

**Tableau de bord
de
L'EMPLOI PUBLIC**

Juin 2009

Annick Guilloux et Sylvie Bénard
Chargées de mission

sous la direction de :

Olivier Passet
Chef du département des Affaires
Économiques et Financières

*Ce travail a bénéficié de l'appui
de Marie-Ange Guimelli, Marie-Françoise Le-Guilly et Bénédicte Maître.*

Objectifs et principaux résultats

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'accroissement 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 l'État et le mode de prestation des services offerts par le secteur public. Beaucoup de ces réflexions ont conclu à la nécessité d'une maîtrise de la croissance des effectifs ou d'une réduction du volume, principalement liée à une réduction des fonctions de l'État (privatisation, recours à des agences afin de séparer la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre, sous-traitance, etc.). Dans l'ensemble, les administrations territoriales ont plutôt été épargnées quand elles n'ont pas vu leurs effectifs croître. Parallèlement, la dérégulation dans les fonctions publiques centrales ou fédérales s'est accompagnée d'une croissance des emplois contractuels dans certains pays.

Pour répondre aux nouveaux besoins de services de la population, la stratégie de l'État peut s'appuyer sur un **redéploiement des effectifs** au sein des fonctions publiques. 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.

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 considération des divers périmètres de financement rend la démarche plus «approchante» mais permet de «contextualiser» la performance des différents pays. Dans le cas de la France, les résultats les plus saillants sont les suivants :

- Le **niveau d'emploi dans les administrations publiques** (centrale, locale, de 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.
- Le 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.

Méthode et principales définitions

Ce document 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 (1991-1996-2005 ou 2006). 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) et d'une manière plus succincte pour les autres fonctions collectives : protection sociale, défense, ordre et sécurité, services généraux, affaires économiques et autres fonctions puis, ponctuellement, par niveau d'administration (centrale, fédérale, locale et de sécurité sociale). Des modifications non négligeables de l'emploi dans les administrations publiques peuvent apparaître compte tenu de changements institutionnels. Par exemple, au Royaume-Uni, certaines universités ont été reclassées dans la catégorie des employeurs privés, ce qui explique en partie une diminution importante des effectifs du secteur public dans les données 1980-1990.

La sphère d'intervention de l'État peut également être approchée par l'analyse de l'affectation des dépenses des fonctions collectives entre secteur public et secteur privé. Nous proposons de la mesurer dans un premier temps sur la fonction Santé et action sociale 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.

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.

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.

La **fonction Santé** comprend 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.

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.

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 **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 dépenses liées à des consultations médicales privées, à l'achat de médicaments, de dépenses auprès de cliniques ou d'écoles privées, le remboursement lié à l'utilisation de chèques-service.

SOMMAIRE

Chapitre 1 - Comparaison de la structure et de la répartition des emplois publics dans quelques pays développés

- I. Quels moyens humains consacrés aux services publics ?..... 10
- II. Quelle conception du rôle des administrations publiques et quel mode de gestion ?..... 14
- III. Pour quelles fonctions ?..... 20
- IV. Quels niveaux d'action ?..... 26

Chapitre 2 - La fonction Éducation

- I. Cadrage général des moyens humains attachés à la fonction Éducation..... 32
- II. Les coûts attachés à la fonction Éducation 38

Chapitre 3 - La fonction Santé et action sociale

- I. Éléments de méthode 42
- II. Cadrage général de l'emploi (public et privé) dans la santé..... 44
- III. Taux d'administration et coût public de la santé..... 46

Chapitre 4 - Les autres fonctions collectives

- I. La protection sociale 52
- II. Les fonctions régaliennes (services généraux, ordre et sécurité, défense) 55
- III. Les autres fonctions collectives (affaires économiques, protection de l'environnement, logement et équipements collectifs, loisirs, culture et autres) 61

Chapitre 5 - Caractéristiques des politiques d'emploi public dans quelques pays développés

- I. Canada 64
- II. États-Unis..... 68
- III. Pays-Bas 71
- IV. Royaume-Uni..... 73
- V. Suède..... 76

CHAPITRE 1

Comparaison de la structure et de la répartition des emplois publics dans quelques pays développés

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.

I - Quels moyens humains consacrés aux services publics ?

1 - La France dispose en première analyse d'un assez haut niveau d'emplois publics au regard du nombre d'administrés.

Avec un taux d'administration (effectifs de l'emploi public rapportés à la population totale) de 89,5 pour 1 000 habitants, la France se situe à un niveau proche du Royaume-Uni (90 pour 1 000 habitants) ou du Canada et sensiblement au-dessus de la Belgique (76 %) ou des États-Unis (73 %).

Les taux d'administration montrent que la taille de l'État est d'ampleur très différente selon les pays, variant en 2006 de près de 1 à 4 pour les APU : 42 % au Japon contre 155 % au Danemark ou 150 % en Suède. La France se situe *in fine* dans la moyenne haute au regard de ce premier indicateur général.

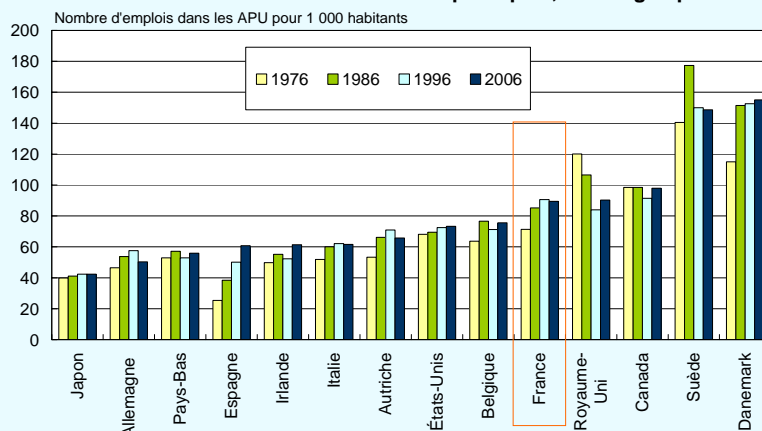
Ce ratio a sensiblement progressé au cours des décennies 1970 et 1980. Il est en revanche assez stable depuis 15 ans. Si les taux d'administration ont augmenté sur longue période dans nombre de pays développés, à l'exception notable du Royaume-Uni, on observe des évolutions contrastées depuis le début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

- Un repli net et persistant du taux d'administration en Suède et en Allemagne.
- Une baisse temporaire du taux d'administration au Royaume-Uni et au Canada, suivie d'un net rebond au cours de la décennie 2000.
- Une assez forte inertie dans la plupart des autres pays.

Lorsque l'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, indicateur phare de la stratégie de Lisbonne :

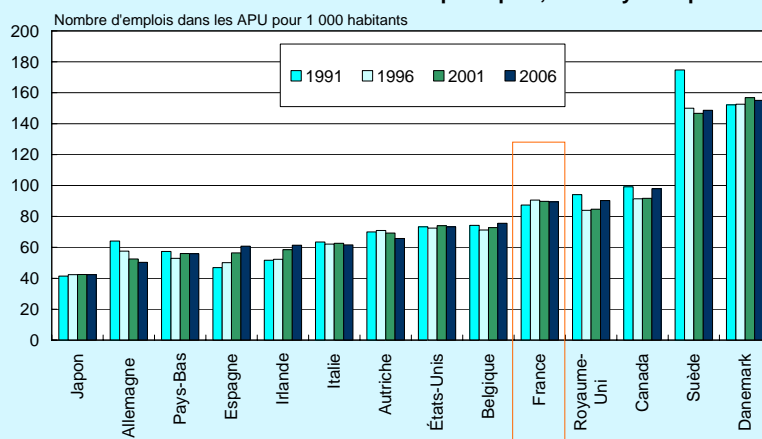
- L'emploi public contribue en France pour 14 points au taux d'emploi total (de l'ordre de 64 % en 2006 et 2007). Cette contribution est identique au Royaume-Uni ou au Canada et avoisine 12 points aux États-Unis.
- Les écarts de taux d'emploi entre ces pays et la France (compris entre 5 et 10 points) relèvent donc exclusivement de l'emploi privé.
- *A contrario*, les écarts de taux d'emploi total entre France et Suède, Danemark ou Norvège, supérieurs à 10 points en faveur des pays du Nord, relèvent pour plus des deux tiers de l'emploi public.

Taux d'administration des administrations publiques, sur longue période



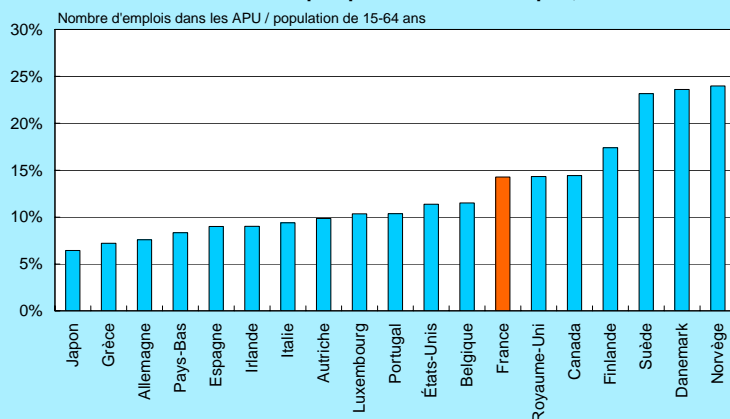
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Taux d'administration des administrations publiques, sur moyenne période



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Contribution de l'emploi public au taux d'emploi, 2006



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

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 (22,5 % en 2007) 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.

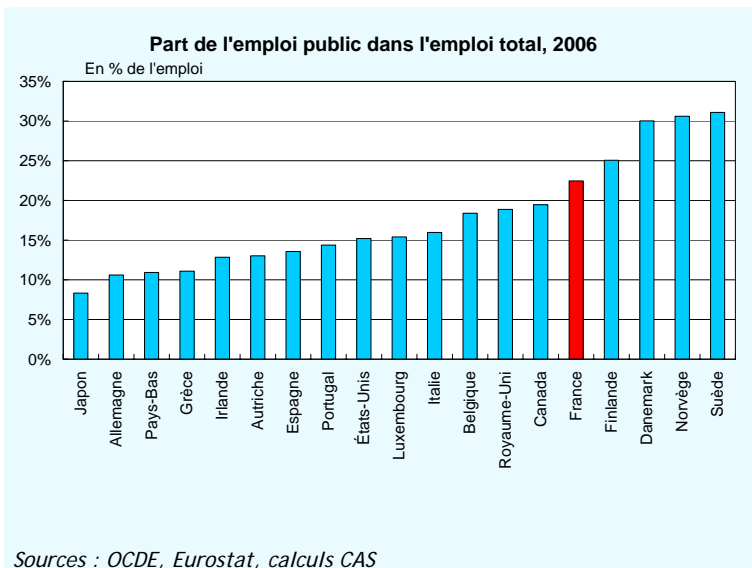
2 - La France se positionne à un niveau élevé concernant la taille de l'administration générale.

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.

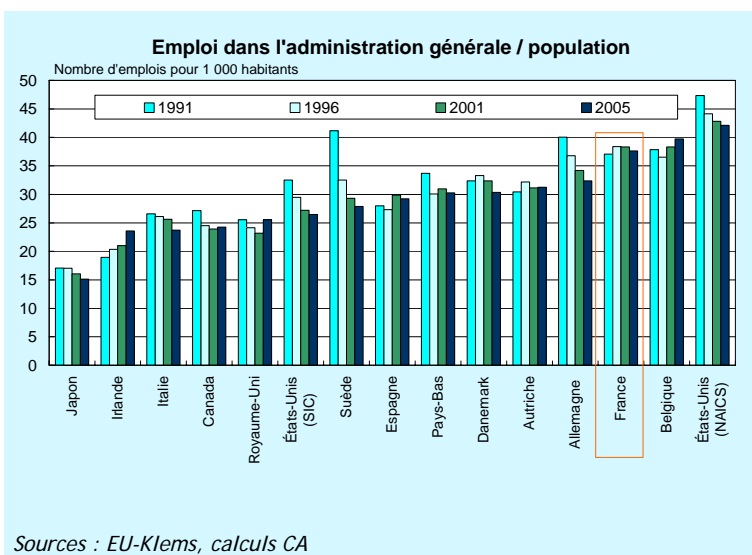
La France se caractérise par le niveau de son **taux d'administration générale**, parmi les plus élevés des pays développés. Il faut noter cependant que les États-Unis surclassent la France dans la nouvelle nomenclature NAICS (*North American Industry Classification System*) adoptée en 2002. Cet écart 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.

3 - 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.

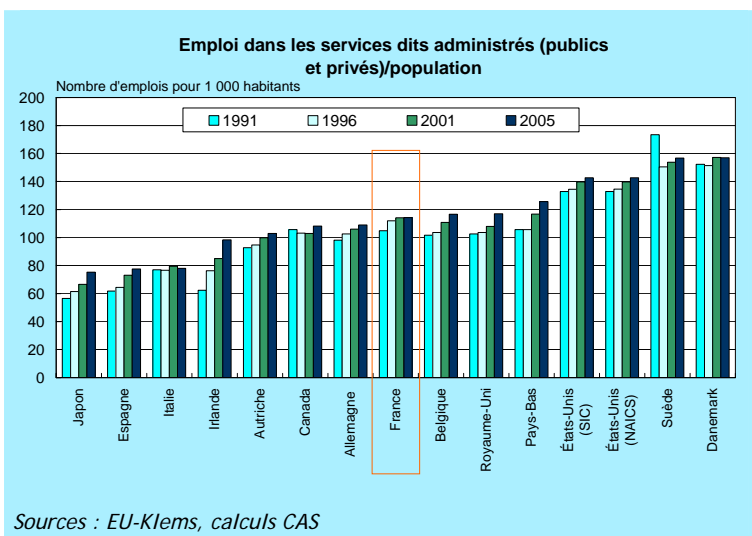
- Il n'existe pas de lien strict entre le périmètre de ces services et le poids de l'État, ce qui signale l'hétérogénéité des arbitrages concernant les modes de gestion de ces services selon les pays.
- Même dans un contexte d'emploi public fortement contraint, ces services tendent globalement à se développer en recourant à des solutions marchandes.



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS



Sources : EU-Klems, calculs CA



Sources : EU-Klems, calculs CAS

4 - 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.

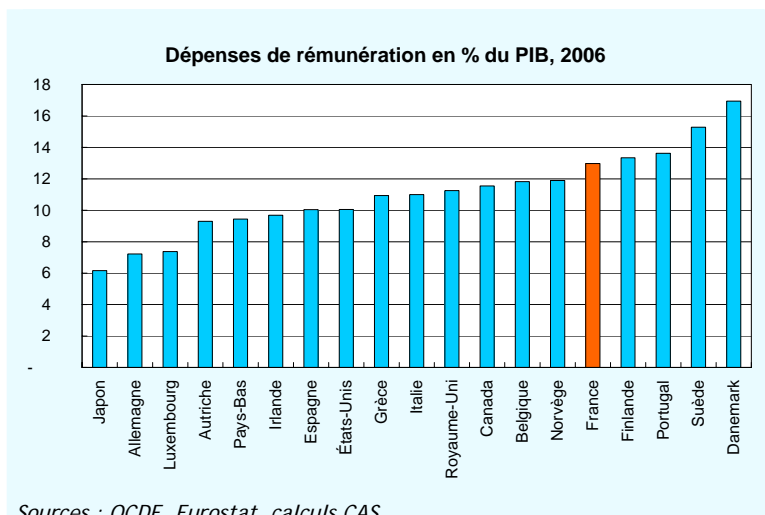
- Les dépenses de rémunération publique représentent 13 % du PIB, à 2 points de la médiane. Avec un taux d'administration similaire à celui de la France, le Canada ou le Royaume-Uni ont une part des rémunérations inférieure de près 1,5 point du PIB à celle de la France.
- Les dépenses de rémunération dans le PIB de la France restent cependant inférieures de 2 points à celles de la Suède et de près de 3 points à celles du Danemark.

5 - Par rapport à il y a 15 ans, la part des rémunérations publiques dans le PIB est en sensible progression en France.

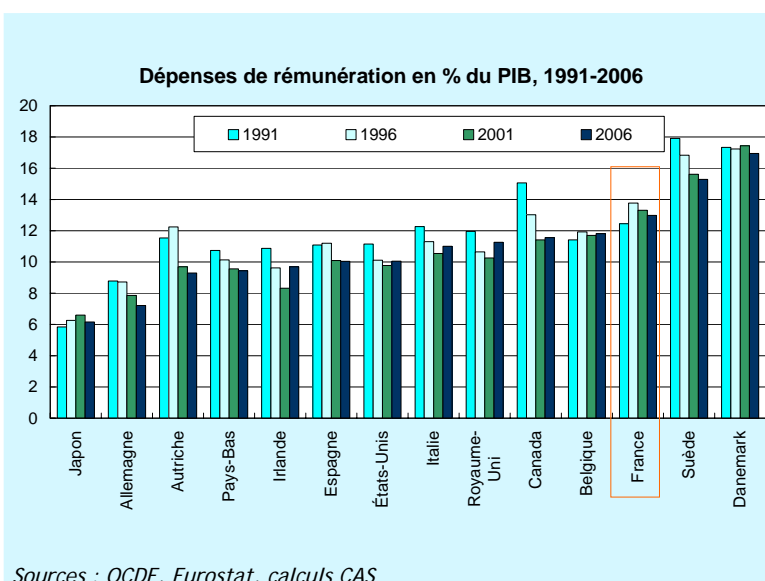
- Cette évolution contraste avec celle observée chez la plupart de nos partenaires européens et de l'OCDE. La part des rémunérations versées par les administrations s'inscrit depuis le début des années 1990 sur une tendance baissière, tout particulièrement en Suède, au Canada, en Allemagne, en Autriche ou aux Pays-Bas.
- Cet accroissement de la part des rémunérations en France est cependant concentré dans la première moitié de la décennie 1990. Depuis 10 ans, leur évolution est en phase avec la modération qui caractérise la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception notable du Royaume-Uni.

