 000 habitants, l'emploi total consacré à l'éducation apparaît encore plus hétérogène puisqu'il varie de 15 ‰ [Japon] à 50 ‰ [Suède], la France (28 ‰) se situe de nouveau en position intermédiaire tout comme l'Italie ou encore l'Allemagne. Cependant, depuis 15 ans, la tendance est de nouveau partout à la hausse, sauf en Italie et en France où le nombre d'emplois dans l'éducation pour 1 000 habitants est resté autour de 28 ‰ chaque année.

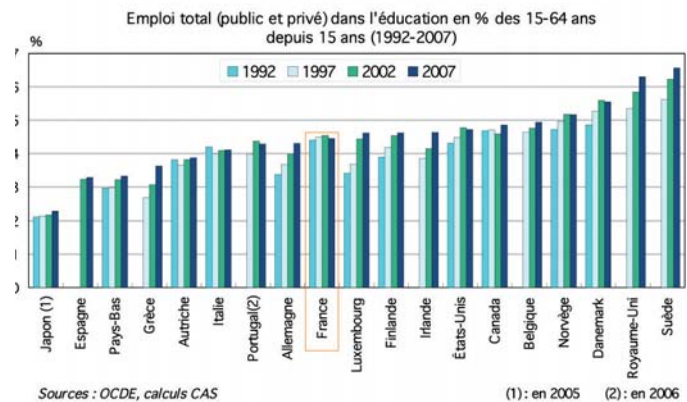




La France apparaît par ailleurs en position moyenne au regard du nombre d'emplois privés ou publics dans l'éducation rapporté à la population en âge de travailler mais se distingue sur l'évolution depuis 15 ans.

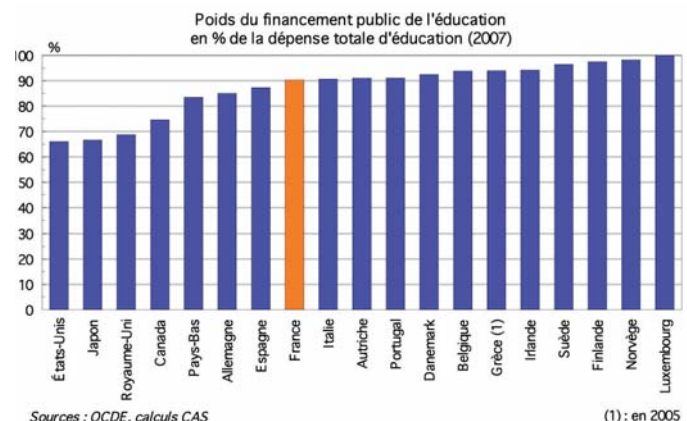
Cet emploi contribue en effet pour 4,4 points au taux d'emploi global de l'économie (en équivalent temps plein) comme l'Allemagne, le Luxembourg ou encore la Finlande alors qu'il n'est que de 2,5 % au Japon mais de plus de 6 % au Royaume-Uni et en Suède.

En revanche, depuis 10 ans, la tendance est partout à la hausse (la hausse la plus importante étant constatée en Suède, en Grèce, ou encore au Royaume-Uni avec une augmentation de près de 1 point) sauf en France.



Dans la plupart des pays de l'OCDE, les établissements d'éducation sont financés à plus de 90 % sur fonds publics. Les pays anglo-saxons sont ceux qui ont le plus développé des circuits de financement privé. L'Allemagne finance près de 20 % de son enseignement sur ressources privées à travers une plus forte implication des entreprises, notamment dans les systèmes en alternance.

Cette notion doit être dissociée de la part des étudiants ou personnels exerçant leur activité dans des établissements privés (part très importante par exemple aux Pays-Bas ou en Belgique), lesquels sont majoritairement financés sur ressources publiques.



## ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : À LA RECHERCHE DE L'EMPLOI PUBLIC DANS L'ÉDUCATION

L'emploi public dans l'éducation ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, deux principaux indicateurs ont été retenus.

- D'une part, l'indicateur "Estimation de l'emploi sur financement public dans l'éducation" qui combine l'information contenue dans les données précédentes pour en inférer une notion "d'emploi sur financement public" et s'obtient de la façon suivante :  

$$[\text{emploi de la branche éducation (enseignants et administratifs publics et privés)}] \times [\% \text{ de financement d'origine publique}]$$
- D'autre part, l'indicateur "Estimation de l'emploi des APU dans l'éducation" qui se rapporte à la fonction "enseignement" des APU donnée par la nomenclature COFOG. Cette seconde estimation de l'emploi public au sens large (enseignants + administratifs) consiste à croiser les données relatives aux rémunérations versées par les APU dans le cadre de la fonction Enseignement avec celles relatives à l'emploi dans les APU. L'emploi dans l'éducation est alors défini par :  

$$[\% \text{ des rémunérations dans la fonction Enseignement}] \times [\text{emploi total APU (voir chapitre 1)}]$$



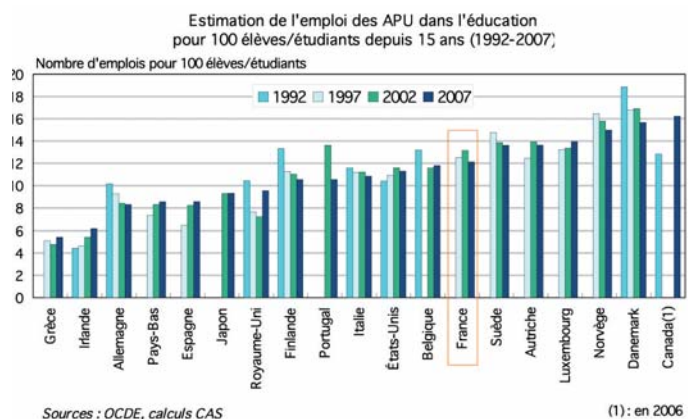
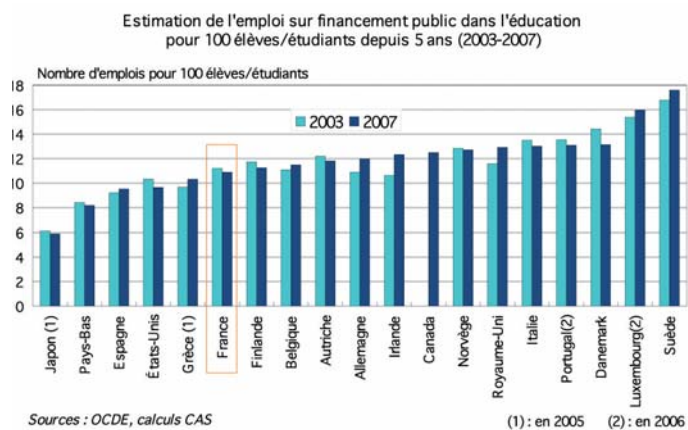
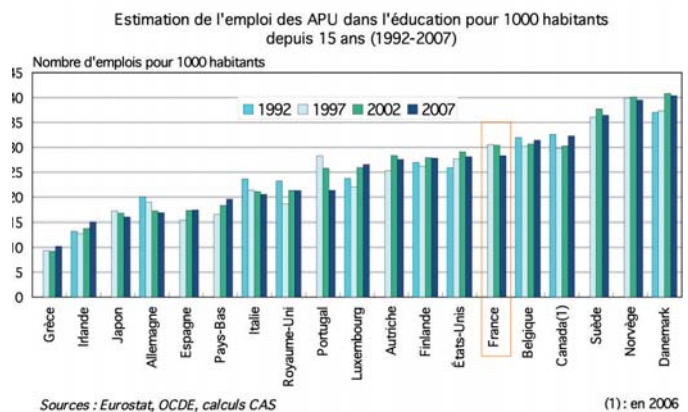
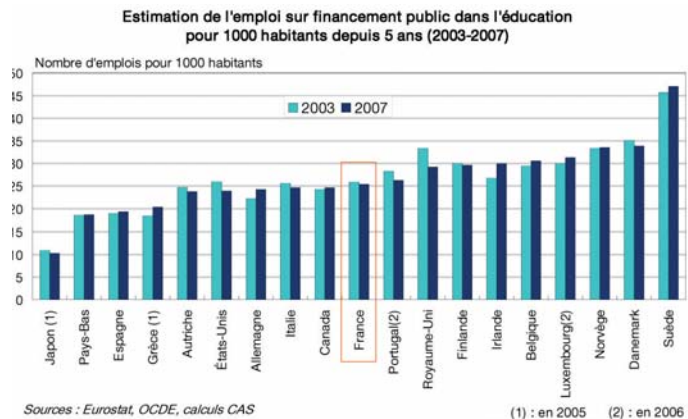
Exprimé pour 1 000 habitants, l'emploi public consacré à l'éducation varie de 10 ‰ (Japon) à 48 ‰ (Suède) ou de 10 ‰ (Grèce) à 40,5 ‰ (Danemark) selon l'indicateur retenu, la France (25 ‰ ou 28,5 ‰ selon l'indicateur retenu) se situe de nouveau en position intermédiaire mais se rapproche sensiblement des États-Unis ou encore du Canada, du fait de la moindre part de ressources publiques dans le financement de l'enseignement dans ces pays.

Depuis 10 ans, les évolutions constatées jusqu'à présent sont confirmées lorsqu'il s'agit uniquement des emplois publics dans l'éducation : la tendance est partout à la hausse sauf en France (- 2 points) et en Italie (- 1,5 point). En revanche, des pays comme le Portugal (- 7 points) ou encore l'Allemagne (- 2 points) voient leurs emplois publics dédiés à l'éducation diminuer sensiblement alors que dans le même temps le total de leurs emplois dans l'éducation a augmenté sur la période.

Exprimé pour 100 élèves/étudiants, l'emploi public consacré à l'éducation varie de 6 ‰ (Japon) à 18 ‰ (Suède) ou de 5,5 ‰ (Grèce) à 16 ‰ (Canada) selon l'indicateur retenu. Rapporté à la population étudiante, l'emploi public dans le système éducatif français (11 ‰ ou 12 ‰ selon l'indicateur retenu) apparaît moyen et reste assez proche des taux observés dans la plupart des grands pays développés.

Depuis 10 ans, une tendance générale à la baisse de l'emploi public dans l'éducation est constatée, sauf pour certains pays comme le Canada voire l'Irlande et les États-Unis.

Au final, le niveau global de l'encadrement public de l'enseignement en France ne paraît pas atypique au regard des principales références internationales.





La différence entre les deux indicateurs apparaît parfois assez marquée puisqu'elle peut atteindre plus de 10 emplois publics pour 1 000 habitants pour certains pays (Grèce, Suède et Irlande) ou encore plus de 5 emplois publics pour 100 étudiants pour certains pays (Grèce et Irlande). Il n'y a en outre aucune régularité dans un sens ou un autre entre les différents indicateurs : dans 50 % des cas, l'indicateur "Emploi sur financement public dans l'éducation" est supérieur à l'indicateur "Emploi des APU dans l'éducation" (et inversement). Les résultats diffèrent notamment pour d'autres pays où le financement de l'éducation ne passe pas nécessairement par des rémunérations, à l'instar de l'Allemagne.

## 1.2. L'emploi enseignant



**L'emploi enseignant, public ou privé, contribue quant à lui pour 2,3 points au taux d'emploi en France.**

Si l'on rapproche ce chiffre des ordres de grandeur avancés précédemment concernant la fonction Enseignement prise dans sa globalité (4,7 % de contribution de la branche enseignement au taux d'emploi total et 4,4 % en équivalent temps plein), il faut supposer **une part importante d'emplois d'appui de nature administrative et d'autres emplois** se rattachant à la formation continue et non à l'éducation initiale.

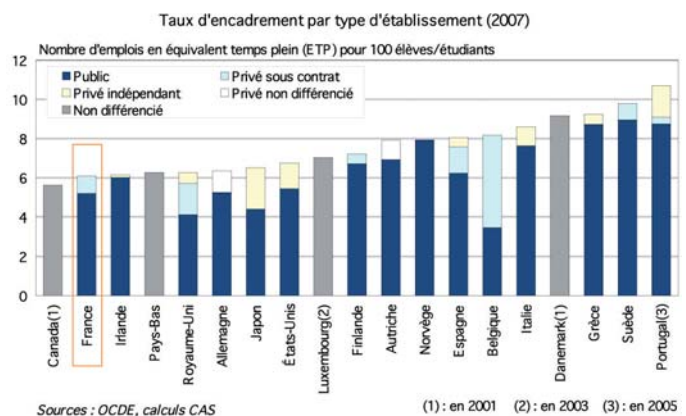
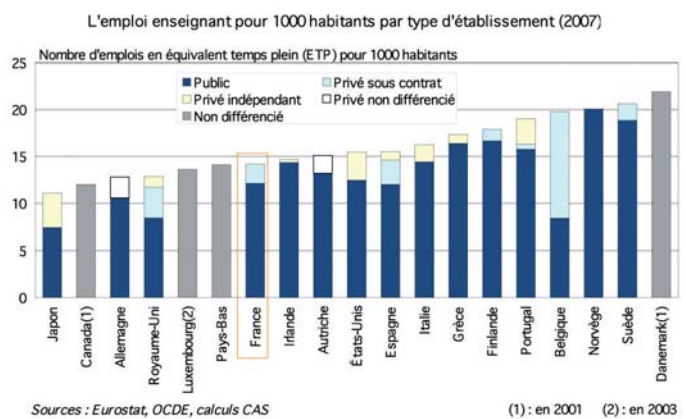
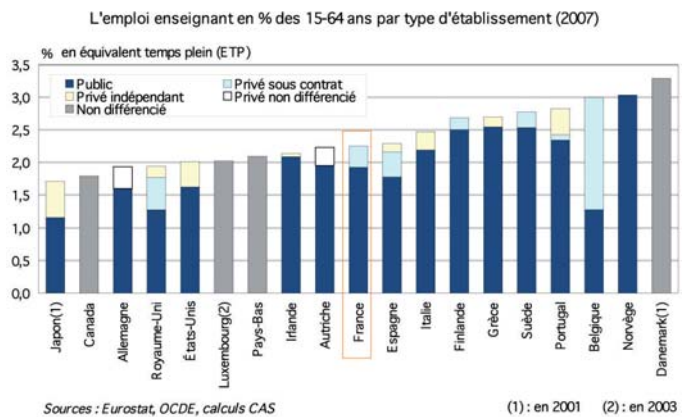
De surcroît, la durée annuelle effective de travail par enseignant semble faible au regard des normes observées en Europe et dans les autres pays de l'OCDE (inférieure d'un quart à la moyenne).

Le resserrement de l'analyse sur le seul personnel enseignant tend à faire régresser la France dans la hiérarchie aussi bien des taux d'administration dans le domaine de l'enseignement que des taux d'encadrement des étudiants.

**Le nombre d'enseignants en équivalent temps plein par habitant**, quel que soit le statut de l'établissement, se situe en deçà de ce qui est observé dans les pays d'Europe du Nord ou du Sud.

Néanmoins, la performance française demeure proche de celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.

**Le taux d'encadrement** peut se définir comme le nombre d'enseignants pour 100 élèves/étudiants. Lorsque l'on rapporte l'emploi enseignant au nombre des élèves/étudiants en équivalent temps plein, le faible niveau global d'encadrement enseignant des élèves ressort plus nettement encore.



La France présente le taux d'encadrement (nombre d'enseignants pour 100 élèves/ étudiants) le plus faible, tous niveaux et tous établissements confondus (publics et privés) avec seulement 6,1 enseignants pour 100 élèves/ étudiants contrairement à des pays comme la Suède, la Grèce ou encore le Portugal où le taux d'encadrement dépasse 9 enseignants pour 100 élèves/étudiants.

Les grandes caractéristiques de la ventilation du nombre d'enseignants par niveau d'étude sont bien connues :

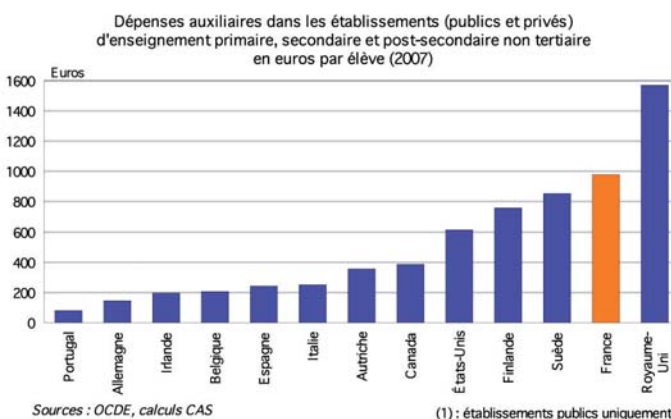
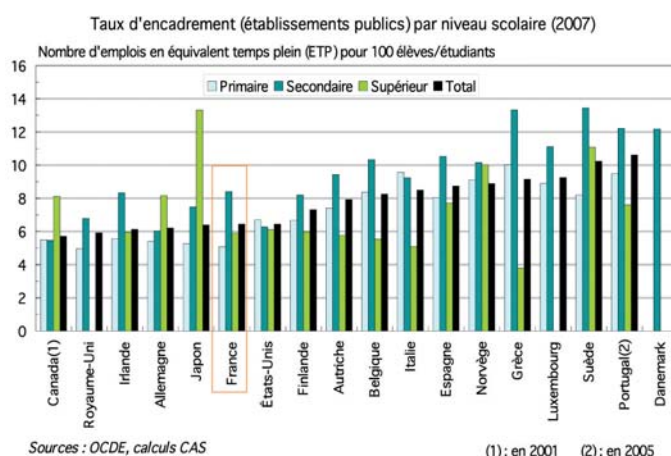
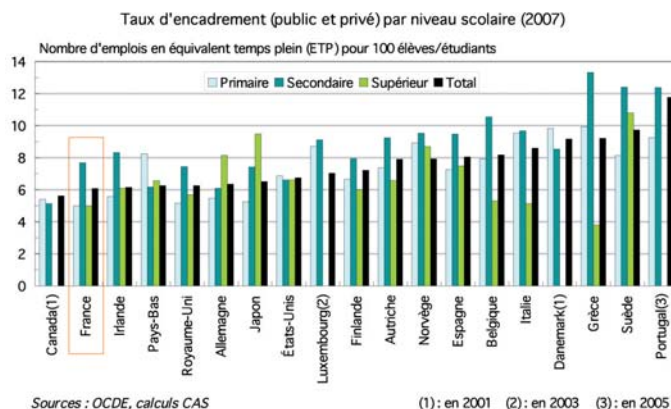
- ▶ La France dispose d'un taux d'encadrement relativement faible au niveau du primaire (5 enseignants pour 100 élèves).
- ▶ Elle se situe aussi au bas de l'échelle concernant l'enseignement supérieur (avec également 5 enseignants pour 100 étudiants).
- ▶ Elle dispose, en revanche, d'un taux médian d'encadrement des élèves au niveau du secondaire (7,5 enseignants pour 100 élèves).

Ce constat de relativement faible taux d'encadrement des élèves/étudiants par les enseignants peut être rapproché des données plus globales portant sur l'ensemble des emplois. Il suppose, pour mettre en cohérence les deux types de classement, que la composante administrative soit relativement importante et probablement notoirement supérieure à celle des autres pays de l'OCDE.

Les principaux constats concernant le taux d'encadrement des élèves/étudiants demeurent inchangés lorsque l'on resserre l'observation sur les établissements publics.



Les dépenses non éducatives liées à des services auxiliaires offerts dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire (c'est-à-dire les services à caractère social destinés aux élèves notamment transport, restauration et logement assurés par les établissements) s'avèrent en revanche très élevées par rapport aux autres pays : plus de 1 200 euros par élève soit environ dix fois plus qu'en Espagne ou en Allemagne.