6 - Le niveau des rémunérations par emploi public apparaît néanmoins 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).

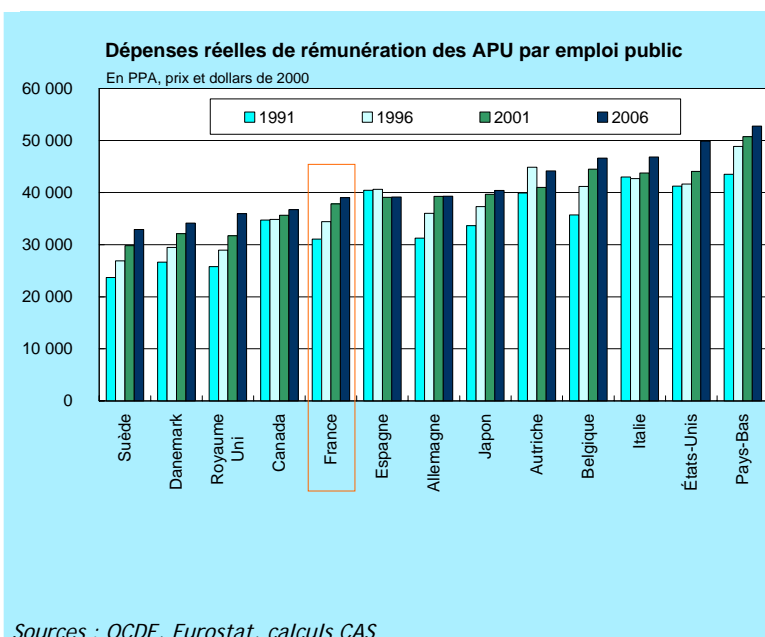
- Le niveau de rémunération par tête (converti en parité de pouvoir d'achat) se situe sensiblement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. La même modération caractérise les pays d'Europe du Nord, le Royaume-Uni ou le Canada, pays à taux élevé d'administration.
- La hausse de pouvoir d'achat des rémunérations par tête est proche de 1,5 % par an depuis 1991 et 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, Eurostat, calculs CAS



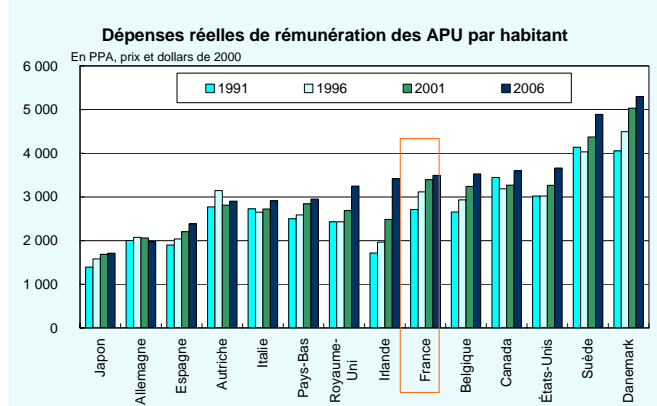
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

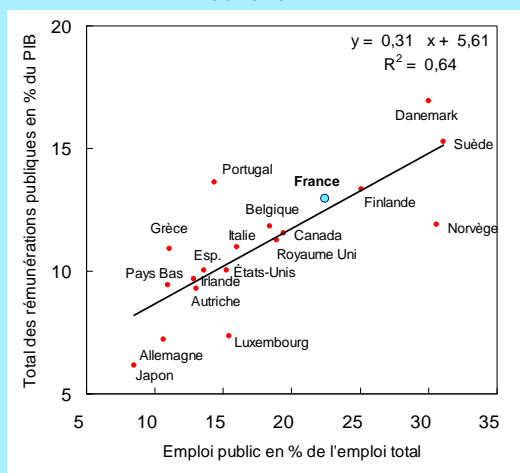
7 - La combinaison d'un taux d'administration relativement élevé et d'un niveau de rémunérations modéré en termes de pouvoir d'achat place la France en position intermédiaire haute du point de vue des rémunérations publiques par habitant.

- 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 retrouve à nouveau proche des pays anglo-saxons.



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Lien entre la part de l'emploi public dans l'emploi total et le poids des rémunérations publiques dans le PIB



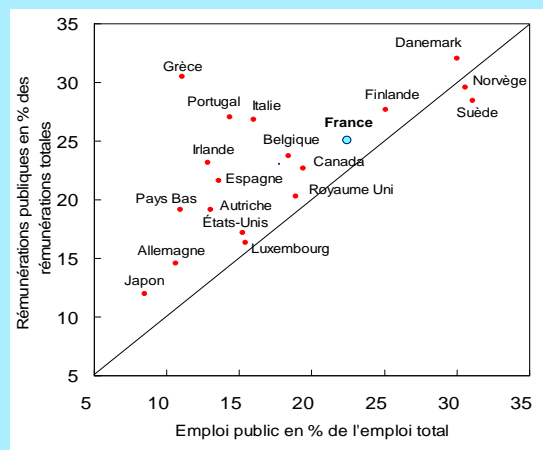
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Le graphique ci-dessus montre que le coût en rémunérations associé aux emplois au sein des administrations publiques tend à croître moins que 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).

Lien entre la part de l'emploi public dans l'emploi total et le poids des rémunérations publiques dans les rémunérations totales



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

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 majeure 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 de charge qui accroît l'inclusion des non-qualifiés dans la sphère marchande.

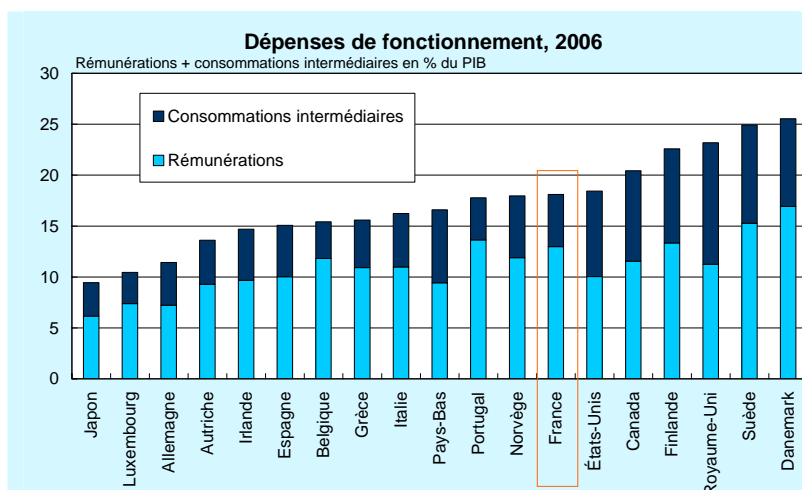
II - Quelle conception du rôle des administrations publiques et quel mode de gestion ?

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 :

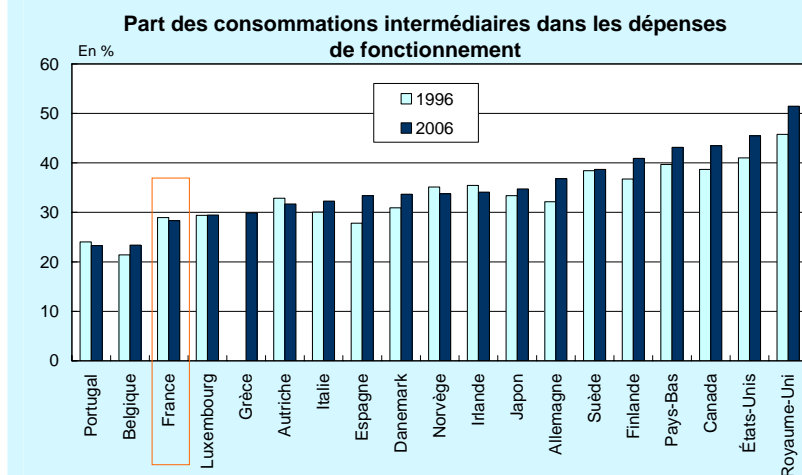
- Les dépenses allouées à la sous-traitance de services par les administrations publiques. Si les coûts de rémunération comptent pour beaucoup dans les coûts de production des biens et des services dans le domaine public, les administrations affectent aussi de manière très différenciée selon les pays 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. La consommation intermédiaire des administrations publiques peut être utilisée 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 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 ont trait à la santé, au logement, au transport et à 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.

8 - La prise en considération des dépenses de sous-traitance en plus des dépenses directes de rémunération (coûts de fonctionnement hors intérêts) tend à relativiser la position française établie sur la base des seules rémunérations.

- Les charges directes de fonctionnement représentent 18,1 % du PIB en 2006 au lieu de 18,4 % aux États-Unis, 20,4 % au Canada et 23,2 % 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 la moitié, 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 légèrement 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, Eurostat, calculs CAS



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

9 - Les dépenses de fonctionnement sont stables sur moyenne période en France.

- Peu de pays connaissent une hausse de leurs dépenses de fonctionnement sur moyenne période à l'exception du Royaume-Uni, du Danemark 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 un net reflux de leurs budgets de fonctionnement en % du PIB, partant de situations nettement moins dépensières (sur ce périmètre de dépenses comme sur l'ensemble des dépenses publiques).

10 - Le caractère substituable entre les dépenses de rémunération et celles de sous-traitance ne ressort pas avec évidence de l'observation des arbitrages de moyenne période.

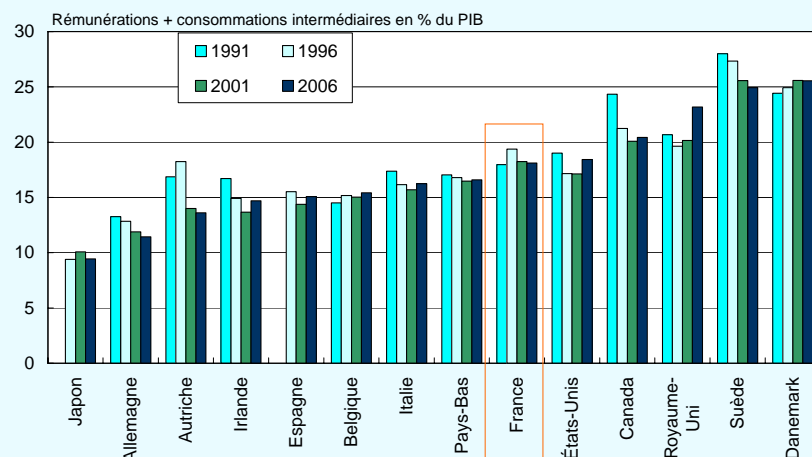
- Beaucoup de pays connaissent une hausse du poids de leurs consommations intermédiaires plus importante que celle des rémunérations. Un nombre croissant de pays opte pour des solutions « externalisées » de production pour répondre à la demande publique.
- Structurellement, les pays anglo-saxons opèrent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

11 - Simultanément, les transferts sociaux en nature par le biais de producteurs marchands se sont nettement accrus en France.

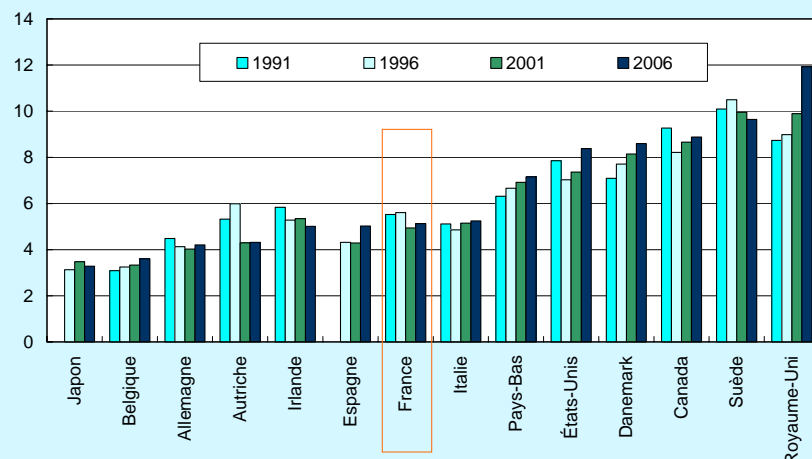
- Certaines de ces dépenses (telles que les remboursements des médecins libéraux) peuvent être assimilées à des « quasi-concessions » de services publics confiées à des agents privés.
- La part de ce poste est particulièrement élevée en Allemagne, en Belgique ou aux Pays-Bas, pays dans lesquels les circuits de financement de fait ces services à des « services publics », même si à première vue l'État n'y consacre directement que peu de moyens humains.

Dépenses de fonctionnement en % du PIB



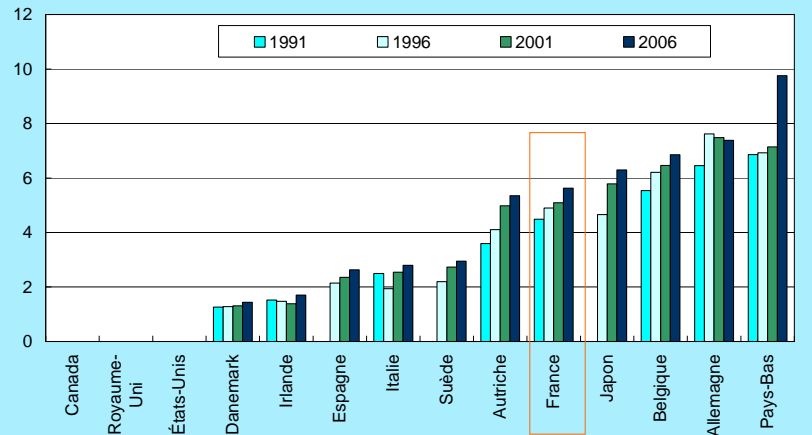
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Dépenses de consommations intermédiaires en % du PIB



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Transferts en nature en % du PIB, 1991-2006



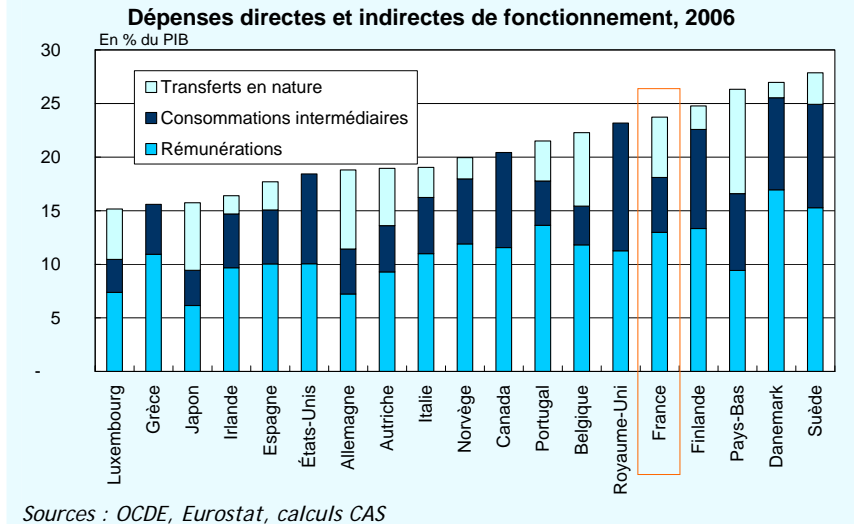
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

12 - 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.

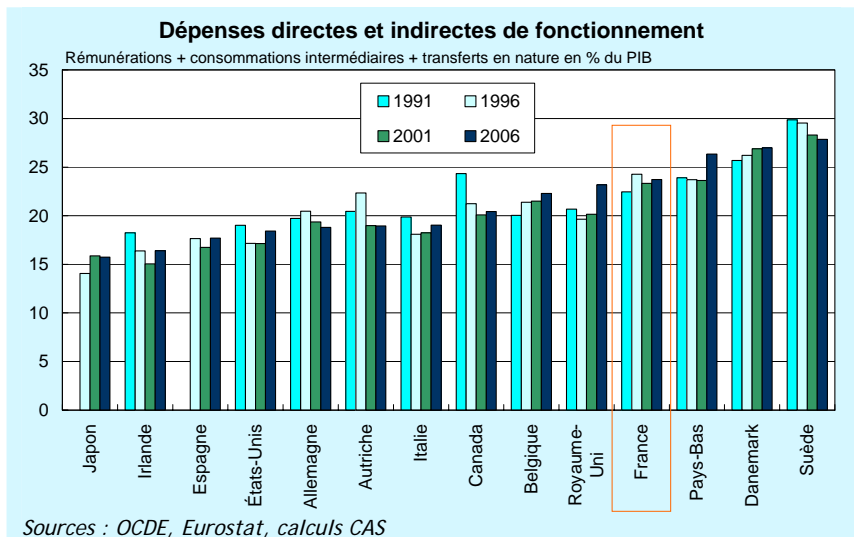
- Le concept doit être manipulé avec prudence : l'État est-il producteur implicite de médicaments lorsqu'il rembourse pour partie l'usage de ces derniers ?
- Les écarts entre pays qui ressortaient de la seule prise en considération des dépenses de rémunération tendent néanmoins à s'atténuer sensiblement 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 arbitré 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 (cadran 1).

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 »).

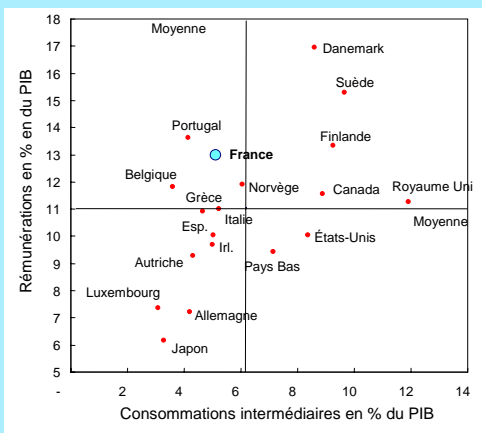


Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS



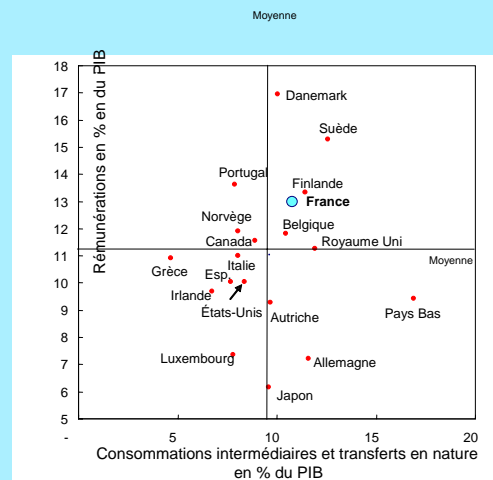
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

Arbitrage entre production directe et sous-traitance



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CA

Arbitrage entre production directe et production indirecte



Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS

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.