### La répartition des compétences en matière d'enseignement varie fortement suivant les pays.

La gestion du personnel dans l'enseignement a été décentralisée avec précaution. Les expériences les plus radicales ont transféré les recrutements vers les collectivités locales ou les écoles (Royaume-Uni, Suède).

Ainsi, les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas incarnent le modèle d'une forte décentralisation en termes de recrutement d'enseignants.

À l'opposé, la France, l'Italie ou encore le Luxembourg, bien qu'ayant transféré des compétences dans le domaine de gestion des équipements, restent des pays très centralisateurs en matière de gestion de l'emploi public.

### Des États "décentralisateurs-volontaristes" qui ont accentué les réformes de décentralisation dans l'enseignement.

Le Royaume-Uni, qui illustre le modèle de l'ultra-décentralisation, le renforce encore à partir de 1996. En 1998, ce pays a adopté des "stratégies de lecture et de mathématiques" dans les enseignements primaire et secondaire caractérisées par un encadrement des méthodes pédagogiques très contraignant. Cela a conduit au renforcement des effectifs au niveau local avec un transfert de personnel du central vers le local, mais aussi de nouveaux recrutements.

En 1999, l'Espagne a également renforcé les compétences de l'administration fédérale en matière de gestion du personnel (transferts de 152 000 agents en 2000). Mais elle a, par ailleurs, continué à recruter au niveau fédéral après ces transferts.

### Des transferts de personnels ont également eu lieu en France au profit du niveau local, mais ils ne compensent pas totalement la baisse des effectifs dans l'enseignement au niveau central.

Pour la France, le transfert d'emplois du central vers le local a été associé à une réduction du personnel d'enseignement total (diminution de 14 000 agents). Des phénomènes de sous-traitance ont eu lieu dans les domaines en marge des activités pédagogiques (cantine, aide sociale, etc.) qui avaient été transférés dans les années 1980.

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

	Central	Local	Fédéral	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

Évolution de la répartition des enseignants par niveau d'administration en points du total des enseignants depuis 10 ans (1998-2008)

	Central	Local	Fédéral	Emplois enseignement pour 1000 habitants
Danemark	11	-11	0	2
Norvège	2	-2	0	-1
Suède	-2	2	0	0
Belgique	0	0	0	1
États-Unis	0	0	0	0
Autriche	-1	2	0	3
France	-5	5	0	-3
Finlande	1	-1	0	1
Luxembourg	-2	2	0	3
Portugal	-2	2	0	-4
Royaume-Uni	-5	5	0	2
Pays-Bas	0	0	0	3
Italie	4	-4	0	-2
Espagne	-27	0	27	2
Allemagne	0	0	0	-2
Irlande	2	-2	0	1
Grèce (1)	1	0	0	1

(1) : 2000-2008

Sources : OCDE, calculs CAS

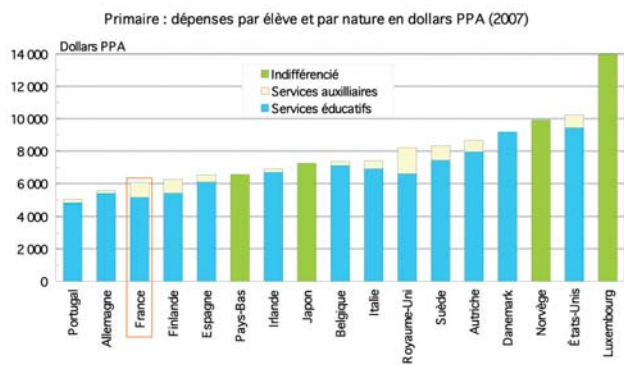
Évolution des effectifs enseignants par niveau d'administration en milliers depuis 10 ans (1998-2008)

	Royaume-Uni		Espagne		France	
	Local	Central	Fédéral	Central	Local	Central
1998	984	122	417	178	241	1583
1999	1068	66	492	120	265	1574
2000	1119	52	609	26	275	1578
2001	1163	57	651	18	291	1583
2002	1202	65	674	20	289	1586
2003	1202	66	701	15	310	1567
2004	1211	66	720	16	304	1548
2005	1217	67	736	15	295	1528
2006	1207	72	732	15	273	1533
2007	1218	79	743	14	306	1504
2008	1215	73	758	14	317	1468

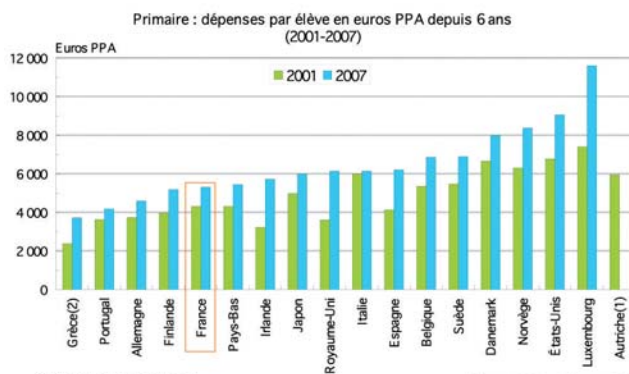
Sources : OCDE, calculs CAS

## 2 ■ Le coût de l'éducation

### 2.1. Dépense par élève/étudiant et rémunération des enseignants

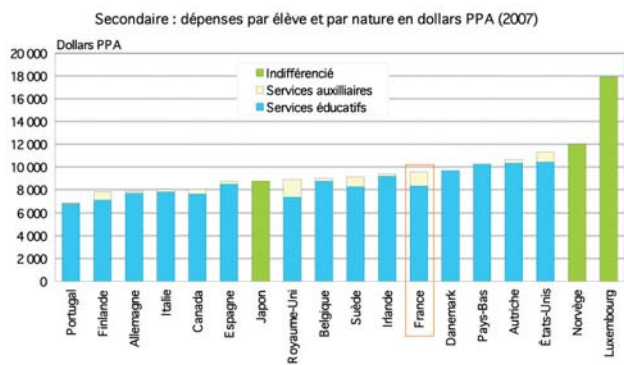


Sources : OCDE, calculs CAS

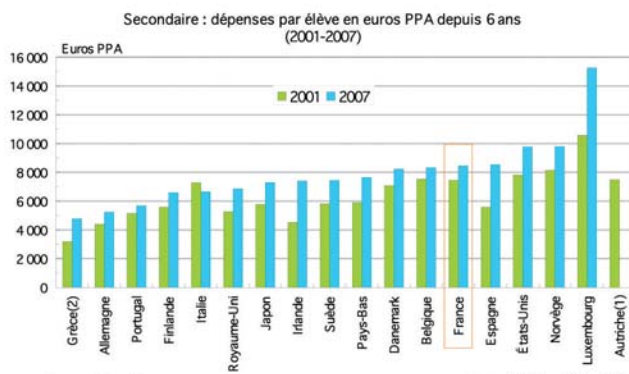


Source : données Eurostat

(1) : en 2000 (2) : en 2005

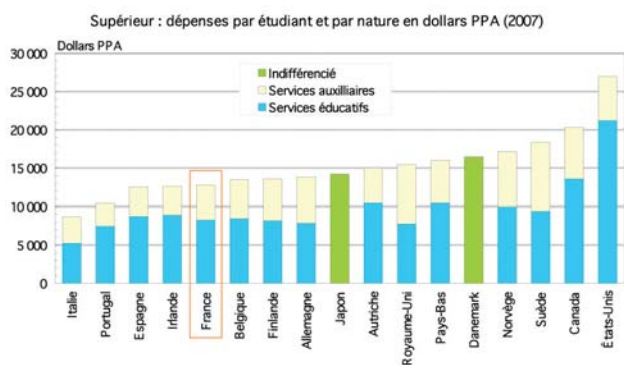


Sources : OCDE, calculs CAS

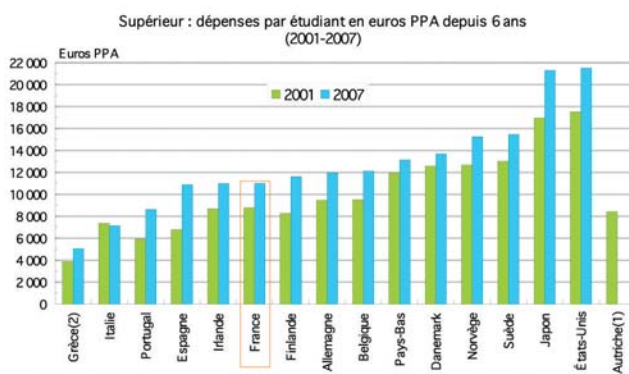


Source : Eurostat

(1) : en 2000 (2) : en 2005



Sources : OCDE, calculs CAS



Source : Eurostat

(1) : en 2000 (2) : en 2005

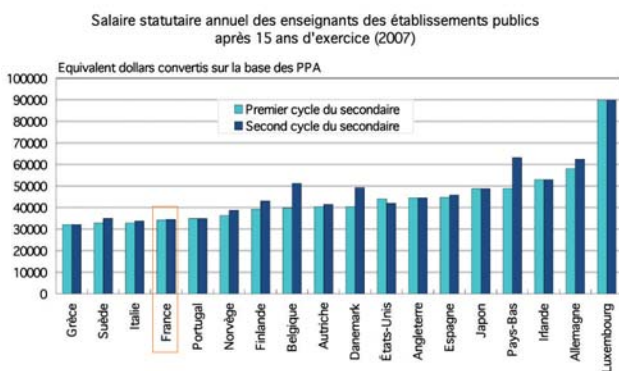
Cette planche synthétise deux résultats bien étayés (voir OCDE 2010, *Regards sur l'Éducation 2010*, Paris, 501 p.) :

- ▶ les coûts par élève/étudiant sont relativement faibles dans le primaire et le supérieur, en ligne avec les taux d'encadrement, dans la classification de l'OCDE comme dans celle d'Eurostat, qui diffèrent notamment pour le Royaume-Uni. Il est toutefois à noter que, dans le supérieur, la France tend progressivement à rattraper son retard ces dernières années. Dans le supérieur, les services auxiliaires représentent essentiellement des dépenses de R&D.
- ▶ la faiblesse de ces coûts tient également au bas niveau relatif de rémunération des enseignants.

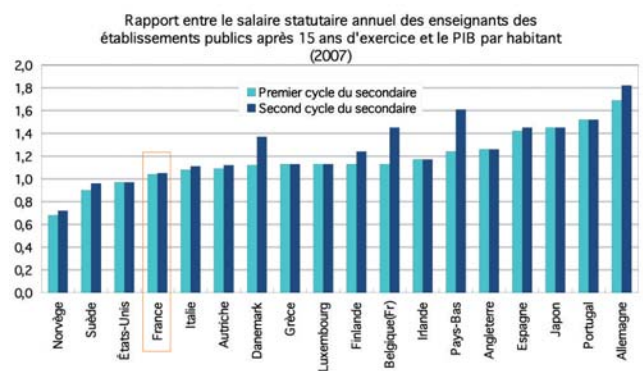


En niveau absolu (parité de pouvoir d'achat) comme relatif (part de PIB affectée aux rémunérations par enseignant), le salaire des enseignants apparaît faible en comparaison internationale.

- ▶ Le salaire statutaire français paraît notamment sensiblement inférieur à celui qui prévaut au Royaume-Uni ou en Allemagne.
- ▶ En revanche, cette caractéristique française est commune avec certains pays d'Europe du Nord, la Suède, la Norvège et à moindre égard la Finlande.



Source : données OCDE, Regards sur l'éducation 2009



Source : données OCDE, Regards sur l'éducation 2009

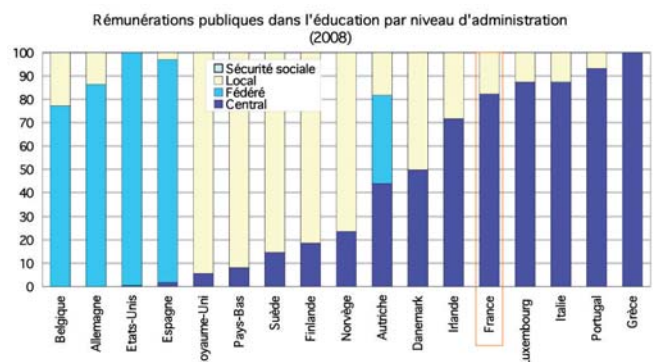
La répartition des sources de financement et des dépenses de biens et services éducatifs par niveau d'administration positionne la France comme un pays encore très centralisateur.

- ▶ L'affectation des dépenses entre différents niveaux est complexe, à l'instar des circuits de financement entre entités administratives. L'enveloppe finale décrit le niveau de dépenses après consolidation des transferts entre administrations.
- ▶ En 2007, l'administration centrale française reste à la fois la principale source initiale (72 % de l'enveloppe totale) et la principale instance dépensière finale (71 %) des crédits d'enseignement, soit l'inverse de la Belgique. Le Japon est caractérisé par une forte décentralisation et déconcentration qu'il faut cependant pondérer par le faible poids des dépenses publiques d'enseignement dans ce pays.
- ▶ La gestion des personnels d'enseignement demeure du ressort de l'administration centrale, ce qui explique très largement le poids des dépenses centrales, alors même que les administrations locales gèrent l'essentiel des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement (écoles, collèges et lycées). Cette architecture de financement est loin de constituer la règle en Europe.

Enveloppe initiale et finale provenant des différents niveaux d'administration en % de l'enveloppe totale tous niveaux confondus (2007)

	Niveau central		Niveau régional		Niveau local	
	Initiale	Finale	Initiale	Finale	Initiale	Finale
Autriche	75	54	15	35	10	11
Belgique	20	20	77	77	3	3
Danemark	48	51	:	1	52	48
Finlande	56	31	:	:	44	69
France	72	71	12	13	16	16
Allemagne	12	10	70	67	18	23
Grèce	:	:	:	:	:	:
Irlande	99	84	:	:	2	16
Italie	82	80	7	7	11	13
Japon	29	18	57	68	14	14
Luxembourg	75	70	:	:	25	30
Pays-Bas	92	86	0	0	8	14
Norvège	49	42	:	:	52	58
Portugal	94	94	6	6	0	0
Espagne	12	12	82	83	5	5
Suède	:	:	:	:	:	:
Royaume-Uni	35	35	:	:	65	65
États-Unis	17	10	42	12	41	78

Source : Eurostat



Sources : OCDE, calculs CAS

## 2.2. La dépense publique d'éducation



Il existe deux sources concernant le chiffrage global des dépenses publiques d'éducation :

- l'une provient de la décomposition par fonctions des dépenses des administrations publiques (Comptabilité nationale) (source : dépenses des APU par fonction) ;
- l'autre provient des données spécialisées sur l'éducation, réunies sur une base harmonisée par l'UNESCO, Eurostat et l'OCDE. Cette base de données sert de support à la publication de l'OCDE "Regards sur l'éducation".

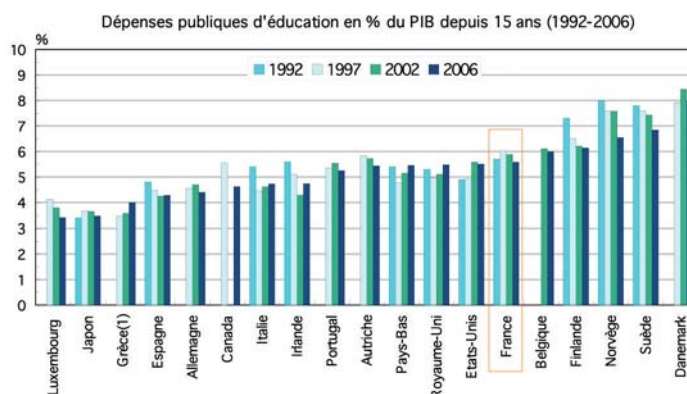
**Un niveau relativement élevé (proche de 6 %, quelles que soient les sources) mais fluctuant des dépenses publiques dans le PIB en faveur de l'éducation en France.**

Comme le Royaume-Uni et la Suède, mais seulement en fin de période, la France connaît des baisses de la dépense publique dans ce secteur.

**La France a légèrement baissé sa part de dépense publique dans la fonction Enseignement.**

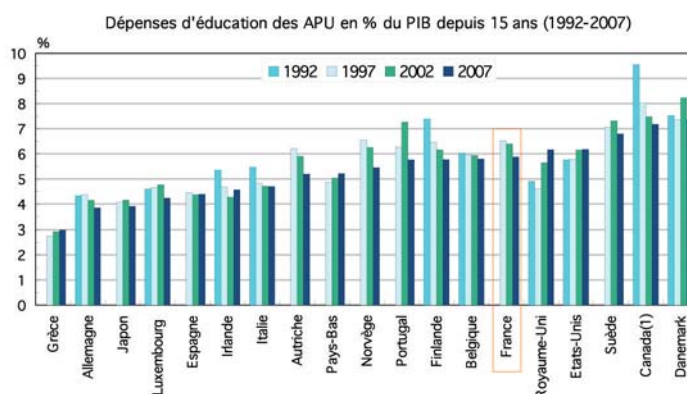
En 10 ans, la part en pourcentage du PIB des dépenses publiques en faveur de l'enseignement a diminué de 0,5 point. Cette baisse est de même ampleur que celle observée en Allemagne et en Italie (- 0,4 point) mais est nettement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE (- 0,2 point).

Le recul est particulièrement prononcé en Norvège (- 1,4 point), au Canada (- 0,92 point) ou en Suède (- 0,75 point) mais à partir de niveaux plus élevés qu'en France. La forte baisse constatée au Canada est due à différentes mesures d'économie : gel des salaires, réduction ou gel des subventions de fonctionnement aux établissements d'enseignement, suppression des bourses aux étudiants.



Sources : données éducation OCDE ou Eurostat, calculs CAS

(1) : en 2005



Sources : données dépenses des APU par fonction OCDE, calculs CAS

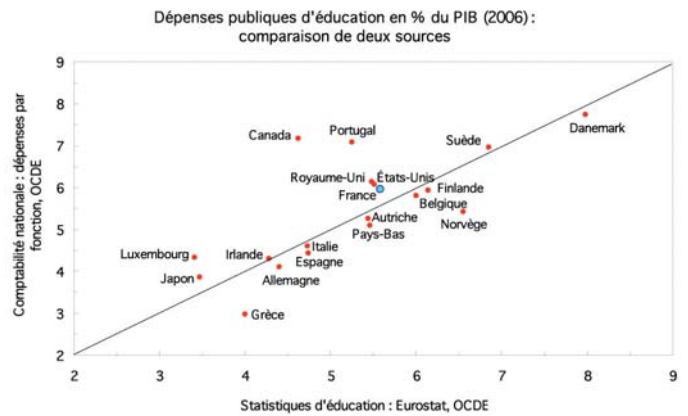
(1) : en 2006



### Degré d'adéquation entre sources

Selon le périmètre pris en compte (notamment le degré d'inclusion des services administratifs), des écarts significatifs peuvent apparaître.

Ces incertitudes portent sur les pays qui s'éloignent de la diagonale : Canada, Portugal, notamment, et dans une moindre mesure la Grèce ou encore la Norvège.







## 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 pour lequel l'emploi public dans la santé directement rémunéré sur fonds publics est quasiment inexistant.

De surcroît, l'administration de 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, moyenne néanmoins basse par rapport au niveau des États-Unis.

## ➤ PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

### 1. La France en position moyenne haute pour l'emploi dans la santé et l'action sociale

- ▶ Dans les pays de l'OCDE, une forte hétérogénéité apparaît dès lors que l'intérêt se porte sur les moyens humains (public et privé confondus, personnel administratif et personnel soignant confondus) au service de la santé : 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. Une répartition assez identique entre soignants et administratifs

- ▶ Dans la plupart des pays de l'OCDE, les soignants représentent 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. Mais une importance différenciée accordée au personnel hospitalier

- ▶ Dans les pays de l'OCDE, l'importance 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 aussi importante du personnel soignant (50 %).

### 4. Un ratio infirmiers/médecins très disparate selon les pays

- ▶ Selon les pays de l'OCDE, le ratio infirmiers/médecins est très contrasté avec, aux deux extrêmes :
- ▶ Un groupe de pays à forte densité d'infirmiers et faible densité de médecins (Irlande, Canada) ;
- ▶ Un groupe de pays à faible densité d'infirmiers et à forte densité de médecins (Autriche, Italie, Espagne).
- ▶ En France, le rapport infirmiers/médecins est assez faible (**un peu plus de 2 infirmiers pour 1 médecin**) comparativement aux Pays-Bas, à l'Autriche, à la Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis (de 3 à 4 infirmiers pour 1 médecin).

## 5. Différents degrés de socialisation des dépenses de santé

- ▶ Les dépenses de santé (publiques et privées) varient de 16 % du PIB aux États-Unis à 7,5 % du PIB 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 % des dépenses de santé aux États-Unis.
- ▶ La France se situe à nouveau en position intermédiaire avec des dépenses de santé (publiques et privées) à hauteur de 11 % du PIB et un financement public de près de 80 % de ces dépenses.

## 6. Des taux d'administration extrêmement hétérogènes

- ▶ 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 seulement 0,5 ‰ en Allemagne (voir point suivant).
- ▶ 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.

## 7. Une vision tronquée de la réalité

- ▶ 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").
- ▶ Pour tenir compte de ces emplois publics "indirects", c'est-à-dire ceux financés par transferts sur ressources publiques, il convient de corriger le taux d'administration en le pondérant par le partage public/privé du financement de la santé.

## 8. Des emplois publics de santé aux emplois de santé sur financement public

- ▶ La prise en compte de ces emplois publics "indirects" confirme l'hétérogénéité puisque le taux d'administration varie désormais de 21 ‰ en Italie à près de 90 ‰ en Norvège.
- ▶ En revanche, le classement des pays de l'OCDE se trouve fortement modifié : alors que l'Allemagne ou les Pays-Bas apparaissent initialement comme ayant un faible taux d'administration dans la santé, ils présentent désormais un niveau identique à celui de la France avec **40 emplois publics (directs et indirects) de santé pour 1 000 habitants**.

# 1 ■ Les moyens humains dans la santé et l'action sociale

## 1.1. Éléments de méthode

### ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : L'EMPLOI DANS LA SANTÉ ET L'ACTION SOCIALE

Il est d'abord nécessaire de s'arrêter sur les problèmes de définition, tant les données chiffrées montrent des écarts importants entre les sources disponibles. Les données présentées couvrent les personnes qui travaillent dans le secteur de la "santé" mais aussi de l'"action sociale". Le secteur de l'"action sociale" comprend les soins de longue durée, la puériculture et d'autres types de travail social. Ces données couvrent les professionnels fournissant des services directs aux personnes ainsi que les personnels administratifs et auxiliaires. La majorité des travailleurs dans le secteur sont des professionnels de santé fournissant des services directs aux patients. Les indicateurs suivants donnent des informations plus détaillées sur les professions clés de santé, notamment les médecins et infirmiers, les dentistes et les pharmaciens.



- ▶ Le nombre de **médecins en exercice** (généralistes et spécialistes) est défini comme le nombre de médecins dispensant des soins à des patients. Beaucoup de pays incluent les internes et résidents (médecins en formation). Le nombre des médecins correspond à un dénombrement des personnes, à l'exception de la Norvège qui déclarait avant 2002 des équivalents temps plein. L'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal indiquent le nombre de médecins autorisés à exercer (d'où une surestimation). L'Espagne inclut les dentistes et stomatologistes dans le nombre de médecins (d'où aussi une légère surestimation).
- ▶ Le **personnel infirmier en exercice** comprend les infirmiers employés et les infirmiers libéraux. Dans la plupart des pays, les données couvrent les infirmiers qualifiés (qui ont un niveau d'éducation supérieur et assument des tâches de plus haut niveau), et les infirmiers auxiliaires qualifiés (qui ont un niveau d'éducation moindre mais qui sont néanmoins reconnus et enregistrés comme infirmiers). Les sages-femmes, les aides-soignants non reconnus comme infirmiers et les infirmiers travaillant dans l'administration ou la recherche sont normalement exclus. Toutefois, la moitié environ des pays de l'OCDE englobe les sages-femmes (considérées comme des infirmières spécialisées) et un certain nombre de pays comptent aussi les infirmières travaillant dans l'administration ou la recherche sans exercer auprès des patients (d'où une surestimation). L'Autriche ne prend en compte que les infirmières travaillant dans les hôpitaux (d'où une sous-estimation). Les chiffres pour l'Allemagne n'incluent pas environ 250 000 infirmiers (soit 30 % d'infirmiers en plus) qui ont trois années d'éducation et fournissent des services aux personnes âgées.
- ▶ Dans les pays ayant une approche médicalisée de la grossesse, les obstétriciens fournissent la majorité des soins. Quand l'approche est moins médicalisée, les **sages-femmes** sont le principal intervenant, souvent en collaboration avec d'autres professionnels de santé comme les généralistes, bien qu'on puisse faire appel aux obstétriciens en cas de complications.
- ▶ Le nombre de **dentistes** inclut les dentistes salariés et les dentistes libéraux. Dans la plupart des pays, les données ne couvrent que les dentistes qui dispensent des services directs à leurs clients/patients. Ce n'est toutefois pas le cas du Canada, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne, où les données concernent tous les dentistes autorisés à exercer (y compris ceux qui n'exercent pas).
- ▶ Le nombre des **pharmaciens** en exercice correspond aux pharmaciens qui sont autorisés à exercer et qui fournissent des services directs aux clients/patients. Ils peuvent être salariés ou libéraux et travailler dans des pharmacies de ville, des hôpitaux ou d'autres structures. Les aides-pharmaciens et autres employés de pharmacie sont normalement exclus. Les données des Pays-Bas excluent les pharmaciens qui travaillent dans les hôpitaux/cliniques (d'où une légère sous-estimation). Les données du Luxembourg excluent les pharmaciens rémunérés par les hôpitaux, mais incluent les employés de pharmacie et les pharmaciens travaillant dans l'administration. En Irlande, les données couvrent toutes les personnes inscrites au registre de la Pharmaceutical Society of Ireland, y compris éventuellement des pharmaciens qui ne sont pas en activité. En outre, les chiffres couvrent les aides-pharmaciens, les préparateurs en pharmacie et les médecins qui délivrent des médicaments (environ 140 en 2007), d'où une surestimation par comparaison avec les données fournies par les autres pays.
- ▶ Malgré ces précautions d'interprétation, quelques pays présentent des écarts importants d'une source à l'autre parmi lesquels la Belgique, le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

Hétérogénéité des données concernant l'emploi dans la santé et l'action sociale (2007\*)

	Autriche	Belgique	Canada	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce	Irlande	Italie
<b>Emploi total dans la santé et l'action sociale</b>										
Eurostat (EFT)	347,30	534,60		502,50	372,80	3145,70	4343,40	241,40	216,20	1575,00
OCDE (STAN)	393,64	484,56	1599,12	478,70	365,50	3126,08	4136,00	234,14	218,37	1592,20
OCDE (Eco Santé)	347,15	534,60	1846,00	500,00	373,00	2433,00	4341,00	240,85	213,20	1575,00
<b>Personnel de soins de santé (OCDE Eco-Santé) (1)</b>										
a) Médecins	31,18	42,18	71,81	17,23	15,56	208,25	288,18	59,60	13,14	214,96
b) Infirmiers	61,25	155,49	297,39	77,71	53,99	476,90	818,00	35,80	67,25	414,14
c) Sages-femmes	1,79	5,30	0,67	1,35	1,92	18,00	17,00	nd	nd	nd
d) Dentistes	4,49	8,66	19,20	4,27	4,14	41,42	63,10	14,18	2,54	32,19
e) Pharmaciens	4,93	11,88	27,31	1,14	5,53	72,51	49,53	9,84	4,50	55,08
Total personnel de soins de santé (a à e) :										
en milliers	103,62	223,50	416,38	101,69	81,14	817,08	1235,81	119,41	87,43	716,36
en % de l'emploi total dans la santé et l'action sociale	30%	42%	23%	20%	22%	34%	28%	50%	41%	45%
pour 1000 habitants	12,48	21,04	12,65	18,63	15,34	13,19	15,02	10,67	20,15	12,17
<b>Personnel de soins de santé (Eurostat) (2)</b>										
a) Médecins	31,18	42,84		17,22	14,12	212,71	284,43	55,56	nd	214,96
b) Infirmiers	61,25	62,70		78,51	45,85	493,50	805,00	nd	67,25	414,14
c) Sages-femmes	1,55	5,51		1,40	1,92	18,24	17,00	nd	nd	nd
d) Dentistes	4,49	8,64		4,49	4,14	42,24	62,69	13,44	nd	32,19
e) Pharmaciens	5,26	12,31		0,99	5,53	71,81	46,95	nd	nd	55,08
f) Kinésithérapeutes	2,72	25,69		9,23	11,99	64,10	85,00	nd	2,88	62,95
g) Aides soignants	4,12	nd		54,34	nd	495,41	nd	nd	nd	84,03
Total personnel de soins de santé (a à g) :										
en milliers	110,56	157,69		166,16	83,55	1398,01	1301,07			863,34
en % de l'emploi total dans la santé et l'action sociale	32%	29%		33%	22%	44%	30%			55%
pour 1000 habitants	13,32	14,84		30,45	15,80	22,57	15,82			
<b>Personnel hospitalier (OCDE Eco-Santé) (3)</b>										
Emploi total en hôpital	nd	153,83	nd	78,69	94,00	1218,89	1182,93	111,06	74,83	727,80

	Japon	Luxembourg	Pays-Bas	Norvège	Portugal	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
<b>Emploi total dans la santé et l'action sociale</b>									
Eurostat (EFT)		20,30	1333,10	476,10	340,20	1229,20	723,50	3488,30	
OCDE (STAN)	5438,20	25,10	1198,72	492,70	280,61	1336,30	718,80	3695,38	16788,00
OCDE (Eco Santé)	5790,00	27,00	1338,20	476,00	339,70	1229,12	724,00	3415,00	17834,00
<b>Personnel de soins de santé (OCDE Eco-Santé) (1)</b>									
a) Médecins	266,43	1,28	64,42	18,19	37,21	163,80	32,50	151,07	723,12
b) Infirmiers	1194,12	5,17	142,30	150,31	54,22	338,50	98,38	610,96	3137,53
c) Sages-femmes	25,78	0,16	2,29	2,41	nd	7,06	6,58	31,82	1,51
d) Dentistes	94,61	0,37	8,11	4,11	6,70	24,52	7,54	25,51	179,59
e) Pharmaciens	174,22	0,34	2,87	2,16	10,35	48,30	6,61	41,30	239,92
Total personnel de soins de santé (a à e) :									
en milliers	1755,15	7,31	219,99	177,17	108,49	582,17	151,60	860,66	4281,67
en % de l'emploi total dans la santé et l'action sociale	30%	27%	16%	37%	32%	47%	21%	25%	24%
pour 1000 habitants	13,74	15,35	13,43	37,62	10,23	12,97	16,57	14,11	14,21
<b>Personnel de soins de santé (Eurostat) (2)</b>									
a) Médecins		1,69	60,66	18,37	28,20	163,80	32,50	152,01	
b) Infirmiers		7,41	140,60	115,83	38,40	338,50	98,38	552,98	
c) Sages-femmes		0,19	2,20	2,35			6,58	31,47	
d) Dentistes		0,38	8,11	4,10	0,38	nd	7,54	29,45	
e) Pharmaciens		0,41	2,83	3,35	nd	48,30	6,61	16,12	
f) Kinésithérapeutes		0,66	36,36	10,02	1,15	28,72	10,92	25,93	
g) Aides soignants		nd	nd	nd	nd	nd	nd	108,24	
Total personnel de soins de santé (a à g) :									
en milliers		10,73	250,75	154,01	68,14	579,32	162,52	916,20	
en % de l'emploi total dans la santé et l'action sociale		53%	19%	32%	20%	47%	22%	26%	
pour 1000 habitants		22,53		32,71				15,03	
<b>Personnel hospitalier (OCDE Eco-Santé) (3)</b>									
Emploi total en hôpital	nd	6,62	246,96	112,80	119,42	481,20	nd	1484,53	5287,50

(\* ) ou année la plus proche

(1) Belgique (2005), Danemark, Finlande, Grèce, Japon, Suède (2006)

(2) Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Portugal Suède (2006)

(3) Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas et Espagne (2006)



De la même façon, l'évaluation des dépenses publiques de santé ne fait pas consensus.

- ▶ Les **dépenses courantes** de santé effectuées par les administrations publiques recouvrent les consommations de soins et de biens médicaux, les soins aux personnes âgées en établissement, les indemnités journalières, les subventions reçues par le système de santé, les dépenses de prévention, de recherche et de formation médicale, et les coûts de gestion de la santé.
- ▶ En revanche, les **dépenses publiques** de santé recouvrent les dépenses courantes (y compris la formation brute de capital fixe) en retirant les indemnités journalières, une partie des dépenses de prévention, les dépenses en faveur du système de soins (recherche et formation médicales) et en ajoutant les dépenses liées au handicap et à la dépendance.

Il semble que la définition des dépenses publiques de santé utilisée par Éco-Santé pose la question de leur affectation entre dépenses consacrées aux indemnités journalières et celles liées au handicap et à la dépendance. Cette dernière dépense est particulièrement importante aux Pays-Bas et en Allemagne, ce qui peut laisser supposer une minoration des indemnités journalières.

Hétérogénéité des données concernant les dépenses publiques de santé (2007) (en millions d'unité monétaire nationale)

	Dépenses courantes (Comptabilité nationale)	Dépenses totales de santé (Eco santé)	Dépenses courantes / dépenses totales
Luxembourg (2)	1 576	2 237	70,5
Pays-Bas (1)	19 327	25 773	75,0
Allemagne	149 100	194 311	76,7
Grèce	11 440	13 212	86,6
Danemark	123 125	139 225	88,4
France	147 316	164 649	89,5
Suède	208 724	227 143	91,9
Espagne	60 101	63 768	94,2
Norvège	161 698	170 646	94,8
Autriche	20 564	20 977	98,0
Portugal (2)	11 046	11 041	100,0
Italie	105 100	103 152	101,9
Royaume-Uni	100 115	96 372	103,9
Canada (2)	106 171	101 527	104,6
États-Unis	1 063 426	997 564	106,6
Japon (2)	36 108 900	33 309 886	108,4
Finlande	11 911	10 978	108,5
Irlande	13 403	11 645	115,1

(1) en 2002, (2) en 2006

Sources : OCDE, *Eco santé 2009*, calculs CAS

## 1.2. L'emploi total (public et privé) dans la santé

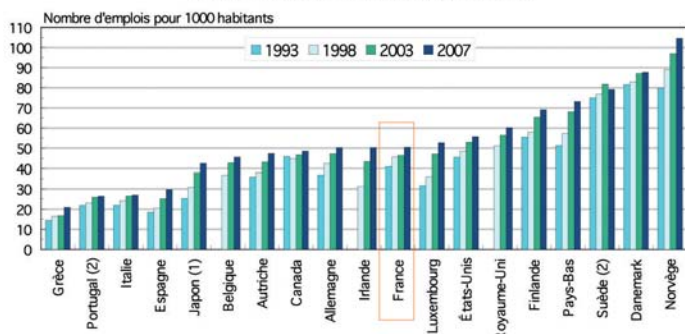


Une densité moyenne d'emploi dans la santé pour la France, en première analyse. La densité d'emploi est en France de 50 emplois (soins et non-soins) pour 1 000 habitants en 2007 (contre 41 en 1993), soit près de 2 fois plus que l'Espagne mais 4 fois moins que la Norvège.

Une répartition entre professionnels de santé *stricto sensu* et personnel administratif de santé contrastée selon les pays. La France se caractérise par une proportion de personnel administratif de santé relativement plus forte que dans tous les autres pays de l'OCDE (20 % de l'emploi total dans la santé).

En France, une densité de professionnels de santé dans la moyenne basse et qui masque une forte hétérogénéité par profession. Avec 40 emplois dans les professions de santé (soins uniquement) pour 1 000 habitants, la France se situe dans la moyenne basse. Elle se distingue par une relative stabilité dans le temps de l'emploi dans les professions de santé, contrairement aux autres pays.

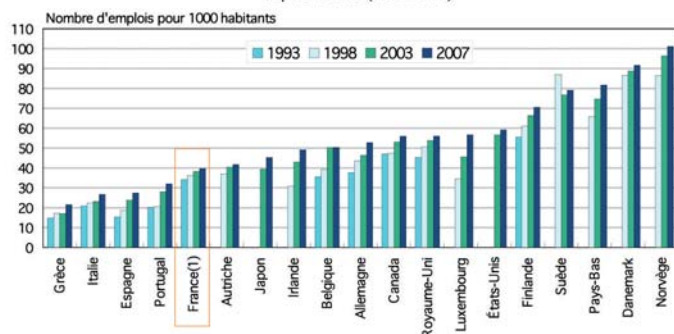
Emploi total (public et privé) dans la santé et l'action sociale pour 1000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

(1) : en 2005 (2) : en 2006

Professionnels dans la santé et l'action sociale pour 1000 habitants depuis 15 ans (1993-2007)



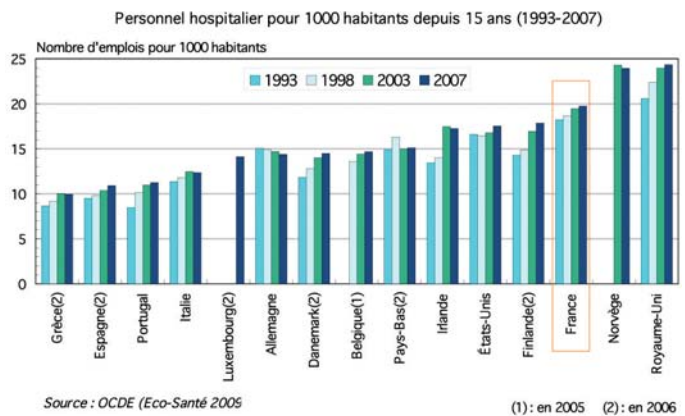
Source : OCDE (*Eco-Santé 2009*)

(1) : en 2006

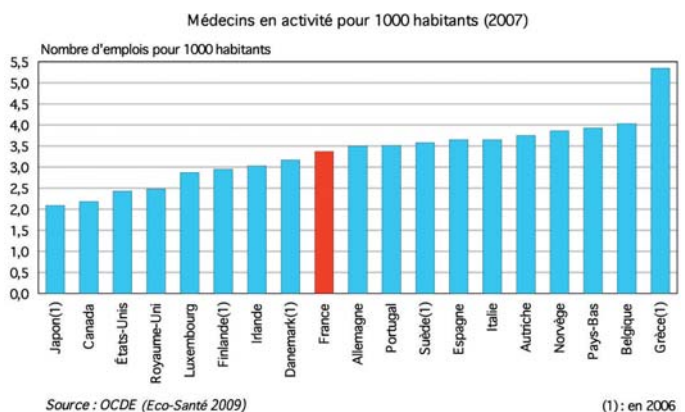




**En revanche, la France est caractérisée par une densité élevée de personnel hospitalier de soins (public et privé).** La proportion de personnel hospitalier dans l'ensemble des professionnels de santé est de 50 %, ce qui correspond à 20 agents hospitaliers pour 1 000 habitants (contre 18 dans les années 1990). Cette proportion est de 5 agents hospitaliers pour 1 000 habitants inférieure à celle du Royaume-Uni mais bien supérieure à celle de l'Allemagne, des États-Unis et des Pays-Bas, pays qui se sont caractérisés par une diminution de la part de cette catégorie de personnel durant les années 1990.