13 - L'effort de maîtrise des dépenses est moins poussé en France que dans d'autres pays de l'OCDE.

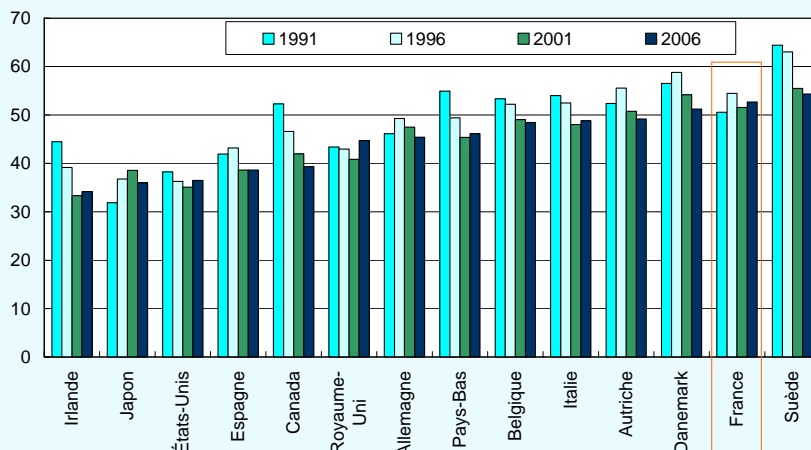
Ces dernières années constituent une période de consolidation budgétaire, c'est-à-dire de réduction des déficits publics obtenue principalement par une baisse des dépenses publiques, plus ou moins intense selon les pays. La dérive de la dépense publique rapportée à la richesse de la France est moindre que celle de la plupart des pays. Seuls les États-Unis et le Royaume-Uni 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.

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

- En France, la dépense publique par habitant a crû d'environ 15 % en cumulé (1,4 % par an entre 1996 et 2006), soit au même rythme que les dépenses par tête suédoises.
- En revanche, la relation entre la croissance réelle des dépenses publiques par tête et l'évolution de la part des dépenses dans le PIB est extrêmement distendue, du fait des écarts prononcés que l'on observe sur la même période entre pays concernant la croissance du PIB par habitant.
- La Suède a réduit de plus de 8 points la part de ses dépenses publiques dans le PIB (au lieu de 1,8 point pour la France) sans que la croissance des dépenses publiques par habitant soit plus faible qu'en France.

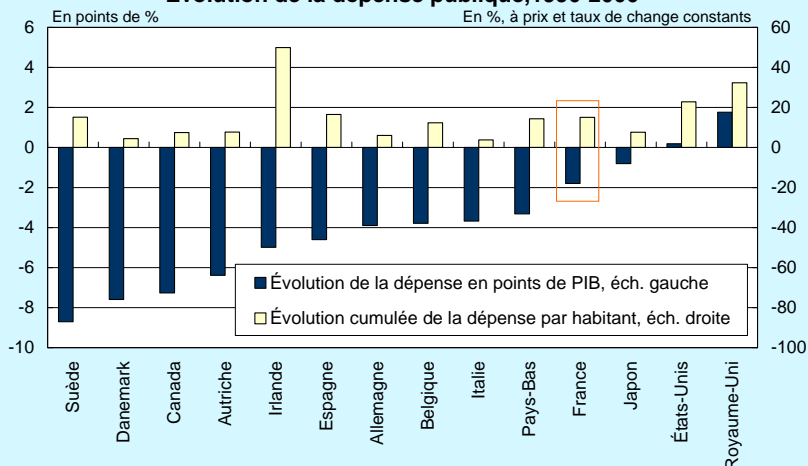
La plupart des pays qui ont opéré des politiques de consolidation budgétaire les ont menées sans que soit réduit le niveau réel des dépenses publiques. C'est le cas notamment du Canada ou du Danemark, pays pour lesquels la dépense décroît de plus de 7 points de PIB.

Dépenses publiques en % du PIB, 1991-2006



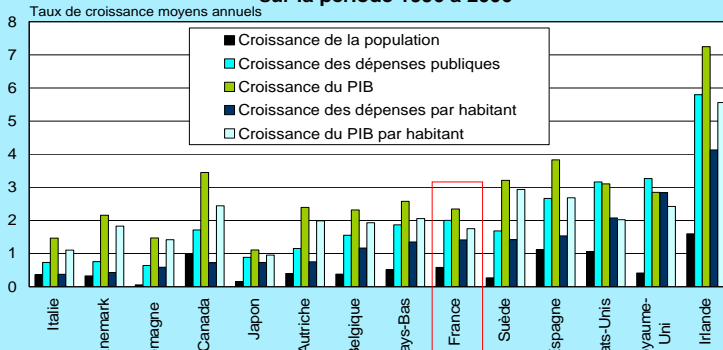
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution de la dépense publique, 1996-2006



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Croissance de la population, du PIB et des dépenses publiques sur la période 1996 à 2006



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

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

- Les prestations de sécurité sociale (hors dépenses en nature) contribuent en moyenne à 36 % des écarts observés en 2006. Cette composante est la mieux corrélée au ratio des dépenses publiques totales dans le PIB. Les transferts au sens large, élargis à leur composante en nature et à 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 2006 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 (+ 7 points entre 1980 et 2006) est largement imputable en France (pour 4,5 points soit 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.

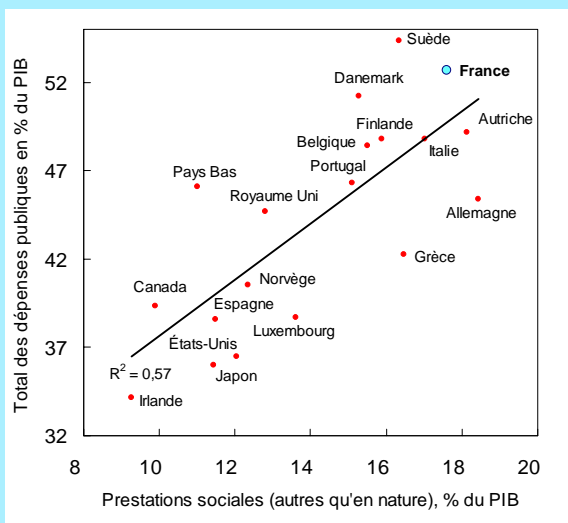
16 - Il existe une nette dissociation entre le degré d'administration et le degré de socialisation d'un pays.

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 (troisième graphique). 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 10 points. À l'opposé, le Danemark dispose d'un ratio de dépenses publiques similaire à celui de la France avec deux tiers 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.

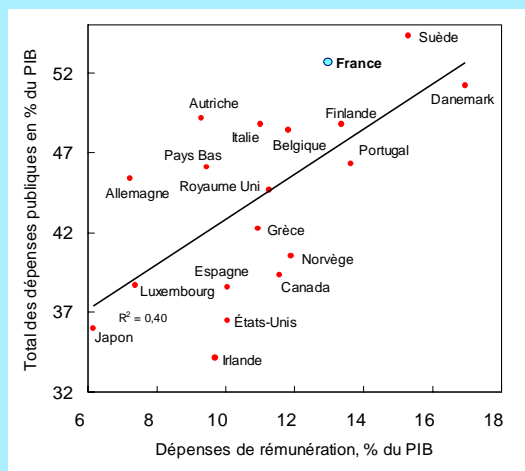
Le degré de corrélation entre la part des dépenses publiques et les autres composantes des dépenses publiques (consommations intermédiaires, revenus de la propriété) est faible (inférieur à 10 %). Ce constat doit être relativisé pour l'investissement public, pour lequel existe une corrélation faible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

Relation entre le % des dépenses sociales et le % des dépenses publiques dans le PIB, 2006



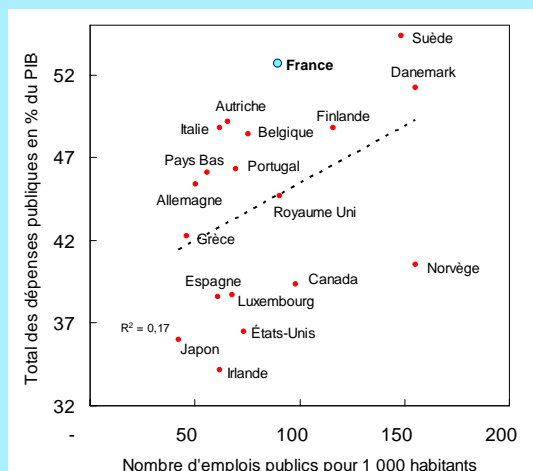
Sources : OCDE, calculs CAS

Relation entre le % des dépenses de rémunération et le % des dépenses publiques dans le PIB, 2006



Sources : OCDE, calculs CAS

Relation entre le taux d'administration et le poids des dépenses publiques totales, 2006

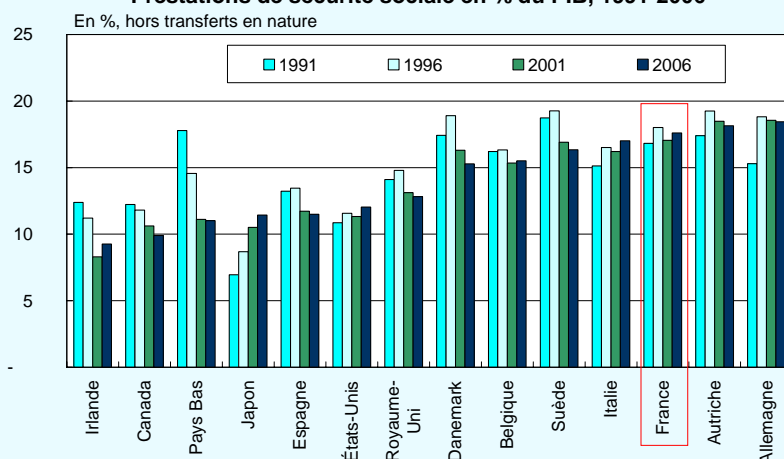


Sources : OCDE, calculs CAS

17 - Dans les pays développés, les efforts de consolidation budgétaire menés depuis 10 ans ont porté prioritairement sur les dépenses de transfert et en second lieu sur les dépenses de rémunération.

- Le reflux des dépenses de sécurité sociale est particulièrement marqué aux Pays-Bas (depuis 15 ans), en Finlande, en Norvège, au Danemark, en Suède et au Canada.
- La contribution des dépenses de rémunération à la baisse des dépenses publiques est légèrement inférieure à celle des transferts mais reste importante. Cette orientation montre que les enjeux de rationalisation des services publics ont été particulièrement prégnants au cours de la dernière décennie.

Prestations de sécurité sociale en % du PIB, 1991-2006



Sources : OCDE, calculs CAS

Les revenus de la propriété (essentiellement les charges d'intérêt attachées à la dette publique dans le sillage du désendettement et de la baisse marquée des taux dans les pays du sud de l'Europe après le passage à l'euro) jouent un rôle clé dans le reflux des dépenses publiques de nombre de pays.

Part des dépenses publiques en % du PIB, 2006

	Total	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres qu'en nature	Autres transferts	Investissement	Revenus de la propriété
Suède	54,3	15,3	9,6	2,9	16,3	5,4	2,9	1,8
France	52,7	13,0	5,1	5,6	17,6	5,4	3,4	2,6
Danemark	51,2	16,9	8,6	1,4	15,3	5,4	1,8	1,7
Autriche	49,2	9,3	4,3	5,3	18,1	8,4	0,8	2,9
Italie	48,8	11,0	5,2	2,8	17,0	5,7	2,4	4,6
Finlande	48,8	13,3	9,2	2,2	15,9	4,3	2,3	1,5
Belgique	48,4	11,8	3,6	6,9	15,5	5,1	1,6	4,0
Portugal	46,3	13,6	4,1	3,7	15,1	4,6	2,4	2,8
Pays-Bas	46,1	9,4	7,2	9,8	11,0	3,7	2,8	2,2
Allemagne	45,4	7,2	4,2	7,4	18,4	4,0	1,3	2,8
Royaume-Uni	44,7	11,3	11,9	0,0	12,8	4,9	1,7	2,1
Grèce	42,3	10,9	4,7	0,0	16,5	2,6	3,2	4,3
Norvège	40,5	11,9	6,1	2,0	12,3	4,0	2,7	1,5
Canada	39,3	11,6	8,9	0,0	9,9	1,8	2,8	4,4
Luxembourg	38,7	7,4	3,1	4,7	13,6	5,7	4,0	0,2
Espagne	38,6	10,0	5,0	2,6	11,5	4,0	3,7	1,6
États-Unis	36,5	10,1	8,4	0,0	12,0	0,7	2,5	2,7
Japon	36,0	6,2	3,3	6,3	11,4	2,7	3,6	2,5
Irlande	34,2	9,7	5,0	1,7	9,3	3,8	3,7	1,0

Sources : OCDE, calculs CAS

Variation des dépenses publiques en points de PIB, 1996-2006

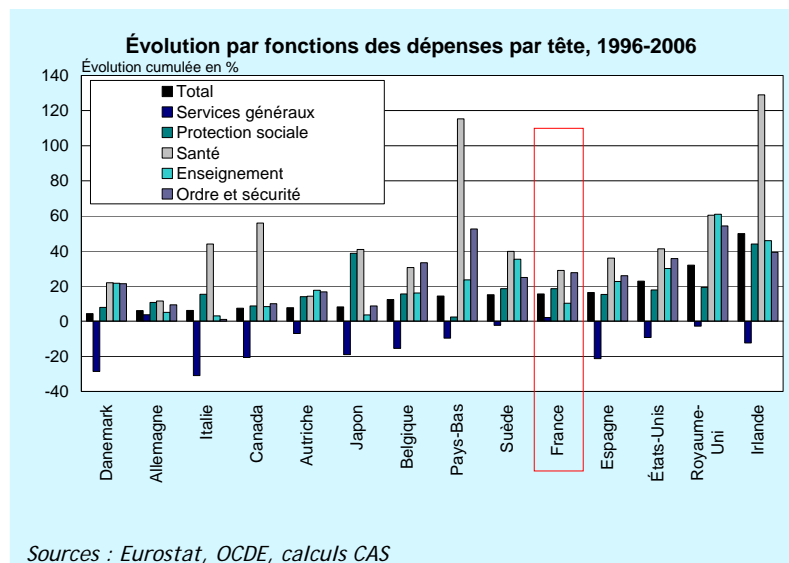
	Total	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres qu'en nature	Autres transferts	Investissement	Revenus de la propriété
Finlande	-11,0	-2,0	0,3	0,6	-5,4	-1,4	-0,6	-2,6
Suède	-8,7	-1,5	-0,9	0,7	-2,9	-0,5	0,0	-3,6
Norvège	-8,0	-1,8	-1,3	0,5	-2,3	-1,8	-0,3	-0,9
Danemark	-7,6	-0,3	0,9	0,2	-3,6	-0,8	0,0	-3,9
Canada	-7,3	-1,5	0,7	1,2	-1,9	-0,3	0,5	-4,8
Autriche	-6,4	-3,0	-1,7	1,2	-1,1	1,2	-2,0	-1,1
Irlande	-5,0	0,1	-0,3	0,2	-1,9	-0,9	1,3	-3,5
Espagne	-4,6	-1,2	0,7	0,5	-2,0	0,4	0,5	-3,6
Grèce	-4,0	1,4	2,7	2,6	2,7	2,6	3,2	-6,4
Allemagne	-3,9	-1,5	0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7
Belgique	-3,8	-0,1	0,4	0,6	-0,8	0,7	-0,1	-4,4
Italie	-3,7	-0,3	0,4	0,9	0,5	1,6	0,1	-6,9
Pays-Bas	-3,3	-0,7	0,5	2,8	-3,5	0,6	0,1	-3,1
Luxembourg	-2,5	-1,2	-0,5	0,5	-0,6	0,3	-0,9	-0,2
France	-1,8	-0,8	-0,5	0,7	-0,4	0,1	0,1	-1,0
Japon	-0,8	-0,1	0,1	1,6	2,8	-0,4	-3,8	-1,0
États-Unis	0,2	-0,1	1,4	0,5	0,5	0,1	0,1	-1,8
Royaume-Uni	1,8	0,6	2,9	-2,0	1,5	0,3	0,3	-1,5
Portugal	2,2	0,6	0,0	2,0	3,8	-0,1	-1,9	-2,2

Sources : OCDE, calculs CAS

III - Pour quelles fonctions ?

18 - Une décomposition par fonction des dépenses publiques montre que la santé constitue le poste qui a le plus progressé en valeur réelle par habitant dans les pays de l'OCDE.

- La progression du poste santé est supérieure à 45 % en cumulé sur 10 ans, 1996-2006, soit 4 % par an en moyenne pour les principaux pays de l'OCDE.
- Les fonctions d'ordre et de sécurité, d'enseignement, augmentent à un rythme supérieur à 2 %. Les dépenses de sécurité sociale s'accroissent plus modérément au rythme moyen de 1,6 % par an.
- Dans la plupart des pays, à l'exception notable de la France et de l'Allemagne, les fonctions relevant des services généraux sont en très net recul : -1,3 % en moyenne (-12 % en cumulé).



19 - Une analyse en termes de contributions met en avant le rôle moteur des dépenses de santé et de protection sociale dans la croissance des dépenses publiques réelles par habitant (moins en raison de leur rythme intrinsèque que de leur poids dans les dépenses totales pour les secondes).