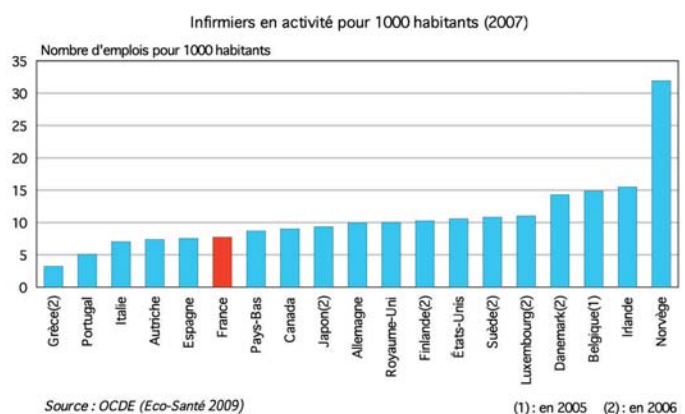


**Un nombre de médecins par habitant dans la moyenne haute mais plutôt un déficit d'infirmiers pour la France.** Des disparités de densité entre infirmiers et médecins selon les pays peuvent traduire un "transfert" de compétences entre infirmiers et médecins. En France, le rapport infirmiers/médecins est assez faible (un peu plus de 2 infirmiers pour 1 médecin) comparativement aux Pays-Bas, à l'Autriche, à la Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis (de 3 à 4 infirmiers pour 1 médecin).



**Selon les pays, le ratio infirmiers/médecins est très contrasté avec, aux deux extrêmes :**

- un groupe de pays à forte densité d'infirmiers et faible densité de médecins (Irlande, Canada) ;
- un groupe de pays à faible densité d'infirmiers et à forte densité de médecins (Autriche, Italie, Espagne).



### 1.3. L'emploi public dans la santé

#### ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : À LA RECHERCHE DE L'EMPLOI PUBLIC DANS LA SANTÉ ET L'ACTION SOCIALE

De nouveau, l'emploi public dans la santé ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, deux principaux indicateurs ont été retenus.

- D'une part, l'indicateur "Estimation de l'emploi des APU dans la santé et l'action sociale" qui se rapporte à la fonction "santé et action sociale" des APU donnée par la nomenclature COFOG. Cette estimation de l'emploi public au sens large (professionnels de santé + administratifs) consiste à croiser les données relatives aux rémunérations versées par les APU dans le cadre de la fonction "santé et action sociale" avec celles relatives à l'emploi dans les APU. L'emploi dans les APU dans la santé et l'action sociale est alors défini par le calcul suivant :

$$[\% \text{ des rémunérations dans la fonction « santé et action sociale »}] \times [\text{emploi total APU (voir chapitre 1)}].$$

- D'autre part, l'indicateur, "Estimation de l'emploi sur financement public dans la santé et l'action sociale" qui tient compte à la fois des rémunérations publiques versées dans la santé et l'action sociale mais également des consommations intermédiaires. L'objectif est de tenir compte des circuits différents de financement et des organisations du système de santé propres à chaque pays. Cet indicateur permet de mesurer les emplois financés par le secteur public et pas seulement les emplois publics rémunérés. Cet indicateur combine l'information contenue dans les données sur le partage entre financement public et privé de la santé et action sociale pour en inférer une notion "d'emploi sur financement public" et s'obtient de la façon suivante :

$$[\text{emplois (publics et privés) de la branche santé et action sociale}] \times [\% \text{ de financement d'origine publique}]$$



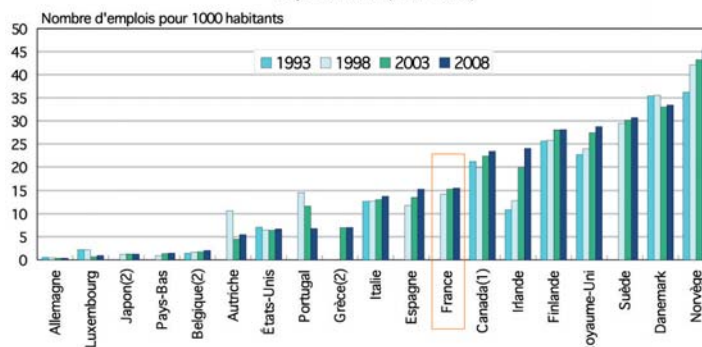
#### En première estimation, le taux d'administration dans la santé se situe en France dans la moyenne.

Les statistiques internationales ne fournissent pas de données sur l'emploi public par fonction. L'emploi public dans la santé est donc ici estimé. Il est calculé à partir des emplois des APU agrégés, la structure des rémunérations publiques servant de clé de répartition des emplois publics par fonction. De la sorte, si les rémunérations publiques dans le secteur de la santé représentent 15 % des rémunérations, on considère que les emplois publics de santé représentent 15 % de l'emploi public.

Avec un peu plus de 15 agents publics pour 1 000 habitants dans la branche Santé, la France alloue moitié moins de personnes que la Suède, le Danemark ou encore la Norvège.

Depuis 15 ans, les évolutions par pays sont contrastées : baisse sensible de l'emploi public par habitant dans la santé au Danemark malgré une croissance des dépenses de rémunération par habitant dans cette branche ; très fortes hausses de cet emploi au Royaume-Uni et en Irlande associées à la hausse des dépenses publiques de rémunération par habitant dans la santé.

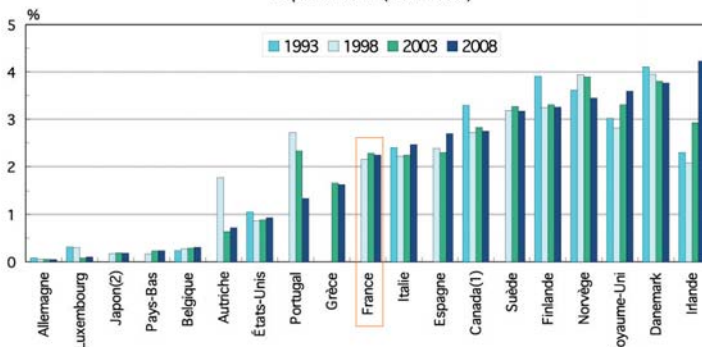
Estimation de l'emploi des APU dans la santé pour 1000 habitants depuis 15 ans (1993-2008)



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

(1) : en 2006 (2) : en 2007

Rémunérations publiques dans le secteur santé en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)



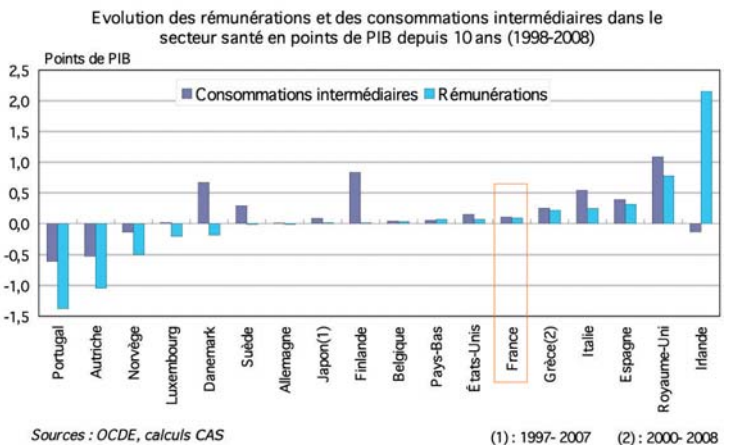
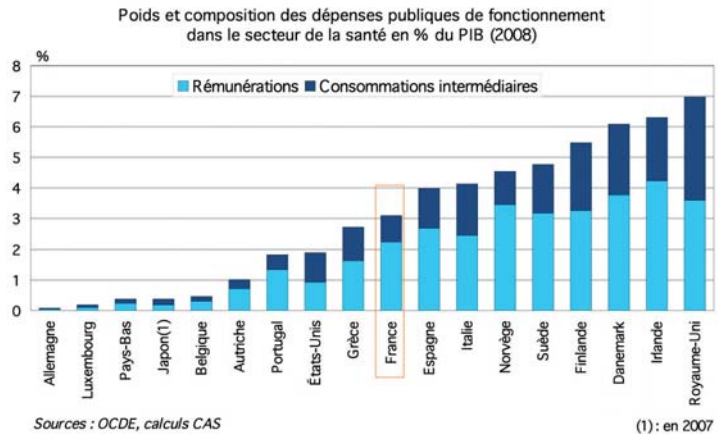
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

(1) : en 2006 (2) : en 2007



Les politiques d'emploi public dans la santé diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. L'Autriche et le Portugal se singularisent par une forte baisse des rémunérations et des consommations intermédiaires dans la santé. À l'inverse, le Royaume-Uni impute une plus grande part du PIB à la fois aux dépenses de rémunération et aux dépenses de consommations intermédiaires.

Depuis 10 ans, la France, quant à elle, a légèrement augmenté sa part de PIB pour ces deux dépenses. Le Danemark a compensé une partie de la baisse de ses dépenses de rémunération dans la branche Santé, par une augmentation de ses dépenses d'externalisation ; et inversement en Irlande.



**Cette estimation des emplois publics de santé ne reflète pas le niveau réel d'administration car elle ne tient pas compte de tous les emplois de santé financés par les fonds publics.**

L'analyse d'une sur ou sous-administration en termes d'emploi dans la Santé doit considérer à la fois le niveau d'emploi public de la branche et le poids des dépenses publiques de santé dans l'ensemble des dépenses de santé. Ainsi, le faible niveau d'emploi public de la santé pour 1 000 habitants de l'Allemagne, de la Belgique, du Luxembourg, du Japon et des Pays-Bas s'explique par des circuits différents de financement et une organisation du système de santé propre à chaque pays.

Poids des rémunérations et des dépenses publiques de santé en 2007

	Rémunérations publiques de santé en % des rémunérations publiques totales	Dépenses publiques de santé dans l'ensemble des dépenses de santé	Rémunérations publiques de santé en % de la dépense publique de santé
Allemagne	0,7	76,9	27,5
Luxembourg(2)	1,4	90,9	1,5
Pays-Bas(1)	2,6	62,5	3,8
Belgique	2,6	nc	
Japon(2)	3,0	81,3	2,8
Autriche	8,0	76,4	9,5
États-Unis	9,0	45,4	12,7
Grèce	14,3	60,3	27,5
Portugal(2)	16,4	71,5	31,4
France	17,3	79,0	25,4
Suède	21,1	81,7	43,0
Italie	21,4	76,5	34,0
Danemark	21,6	84,5	44,2
Canada	23,8	70,0	39,2
Espagne	24,1	71,8	40,8
Finlande	24,2	74,6	51,2
Norvège	28,6	84,1	46,7
Royaume-Uni	32,2	81,7	51,2
Irlande	38,1	80,7	62,0

(1) en 2002, (2) en 2006

Sources : OCDE, Eco santé 2009, calculs CAS



Une étude de l'OCDE (Oxley H. et MacFarlan M. [1995], "Réforme des systèmes de santé : maîtriser les dépenses et accroître l'efficacité", *Revue économique de l'OCDE*, n° 24. 199511, p. 7-62) distingue trois modèles d'organisation des systèmes de santé :

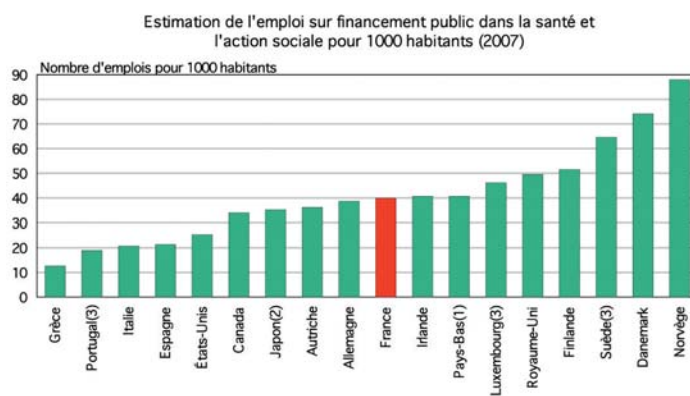
- ▶ le modèle "public intégré" avec un niveau important du personnel de santé salarié du public (Royaume-Uni, Finlande, Danemark) ;
- ▶ le modèle de "contrat public" passé par l'administration avec des fournisseurs de soins privés (Allemagne et Pays-Bas par exemple) ;
- ▶ le modèle de "remboursement" public comme en France et privé comme aux États-Unis.

Selon cette classification, on peut repérer deux groupes de pays à partir des proportions des transactions des APU dans la dépense publique de santé. Ceux à fort taux de dépense de rémunération et ceux à fort taux de prestations sociales et transferts sociaux en nature. La France combine le modèle public intégré et le modèle de remboursement.

Pour tenir compte des emplois publics "indirects", c'est-à-dire ceux financés par transferts sur ressources publiques, on corrige le taux d'administration en le pondérant par le partage public/privé du financement de la santé. On considère ainsi que si 70 % de la fonction Santé est financée sur fonds publics, alors 70 % de l'emploi dans la santé est financé par les administrations publiques. Ce nouvel indicateur, qui élargit le périmètre de l'emploi public (direct et indirect), est plus pertinent dans le cadre des arbitrages budgétaires et du vote des lois de finances.

**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.**

La nouvelle approche modifie le classement des pays. 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.



Sources : OCDE (STAN et Eco-Santé 2009), calculs CAS (1): en 2002 (2): en 2005 (3): en 2006

**Répartition administrative du personnel de santé et niveau d'emploi dans le secteur de la santé.**

Différents modèles apparaissent :

- ▶ Des pays dont les emplois de santé sont répartis exclusivement sur un niveau d'administration qui sont aussi ceux qui ont un taux relativement élevé d'administration dans ce secteur (de 16 à 33 emplois pour 1 000 habitants).
- ▶ Les pays qui répartissent leur système de santé sur plusieurs niveaux disposent d'une part d'emplois de santé par habitant faible (1 à 6 pour 1 000 habitants).
- ▶ La Norvège et le Luxembourg présentent quant à eux une situation tout à fait atypique au regard de ces deux indicateurs que sont la répartition par niveau d'administration du personnel soignant et le taux d'administration dans la santé.

Répartition du personnel soignant par niveau d'administration en % du total du personnel soignant (2008)

	Central	Local	Fédéré	Sécurité sociale	Emplois dans la santé pour 1000 habitants
Norvège	65	35	0	0	46
Danemark	2	98	0	0	34
Suède	1	99	0	0	31
Royaume-Uni	100	0	0	0	29
Finlande	2	98	0	0	28
Irlande	100	0	0	0	24
France	3	2	0	94	16
Espagne	1	2	94	3	15
Italie	2	98	0	0	14
Grèce	4	0	0	96	7
Portugal	98	2	0	0	7
États-Unis	26	0	74	0	7
Autriche	23	7	1	69	5
Belgique	15	11	13	61	2
Pays-Bas	38	62	0	0	1
Luxembourg	94	6	0	0	1
Allemagne	3	74	24	0	0

Sources : OCDE, calculs CAS

Ces différentes configurations posent la question de l'efficacité des systèmes de santé et du partage des emplois entre public et privé financés sur fonds publics. D'autant que certains pays ont fait évoluer radicalement l'organisation de la santé.

C'est le cas notamment de l'Irlande qui a créé le 1<sup>er</sup> janvier 2005 un organisme national de la santé (the Health Service Executive) qui, de ce fait, constitue la plus grande administration du pays. Cette création s'est traduite par une augmentation des effectifs publics de santé, d'où un plan de réorganisation en 2008. En Espagne, au contraire, les compétences autrefois dévolues à la sécurité sociale ont été transférées au niveau fédéral à partir de 2001, accompagnées d'une croissance de l'emploi public dans la santé. Pour l'Autriche, les évolutions d'emplois par niveau correspondent à des réductions et non à des transferts d'effectifs d'un niveau administratif à un autre.

La lecture comparée des deux tableaux pour l'Irlande, l'Espagne, l'Autriche ou encore la Norvège permet en effet de voir dans quelle mesure l'évolution des parts d'emplois publics dans la santé dans les différents niveaux administratifs correspond à un redéploiement des effectifs ou bien à une réduction nette des emplois.

Évolution de la répartition du personnel soignant par niveau d'administration en % du total du personnel soignant depuis 10 ans (1998-2008)

	Central	Local	Fédéral	Sécurité sociale	Emplois dans la santé pour 1000 habitants
Norvège	58	-58	0	0	4
Danemark	-1	1	0	0	-2
Suède	0	0	0	0	1
Royaume-Uni	0	0	0	0	5
Finlande	1	-1	0	0	2
Irlande	99	-99	0	0	11
France	2	1	0	-3	1
Espagne	-1	-1	35	-33	4
Italie	0	0	0	0	1
Grèce (1)	-3	0	0	3	1
Portugal	3	-3	0	0	-8
États-Unis	1	0	-1	0	0
Autriche	23	-38	-21	36	-5
Belgique	-4	-1	9	-5	0
Pays-Bas	14	-14	0	0	1
Luxembourg	-5	5	0	0	-1
Allemagne	2	7	-8	0	0

(1) : 2000-2008

Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution des effectifs du personnel soignant par niveau d'administration en milliers depuis 10 ans (1998-2008)

	Irlande		Espagne		Autriche		Norvège		
	Central	Local	Fédéral	Sécurité sociale	Sécurité sociale	Fédéral	Local	Central	Local
1998	0,6	46,9	276,2	168,7	28,0	18,5	39,0	13,1	173,5
1999	0,6	53,6	278,0	169,7	30,0	18,8	37,3	11,6	180,5
2000	0,5	62,5	286,4	175,1	30,4	19,3	35,4	11,6	184,0
2001	0,5	71,0	298,3	182,4	32,1	0,3	5,3	11,5	177,2
2002	0,5	75,1	433,2	65,7	31,4	0,3	4,1	119,9	74,0
2003	0,8	78,4	528,6	15,9	30,7	0,4	3,4	124,3	73,1
2004	0,6	77,7	553,8	17,1	31,0	0,3	4,0	124,0	72,6
2005	94,9	0	586,1	17,2	31,0	0,3	3,7	126,0	72,1
2006	98,9	0	587,4	17,9	31,6	0,5	3,8	130,3	72,3
2007	102,6	0	620,9	17,8	31,7	0,4	4,1	138,3	72,7
2008	106,3	0	659,1	17,9	31,3	0,4	3,2	141,9	75,4

Sources : OCDE, calculs CAS

## 2 ■ Le coût de la santé



### En Comptabilité nationale, une faible hausse de la part des dépenses publiques de santé dans le PIB en France depuis 15 ans...

Le poids des dépenses publiques de santé dans le PIB a crû de 0,6 point ces dix dernières années, passant de 7,2 % à 7,8 %, soit une progression à peu près identique à celle du Danemark mais largement supérieure à celle de l'Allemagne ou encore du Portugal. Le Luxembourg et l'Autriche ont inversé la tendance en diminuant la part de ces dépenses dans le PIB.

### ... et un taux de socialisation pour la santé élevé en France mais plutôt bas par rapport aux États-Unis, par exemple.

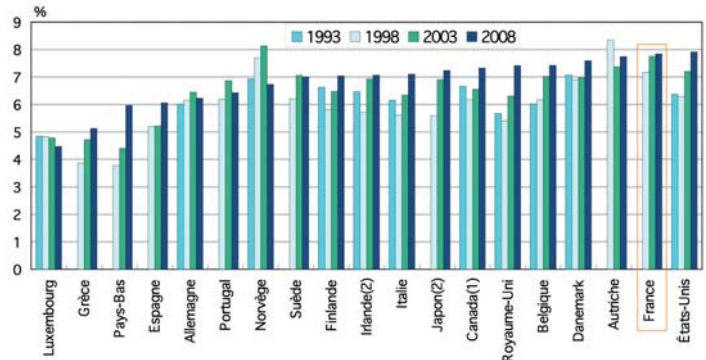
En France, en 2008, le poids des dépenses administrées par habitant dans la branche Santé est d'un peu plus de 2 000 euros (soit environ 60 % de la dépense américaine par habitant) et de 7,8 % par rapport au niveau d'activité économique (c'est-à-dire 0,2 point de moins qu'aux États-Unis).

### La hiérarchie des pays est légèrement modifiée si l'on retient le concept de dépense de santé de l'OCDE dans Éco-Santé.

Ainsi, avec 2 300 euros par habitant de dépense publique de santé en 2007 (contre 1 800 euros en 1990) et une dépense publique de santé dans le PIB de 9 % (contre un peu plus de 6 % en 1990), la santé apparaît fortement socialisée en France.

La France arrive en deuxième position des dépenses totales de santé dans le PIB du fait d'une forte proportion des dépenses publiques de santé.

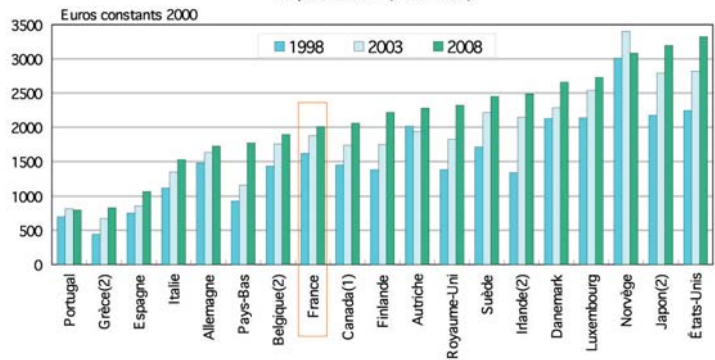
Dépenses publiques de santé en % du PIB depuis 15 ans (1993-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2006 (2) : en 2007

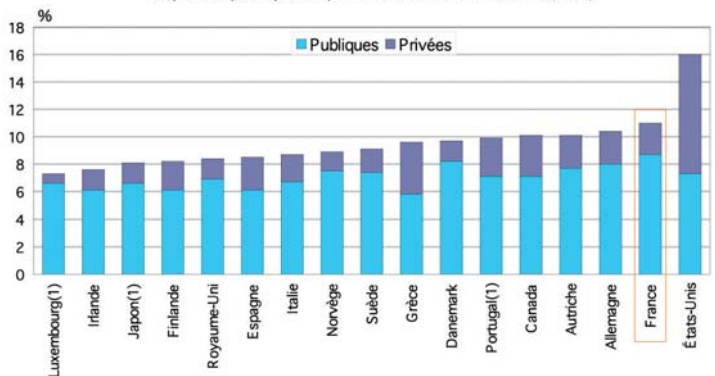
Dépenses publiques de santé par habitant en euros constants depuis 10 ans (1998-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

(1) : en 2006 (2) : en 2007

Dépenses publiques et privées de santé en % du PIB (2007)



Source : OCDE (Eco-Santé 2009)

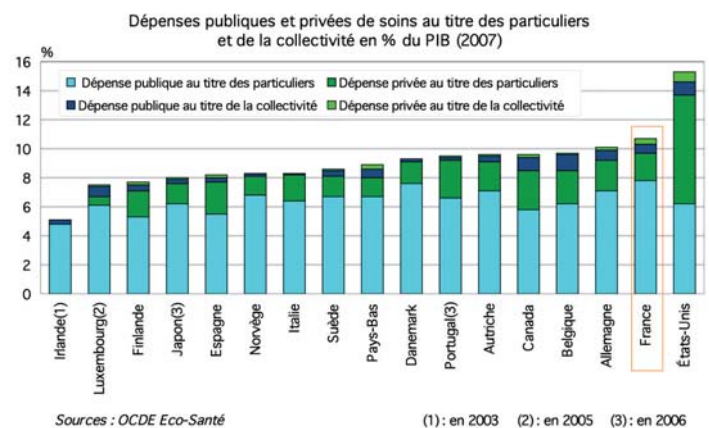
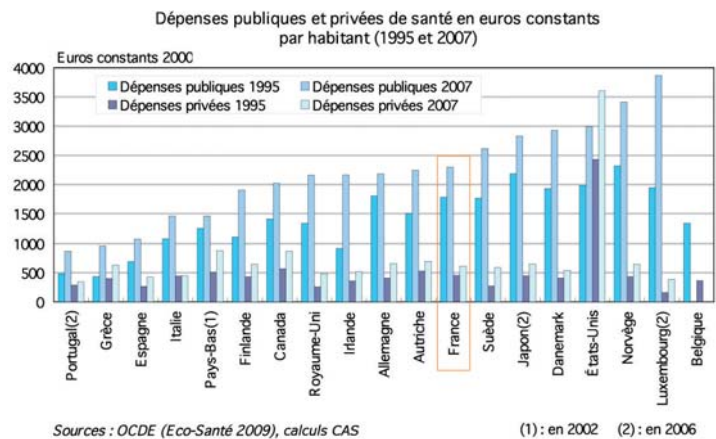
(1) : en 2006

À l'inverse des États-Unis, la France se caractérise par une très faible croissance des dépenses privées de santé.

Quelques pays se distinguent par une croissance des dépenses privées de santé supérieure à celle des dépenses publiques ; c'est le cas des Pays-Bas, de la Suède, mais aussi du Canada et de la Belgique.

La France consacre une part des dépenses de soins au titre de la collectivité (prévention) dans le PIB relativement importante.

Les États-Unis se distinguent par une proportion du collectif non négligeable (environ 2 % du PIB contre 1 % pour la France et à peine 0,5 % au Japon).









## 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 les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Belgique.

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

## ➤ PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

### 1. La France en position moyenne basse pour l'emploi public dans la protection sociale

- ▶ Comme l'Allemagne ou encore 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.
- ▶ 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. Une allocation très hétérogène entre les branches de la 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.
- ▶ 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 et au Luxembourg, 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.

## 1 ■ L'emploi public dans la protection sociale



La protection sociale est l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective qui permettent aux individus ou aux ménages de faire face financièrement aux conséquences des risques sociaux, c'est-à-dire aux situations pouvant provoquer une baisse des ressources ou une hausse des dépenses (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, charges de famille...). Les prestations sociales proviennent de régimes organisés collectivement par les administrations publiques et/ou par des conventions collectives. Les risques ou besoins couverts par la protection sociale sont les suivants : santé/invalidité, famille/enfants, chômage, vieillesse, survie, logement et exclusion sociale.

### ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : L'EMPLOI PUBLIC DANS LA PROTECTION SOCIALE

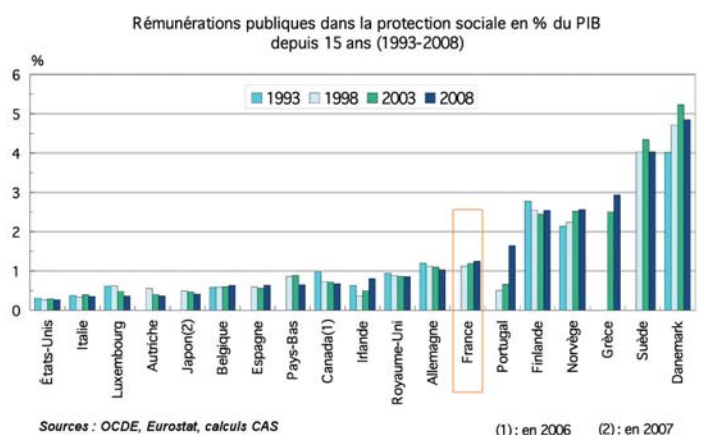
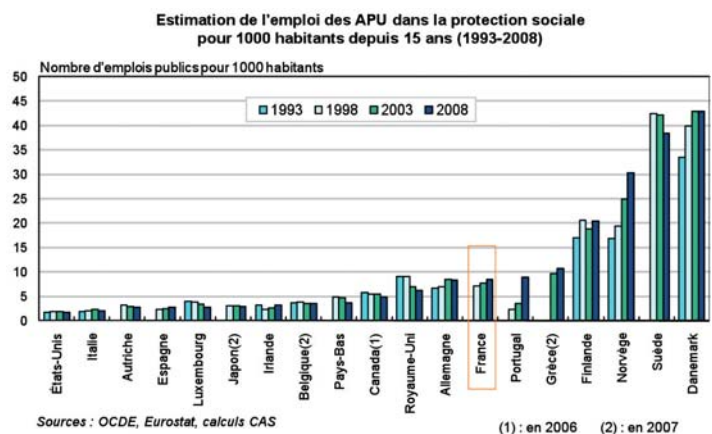
Pour évaluer l'emploi public dans la protection sociale, nous avons retenu l'indicateur "Estimation de l'emploi des APU dans la protection sociale", calculé à partir du poids des rémunérations publiques versées par les APU dans le cadre de la fonction "protection sociale" de la nomenclature COFOG par rapport à l'ensemble des rémunérations publiques versées par les APU, que nous avons ensuite rapporté à l'emploi dans les APU. L'emploi dans les APU dans la protection sociale est alors défini par le calcul suivant :  $[\% \text{ des rémunérations dans la fonction "protection sociale"}] \times [\text{emploi total APU (voir chapitre 1)}]$ .



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**. 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.

Depuis dix ans, la tendance est clairement à la **stagnation du nombre d'emplois publics dédiés à la protection sociale** dans la plupart des pays de l'OCDE même si les évolutions sont d'ampleur très différente d'un pays à l'autre. Les plus fortes évolutions sont constatées en Norvège (+ 11 emplois publics pour 1 000 habitants), au Portugal (+ 6 emplois publics pour 1 000 habitants) et en Suède (- 4 emplois publics pour 1 000 habitants). Les évolutions constatées dans les autres pays sont généralement assez limitées et oscillent entre 0,5 et 2 emplois publics en plus ou en moins.

L'hétérogénéité dans l'allocation des moyens humains au service de la protection sociale ainsi que son évolution sur 15 ans se retrouvent également dans le poids des rémunérations publiques dans la protection sociale.



## ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE : L'EMPLOI PUBLIC PAR BRANCHE DANS LA PROTECTION SOCIALE

Les statistiques de la protection sociale par branche sont fournies par Eurostat. Par conséquent, les États-Unis, le Canada et le Japon ne sont pas pris en compte dans le classement, faute de données. Par ailleurs, les données ne sont pas disponibles pour la Belgique et les Pays-Bas. En outre, la rubrique "Autres" comprend la survie, l'exclusion sociale ainsi que toutes les autres prestations sociales non classées ailleurs. Les données concernant l'Allemagne, l'Autriche ou le Danemark sont à interpréter avec précaution du fait de l'importance de la rubrique "Autres" qui ne permet pas d'identifier clairement l'affectation par branche des emplois publics.

Par ailleurs, pour évaluer l'emploi public de protection sociale par principales branches (maladie/invalidité, famille/enfants, chômage, logement, vieillesse, autres), nous avons défini l'indicateur "Estimation par branche de l'emploi des APU dans la protection sociale". Pour le calculer, nous avons utilisé les rémunérations publiques par branche dans la protection sociale données par la nomenclature COFOG, que nous avons ensuite exprimées par rapport à l'ensemble des rémunérations publiques versées par les APU puis rapportées à l'emploi dans les APU. L'emploi par branche dans les APU dans la protection sociale est alors défini par le calcul suivant :

$$[\% \text{ des rémunérations par branche dans la fonction "protection sociale"}] \times [\text{emploi total APU (voir chapitre 1)}].$$



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.

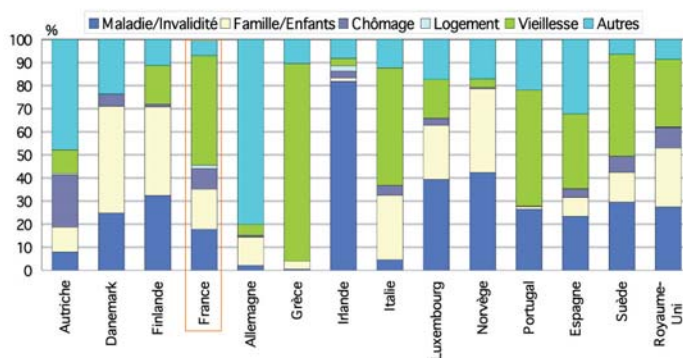
D'une part, un modèle où l'État apparaît comme l'État providence dans ses dimensions assurantielles classiques en France et dans les pays du Sud, qui consacrent entre la moitié et les deux tiers de leurs ressources humaines de protection sociale à la vieillesse.

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 qui consacrent tous au contraire entre la moitié et les deux tiers de leurs ressources humaines de protection sociale à la malade/invalidité et à la famille/enfants.

Seul le Royaume-Uni présente une allocation relativement équilibrée des moyens humains de protection sociale entre ces trois principaux risques.

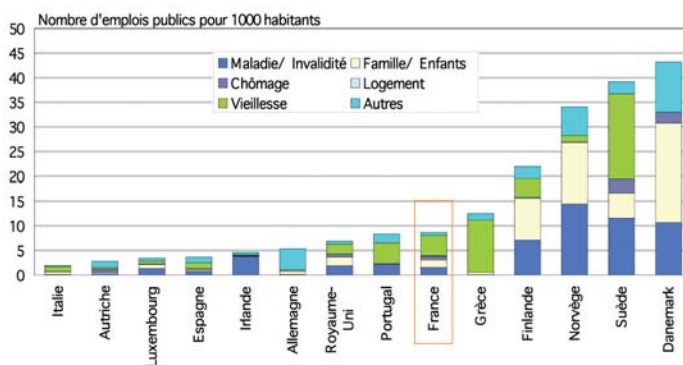
Cette hétérogénéité dans l'allocation des emplois publics de protection sociale par branche se retrouve également dans le poids des rémunérations publiques dans la protection sociale par branche.

Rémunérations publiques par branche dans la protection sociale en % du total des rémunérations publiques dans la protection sociale (2008)



Sources : Eurostat, calculs CAS

Estimation par branche de l'emploi des APU dans la protection sociale pour 1000 habitants (2008)



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS



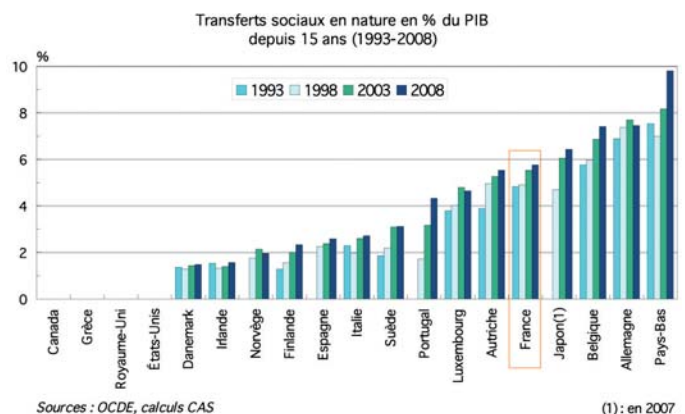
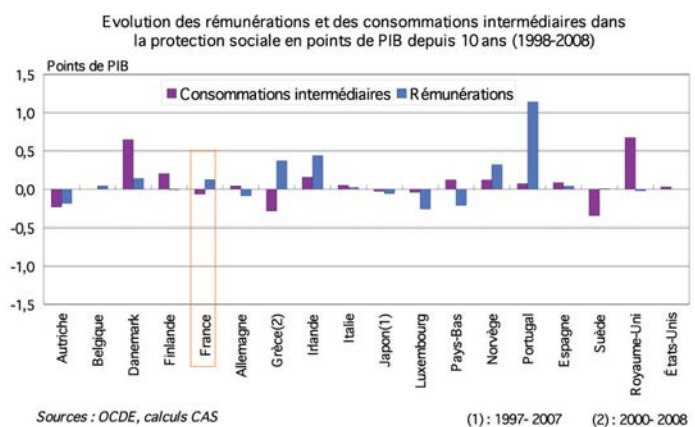
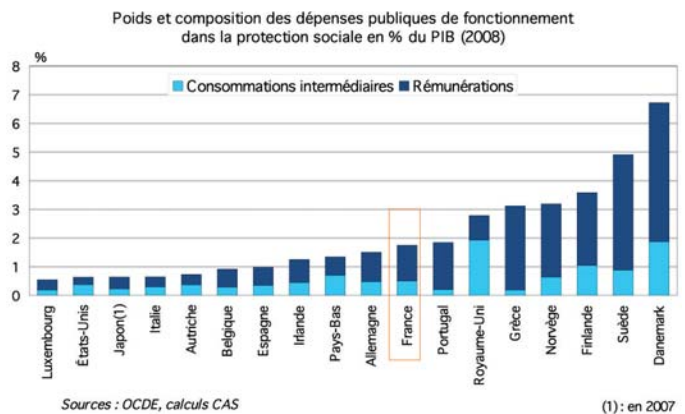
En France, les dépenses de fonctionnement (rémunérations, consommations intermédiaires et transferts en nature) dans le PIB restent fortes du fait notamment de la croissance des transferts en nature.

Contrairement à des pays comme le Royaume-Uni ou encore le Danemark, la France n'a que très peu recours aux consommations intermédiaires, comme d'ailleurs la plupart des pays de l'OCDE.

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 les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique.

Sans surprise, les pays qui présentent une importance forte aux rémunérations et consommations intermédiaires sont aussi ceux pour lesquels les transferts sociaux en nature sont relativement peu présents comme en Norvège, en Suède, en Finlande ou en Grèce.

Sur les dix dernières années, les choix budgétaires dans le domaine social diffèrent entre les pays. La France a augmenté ses dépenses de fonctionnement, moins cependant que le Danemark, le Royaume-Uni, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. Dans le même temps, l'Autriche, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède les ont diminuées.





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

L'organisation du système de protection sociale est très différente d'un pays à l'autre. Il est possible de repérer quatre groupes distincts :

Le Danemark et la Suède associent un fort taux d'administration dans la fonction Protection sociale (plus de 40 %) et une très forte décentralisation. Cette structure est liée au poids des politiques actives en matière de protection sociale (par exemple l'*Aktivering* danois), coûteuse en personnel de proximité. Le Royaume-Uni, à structure administrative comparable, a un taux d'administration dans la protection sociale bien inférieur. La France, l'Allemagne et l'Italie sont caractérisées par une part importante du niveau de sécurité sociale associée à des taux d'administration moyens, voire faibles, pour l'Italie. Enfin, l'Irlande et les États-Unis se distinguent par des structures focalisées sur le niveau central pour le premier pays et le niveau fédéral pour le second, avec des taux d'administration très faibles. À taux d'administration quasi équivalents, les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique se caractérisent par un poids du local moyen.

**Une croissance forte de la part du personnel de protection sociale au niveau local en France.**

En France, la croissance des emplois dans la protection sociale est imputable à des transferts de compétences entre 1996 et 2006 (APA au 1<sup>er</sup> janvier 2002, RMI/RMA au 1<sup>er</sup> janvier 2004) mais aussi, en début de période, à une croissance nette des effectifs locaux.

L'Espagne, dans l'objectif général de décentralisation progressive (voie rapide et voie lente prévues par la Constitution espagnole) vers les communautés autonomes et les communes, a également augmenté la part de personnel de protection sociale au niveau local.

L'Autriche, la Norvège et l'Irlande, au contraire, ont consolidé les effectifs de protection sociale au niveau central tout en diminuant le taux d'administration.