- Les dépenses de santé contribuent pour 38 % en moyenne à la progression des dépenses totales des grands pays de l'OCDE. Les dépenses de protection sociale y contribuent pour 37 %.
- En France, sur la période 1996-2006, la croissance des dépenses publiques totales par habitant est imputable pour plus de 48 % à l'augmentation des dépenses de protection sociale, pour plus de 23 % à celle des dépenses de santé et pour 8 % à celle de l'enseignement.
- En moyenne, les dépenses de services généraux contribuent négativement à la variation des dépenses totales (-2,6 points pour une progression moyenne de 15,6 %). Cette variation doit être analysée en tenant compte de la charge de la dette incluse dans cette fonction. Les pays ayant maîtrisé leurs dépenses publiques ont à terme diminué la charge de la dette. Seuls le Japon et dans une moindre mesure l'Autriche ont baissé les dépenses par habitant des services généraux hors charge de la dette entre 1996 et 2006.
- Les États-Unis se démarquent des autres pays, avec une croissance particulièrement importante dont notamment des dépenses dévolues à la fonction Défense. Plus de 16 % de hausse des dépenses publiques totales par habitant imputables au développement de cette fonction (soit l'équivalent de la fonction Protection sociale). La forte augmentation de ce poste a porté le niveau des dépenses à plus de 1 700 euros par habitant (prix et taux de change de 2000), soit 4 fois les niveaux de la France, des Pays-Bas ou du Japon et 6 fois ceux de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Italie ou du Canada. La contribution de la fonction Défense est également significative au Royaume-Uni.
- On peut également souligner l'assez forte contribution à l'augmentation de la dépense publique des fonctions « Ordre et sécurité » au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans une moindre mesure aux Pays-Bas.

Contribution des différentes fonctions à la croissance des dépenses publiques réelles par tête, entre 1996 et 2006

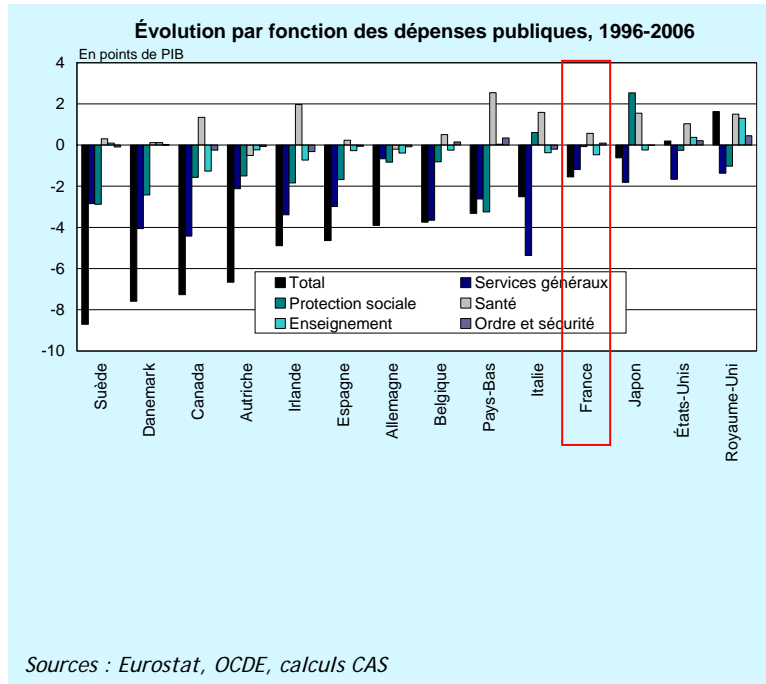
	Belgique	Danemark	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni	Irlande	Espagne	Autriche	États-Unis	Japon	Canada	Moyenne non pondérée
Protection sociale	5,4	3,2	4,8	7,5	5,1	1,0	7,5	7,5	13,0	5,1	5,5	3,5	10,2	2,0	5,8
Santé	3,7	2,6	1,5	3,6	4,6	7,8	4,1	8,0	19,3	4,5	2,0	7,5	6,2	7,2	5,9
Enseignement	1,9	2,8	0,5	1,2	0,3	2,4	3,9	6,9	5,8	2,4	1,9	4,8	0,4	1,5	2,6
Loisirs, culture et culte	1,3	0,4	-0,1	1,2	0,1	1,1	-0,7	1,0	1,5	1,3	0,3	0,2	-0,1	0,3	0,5
Logement et équip. coll.	0,3	0,0	0,6	1,1	-0,2	0,4	-2,6	0,9	3,5	0,3	-0,8	0,1	-0,9	0,5	0,2
Protection de l'environnement	0,1	0,1	-0,6	0,7	0,3	0,3	0,6	1,7	1,5	0,9	-1,6	0,0	-1,1	0,2	0,2
Ordre et sécurité	0,9	0,4	0,3	0,6	0,0	1,5	0,6	2,7	1,7	1,1	0,5	1,9	0,3	0,4	0,9
Services généraux	-3,6	-4,9	0,5	0,3	-8,3	-1,9	-0,4	-0,4	-2,2	-3,7	-1,1	-1,6	-3,6	-5,2	-2,6
dont charge de la dette	-6,5	-6,1	-0,3	-1,0	-12,3	-4,9	-4,7	-2,2	-7,7	-6,7	-0,7	-3,2	-2,2	-7,6	-4,7
hors charge de la dette	2,9	1,2	0,8	1,3	4,0	3,0	4,3	1,8	5,5	3,0	-0,4	1,6	-1,4	2,4	2,1
Affaires économiques	2,6	-0,5	-1,2	-0,1	3,6	1,9	2,5	2,5	6,0	4,0	0,9	2,7	-3,6	0,7	1,6
Défense	-0,3	0,3	-0,2	-0,6	0,7	-0,1	-0,3	1,1	-0,2	0,3	0,2	3,7	0,3	-0,1	0,3
Variation dépense totale/hab.	12,3	4,4	6,0	15,6	6,2	14,3	15,1	31,9	16,3	7,8	22,8	8,1	7,5	15,6	

Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Une décomposition par fonction des dépenses publiques en pourcentage du PIB permet de faire ressortir les choix d'allocation publique non plus en niveau par habitant mais relativement à la richesse du pays. La dépense par individu peut croître mais moins que proportionnellement au PIB par habitant, ce qui signifie une régression de telle ou telle fonction en % du PIB.

20 - La décomposition par fonction en % du PIB fait ressortir avec un relief particulier le rôle clé joué par les dépenses des services généraux (y compris la charge de la dette) dans l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

- Sur une baisse moyenne de 3,8 points de PIB du ratio dépenses publiques/PIB, 2,7 points (soit 71 %) sont le fait de la contraction des dépenses attenantes aux fonctions de services généraux.
- La maîtrise des dépenses de protection sociale intervient aussi de façon significative dans l'effort de maîtrise des dépenses totales (pour 1,1 point en moyenne, soit près de 30 % de la baisse observée sur 10 ans).
- 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 (0,9 point en moyenne).



21 - 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 Japon, l'Autriche, la France et le Danemark ont réussi à contenir les dépenses de services généraux proprement dits. L'effort de contraction des dépenses des services généraux en % du PIB particulièrement poussé en Italie (plus de 5 points de PIB) 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 de plus d'un point en moyenne dans l'OCDE. Les efforts de maîtrise des dépenses de protection sociale sont particulièrement marqués aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark, et dans une moindre mesure en Espagne, en Irlande 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.

Contribution des différentes fonctions à la variation du poids des dépenses publiques dans le PIB, entre 1996 et 2006

	Belgique	Danemark	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni	Irlande	Espagne	Autriche	États-Unis	Japon	Canada	Moyenne non pondérée
Protection sociale	-0,8	-2,4	-0,8	-0,1	0,6	-3,2	-2,9	-1,0	-1,8	-1,7	-1,5	-0,3	2,5	-1,6	-1,1
Santé	0,5	0,1	-0,2	0,6	1,6	2,5	0,3	1,5	2,0	0,2	-0,5	1,0	1,6	1,3	0,9
Enseignement	-0,2	0,1	-0,4	-0,5	-0,4	0,0	0,1	1,3	-0,7	-0,3	-0,2	0,4	-0,2	-1,3	-0,2
Loisirs, culture et culte	0,4	-0,1	-0,1	0,4	0,0	0,2	-0,8	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Logement et équip. coll.	0,0	-0,1	0,1	0,2	-0,2	0,0	-1,9	0,1	0,4	-0,1	-0,6	-0,1	-0,4	0,0	-0,2
Protection de l'environnement	-0,1	0,0	-0,4	0,2	0,0	0,0	0,2	0,5	0,2	0,1	-1,0	0,0	-0,5	0,0	-0,1
Ordre et sécurité	0,2	0,0	-0,1	0,1	-0,2	0,3	-0,1	0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,2	0,0	-0,2	0,0
Services généraux	-3,6	-4,1	-0,7	-1,2	-5,4	-2,6	-2,8	-1,4	-3,4	-3,0	-2,1	-1,7	-1,8	-4,4	-2,7
dont charge de la dette	-4,4	-3,9	-0,7	-1,0	-6,9	-3,1	-3,6	-1,5	-3,6	-3,6	-1,1	-1,8	-1,0	-4,7	-2,9
hors charge de la dette	0,8	-0,2	0,0	-0,2	1,5	0,5	0,8	0,1	0,2	0,6	-1,0	0,1	-0,8	0,3	0,2
Affaires économiques	0,3	-1,0	-1,1	-0,6	1,2	-0,1	-0,1	0,3	-0,9	0,2	-0,6	0,2	-1,7	-0,6	-0,3
Défense	-0,4	-0,1	-0,3	-0,7	0,2	-0,4	-0,8	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	0,4	0,0	-0,3	-0,2
Variation des dépenses publiques en points de PIB	-3,7	-7,6	-3,9	-1,5	-2,5	-3,3	-8,7	1,6	-4,9	-4,6	-6,7	0,2	-0,6	-7,3	-3,8

Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

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. Cet indicateur, rapporté au PIB, fournit une première idée de l'intensité des ressources humaines mobilisées dans chacun des pays par grande fonction.
- La deuxième 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.

22 - 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 (page suivante) détaille le classement de la France concernant la part des rémunérations publiques consacrées à chaque fonction dans le PIB. Elle apparaît en position haute, notamment concernant : les services généraux ; la défense ; le logement et les équipements collectifs ; les loisirs, la culture et les cultes.

23 - 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.

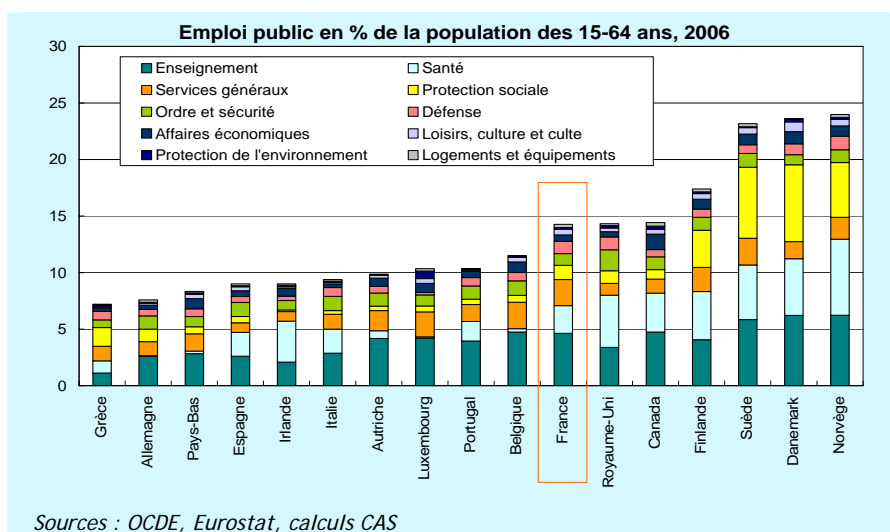
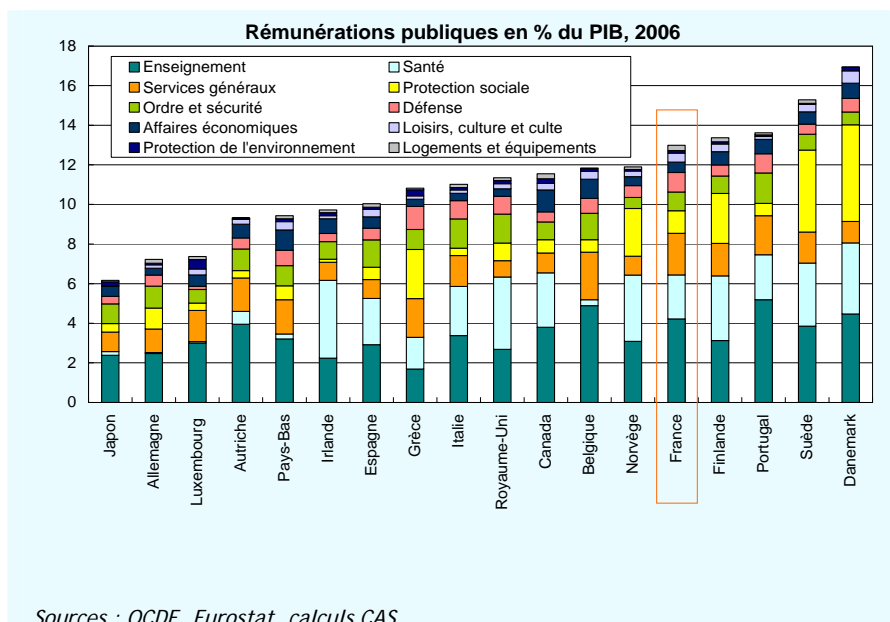
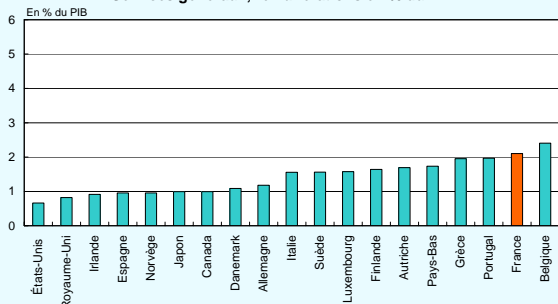
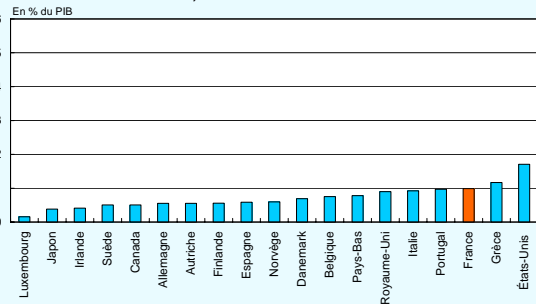


Planche 1 : Part des dépenses de rémunération publique en % du PIB, décomposition par fonction, 2006

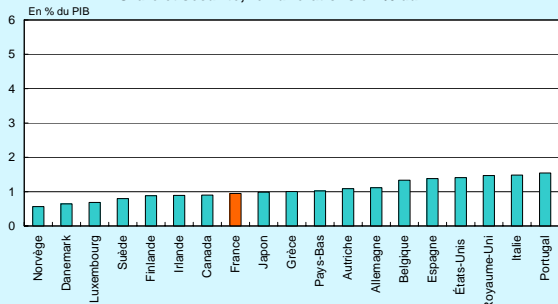
Services généraux, rémunérations en % du PIB



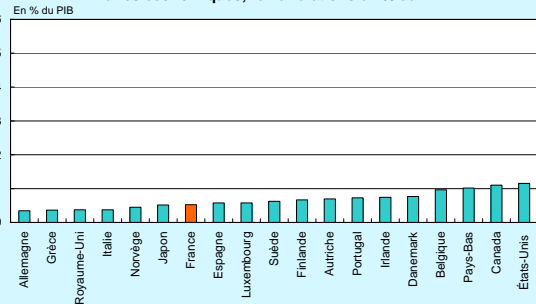
Défense, rémunérations en % du PIB



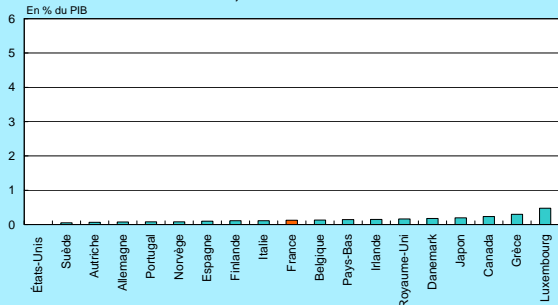
Ordre et sécurité, rémunérations en % du PIB



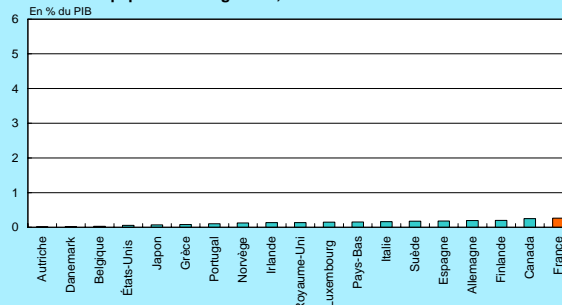
Affaires économiques, rémunérations en % du PIB



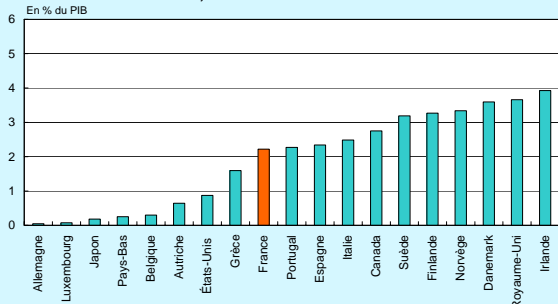
Environnement, rémunérations en % du PIB



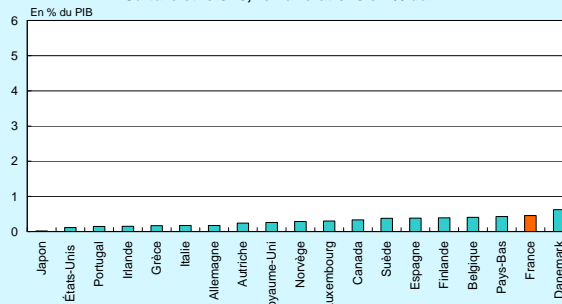
Équipement et logement, rémunérations en % du PIB