Répartition du personnel de protection sociale par niveau d'administration en % du total du personnel de protection sociale (2008)

	Central	Local	Fédéré	Sécurité sociale	Emplois dans la protection sociale pour 1000 habitants
Danemark	2	95	0	3	43,1
Suède	9	90	0	0	39,2
Norvège	17	83	0	0	34,0
Finlande	2	89	0	10	22,0
Grèce	84	6	0	10	12,5
France	6	36	0	58	8,7
Portugal	79	1	0	20	8,3
Allemagne	1	20	15	64	7,6
Royaume-Uni	26	74	0	0	6,9
Irlande	90	2	0	8	4,6
Belgique	12	45	10	33	4,0
Pays-Bas	12	53	0	34	4,0
Espagne	4	40	29	26	3,6
Luxembourg	27	15	0	59	3,4
Autriche	38	21	8	33	2,8
Italie	5	35	0	61	2,0
États-Unis	19	0	81	0	1,9

Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution de la répartition du personnel de protection sociale par niveau d'administration en points du total du personnel de protection sociale depuis 10 ans (1998-2008)

	Central	Local	Fédéral	Sécurité sociale	Emplois dans la protection sociale pour 1000 habitants
Danemark	-4	5	0	-1	0,6
Suède	0	0	0	0	1,9
Norvège	8	-8	0	0	10,1
Finlande	0	1	0	-1	1,7
Grèce (1)	4	6	0	-10	1,5
France	1	15	0	-16	1,2
Portugal	31	-3	0	-28	5,6
Allemagne	-1	1	-6	5	0,1
Royaume-Uni	0	0	0	0	-0,6
Irlande	57	-45	0	-12	2,3
Belgique	0	3	0	-4	0,4
Pays-Bas	2	7	0	-9	-0,7
Espagne	-4	8	0	-4	0,7
Luxembourg	-15	4	0	11	-1,0
Autriche	15	-7	-8	0	-0,6
Italie	3	0	0	-4	0,1
États-Unis	-1	0	1	0	-0,1

(1): 2000-2008

Sources : OCDE, calculs CAS

## 2 ■ Le coût de la protection sociale



L'importance accordée aux dépenses publiques de protection sociale peut varier du simple à plus du double entre des pays comme les États-Unis, le Canada ou encore le Japon, qui n'y consacrent qu'environ 10 % de leur PIB aux dépenses publiques de protection sociale, et des pays comme la Finlande, la Suède, la France ou encore le Danemark, qui y consacrent plus de 20 %.

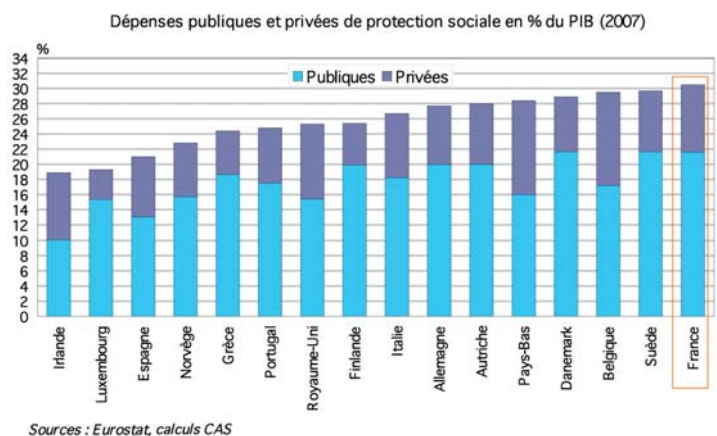
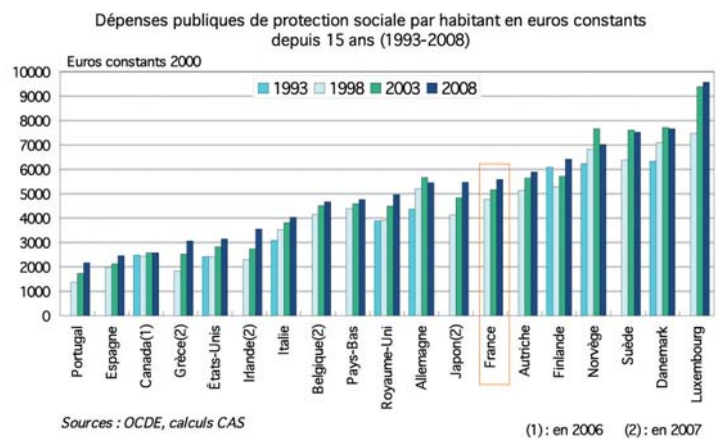
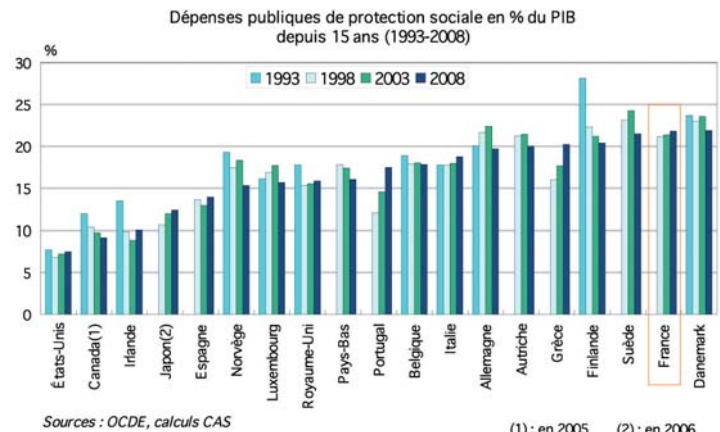
La France se situe effectivement parmi les pays les plus socialement actifs, au même titre que les pays du Nord et, dans une moindre mesure, que l'Allemagne.

Depuis 15 ans, la tendance est néanmoins à une sensible diminution dans la plupart des pays de l'OCDE, à quelques exceptions près (Portugal, Italie, Japon).

Avec une dépense sociale d'environ 6 000 euros par habitant, la France se situe dans la moyenne européenne mais s'éloigne fortement de pays du Nord dont elle était pourtant très proche en termes de PIB consacré aux dépenses publiques de protection sociale. Rapportée par habitant en euros constants, l'hétérogénéité apparaît beaucoup plus marquée entre les pays de l'OCDE puisque les dépenses publiques de protection sociale par habitant en euros constants varient d'environ 2 500 euros pour des pays comme le Portugal, l'Espagne voire le Canada à 7 500 euros pour la Suède et le Danemark ou encore à plus de 9 000 euros au Luxembourg.

La prise en compte des dépenses privées de protections sociale modifie sensiblement le classement des pays de l'OCDE mais nivelle légèrement l'hétérogénéité constatée à partir de l'étude des simples dépenses publiques de protection sociale, la France se situant désormais en première position avec plus de 30 % de son PIB consacré aux dépenses de protection sociale assurées à 70 % par des dépenses publiques et à 30 % par des dépenses privées. L'importance du financement privé apparaît d'ailleurs fortement marquée en Belgique et aux Pays-Bas avec plus de 12 % du PIB mais particulièrement faible au Luxembourg notamment avec un peu plus de 3 %.

En dehors de ces cas extrêmes, le financement privé représente généralement 30 % du financement des dépenses de protection sociale.



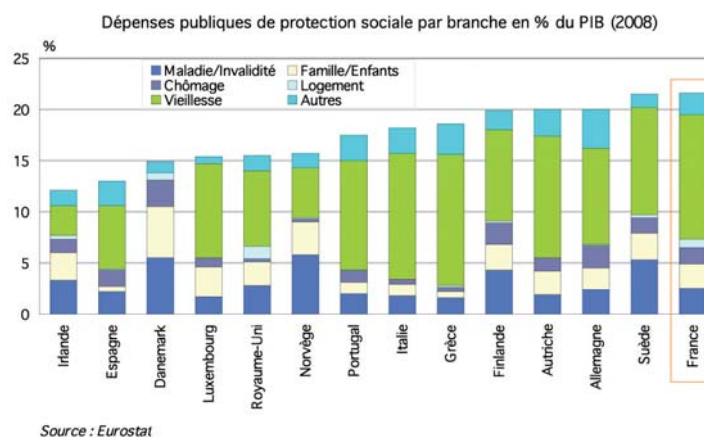


**Rappel :** Les statistiques de la protection sociale par branche sont données par Eurostat. Par conséquent, les États-Unis, le Canada et le Japon ne sont pas pris en compte dans le classement, faute de données. Par ailleurs, les données ne sont pas disponibles pour la Belgique et les Pays-Bas. En outre, la rubrique “Autres” comprend la survie, l'exclusion sociale ainsi que toutes les autres prestations sociales non classées ailleurs. Par ailleurs sont prises en compte ici des données Eurostat, contrairement aux analyses précédentes qui s'appuyaient sur des données OCDE, ce qui peut expliquer certaines différences dans le classement des pays de l'OCDE.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, **les dépenses publiques de maladie/invalidité et vieillesse représentent plus de 70 % des dépenses sociales.**

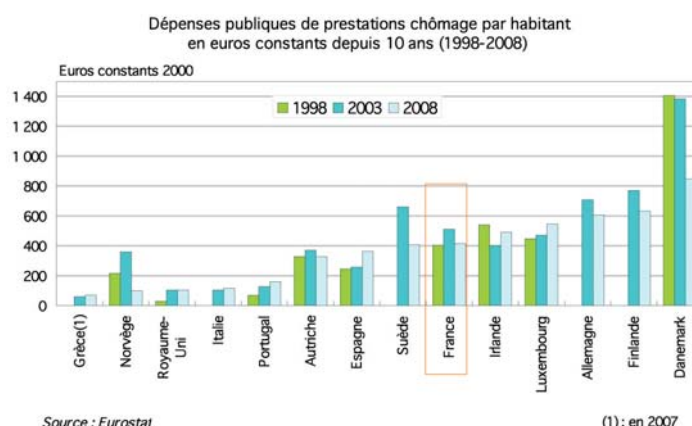
Le Danemark et l'Irlande se distinguent par le niveau très faible des dépenses publiques dans la branche vieillesse. Le Danemark est en revanche le seul pays qui consacre plus de 5 % de son PIB aux dépenses publiques de famille/enfants alors que la moyenne des pays de l'OCDE est d'un peu plus de 2 %.

De la même façon, le Royaume-Uni est le seul pays qui consacre plus de 1 % de son PIB aux dépenses publiques de logement alors que la moyenne des pays de l'OCDE est d'un peu plus de 0,3 %.



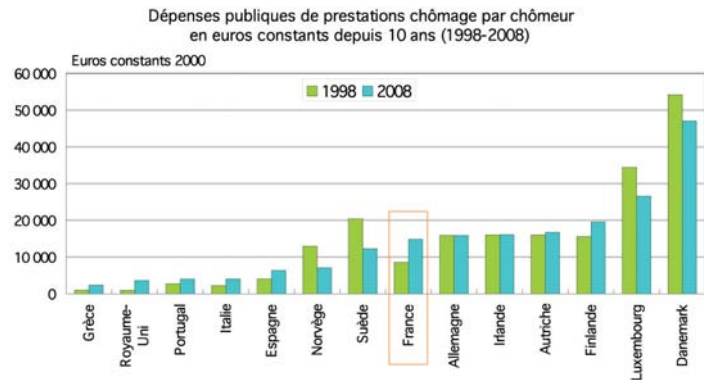
**Concernant plus précisément les dépenses publiques de la branche chômage, rapportées au nombre d'habitants, les dépenses publiques de prestations chômage oscillent entre 400 et 600 euros par habitant dans la plupart des pays de l'OCDE.** Un certain nombre de pays présentent toutefois un niveau de prestation chômage particulièrement faible comme la Grèce, la Norvège, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore le Portugal. Le Danemark se distingue à nouveau avec plus de 800 euros de prestations chômage par habitant, soit deux fois plus que la France qui consacre un peu plus de 400 euros par habitant en prestations chômage.

Depuis dix ans, la tendance est clairement à la hausse avec un accroissement relativement marqué au début des années 2000 et un recul ensuite dans la plupart des pays de l'OCDE.





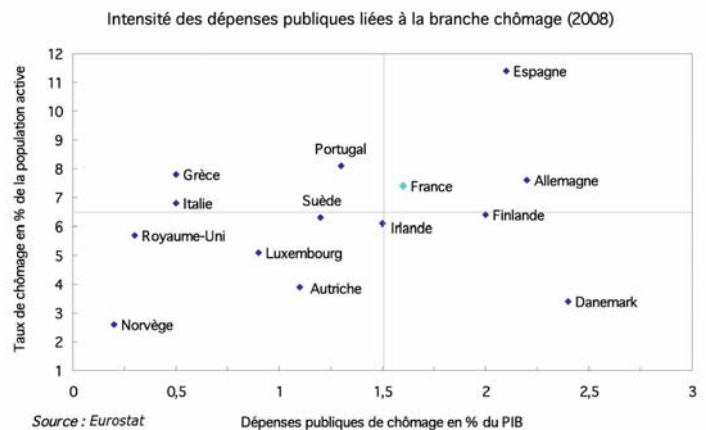
**Rapportées à présent au nombre de chômeurs**, les dépenses publiques de prestations chômage par chômeur sont les plus élevées au Danemark avec 47 000 euros contre 2 400 euros en Grèce ; **la France consacrant près de 15 000 euros par chômeur en prestations chômage**. En dix ans, la France a presque doublé ses dépenses de prestation chômage par chômeur puisqu'elle ne consacrait qu'un peu plus de 8 000 euros par chômeur en 1998. Cette évolution à la hausse est également importante dans un certain nombre de pays de l'OCDE comme le Royaume-Uni, l'Italie et la Grèce. Seuls le Danemark, le Luxembourg, la Norvège et la Suède ont diminué leurs dépenses publiques de prestations chômage par chômeur.



Source : Eurostat, calculs CAS



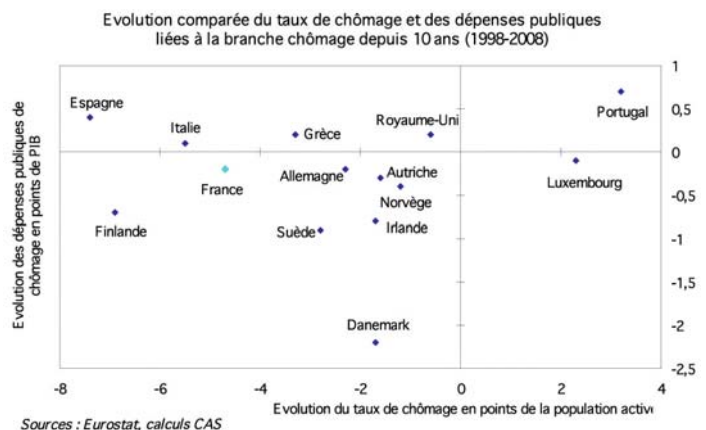
**L'analyse du niveau des dépenses publiques de la branche chômage à la lumière du taux de chômage** révèle des situations relativement atypiques puisqu'il existe des pays qui présentent un taux de chômage relativement élevé mais un niveau de dépenses publiques de la branche chômage relativement faible (comme le Portugal ou encore l'Italie) et des pays qui présentent un taux de chômage relativement faible et pourtant un niveau de dépenses publiques de la branche chômage relativement élevé (comme le Danemark).



Source : Eurostat

La France qui affiche un taux de chômage relativement élevé, près de 8 % de la population active, présente également un niveau relativement élevé des dépenses publiques consacrées à la branche chômage avec 1,6 % du PIB.

Depuis dix ans, les pays de l'OCDE qui ont vu leurs dépenses publiques de chômage diminuer sont aussi ceux où le taux de chômage a également reculé.



Sources : Eurostat, calculs CAS





## Annexes

► Economie - Finances

### **ANNEXE 1 :**

Politiques d'emploi public  
dans quelques pays développés

### **ANNEXE 2 :**

Précisions méthodologiques





# Politiques d'emploi public dans quelques pays développés

## ► PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

- ▶ **Canada** : depuis 1990, réduction des effectifs, programmes d'incitation au départ, recours aux agents temporaires, réembauche au niveau fédéral. Depuis 1997, gel des salaires, transferts de compétences aux échelons provinciaux et locaux, baisse des subventions et transferts financiers, NTIC, création de sociétés d'État, privatisations.
- ▶ **États-Unis** : pas de stratégie fédérale de réduction ni de transfert des effectifs du secteur public, légère augmentation de l'emploi public au niveau des États fédérés et au niveau local. À partir de 2008, situation critique de la couverture des dépenses du secteur public (aux trois niveaux), recours aux agences pour une flexibilité du recrutement et des dépenses (dépenses incompressibles de retraite et de santé), prolongation de deux ans de l'âge de la retraite à taux plein (67 ans).
- ▶ **Pays-Bas** : création de nombreux organismes publics autonomes (droit public et droit privé) et d'agences (droit public), réduction des charges administratives et du nombre de fonctionnaires dans le secteur public central avec mesures d'accompagnement à la reconversion et revalorisation des salaires. Depuis 2007, suspension des privatisations, départs à la retraite non remplacés, début de réembauche.
- ▶ **Royaume-Uni** : création d'agences mais subordonnées aux ministères, réduction de l'emploi dans les entreprises publiques, redéploiement sectoriel. À partir de 2000, réembauche dans les secteurs santé, éducation et sécurité intérieure, contrat de droit commun pour les salariés du secteur public, désengagement de l'État dans le financement des retraites.
- ▶ **Suède** : secteur public important (35 % de la population active), forte proportion de l'emploi public dans les collectivités locales, progression des effectifs de l'État depuis 2000 mais baisse dans le secteur Défense (baisse artificielle par changement de statut des entreprises publiques), importance numérique et poids politique des agences et des organismes publics (98 % des agents publics, concentration des compétences et de l'expertise), alignement des droits et obligations sur ceux du secteur privé par des conventions collectives, disparition des concours d'entrée, des notions de stabilité de l'emploi et de corps de la Fonction publique, gestion des nombreux départs à la retraite à partir de 2008.

## ➤ L'EMPLOI PUBLIC AU CANADA

Source : Mission économique

**Caractéristiques : depuis 1990, réduction des effectifs, programmes d'incitation au départ, recours aux agents temporaires, réembauche au niveau fédéral. Depuis 1997, gel des salaires, transferts des compétences aux échelons provinciaux et locaux, baisse des subventions et transferts financiers, NTIC, création de sociétés d'État, privatisations.**

### Organisation du secteur public

Organisation administrative influencée par le système politique du fédéralisme canadien avec gouvernements provinciaux distincts

- **Administration publique** : 3 paliers de gouvernement

Gouvernement fédéral : ministères, agences dites « organismes de service » (organismes de services, organismes de service spéciaux, organismes de service ministériels), établissements publics ; fonctions d'administration générale et régimes de retraite

Provinces et Territoires (provincial) : gouvernement, parlement... ; fonctions d'administration générale, retraite, universités et collèges, formation professionnelle et écoles de métiers, institutions de services de santé et services sociaux

Municipalités (local) : administration générale, conseils scolaires

Entités particulières

Régime de pensions (Canada), de rentes (Québec)

Administrations des Premières Nations et groupes autochtones

- **Entreprises publiques** fédérales, provinciales ou territoriales, locales : sociétés d'État (mères ou filiales en propriété exclusive, sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts (régie partagée, sociétés assujetties à la loi sur la faillite et l'insolvabilité, organismes internationaux...), agents du Parlement (Bureau du Vérificateur général...)

### Historique des réformes

- 1963 : politique de réaménagement des effectifs (gel des recrutements)
- Décennie 1970 : déficits des budgets fédéraux pendant 20 ans (28 Mds CAD en 1989-1990)
- **Fin des années 1980 et décennie 1990 : resserrement drastique de l'appareil gouvernemental et réduction massive de l'emploi public fédéral** [1986 : rapport Nielsen (vice-premier ministre) ; 1993 : loi sur la compression des dépenses publiques), rapport *Repenser le rôle de l'État* avec examen systématique de tous les programmes et services fédéraux ; 1994 : *Revue des programmes* (Jean Chrétien)
- Réduction de la taille de la Fonction publique (- 15 000 personnes par an sur 1985-1990, - 15 % par an sur 4 ans à partir de 1995)
- Réduction des budgets ministériels (- 20 % à - 50 %, restructuration avec passage de 32 à 20 ministères autour de grands axes (Industrie, Défense, Environnement, Santé, Citoyenneté et immigration, Travaux publics et Services gouvernementaux...)
- Mesures d'encouragement de départ de la Fonction publique (*Plan de départ anticipé*, PDA), de retraite anticipée (*Plan d'encouragement à la retraite anticipée*, PERA), *de transition (cadres de direction), de réaménagement ou de réduction des effectifs*
- Réduction de l'effectif de la Défense (- 22 % en 6 ans 1991-1997 ; personnel militaire : - 24 000 en 8 ans 1991-1999 ; personnel civil : - 16 000 en 5 ans 1994-1999)

- Gel des salaires et de la négociation collective (pendant 6 ans à partir de 1991)
- Cession de la gestion d'infrastructures et d'installations (aéroports...)
- Diminution des subventions (- 30 % à l'industrie laitière en 2 ans, - 60 % aux entreprises en 3 ans)
- Restructuration des programmes (fusions, regroupements, commercialisations)
- Baisse des transferts financiers du fédéral aux provinces
- Transferts de responsabilités entre le fédéral, les provinces, les municipalités, les « agences » (sociétés d'État mères ou filiales en propriété exclusive...), le secteur privé (privatisation de certaines activités)
- 1997 : *La Relève* (programmes de réembauche dans la Fonction publique)
- 2007 : *nouvelle Revue des programmes* (Stephen Harper) sur 4 ans pour accroître l'efficacité des dépenses publiques et la responsabilisation des hauts fonctionnaires sur la gestion de l'administration

### Effets de la réforme

- Budget fédéral en équilibre depuis 1997 (taux de croissance annuel : + 2,6 % ; taux de chômage : + 5,9 % en 1997)
- Dette nette fédérale : 32,3 % du PIB en 2007 (68,4 % en 1994)
- Augmentation des dépenses (+ 84,5 % soit 2 fois plus que les dépenses fédérales) et de l'endettement des provinces et des territoires en 15 ans (20 % du PIB en 2006 contre 13 % en 1986)
- Conséquences sur l'emploi public fédéral : pénurie de main-d'œuvre, manque d'attractivité, départs massifs à la retraite d'ici à 2012
- Réembauche aux niveaux fédéral et local

## Modalités de gestion des dépenses publiques et des fonctions collectives (Canada)

### Effectifs et dépenses des administrations publiques

NB : Les services d'administration générale ne correspondent pas aux Services généraux d'administration, ils concernent la santé, les services sociaux, l'éducation et la formation professionnelle

#### • Emploi

- ▶ Niveau : en 1990, 3 millions d'agents dans le secteur public. À partir de 2000, hausse de l'emploi public dans les institutions gouvernementales et les entreprises publiques locales, soit 2,8 millions de salariés en 2000 et 3,2 millions en 2007. Emploi public fédéral et provincial fortement réduit (surtout dans les professions techniques et les services généraux d'administration), emploi public local renforcé
- ▶ Taux d'administration total : 96,5 en 1991 et 84,2 en 2005 (fédéral : 14,8 et 11,5 ; territorial : 50 et 43,8 ; local : 31,7 et 28,9)
- ▶ Part dans l'emploi total : 21 % en 1991, 17,4 % en 2005

#### • Dépenses salariales

Baisse légère de 1991 à 2005 aux niveaux fédéral, provincial, local (réduction d'effectifs, nouveaux salariés) mais plus de la moitié des dépenses salariales pour l'administration locale en 2005

#### • Fonctions

- ▶ Enseignement et santé de compétence provinciale
- ▶ Santé et services sociaux en augmentation : 37,9 % des dépenses provinciales et locales, 42,7 % en 2005, compression puis hausse constante depuis 2000

- ▶ Défense : effectif inférieur à 90 000 hommes en 2007
- ▶ Sécurité intérieure : compression – 3,6 % entre 1991 et 1998, puis augmentation jusqu'en 2007 de 6,7 % (avec progression 2 fois plus importante du nombre d'employés civils), 195 policiers pour 100 000 habitants en 2007 contre 206 en 1975

#### • Transferts d'effectifs

Pas de transferts massifs, sauf 9 800 agents pour la nouvelle *Agence des services frontaliers du Canada* et 22 300 agents pour la fusion des ministères Développement social et Ressources humaines

#### • Flux : *Revue des programmes 1994-1999 et nouvelle Revue des Programmes en 2007*

- ▶ Réduction nette de - 15,5 % de l'effectif total public fédéral (ministères, agences et sociétés d'État), de - 21,7 % pour les agences et de - 22 % pour les sociétés d'État
- ▶ Taux de mouvement : entre 40 % et 76 % selon les entités publiques et les groupes professionnels (techniciens, encadrement)
- ▶ Taux de départ à la retraite : 3,3 % en 2007 (*baby-boomers*)

### Agences

*NB* : problème de définition et de statistiques

Informations ponctuelles sur différents types d'agences (organismes constitués par une loi, autres organismes, établissements publics, organismes de services comme l'Agence de la Fonction publique, l'Agence canadienne des services frontaliers du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence de Revenu du Canada, l'Agence Parcs Canada, etc.)

### Entreprises publiques

- 1990-1997 : baisse des effectifs des entreprises publiques de 29 % (365 000 à 259 000 employés)
- 2007 : effectifs en hausse (262 000 employés)

### Sociétés d'État

- 1995-2000 : baisse des effectifs des sociétés d'État mères de 10 % (77 614 à 70 395) surtout par changement de statut (régie partagée)

### Externalisation partenariat public-privé (PPP)

- Depuis 1988, partenariat public-privé (PPP) pour les investissements fédéraux dans les secteurs transports, communications et énergie
- En 2007 : *Plan Chantiers Canada* de 33 Mds CAD sur 7 ans pour les infrastructures publiques modernes, création d'un *Bureau des partenariats public-privé* (PPP Canada Inc.) doté de 25 millions CAD sur 5 ans et d'un *Fonds* de 1,257 Mds CAD pour les projets PPP novateurs

### Externalisation intérim

*NB* : problème de définition des agents temporaires

- *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* modifiée en 1993 pour recourir à des agents temporaires : 8 973 personnes en 1995-1996 et 17 304 en 2001-2002, d'abord dans les services d'exploitation puis dans les services administratifs, services extérieurs, scientifiques et techniques ; diminution dans les fonctions de soutien administratif
- 2005 : 41 % des temporaires sont devenus fonctionnaires à durée déterminée ou indéterminée

### Externalisation sous-traitance

Pas d'informations



## Privatisation

En 1983 : 26 % des immobilisations nettes canadiennes (12 Mds CAD) dans les sociétés d'État fédérales et provinciales (énergie, communications, transports)

- ▶ Réduire les déficits publics et passer au secteur privé les secteurs publics dont le retard avait été rattrapé
- ▶ "Commercialiser" : par privatisation (30 sociétés d'État privatisées entre 1985 et 2004) et par création d'administrations sans but lucratif pour gérer et exploiter les biens donnés à bail

## Nouvelles technologies

- 1994 : *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des TIC* pour augmenter l'efficacité et réduire les effectifs (surtout administratifs)
- 1999 : *Gouvernement en direct*
- 2002 : taux d'adoption des NTIC de 82 % dans secteur public (42 % dans secteur privé)
- Fin 2005 : 130 services administratifs en ligne
- 1983-2007 : baisse des effectifs par groupes professionnels suite au recours aux nouvelles technologies sur 25 ans
- 5 fois plus d'informaticiens, 3 fois plus d'économistes, 1,5 fois moins de commis et presque plus de secrétaires

## Licenciements

Peu : 14 708 agents mis en disponibilité entre 1993 et 1999 (effet des programmes retraite, mise en disponibilité progressive)

## Départs à la retraite et retraites anticipées

Pour le secteur public fédéral

- ▶ Depuis 2000, le taux d'attrition naturelle augmente, + 3 %
- ▶ Nombre de personnes concernées par les programmes de retraite anticipée : sur 4 ans (1995-1996 et 1998-1999) 60 194 personnes (dont près des deux tiers par le PERA et le PDA). Taux de départ : 9 % en 1997, chute en 1999-2000, 2 % en 2007
- ▶ Coût réel sur 1995-1999 : 4,2 Mds CAD (2,3 Mds prévus), soit un coût moyen de 70 000 CAD/pers. comparés aux économies salariales annuelles permanentes de 3 Mds CAD
- ▶ Pour la Fonction publique seule, coût réel sur 1995-1999 : 3,27 Mds CAD comparés aux économies salariales annuelles permanentes de 2,24 Mds CAD. Échanges de postes entre les employés et départs à la retraite pour des employés plus jeunes que l'âge prévu (problème de l'exemption de réduction de pension ?) soit 45 % d'employés de moins de 45 ans
- ▶ Période de récupération : 16,7 mois (temps prévu 12 mois) pour récupérer les coûts totaux des programmes d'encouragement par des économies salariales annuelles permanentes de 3 Mds CAD
- ▶ Économies salariales totales (en fonction du taux d'attrition et des programmes de départs à la retraite) : 8,4 Mds CAD
- ▶ Conséquences (prévision en 2007) : vieillissement de la Fonction publique fédérale, baisse de moral et de motivation, perte de compétences et d'attractivité de la Fonction publique, très forte diminution des effectifs des cadres supérieurs avec 70 % admissibles à la retraite. "Déficit de toute une génération de futurs gestionnaires formés et expérimentés" d'ici à 2012. Réembauche massive de 12 000 à 15 000 agents par an depuis 2000 (santé, sécurité...). Difficultés de renouvellement de la Fonction publique malgré le programme de la Relève en 1997

## ➤ L'EMPLOI PUBLIC AUX ÉTATS-UNIS

Source : Mission économique

Caractéristiques : pas de stratégie fédérale de réduction ni de transfert des effectifs du secteur public, légère augmentation de l'emploi public au niveau des États fédérés et au niveau local, à partir de 2008 situation critique de la couverture des dépenses du secteur public (aux trois niveaux), recours aux agences pour la flexibilité du recrutement et des dépenses (dépenses incompressibles de retraite et de santé, prolongation de 2 ans de l'âge de la retraite à taux plein (67 ans).

### Organisation du secteur public

---

- Décentralisation forte avec trois niveaux :
  - ▶ Niveau fédéral, 15 ministères (défense, affaires étrangères...), 64 agences indépendantes et entreprises publiques, 75 bureaux et comités
  - ▶ Niveau des États fédérés, 50 États
  - ▶ Niveau local, 39 000 Comtés *General local purpose governments* et 44 000 Municipalités *Special purpose local governments*
- Multitude d'entités publiques (entreprises publiques, agences gouvernementales indépendantes, agences locales, bureaux, comités, sous-comités...) réparties entre l'exécutif, le législatif (10) et le judiciaire (10)
- Situation particulière pour chaque État

### Historique des réformes

---

- 10<sup>e</sup> amendement de la Constitution : tous les pouvoirs non explicitement transférés sont à la charge des États fédérés (école, infrastructure, santé, justice,...) avec budgets et ressources propres
- Budget fédéral issu d'un compromis entre Administration et Congrès
  - ▶ Fin 1990 : budget équilibré par rationalisation des dépenses et règle du *PAYGO* (1991-1998 *Budget Enforcement Act et Omnibus Budget Reconciliation Act, Balanced Budget Act*)
  - ▶ Flexibilité budgétaire selon l'urgence des dépenses : dépenses discrétionnaires (un tiers) et dépenses obligatoires *Entitlement programs* (deux tiers avec *Social Security, Medicare et Medicaid*)
  - ▶ Le poste des dépenses d'emploi public (aux niveaux fédéral et des États) n'est pas une variable clé d'ajustement du déficit public

### Effets des réformes

---

Pas d'informations

## Modalités de gestion des dépenses publiques et des fonctions collectives (États-Unis)

### Effectifs et dépenses du secteur public

#### • Emploi (personnel civil) en 2006

Fédéral (législatif, judiciaire, exécutif, agences indépendantes) : 2,7 millions employés (3,1 millions en 1990) soit 2,4 M ETP (millions équivalent temps plein)

États : 5,1 M employés soit 4,2 M ETP

Local : 12 M ETP

Entreprises publiques : 19 000 employés AMTRAK

#### • Dépenses salariales en 2006

Fédéral 170 Mds \$ (8 % des dépenses publiques)

États 200 Mds \$ (16,7 % des dépenses publiques)

Local 500 Mds \$ (50 % des dépenses publiques)

#### • Fonctions

##### ▶ Répartition budgétaire par fonction au niveau fédéral en 2007

- Social Security : 626 milliards \$ (21,5 %)
- Medicare et Medicaid HHS : 556 milliards \$ (19,1 %)
- Autres HHS : 111 milliards \$ (3,8 %)
- Défense : 665 milliards \$ (22,8 %)
- Autres entités (éducation, ...) : 713 milliards \$ (24,6 %)
- Intérêts de la dette : 239 milliards \$ (8,2 %)

Projections GAO d'ici à 2080, le modèle fiscal des recettes est non soutenable sans des réformes budgétaires aux niveaux fédéral et local

##### ▶ Effectifs 2006 par grandes fonctions

###### *Éducation*

Fédéral 9 900 employés soit 10 418 ETP, 768 M \$

États 2,4 M employés soit 1,6 M ETP, 80 Mds \$

Local 6,8 M ETP, 280 Mds \$

###### *Santé*

Fédéral 297 000 employés soit 273 000 ETP, 21 Mds \$

États 610 000 employés soit 580 000 ETP, 25 Mds \$

Local 800 000 ETP, 36 Mds \$

###### *Défense*

Fédéral 698 000 employés soit 674 000 ETP, 31 Mds \$

###### *Sécurité intérieure*

Fédéral 330 000 employés soit 290 000 ETP, 20 Mds \$

États 106 000 employés soit 104 000 ETP, 6 Mds \$

Local 800 000 ETP, 44 Mds \$

#### • Transferts

- ▶ pas de stratégie claire de transferts d'effectifs du fédéral vers le local
- ▶ en revanche, transferts de crédits du Fédéral vers les États pour aider au financement de leurs propres programmes (dont les *entitlement programs* pour lesquels le montant des bourses est évalué selon le PIB par habitant : 135 Mds \$ en 1990, 444 Mds \$ en 2007, les deux tiers pour des prestations sociales et de santé)

#### • Flux (voir données US Census Bureau et OMB)

### Entreprises publiques

---

Différents types d'entreprises publiques, semi-publiques...

### Agences

---

Multitude d'agences aux trois niveaux de gouvernement et dans les branches législative, exécutive, judiciaire

Agences gouvernementales : 94 500 employés (99 900 en 1990)

### Externalisation PPP

---

- Pas de chiffrage mais processus très répandu (circulaire A-7615 pour les agences fédérales, règles de mise en concurrence et de comparaison des coûts) pour une plus grande flexibilité et pas forcément pour un moindre coût.
- Surtout dans le secteur des transports et des infrastructures, et dans les services municipaux (23 sur 65)
- Évolution vers les structures de financements conjoints (plus que vers la privatisation) avec tutelle publique sur le modèle français

### Externalisation intérim

---

Pas de chiffrage, recours au temporaire pour l'emploi de consultants ou de techniciens

### Externalisation sous-traitance

---

Pas d'informations

### Privatisation

---

Pas de chiffrage, continuum de structures à cheval entre le secteur privé et le secteur public plutôt que des privatisations

### Internet

---

*E-government Initiative* (24 programmes) depuis 2003 présenté au Congrès : gain de 508 M \$ estimé en 2006

### Licenciements

---

- Très rares licenciements de fonctionnaires, indemnités prévues selon l'employé mais limitées à 12 mois
- Système de compensations pour la gestion des effectifs fédéraux en fonction des besoins du gouvernement fédéral et Handbook des dispositifs de recrutement permettant d'avoir une plus grande flexibilité

### Départs à la retraite et retraites anticipées

---

- Plus de 2 000 systèmes de retraite, *Federal Employees Retirement System (FERS)* pour les employés fédéraux créé en 1987 (64 Mds \$ en 1990, 140 Mds \$ estimation 2007 militaires inclus)
- Âge de départ à taux plein prolongé (65 à 67 ans)
- Pas de dispositifs de retraite anticipée

## ➤ L'EMPLOI PUBLIC AUX PAYS-BAS

Source : Mission économique

Caractéristiques : création de nombreux organismes publics autonomes (droit public et droit privé) et d'agences (droit public), réduction des charges administratives et du nombre de fonctionnaires dans le secteur public central avec des mesures d'accompagnement à la reconversion et revalorisation des salaires, 2007 suspension des privatisations, départs à la retraite non remplacés, début de réembauche.

### Organisation du secteur public

- Secteur public au sens large : ministères (noyau de conception des politiques publiques), agences (déconcentration), *Zelfstanding bestuursorgaan* (ZBO) et "g en g" (délégation de service public au secteur privé pour les "g en g" et les ZBO de droit privé)
- Secteurs :
  - ▶ Secteur public central *Rijk*
  - ▶ Secteur public local : municipalités, provinces, syndicat des Eaux
  - ▶ Secteur public de l'éducation et des sciences : primaire, secondaire, universités, recherche, CHU, formation professionnelle moyenne et supérieure
  - ▶ Secteur public de la sécurité : défense, police
  - ▶ Pouvoir judiciaire

### Historique des réformes

- 1980 : croissance accélérée des organismes publics autonomes ZBO de droit public (faisant partie de l'État ou indépendants de l'État) et ZBO de droit privé avec mission d'exécution d'un service public mais problème de contrôle politique de l'action publique
- mi-1980 : réforme comptable (comptabilité de trésorerie avec autorisations et engagements des dépenses) des règles de gestion financière
- 1990 : grande opération d'efficacité *Grote Efficiency Operatie*, réduction forte des effectifs, évaluation systématique des politiques publiques et de leurs performances
- 1994-1995 : stagnation des ZBO (rapport critique de la Cour des comptes) et création des agences *Batenlastendiensten* faisant partie intégrante du ministère (responsabilité ministérielle) mais avec des règles de gestion spécifiques (gestion économique du service public) axées sur les résultats, la performance, la gestion des ressources humaines, la comptabilité d'entreprise (calcul des prix de revient des produits ou des services fournis)
- 2003-2006 : plans de réduction des charges administratives, *Better regulation*, et du nombre de fonctionnaires surtout dans le secteur public central
- Rapport *Devenir autonome de façon responsable* : la mission est-elle d'intérêt public ? relève-t-elle de l'administration ? si oui, peut-elle être confiée à des niveaux inférieurs ? est-il nécessaire de limiter la responsabilité ministérielle ou de la transférer (alors ZBO) ? si non, y a-t-il des raisons de transférer les compétences ministérielles en matière de gestion et de contrôle (alors agences) ?
- Loi-cadre pour les ZBO, en vigueur au 1<sup>er</sup> février 2007
- Février 2007 : suspension du programme de privatisation des entreprises publiques pour un objectif "public, à moins que"

- Septembre 2007 : plan d'action Amélioration de l'État central *Vernieuwing Rijksdienst* (État bon employeur)  
Réduction des effectifs dans les fonctions-services politiques, soutien, inspection, exécution  
Phasage des réductions ETP sur 3 ans avec Organisation pour la mobilité des fonctionnaires *Mobiliteitorganisatie* mais aussi campagne "Travailler auprès de l'État central" pour réembaucher de jeunes diplômés
- PLF 2008 "Gestion publique au service des citoyens et des professionnels"

### Effets des réformes

La Loi sur la Comptabilité publique fixe le régime de responsabilité et les procédures de mise en œuvre de la responsabilité

Pas d'informations

## Modalités de gestion des dépenses publiques et des fonctions collectives (Pays-Bas)

### Effectifs et dépenses du secteur public

#### • Emplois

Plan de réduction des effectifs du secteur public central (ministères + agences + 30 ZBO) : 174 966 ETP au 31/12/2006, - 12 800 ETP 2008-2011 soit 3 200 ETP par an (1 600 en 2008, 3 200 en 2009, 6 400 en 2010)

#### • Flux

- ▶ Pas de données sur les transferts du central vers le local et vers les agences ; 2005 : 10 270 personnes sorties du secteur public central dont 60 % pour des départs à la retraite

### Entreprises publiques

- 1980 : croissance des ZBO ; 1995 : stagnation ; 2007 : loi-cadre pour les ZBO de droit public
- 2007 : 430 ZBO dont 50 % sous la loi-cadre de 2007
  - ▶ pas de mesure globale d'effectifs des ZBO
  - ▶ trois types d'organismes autonomes publics (selon les responsabilités, les compétences et les modes de gestion)
  - ▶ ZBO de droit public, faisant partie de l'État (55 en 2001)
  - ▶ ZBO de droit public, indépendant de l'État (77 en 2001)
  - ▶ ZBO de droit privé (207 en 2001)
- La loi-cadre établit la cohérence des politiques et la responsabilité ministérielle ; le budget des ZBO est financé en partie ou en totalité par dotation du ministère de rattachement mais aussi par des ressources propres avec contrôle de ces ressources par le ministère concerné (redevances, tarifs, primes...)