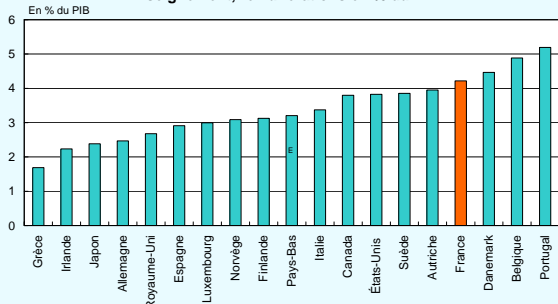
Santé, rémunérations en % du PIB



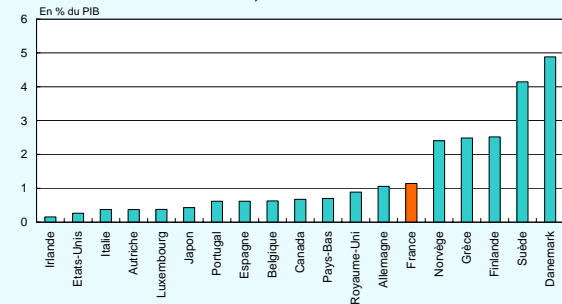
Culture et loisirs, rémunérations en % du PIB



Enseignement, rémunérations en % du PIB

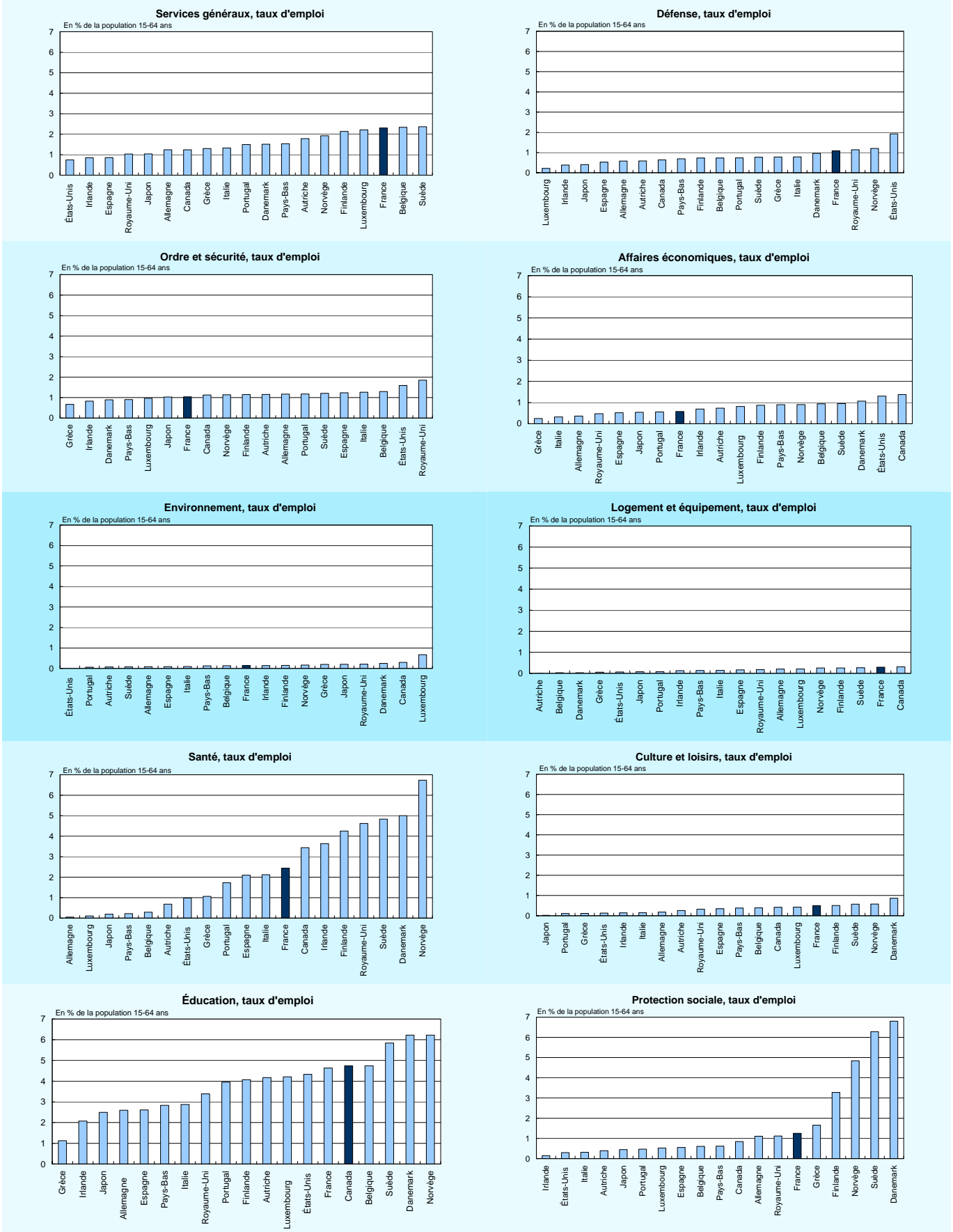


Protection sociale, rémunérations en % du PIB



Sources : Eurostat, OCDE, Calculs CAS

Planche 2 : Taux d'emploi public, décomposition par fonction, 2006

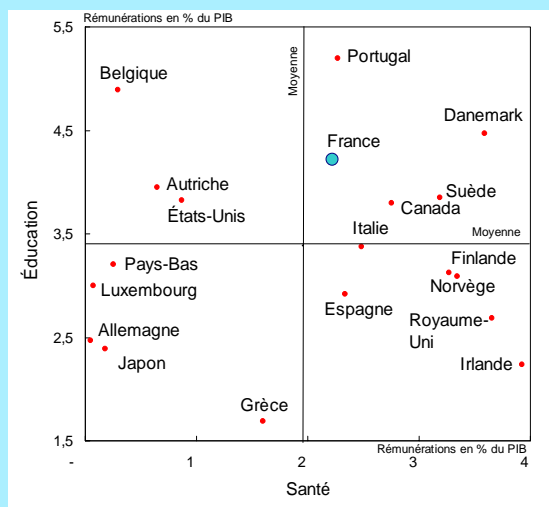


Sources : Eurostat, OCDE, Calculs CAS

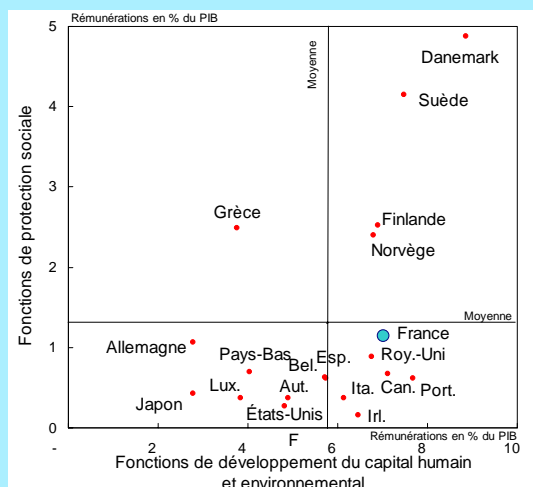
Quelques grands arbitrages dans l'allocation des moyens humains des administrations publiques

(sur la base des rémunérations publiques rapportées au PIB)

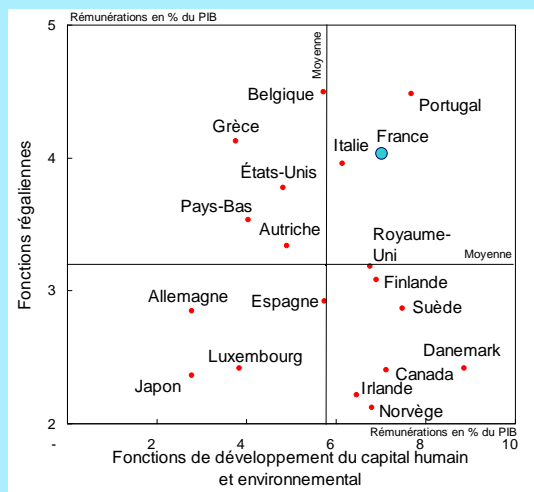
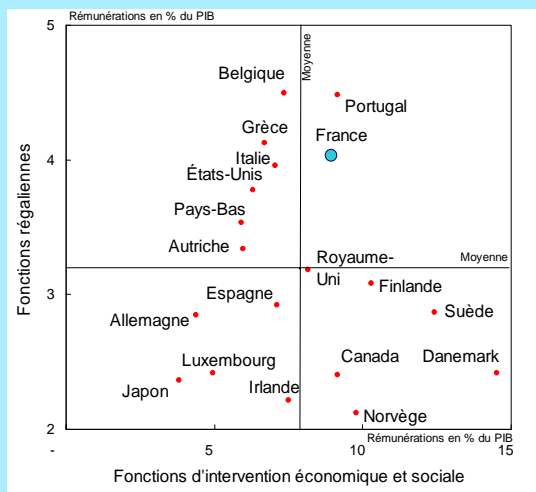
entre éducation et santé



entre protection sociale et développement du capital humain et environnemental



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 : Eurostat, OCDE, Calculs CAS

24 - 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.

IV - Quels niveaux d'action ?

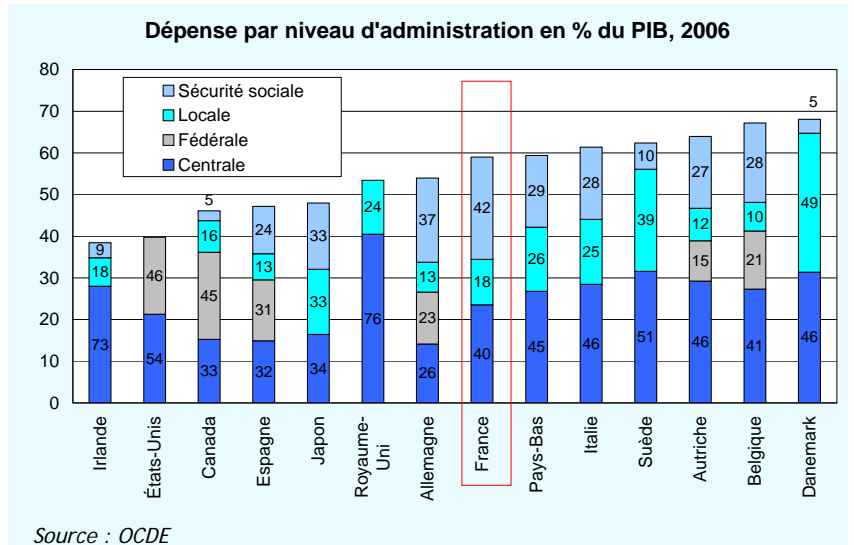
25 - La part des dépenses engagées au niveau des organismes de sécurité sociale est élevée en France en % du PIB.

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.

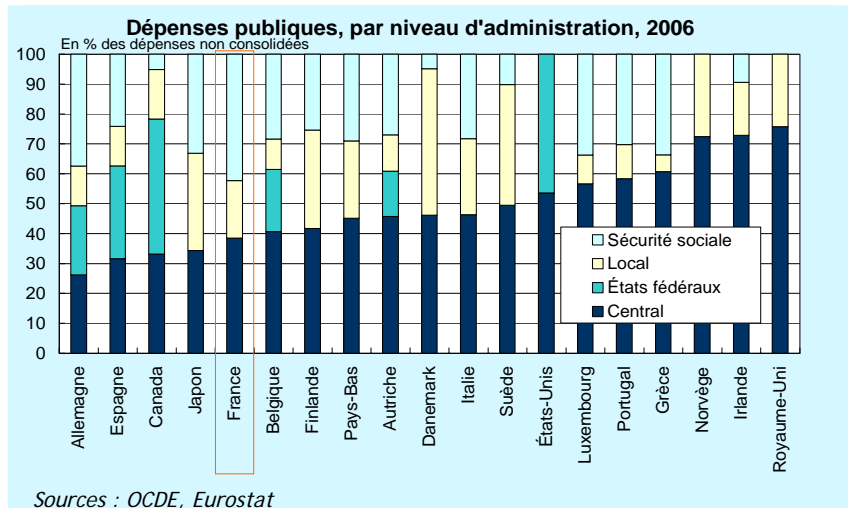
- En effet, pour les États-Unis et le Royaume-Uni, les dépenses de prestations sociales sont prises en charge au niveau central.
- Certaines prestations sont financées au niveau local pour le Danemark, l'Irlande et la Suède.
- Pour le Canada, l'administration fédérale gère directement certains programmes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

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

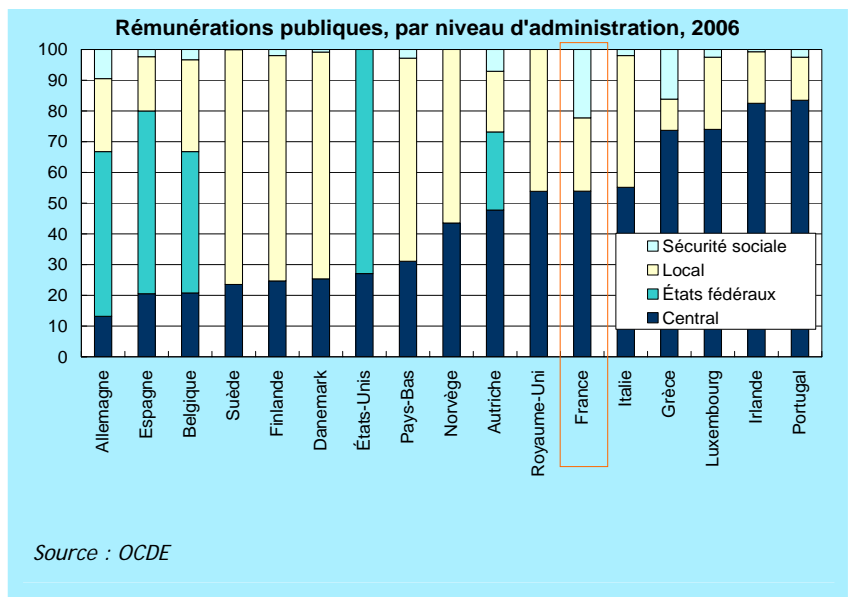
- La France est encore marquée par un degré de centralisation fort de ses dépenses lorsque l'on inclut la sécurité sociale dans le périmètre de l'administration centrale. L'écart n'est pas seulement marqué par rapport aux pays à tradition fédérale. Les dépenses publiques gérées au niveau local apparaissent 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 la moitié 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.



Source : OCDE



Sources : OCDE, Eurostat

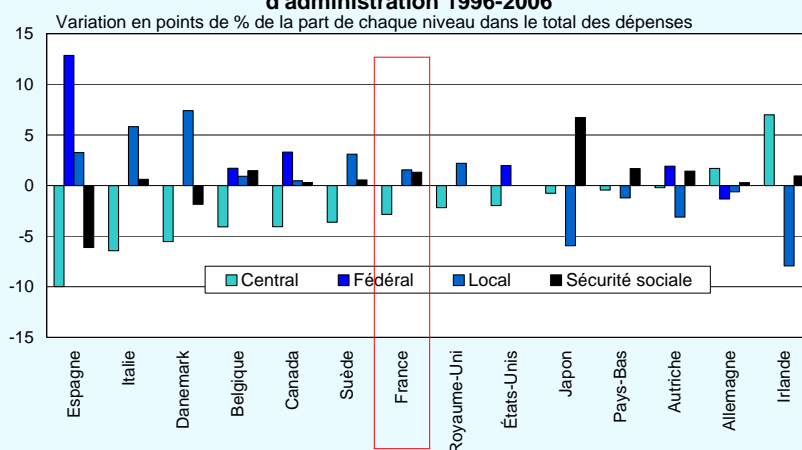


Source : OCDE

27 - 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 de la structure des dépenses publiques par niveaux d'administration 1996-2006



Source : OCDE

Évolution de la structure des dépenses publiques entre 1996 et 2006*

	Administration centrale		Administration fédérale		Administration locale		Administration de sécurité sociale	
	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06
Autriche	46	0	15	2	12	-3	27	1
Belgique	41	-4	21	2	10	1	28	1
Canada	33	-4	45	3	16	0	5	0
Danemark	46	-6			49	7	5	-2
France	40	-3			18	2	42	1
Allemagne	26	2	23	-1	13	-1	37	0
Irlande	73	7			18	-8	9	1
Italie	46	-6			25	6	28	1
Japon	34	-1			33	-6	33	7
Pays-Bas	45	0			26	-1	29	2
Espagne	32	-10	31	13	13	3	24	-6
Suède	51	-4			39	3	10	1
Royaume-Uni	76	-2			24	2		
États-Unis	54	-2	46	2				

* En 2004 pour le Japon et en 2005 pour la France, la Suède et le Royaume-Uni.

N.B. 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 de la part des dépenses publiques en % du PIB entre 1996 et 2006*

	Administration centrale		Administration fédérale		Administration locale		Administration de sécurité sociale	
	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06
Autriche	29	-2	10	1	8	-3	17	0
Belgique	27	-4	14	1	7	0	19	0
Canada	15	-5	21	-2	8	-1	2	0
Danemark	31	-8			33	1	3	-2
France	24	-2			11	1	25	1
Allemagne	14	0	12	-2	7	-1	20	-1
Irlande	28	-4			7	-6	4	0
Italie	28	-7			16	2	17	-1
Japon	16	0			16	-2	16	4
Pays-Bas	27	-1			15	-1	17	0
Espagne	15	-9	15	4	6	0	11	-6
Suède	32	-5			24	0	6	0
Royaume-Uni	40	0			13	2		
États-Unis	21	-1	18	1				

* En 2004 pour le Japon et en 2005 pour la France, la Suède et le Royaume-Uni.

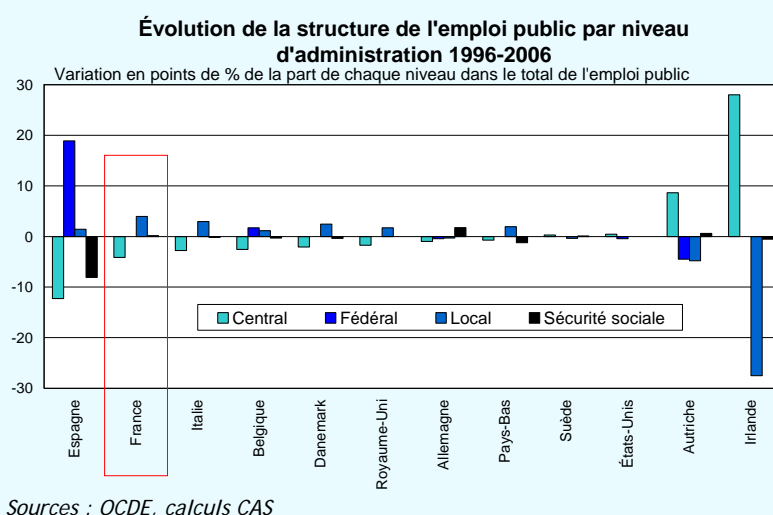
N.B. la gestion de la dépense publique fédérale au Canada est plus proche d'une gestion centrale que locale contrairement aux autres pays fédéralistes. La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Sources : OCDE, calculs CAS

28 - Des phénomènes de décentralisation qui ne s'accompagnent pas forcément d'une baisse de l'emploi public par habitant.

- La décentralisation au Danemark et aux Pays-Bas s'est accompagnée d'une hausse de l'emploi public par habitant contrairement à l'Italie, à la France et à la Belgique

- L'Irlande et dans une moindre mesure l'Autriche ont connu des phénomènes de recentralisation de l'emploi public avec un impact différent sur leur niveau d'emploi public : hausse pour le premier pays, baisse pour le second.



Évolution de la part d'emploi public par niveau d'administration entre 1996 et 2006*

	Administration centrale		Administration fédérale		Administration locale		Administration de sécurité sociale	
	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06	Part en 2006	Évolution 96-06
Irlande	83	28	0	0	17	-27	1	-1
Italie	55	-3	0	0	43	3	2	0
France	54	-4	0	0	24	4	22	0
Royaume-Uni	54	-2	0	0	46	2	0	0
Autriche	48	9	25	-4	20	-5	7	1
Pays-Bas	33	-1	0	0	65	2	3	-1
États-Unis	27	0	73	0	0	0	0	0
Danemark	25	-2	0	0	74	2	1	0
Suède	23	0	0	0	76	0	0	0
Belgique	21	-3	46	2	30	1	3	0
Espagne	21	-12	59	19	18	1	2	-8
Allemagne	13	-1	54	0	24	0	10	2
Canada	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Japon	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc

* En 2005 pour le Royaume-Uni.

Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution de l'emploi public pour 1 000 habitants entre 1996 et 2006*

	Administration centrale		Administration fédérale		Administration locale		Administration de sécurité sociale	
	% en 2006	Évolution 96-06	% en 2006	Évolution 96-06	% en 2006	Évolution 96-06	% en 2006	Évolution 96-06
Irlande	51	22	0	0	51	-13	0	0
Italie	34	-2	0	0	26	2	1	0
France	48	-4	0	0	21	3	20	0
Royaume-Uni	49	2	0	0	42	5	0	0
Autriche	31	4	17	-4	13	-4	5	0
Pays-Bas	17	0	0	0	34	3	2	-1
États-Unis	20	1	54	0	0	0	0	0
Danemark	39	-3	0	0	114	6	1	-1
Suède	35	0	0	0	114	-2	0	0
Belgique	16	-1	35	3	23	2	3	0
Espagne	12	-4	36	16	11	3	1	-4
Allemagne	7	-2	27	-4	12	-2	5	0
Canada	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Japon	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc

* En 2005 pour le Royaume-Uni.

Sources : OCDE, calculs CAS

Contributions des fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau central entre 1996 et 2006

	Serv. Gén.	Défense	Ordre/sécu	Aff. Éco.	Environmt	Logement	Santé	Loisirs	Éducation	Séc. Soc.	Total
France	-0,4	-1,2	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	-3,3	0,1	-4,3
Espagne	0,2	0,0	0,4	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-4,3	-0,1	-4,0
Danemark	-0,1	-2,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,4	-0,3	2,3	-1,7	-2,5
Italie	0,2	1,2	-1,3	-0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	-1,8	0,1	-2,0
Allemagne	-0,3	-1,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-1,5
Belgique	-0,1	-0,9	0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	-0,9
Suède	1,4	-1,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,6	0,7	0,1	0,1
Pays-Bas	-0,2	-0,7	0,9	-0,1	0,0	0,0	0,4	-0,1	0,2	0,0	0,5
États-Unis	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,6
Royaume-Uni	-1,5	-2,1	1,3	0,2	0,4	0,0	5,3	-0,2	0,0	0,1	3,5
Autriche	-0,5	0,2	1,0	0,2	0,0	-0,2	0,2	0,0	2,5	0,2	3,7
Irlande	-0,5	-1,8	-0,6	-0,6	0,0	0,1	24,5	0,1	0,9	-0,1	22,2

Source : OCDE, calculs CAS

Contributions des fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau local entre 1996 et 2006

	Serv. Gén.	Défense	Ordre/sécu	Aff. Éco.	Environmt	Logement	Santé	Loisirs	Éducation	Séc. Soc.	Total
France	-1,8	0,0	0,7	-0,4	0,4	0,9	0,1	1,3	1,3	0,8	3,3
Espagne	0,6	0,0	0,2	0,4	0,0	0,2	0,0	0,3	0,2	0,7	2,6
Danemark	-0,4	0,0	0,0	-0,8	0,0	0,0	-2,7	-0,5	1,6	8,4	5,6
Italie	1,3	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,1	1,6	-0,2	-1,4	0,1	1,6
Allemagne	-0,2	0,0	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	-0,4	-0,4	-0,1	-1,9
Belgique	0,7	0,0	1,1	-0,2	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	2,1
Suède	-1,5	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,8	-3,1	1,1	1,7	-1,6
Pays-Bas	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,0	-0,2	0,5	0,0	2,5	-0,3	2,7
États-Unis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Royaume-Uni	0,6	0,0	-0,5	-0,1	0,3	0,0	-0,1	0,3	4,2	0,0	4,8
Autriche	0,6	0,0	0,1	-0,2	-0,8	-0,2	-4,6	-0,1	0,6	0,1	-4,4
Irlande	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,2	0,0	-13,3	0,1	0,4	0,0	-12,9

Source : OCDE, calculs CAS

29 - Des ajustements de l'emploi public essentiellement dans les fonctions Santé, Éducation, et dans une moindre mesure dans les Services généraux et la Défense.

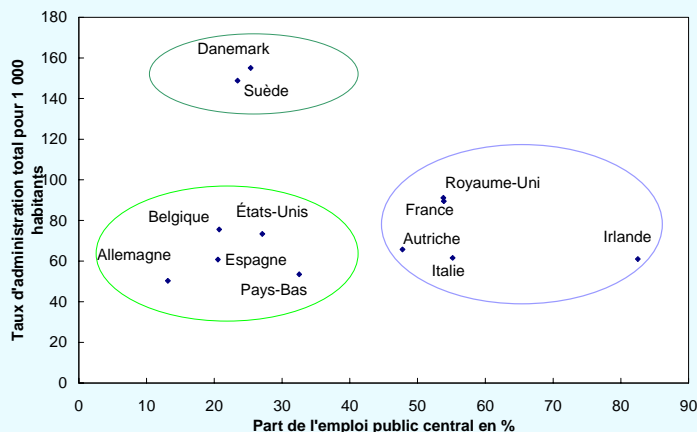
- Il convient de rappeler que les comparaisons des taux d'administration dans les fonctions Santé et Sécurité sociale doivent être analysées avec prudence, les concepts, l'organisation des systèmes et les financements variant d'un pays à l'autre et dans le temps.
- L'Irlande se caractérise par une « recentralisation » entre 1996 et 2006 de la fonction Santé associée à une forte hausse de son taux d'administration (+11,2 emplois pour 1 000 habitants). On constate également une hausse de moindre ampleur au Royaume-Uni (+5,2 emplois pour 1 000 habitants).
- La France 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 (+8,4 emplois publics par habitant) est à rapprocher des phénomènes de décentralisation et d'activation des politiques publiques de l'emploi.

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

On repère trois groupes de pays :

- Ceux pour lesquels on constate une faible part de centralisation de l'emploi public associée à un faible taux d'administration (Pays-Bas, Espagne, 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 fort taux d'administration est associé à une forte décentralisation de l'emploi public comme le Danemark et la Suède.

Centralisation et taux d'administration en 2006

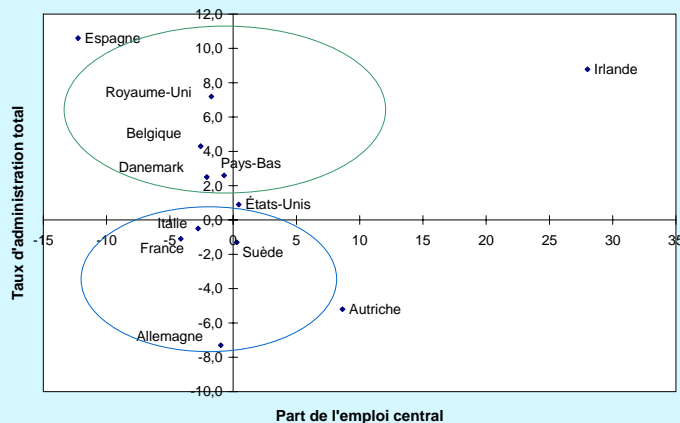


Sources : OCDE, calculs CAS

31 - L'examen des mouvements de décentralisation sur moyenne période montre que ces dernières n'ont pas toujours été source d'économie en termes d'emplois publics.

- Les décentralisations françaises entre 1996 et 2006 (notamment les transferts des compétences APA, RMI/RSA) se sont soldées par une diminution du ratio emplois publics sur le nombre d'administrés, contrairement à l'Autriche.
- 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.

Évolution de la part de l'emploi central et du taux d'administration total entre 1996 et 2006



Sources : OCDE, calculs CAS

CHAPITRE 2

La fonction Éducation

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

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

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

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

I - Cadrage général des moyens humains attachés à la fonction Éducation

32 - L'emploi dans la fonction 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 :

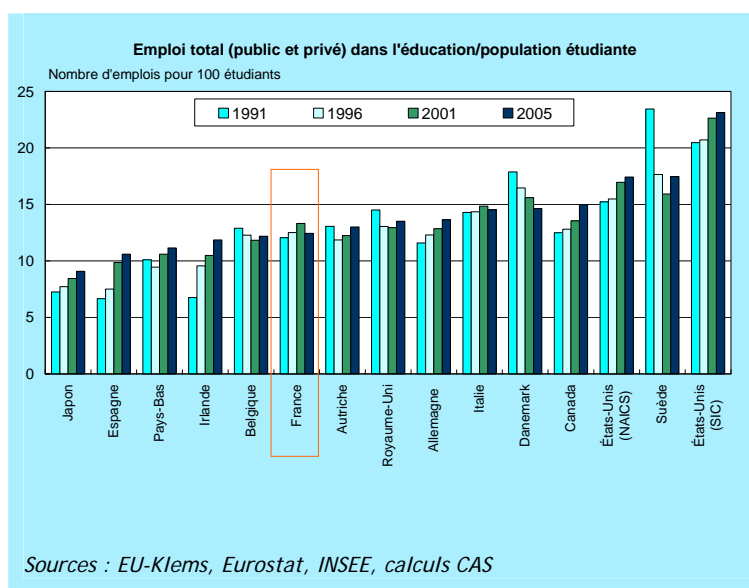
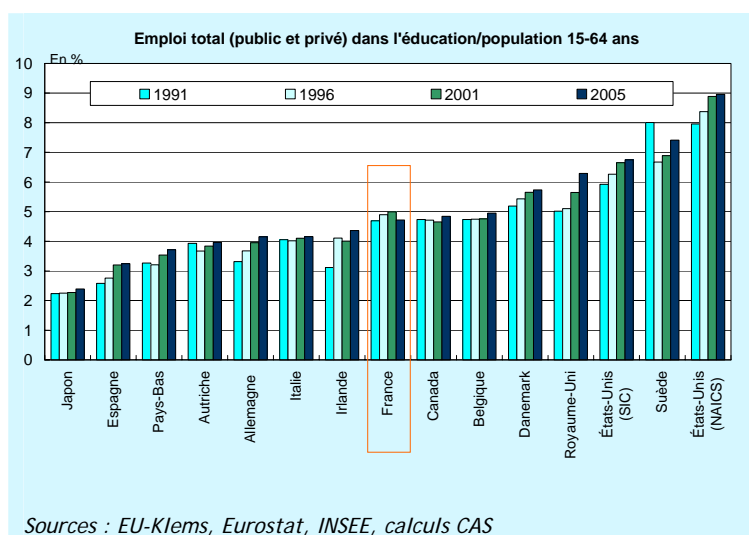
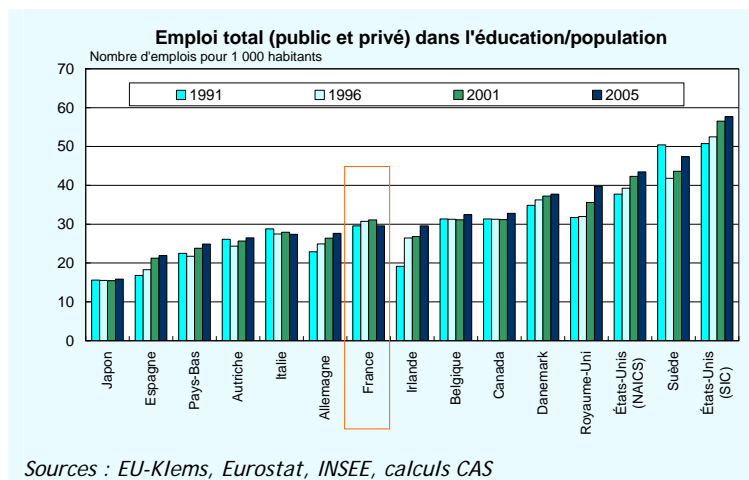
- Souhaite-t-on cerner l'ensemble des emplois attachés à la fonction d'éducation, administratifs et enseignants, ou se restreindre aux seuls enseignants ?
- Souhaite-t-on cerner les seuls emplois directement rémunérés par l'État ou englober plus largement tous ceux qui sont financés directement ou indirectement 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.

33 - Les données d'emploi par branches fournies par la Comptabilité nationale, selon une nomenclature a priori harmonisée, donnent un premier aperçu de la dimension des systèmes éducatifs.

En dépit de l'harmonisation internationale des nomenclatures, la principale incertitude provient de la prise en compte inégale du personnel administratif (comme en témoigne le cas américain à travers les écarts considérables d'évaluation entre l'ancienne nomenclature, SIC, et la nouvelle, NAICS) :

- La France apparaît en position moyenne au regard du nombre d'emplois privés ou publics (enseignants ou administratifs) dans l'éducation rapporté à la population.
- Cet emploi contribue pour 4,7 points au taux d'emploi global de l'économie (4,4 en équivalent temps plein).
- Cette performance doit être évaluée à l'aune de la durée moyenne du travail par enseignant qui serait inférieure d'un quart à la moyenne de l'OCDE (source : EU-Klems).

Compte tenu d'une plus forte densité de jeunes, le ratio emploi/population élèves-étudiants est en position moyenne-faible en France.



34 - Pour l'essentiel des pays de l'OCDE, les établissements d'éducation sont financés à plus de 90 % sur fonds publics.