### Agences

- Agences au sens restreint des *Baten-lastendiensten* (sans les ZBO) : l'agence fait partie du ministère (pas de personnalité juridique distincte de l'État et pas de relation directe avec le Parlement) et dispose d'un budget doté par le ministère. Pour les agences créées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le budget doit être théoriquement alimenté par les produits et les services vendus par l'agence
- Autonomie interne et non externe des agences (responsabilité ministérielle, contrairement aux agences suédoises)

- Évaluation de leurs performances, rendues publiques si insuffisantes
- Poids budgétaire des agences à analyser selon le critère retenu – effectifs ou niveau de dépenses (uniquement de fonctionnement, car les dépenses d'investissement de programmes relèvent des ministères sectoriels concernés)
  - ▶ 2001 : 23 agences rattachées à l'administration centrale
  - ▶ 2007 : 40 agences, 65 000 ETP
  - ▶ Effectifs : pas de mesure globale, une partie du personnel est comptée dans l'effectif de l'État central

#### Externalisation PPP

---

2008 : 16 PPP (infrastructure, BTP...)

#### Externalisation intérim

---

Pas d'informations

#### Externalisation sous-traitance

---

2006 : coût de l'externalisation de 13 ministères évalué à 2,6 Mds euros (conseil, intérim, TIC, études, personnel temporaire)

#### Privatisation

---

2001-2006 : 16 entreprises publiques privatisées

#### Internet

---

Pas d'informations

#### Licenciements

---

Accord entre Association néerlandaise des municipalités (VNG) et syndicats pour licencier les fonctionnaires municipaux (200 000 employés par VNG) et réduire le montant et la durée des indemnités. Le coût moyen de licenciement d'un fonctionnaire municipal est estimé à 30 000 euros (deux fois plus que dans le privé)

#### Départs à la retraite et retraites anticipées

---

Pas d'informations

## ➤ L'EMPLOI PUBLIC AU ROYAUME-UNI

Source : Mission économique

**Caractéristiques : création d'agences mais subordonnées aux ministères, réduction de l'emploi dans les entreprises publiques, redéploiement sectoriel, à partir de 2000 réembauches dans les secteurs santé, éducation et sécurité intérieure, contrat de droit commun pour les salariés du secteur public, désengagement de l'État dans le financement des retraites.**

### Organisation du secteur public

- Ministères, agences gouvernementales, organismes publics indépendants (NDPB), collectivités locales : contrat de droit commun pour les salariés du secteur public, recrutement sur entretien (qualification et expertise professionnelle), pas de concours, contrat de 5 ans avec *Dismiss at will* et *Civil Service Management Code*
- Secteur public central avec fonctionnaires *Civil servants* pour définir les politiques publiques (ministères, agences, entités régionales)
- Services publics locaux avec *Public sector employment* pour mettre en œuvre les politiques publiques (collectivités locales, éducation, santé, forces armées, police, pompiers)
- Entreprises publiques (statut de droit public, gestion de service public, propriété publique, salariés de droit privé) : *On vote* sur crédits budgétaires, *Trading Funds* (TF) services vendus à des clients, *Government Owned Companies* (GOC) actives et responsabilité du ressort de l'État mais gestion confiée à un prestataire par contrat de 3-5 ans

### Historique des réformes

- 1988 *Next Steps : executive agencies*, agences gouvernementales administratives d'exécution et de gestion comme sous-divisions des ministères ayant un contrat et un budget avec le ministère de tutelle (sur 3 ans et avec globalisation des crédits), pas de personnalité juridique propre, responsabilité des agences devant le Parlement (comme en Suède) ; services déconcentrés dans 9 régions et agences décentralisées depuis 1997 en Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord
- Diminution sur le long terme du nombre d'emplois dans le secteur public et ralentissement de l'évolution de la masse salariale
- 2004 *rapport Gherson* : prévision d'ici à 2010 de 53 000 emplois publics concernés par le licenciement et de 33 000 par le redéploiement, coût estimé en février 2008 à 450 millions de livres

### Modalités de gestion des dépenses publiques et des fonctions collectives (Royaume-Uni)

#### Effectifs et dépenses du secteur public

- **Emploi**
  - ▶ 2007 : 5,7 millions d'emplois dans le secteur public, soit 20 % de la population active
  - ▶ 540 000 fonctionnaires *stricto sensu* (administration centrale, agences et représentations régionales)
  - ▶ 1991-1998 : - 815 000 effectifs dans le secteur public, surtout dans les entreprises publiques
  - ▶ 1998-2005 : + 702 000 effectifs dans le secteur public dont la moitié dans le secteur public central
- **Dépenses salariales**
  - ▶ 1991-1998 : - 1,2 % d'évolution annuelle réelle de la masse salariale (inflation moyenne : 3,1 % ; hausse moyenne annuelle des dépenses salariales : 1,9 %)
  - ▶ 1998-2005 : + 5,4 % d'augmentation annuelle réelle de la masse salariale
- **Fonctions**
  - ▶ fort investissement dans la santé, la sécurité intérieure et l'éducation à partir de 1998
  - ▶ sur longue période (1991-2007) : hausse des effectifs en moyenne par an de + 1,4 % (+ 2,9 % en ETP) dans la santé (sans compter les services sociaux) et la sécurité intérieure (+ 2,7 % en ETP), de + 0,4 % (+ 2,7 % en ETP) dans l'éducation ; baisse des effectifs dans le secteur de la défense de - 2,8 % (- 1,3 % en ETP) en moyenne annuelle



- **Transferts** (données sur FP *stricto sensu* : 540 000 fonctionnaires soit moins de 10 % des emplois publics)  
1996-1997 : transferts les plus nombreux (7 310 agents dont 98 % à l'extérieur de la Fonction publique), mêmes amplitudes en 1993-1994 et 1998-1999

- **Flux**

À partir de 2000, pour la FP *stricto sensu*, entrées supérieures aux sorties (+ 4 200 en 2000, + 6 000 en 2006)

### Entreprises publiques

- 1991 : 569 000 personnes
- 2007 : 335 000 personnes, 29 entreprises publiques

### Agences

- Subordination des agences aux ministères et aux programmes ministériels de performance *Service Delivery Agreements*
- *Business Plan* des agences dans quatre domaines (finances, services rendus, qualité de service, efficacité)
- Rapport annuel et bilan comptable des agences présentés au Parlement après examen de la Cour des comptes
- Hétérogénéité de la taille des agences
- 1991 : 48 agences ; 2006 : 71 agences (2003 : 127 agences soit trois quarts du personnel de la Fonction publique - *Source* : IGPDE)

### Externalisation PPP

- 2007 : 60 projets PPP, soit 7,3 Mds de livres
- 1987-2007 : 901 contrats PPI/PPP signés, soit 60 Mds de livres (surtout dans la santé, l'éducation, la défense et les transports)

### Externalisation intérim

- *Short term contracts* de moins d'un an dans le cadre des PPP. Pas d'informations chiffrées

### Externalisation sous-traitance

Pas d'informations

### Privatisation

- 1990-2001 : 29 entreprises publiques avec fortes réductions d'effectifs et 11 agences gouvernementales et locales privatisées

### Internet

- 2005-2007 : sur les 33 000 redéploiements du rapport Gherson, 13 500 postes redéployés sur des activités *front line* avec nouvelles technologies

### Licenciements

Contrat de travail de droit commun : statistiques selon le secteur et non selon le régime de droit public ou privé

- 2007 : 1,5 million de licenciements dans l'ensemble de l'économie, 49 000 dans les secteurs de l'éducation, la santé et l'administration, assimilés au secteur public

### Départs à la retraite et retraites anticipées

- 1<sup>er</sup> pilier (retraite de base d'État par répartition) 65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes et 2<sup>e</sup> pilier (retraite complémentaire des fonds de pension par capitalisation) entre 50 et 65 ans selon le secteur et le grade (55 ans à partir de 2010)
- 1991 : 11 153 départs à la retraite (10 % volontaires) ; 2002 : 6 960 départs à la retraite (dont 22 % volontaires)
- Évolution des dépenses publiques des retraites : + 1,5 % du PIB en 2005, prévisions de + 1,9 % du PIB en 2025 (sans distinguer des modes de départ)

## ➤ L'EMPLOI PUBLIC EN SUÈDE

Source : Mission économique

**Caractéristiques : secteur public important (35 % de la population active), forte proportion de l'emploi public dans les collectivités locales, progression des effectifs de l'État depuis 2000 mais baisse dans le secteur de la Défense (baisse artificielle par changement de statut des entreprises publiques), importance numérique et poids politique des agences et organismes publics (98 % des agents publics, concentration des compétences et de l'expertise), alignement des droits et obligations sur ceux du secteur privé par des conventions collectives, disparition des concours d'entrée, des notions de stabilité de l'emploi et de corps de la Fonction publique, gestion des nombreux départs à la retraite à partir de 2008.**

### Organisation du secteur public

- Modèle suédois (depuis le XVI<sup>e</sup> siècle) avec séparation des fonctions de conception, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques sous forme d'un système d'agences
- Vaste secteur public
  - ▶ État central : 10 ministères et 478 agences et organismes publics en 2007

L'administration gouvernementale définit et contrôle les politiques publiques, les services déconcentrés (exemple : préfectures)

Les agences administratives nationales exécutent

- ▶ Régions (21)
- ▶ Communes (290)
- Décentralisation et politique régionale de délocalisation des agences, notamment vers les régions à fort taux de chômage

### Historique des réformes

- Années 1970 : déficits publics, chômage, inflation, faible productivité
- Deux périodes de réforme de l'État
  - ▶ années 1980 : amélioration de la gestion, notamment par des ajustements internes
  - ▶ années 1990 : nouvelle gestion publique afin d'améliorer la productivité et l'autonomie avec des critères économiques de marché, déréglementation des services publics
- Objectif : garder un État providence généralisé et complet avec comme mission primordiale le **nivellement des disparités**

### Effets des réformes

- L'effectif total du secteur public reste stable depuis 1997 (réduction de fait de 10 000 emplois en 17 ans, entre 1990 et 2007)
- Plus du tiers de la population active dans le secteur public, surtout dans les collectivités locales : en 2006, 1,5 million d'emplois publics (y compris les entreprises publiques et semi-publiques), + 3,7 % depuis 2000, soit 35 % de la population active de 20 à 65 ans ou 25 % dans les emplois locaux

## Modalités de gestion des dépenses publiques et des fonctions collectives (Suède)

### Effectifs et dépenses du secteur public

#### • Emploi

##### ▶ État

Depuis 1990 : - 65 % du nombre d'entités publiques par regroupement sectoriel ou géographique (1 394 entités publiques en 1990) et "déréglementation générale" des services publics

1995-2000 : baisse artificielle de l'emploi dans l'administration centrale de 355 000 en 1990 à 218 000 en 2000 du fait du changement de statut des entreprises publiques au milieu des années 1990 en sociétés anonymes de droit privé et de la séparation de l'Église et de l'État en 2000

2007 : 224 000 employés, + 3 % par rapport à 2000

##### ▶ Collectivités locales

2006 : 1 040 000 employés dont 75 % dans les communes, soit + 7 % par rapport à 2000

Projet de réforme de diminution du nombre de régions de 21 à 10 avec effet probable attendu sur le taux d'administration

#### • Dépenses salariales

▶ Stabilité de la masse salariale en % de PIB : 2,4 % du PIB en 1995, 2,3 % en 2000 et 2,2 % en 2007

▶ Progression des salaires du secteur public en corrélation avec l'évolution du PIB

#### • Fonctions

▶ Défense : baisse réelle des effectifs depuis 1990

▶ Éducation : forte hausse dans l'enseignement supérieur

#### • Flux

▶ Taux de rotation de l'administration centrale faible avec 10 % en 2004

▶ mais forte mobilité des jeunes fonctionnaires (- 34 ans), notamment des hommes

### Entreprises publiques

• 55 entreprises publiques ou semi-publiques

• Depuis 2001, effectifs comptabilisés dans le secteur privé car statut de société anonyme pour la majorité des entreprises publiques (infrastructures) : 200 000 personnes en 2000, 177 000 fin 2006, prévu 113 000 fin 2010 (- 45 %) voire 80 000 personnes si fusion de la Poste suédoise (33 000 employés) avec la Poste danoise pour cotation

### Agences

- Rattachement des agences à un ministère avec lettre de mission annuelle définissant les objectifs
- Relations informelles et non hiérarchiques entre agences et ministères
- Ressources émanant des ministères
- Large autonomie des agences sur leur organisation (recrutement, notation, licenciement, négociations collectives sur les salaires, comptabilité d'exercice, crédits d'exploitation sur comptes rémunérés)
- Règle de non-interférence des ministères dans la mise en œuvre des lois par les agences (Commission des affaires constitutionnelles du Parlement), ministères non responsables de l'application des lois par les agences
- Volonté de transparence de la vie publique devant le citoyen
- Obligation de fournir des informations sur la situation financière, les activités et les résultats à l'ensemble du gouvernement
- Rapport annuel examiné par le Bureau national d'audit et notation financière des agences publiée

### Externalisation PPP

---

- Pas de stratégie et pas de bilan financier officiel de l'externalisation
- Initiatives et autonomie des agences pour mettre en œuvre des projets d'externalisation ou des financements spécifiques mais dans des cadres financiers fixés (services informatiques avec contrats-cadres, autres fonctions support)
- Développement très progressif de PPP (projet *Built Operate Transfert* – BOT - entre Stockholm et aéroport international), et plutôt des concessions attribuées par les autorités régionales

### Externalisation intérim

---

Peu développée, CDD (congé de maternité de plus d'un an)

### Externalisation sous-traitance

---

Pas d'informations

### Privatisation

---

- Deux programmes de privatisation (1992-1995 et 2007-2010) d'entreprises publiques.
- Mise en œuvre d'un programme de privatisation de 6 entreprises publiques importantes d'ici à 2010 avec économie de 150 Mds SEK (16 Mds euros) en 3 ans pour amortir la dette (5 points de PIB)

### Internet

---

- Suède 1<sup>er</sup> rang du *United Nations e-government Survey* (France 9<sup>e</sup> rang)
- Pas de chiffrage sur les effectifs du secteur public
- Estimation d'une économie de 110 M euros par an pour une facturation électronique générale au sein de l'État

### Licenciements

---

- 74 000 personnes licenciées depuis 1990, 2 000 personnes en 2004 (dont un tiers dans l'enseignement supérieur)
- En 2004, sur les personnes licenciées qui ont retrouvé un emploi : 37 % dans les services de l'État, 16 % dans les collectivités locales, 47 % dans le secteur privé

### Départs à la retraite et retraites anticipées

---

- Nouveau système de retraite voté en juin 1998 sans régime spécifique pour le secteur public (le montant des indemnités de retraite est fonction des cotisations versées et non plus du revenu, versement garanti par un taux de cotisation fixe, mix des régimes de cotisations par répartition et par capitalisation, l'âge de la retraite entre 61 et 67 ans est décidé par le cotisant)
- Âge moyen de départ à la retraite dans l'administration centrale : 62,5 ans
- Plus du quart des agents de l'administration centrale ont plus de 55 ans contre un cinquième pour le marché du travail
- 24 400 départs à la retraite de l'administration centrale prévus sur 2005-2008 : 5 000 agents par an, soit 2,2 % des effectifs globaux
- Semi-retraite par temps partiel (mi-temps minimum) : 3 764 agents concernés en 2005 et 2006
- Retraites anticipées sur des bases définitives ou temporaires (âge moyen : 58 ans pour les femmes, 59 ans pour les hommes)



# Précisions méthodologiques

## ➤ PRINCIPALES DÉFINITIONS

Les **dépenses de consommation des ménages** représentent les dépenses que les ménages supportent directement, c'est-à-dire les dépenses de santé, d'éducation, de logement, etc., restant à leur charge après remboursements éventuels. La dépense remboursée est donc comptabilisée comme si elle était supportée directement par les administrations. Le seul montant comptabilisé comme dépense des ménages est la différence entre le prix d'acquisition payé et le montant remboursé.

La **consommation individuelle** est l'ensemble des biens et des services acquis par les ménages dans le but de satisfaire leurs besoins sur une base volontaire. Toutes les dépenses de consommation finale des ménages sont individuelles.

La **consommation collective** est une initiative passive. C'est l'ensemble des biens et services fournis simultanément à tous les membres de la communauté ou à quelques sous-groupes spécifiques de celle-ci.

Les **salaires et traitements bruts** ne comprennent pas le montant des salaires et des traitements que les employeurs continuent à verser temporairement en cas de maladie, maternité, accident du travail, etc. La comparaison des rémunérations entre pays nécessite des précautions. En effet, certains pays comptabilisent l'épargne réalisée en vue du versement des futures pensions dans le poste rémunération, d'autres non.

Les **dépenses de fonctionnement** représentent l'ensemble des rémunérations, des dépenses d'entretien et de fourniture, les subventions et les frais financiers (intérêt de la dette).

Les **dépenses d'investissement** représentent les dépenses directes d'investissement, les subventions d'équipement reçues et le produit des emprunts.

Les **transferts sociaux en nature** sont les dépenses publiques finançant les biens ou services fournis aux ménages par les producteurs marchands du secteur privé. Ce sont en majorité des dépenses liées à la santé, au logement, aux transports et à l'éducation. Par exemple sont inclus les remboursements de consultations médicales privées, d'achats de médicaments, de frais de cliniques ou d'écoles privées, de chèques-service.

Les **dépenses d'enseignement supérieur** comprennent les dépenses liées à l'enseignement *stricto sensu* et incluent, sauf mention spéciale, des dépenses de recherche universitaire. Sont exclus les personnels qui interviennent à titre occasionnel ou bénévole : surveillants, animateurs, chefs d'établissement sans tâche pédagogique, etc.

Les **dépenses de santé** comprennent deux types de dépenses : les consommations de soins et de services médicaux au titre des particuliers (dépenses individuelles en services médicaux, en soins en milieu hospitalier, ambulatoires, à domicile, produits pharmaceutiques, etc.) et les dépenses consacrées aux services au titre des collectivités (administration de la santé et de l'assurance maladie, fonctionnement d'organismes publics de recherche dans le domaine de la santé, prévention et santé publique).

Les **financements privés de santé** comprennent les financements émanant des assurances privées et des organismes caritatifs et les dépenses directement à la charge des ménages. Les dépenses publiques de santé sont celles supportées par les différentes administrations (centrale, territoriale, sécurité sociale), y compris les dépenses d'investissement.





*Le 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 Chriqui, 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.