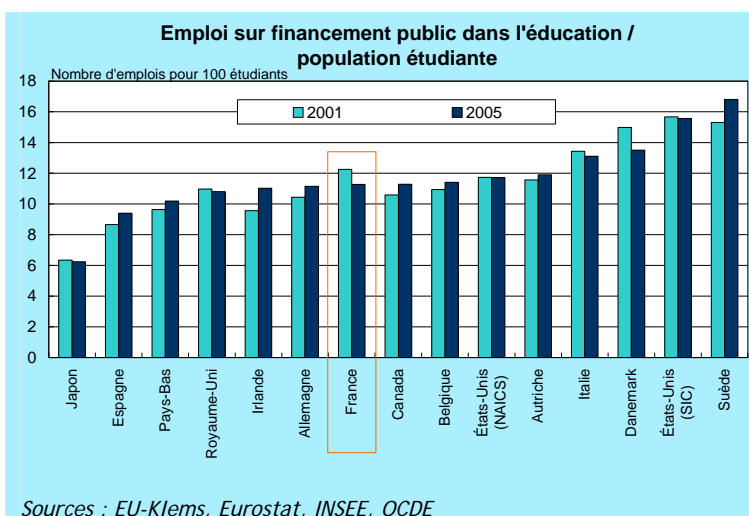
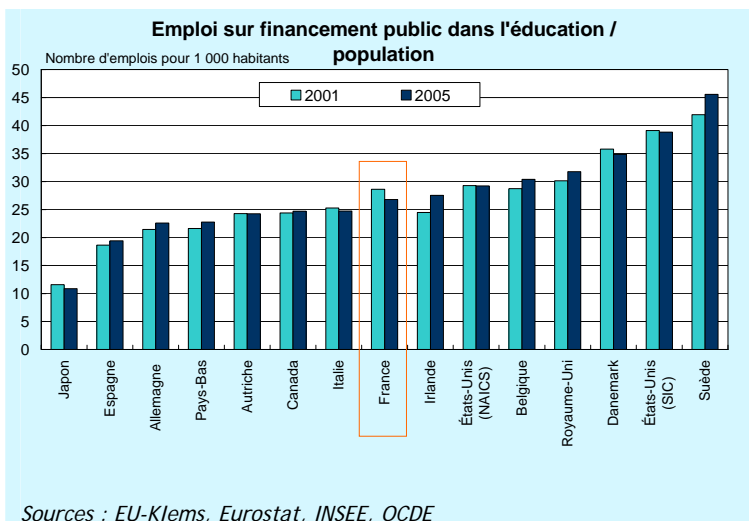
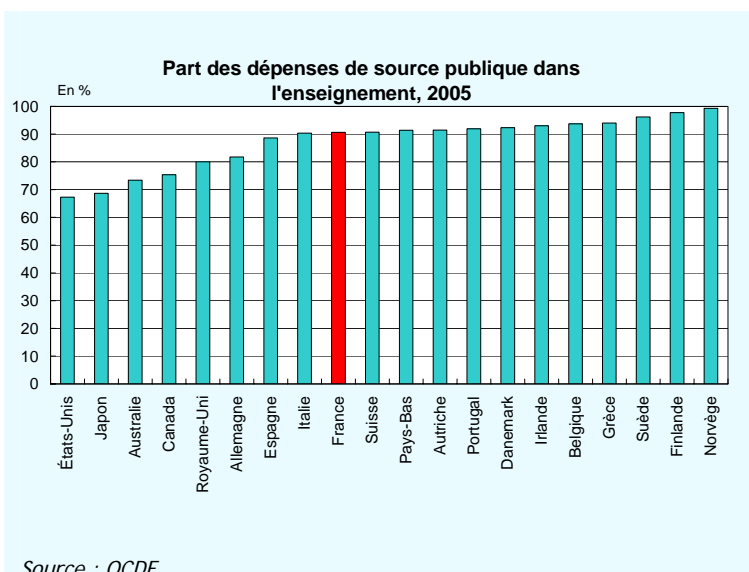
- Les pays anglo-saxons sont ceux qui ont le plus développé des circuits de financement privé.
- L'Allemagne finance près de 20 % de son enseignement sur ressources privées à travers une plus forte implication des entreprises, notamment dans les systèmes en alternance.
- Cette notion doit être dissociée de la part des étudiants ou personnel 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.

35 - L'indicateur ci-contre combine l'information contenue dans les données précédentes pour en inférer une notion « d'emploi sur financement public » dans l'éducation. Il tient compte de l'origine des financements. Il considère, par convention, l'emploi sur financement public comme le produit suivant :

[emploi de la branche éducation (enseignants et administratifs publics et privés)] X [% de financement d'origine publique]

- La France demeure en position moyenne mais passe alors devant le Canada, du fait de la moindre part de ressources publiques dans le financement de l'enseignement dans ce pays.
- Elle se rapproche sensiblement des États-Unis (dans la délimitation étroite de l'emploi éducatif dans ce pays, NAICS), mais demeure nettement en dessous dans la version large (SIC).
- Rapporté à la population étudiante, le taux d'encadrement public français apparaît moyen et reste très proche des taux observés dans la plupart des grands pays développés (Royaume-Uni, Allemagne, ou États-Unis).

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

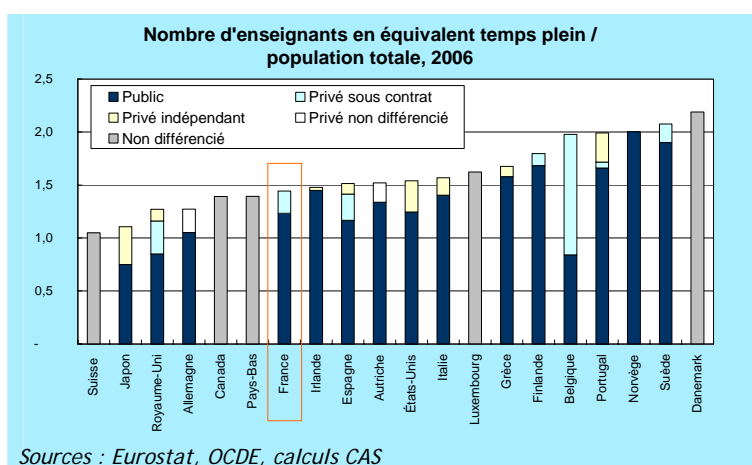
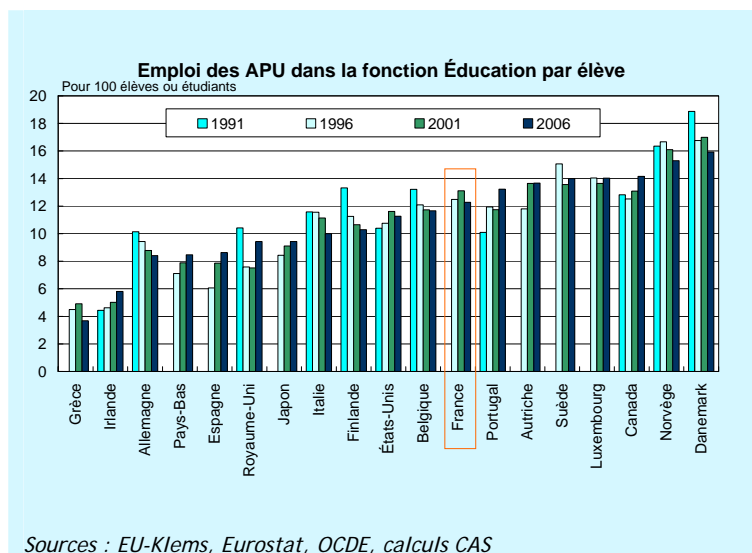
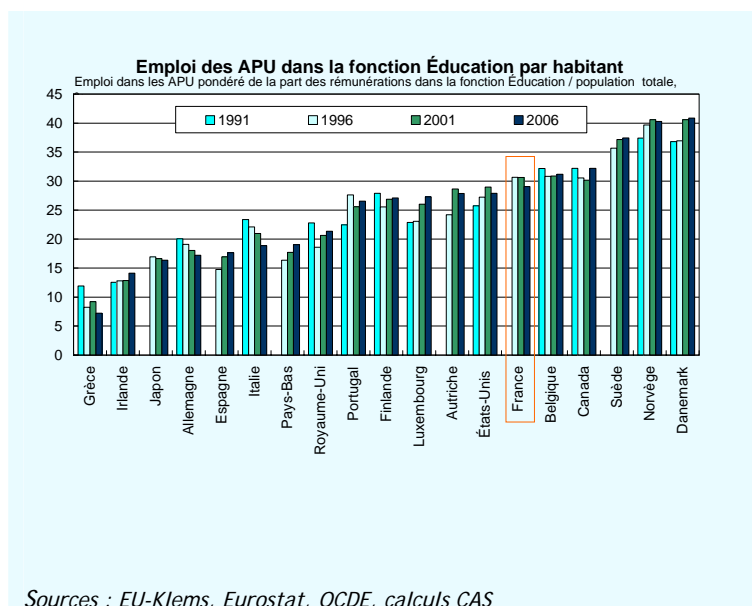


36 - Une deuxième approche consiste à estimer l'emploi qui se rapporte à la fonction éducation des APU. Cette deuxième estimation de l'emploi public au sens large (enseignants + administratifs) consiste à croiser les données relatives aux rémunérations versées par les APU dans le cadre de la fonction Enseignement avec celles relatives à l'emploi dans les APU. L'emploi dans la fonction Enseignement est défini par le produit : % des rémunérations dans la fonction Enseignement x emploi total APU (voir partie précédente).

- Cette mesure situe à nouveau la France en position intermédiaire plutôt haute (moins haute si l'on se rapporte au nombre d'étudiants), proche des États-Unis, supérieure à l'Allemagne et au Royaume-Uni, mais en deçà du Canada.
- Les résultats sont extrêmement proches pour la France de ceux estimés par la précédente méthode - environ 30 personnels d'enseignement public pour 1 000 habitants et 12 personnels pour 100 étudiants.
- Les résultats diffèrent pour d'autres pays où le financement de l'éducation ne passe pas nécessairement par des rémunérations, à l'instar de l'Allemagne.
- Dans les deux estimations, on observe une tendance à la baisse du taux d'administration publique en éducation depuis 10 ans, tendance commune avec l'Italie ou le Danemark.

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

- 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 du Canada, de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.



38 - L'emploi enseignant stricto sensu, public ou privé contribue pour 2,3 points au taux d'emploi.

■ 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'appuis de nature administrative et d'autres emplois se rattachant à la formation continue et non à l'éducation initiale.

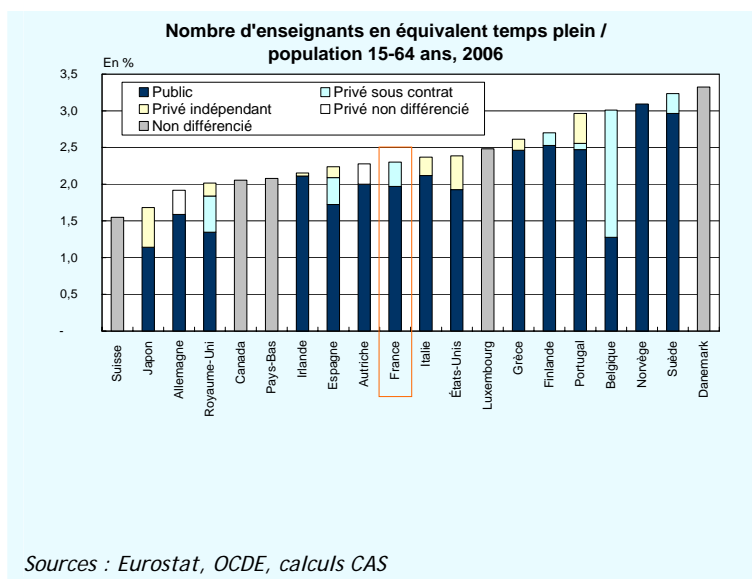
■ De surcroît, la durée annuelle effective de travail par enseignant semble faible au regard des normes observées en Europe et dans les autres pays de l'OCDE (inférieure d'un quart à la moyenne).

39 - Lorsque l'on rapporte l'emploi enseignant au nombre des élèves ou étudiants en équivalent temps plein, le faible niveau global d'encadrement enseignant des élèves ressort plus nettement encore.

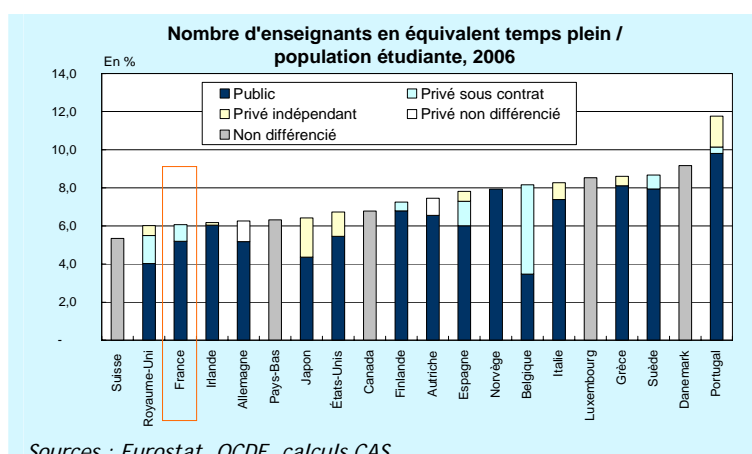
Les grandes caractéristiques de la ventilation du nombre d'enseignants par niveau d'étude sont bien connues :

- La France dispose d'un taux d'encadrement relativement faible au niveau du primaire.
- Elle se situe aussi au bas de l'échelle concernant l'enseignement supérieur.
- Elle dispose, en revanche, d'un taux médian d'encadrement des élèves au niveau du secondaire.

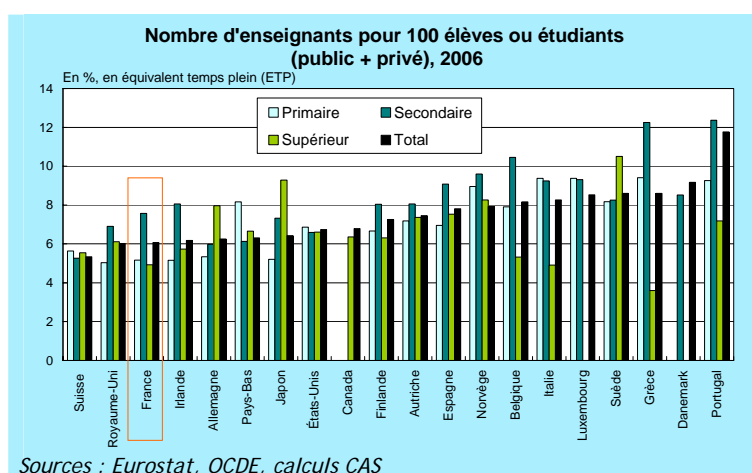
Ce constat de relativement faible taux d'encadrement des élèves par les enseignants peut être rapproché des données plus globales portant sur l'ensemble des emplois. Il suppose, pour mettre en cohérence les deux types de classement, que la composante administrative serait relativement importante et probablement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



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

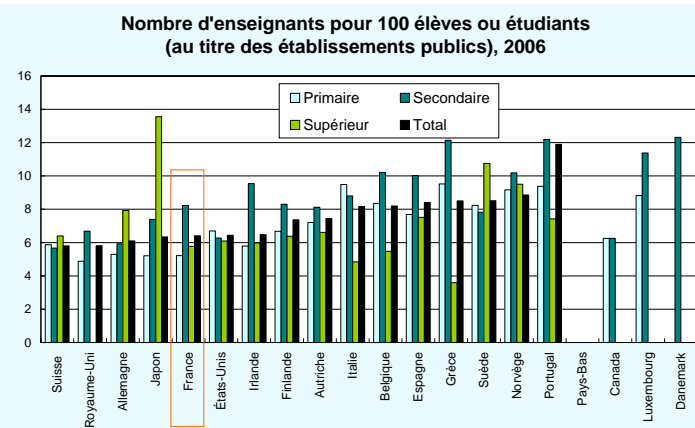


Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

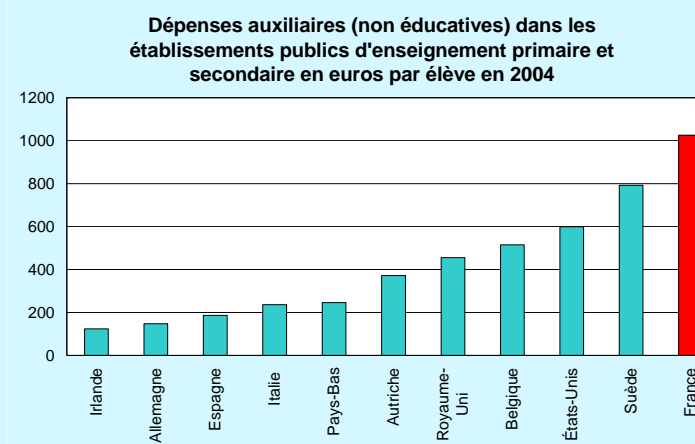
40 - Les principaux constats concernant le taux d'encadrement des élèves demeurent inchangés lorsque l'on resserre l'observation sur les établissements publics.



Sources : OCDE, calculs CAS

41 - Des dépenses non éducatives très importantes en France

Si le niveau d'effort budgétaire par élève dans les établissements publics se situe dans la moyenne, ce niveau moyen comprend des dépenses auxiliaires (c'est-à-dire les services à caractère social destinés aux élèves, notamment social cantine, transport, etc.) très élevées par rapport aux autres pays : un peu plus de 1 000 euros par élève dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire, soit environ dix fois plus qu'en Irlande ou en Allemagne.



Sources : OCDE, calculs CAS

42 - Les répartitions de compétences en matière d'enseignement varient 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).
- Au final, en 2006, 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.
- A l'opposé, la France et l'Italie, si elles ont bien transféré des compétences dans le domaine de gestion des équipements, restent des pays très centralisateurs en termes de gestion de l'emploi public

Répartition du personnel d'enseignement par niveau d'administration en 2006

	Central	Local	Fédéral	Emplois enseignement pour 1 000 habitants
Danemark	40	60	0	41
Suède	16	84	0	37
Belgique	0	23	77	31
France	84	16	0	29
États-Unis	0	0	100	28
Autriche	49	16	35	28
Royaume-Uni	5	95	0	22
Pays-Bas	8	92	0	19
Italie	87	13	0	19
Espagne	2	3	95	18
Allemagne	0	14	86	17
Irlande	67	33	0	14

Sources : OCDE, calculs CAS

43 - Des États « décentralisateurs-volontaristes » qui ont accentué les réformes de décentralisation dans l'enseignement.

■ Le Royaume-Uni, qui illustre le modèle de l'ultradécentralisation, 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.

■ L'Espagne, en 1999, 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. Au final, l'emploi public total dans l'enseignement a crû de 125 000 agents environ sur la période considérée.

Évolution de la répartition du personnel d'enseignement par niveau d'administration 1996-2006

	Central	Local	Fédéral	Emplois enseignement pour 1 000 habitants
Danemark	2	-2	0	4
Suède	1	-1	0	2
Belgique	0	0	0	0
France	-5	5	0	-2
États-Unis	0	0	0	1
Autriche	3	0	-3	4
Royaume-Uni	-6	6	0	3
Pays-Bas	0	0	0	3
Italie	4	-4	0	-3
Espagne	-29	0	29	3
Allemagne	0	-1	1	-2
Irlande	0	0	0	1

Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution de l'emploi public avant et après transferts de compétences dans l'enseignement (en milliers)

	Royaume-Uni		Espagne		France	
	Local	Central	Fédéral	Central	Local	Central
1998	980	122	417	178	241	1 583
1999	1 073	66	492	120	265	1 574
2000	1 127	52	609	26	275	1 578
2001	1 163	57	651	19	291	1 583
2002	1 194	61	674	20	289	1 586
2003	1 210	66	701	15	311	1 566
2004	1 228	65	720	16	305	1 548
2005	1 244	70	736	16	295	1 528
2006	1 246	70	736	15	295	1 515

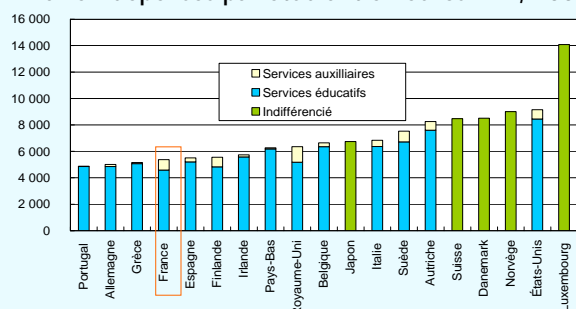
Sources : OCDE, calculs CAS

44 - Des transferts de personnels en France au profit du niveau local, mais qui 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.

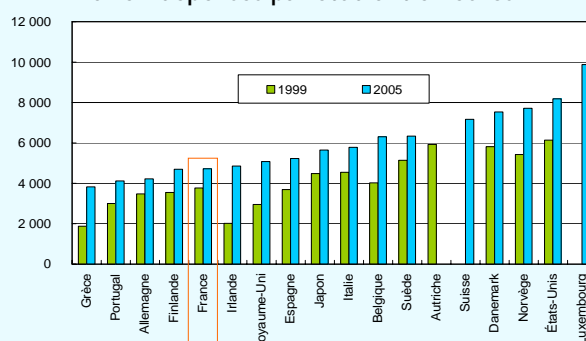
II - Les coûts attachés à la fonction Éducation

Primaire : dépenses par étudiant en euros PPA, 2005



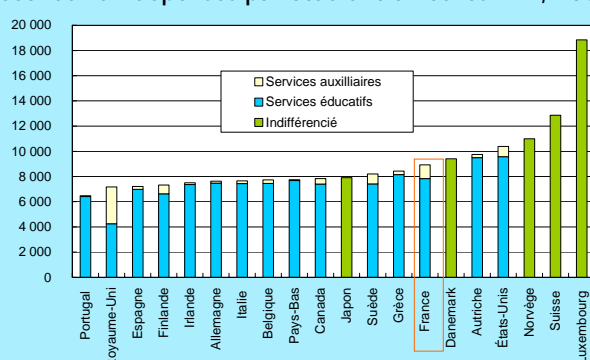
Source : OCDE

Primaire : dépenses par étudiant en euros PPA



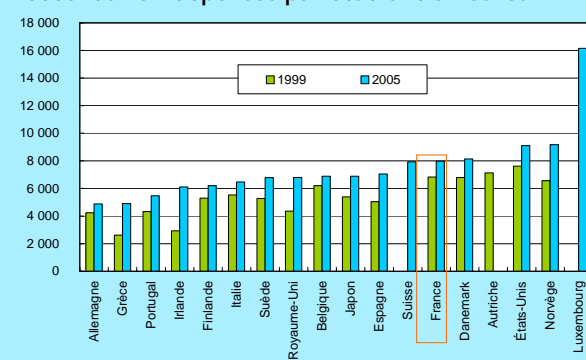
Source : Eurostat

Secondaire : dépenses par étudiant en euros PPA, 2005



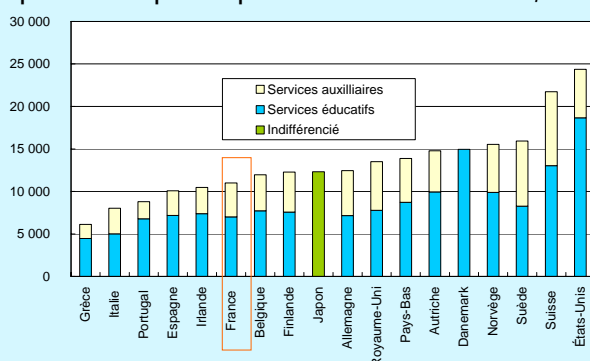
Source : OCDE

Secondaire : dépenses par étudiant en euros PPA



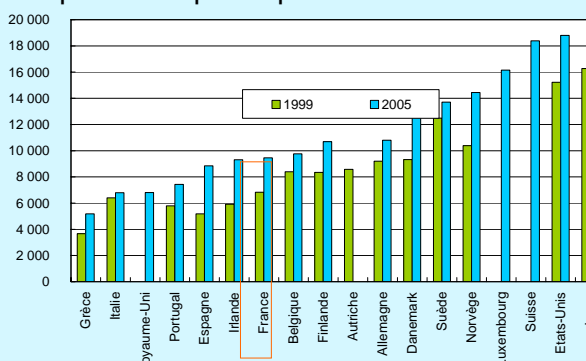
Source : Eurostat

Supérieur : dépenses par étudiant en euros PPA, 2005



Source : OCDE

Supérieur : dépenses par étudiant en euros PPA

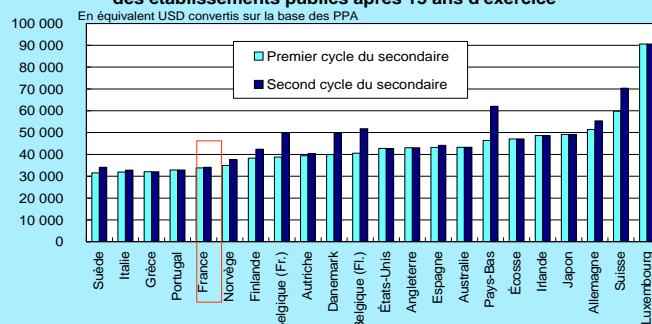


Source : Eurostat

45 - Cette planche synthétise deux résultats bien étayés (voir *Education at a Glance 2008*) :

- Les coûts par 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.
- La faiblesse de ces coûts tient également au bas niveau relatif de rémunération des enseignants.

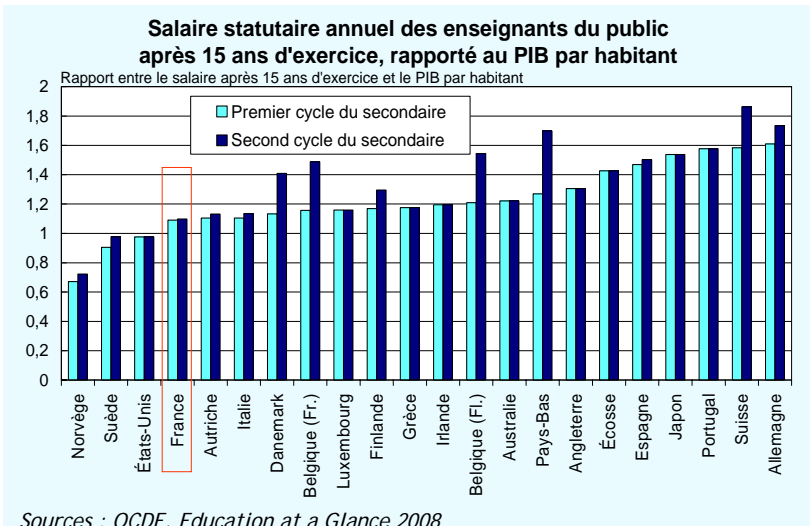
Salaire statutaire annuel des enseignants des établissements publics après 15 ans d'exercice



Sources : OCDE, *Education at a Glance 2008*

46 - 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.

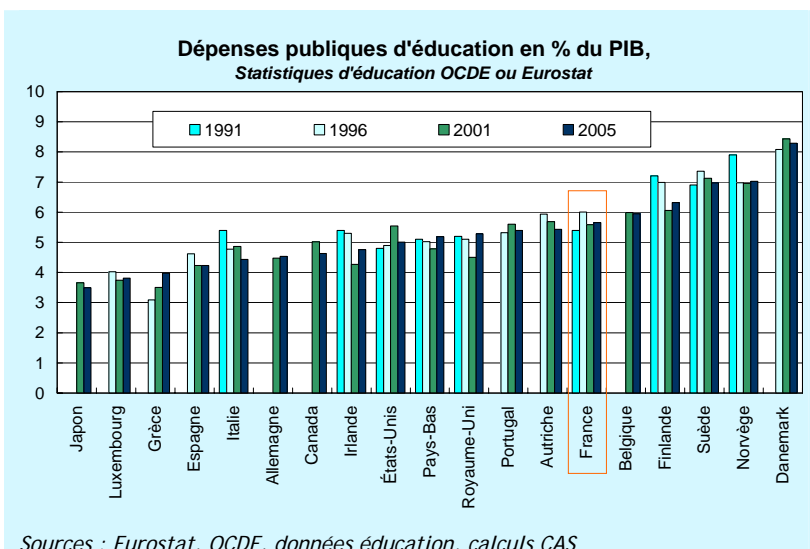
- Les normes de rémunération françaises paraissent notamment sensiblement inférieures à celles qui prévalent au Royaume-Uni ou en Allemagne.
- En revanche, cette caractéristique française est commune avec certains pays d'Europe du Nord, la Suède, la Norvège et à moindre égard la Finlande.



Sources : OCDE, Education at a Glance 2008

47 - 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.

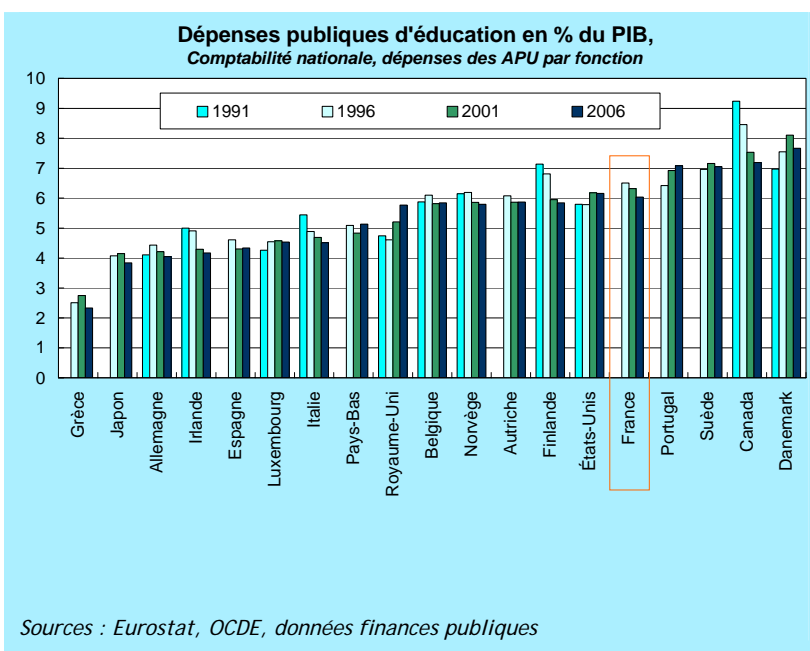
- Comme le Royaume-Uni et la Suède, mais seulement en fin de période, la France connaît des baisses de la dépense publique dans ce secteur.
- Sur la période 1991-2005, l'Irlande, l'Italie, la Finlande et l'Autriche diminuent de façon significative leur part de PIB consacrée à l'enseignement.



Sources : Eurostat, OCDE, données éducation, calculs CAS

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

- En 10 ans, la part en % 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 au Canada (- 1,3 point) ou en Finlande (- 1 point) mais partant 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 : Eurostat, OCDE, données finances publiques

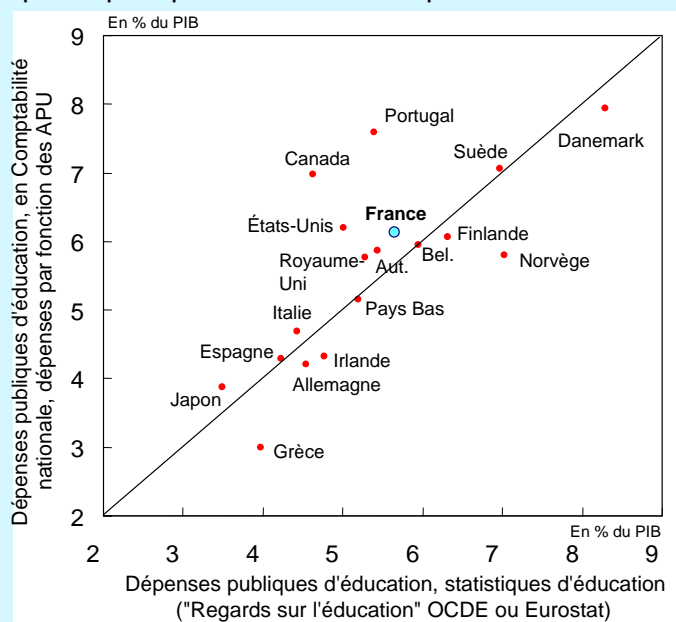
Degré d'adéquation entre sources

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).
- 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 ».

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 les États-Unis.

Dépenses publiques d'éducation : comparaison de deux sources



Sources : Eurostat, OCDE

49 - 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.

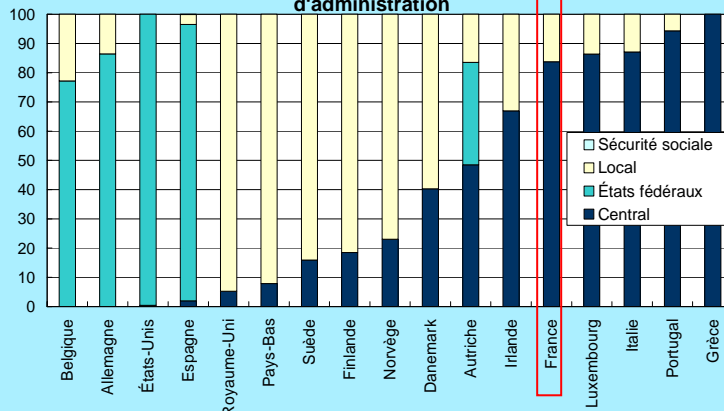
- L'affectation des dépenses entre différents niveaux est complexe, à l'instar des circuits de financement entre entités administratives. L'enveloppe finale décrit le niveau de dépenses après consolidation des transferts entre administrations.
- En 2005, l'administration centrale française reste à la fois la principale source initiale (76,4 % de l'enveloppe totale) et la principale instance dépensière finale (75 %) 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 % des enveloppes provenant de tous les niveaux en 2005

	Niveau central		Niveau régional		Niveau local	
	Initiale	Finale	Initiale	Finale	Initiale	Finale
Belgique	18	18	79	79	3	3
Danemark	42	45	8	9	50	46
Allemagne	11	9	73	71	16	21
Espagne	12	12	83	83	5	5
France	76	75	9	11	14	14
Italie	80	79	8	7	13	14
Pays-Bas	94	80	0	0	6	20
Autriche	75	53	15	36	10	11
Suède	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Royaume-Uni	47	39			53	61
États-Unis	20	12	40	12	41	75
Japon	32	17	53	69	15	15

Source : Eurostat

Rémunérations publiques dans l'éducation, par niveau d'administration



Source : Eurostat

CHAPITRE 3

La fonction 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, néanmoins basse par rapport à celle des États-Unis.

I - Éléments de méthode

La France se caractérise en première analyse par un taux moyen d'administration (emploi public pour 1 000 habitants) dans la branche Santé en 2005, proche de celui de l'Espagne et de l'Italie mais nettement inférieur à celui des pays du Nord.

En termes de dépense publique de santé par rapport au PIB, la France se situe *a priori* dans la fourchette haute.

Cependant, rapportée au nombre d'habitants, la dépense publique de santé apparaît faible dans la Comptabilité nationale, mais beaucoup plus importante dans la base de données Eco-Santé de l'OCDE. L'appréciation des taux d'administration et de socialisation dépend fortement du champ considéré.

Il est donc nécessaire de s'arrêter sur les problèmes de définition, tant les données chiffrées montrent des écarts importants entre les sources disponibles.

Hétérogénéité des données Emploi dans la santé en 2002 selon les différentes sources

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	Canada	États-Unis	Japon
Emploi total dans la branche Santé (en milliers)														
EU-Klems Emploi branche santé et action sociale	3 836	354	435	480	943	2 768	159	1 500	1 051	2 960	735	1 556	16 016	4 748
EFT Emploi santé	3 750	316	501	499	896	2 523	159	1 323	1 113	3 081	800	nd	nd	nd
Eurostat														
Total santé calculé		101		156						868				
Personnel de soins de santé	nd	64	nd	129	nd	nd	nd	nd	328	657	nd	nd	nd	nd
Sages-femmes	17	1	5	1	nd	nd	nd	nd	2	30	6	nd	nd	nd
Total calculé infirmiers	795	58		72	nd	nd	nd	nd	133	534	nd	nd	nd	nd
Infirmiers d'encadrement	613	47	nd	51	nd	nd	nd	nd	36	400	92	nd	nd	nd
Infirmiers niveau intermédiaire	182	11	nd	21	135	nd	nd	nd	96	134	nd	nd	nd	nd
Aides-soignants	nd	5	nd	55	nd	nd	nd	nd	194	93	nd	nd	nd	nd
Total calculé médecins au sens large	454	38	88	27						211	53			
Médecins	275	27	41	15	125	nd	nd	nd	nd	125	29	nd	nd	nd
Dentistes	62	4	9	4	nd	nd	nd	nd	nd	26	7	nd	nd	nd
Pharmaciens	47	5	11	1	nd	nd	nd	nd	3	38	6	nd	nd	nd
Kinésithérapeutes	71	2	27	6	nd	nd	2	nd	33	21	10	nd	nd	nd
Eco-santé														
Total santé et action sociale	3 789	nd	nd	86	711	1 835	122	1 156	492	1 891	nd	1 208	10 680	nd
Emploi hospitalier	1 240	nd	169	47	411	1 150	66	709	nd	1 365	nd	nd	4 818	nd
Médecins	275	27	41	18	120	199	9	253	55	123	29	66	675	252
Dentistes	64	4	9	5	19	40	2	31	8	26	7	18		91
Pharmaciens	48	5	12	1	37	68	3	64	3	38	6	25	219	154
Infirmiers	795	75	58	41	299	426	60	313	220	525	91	296	2 274	994

Sources : Eurostat, EU-Klems, Éco-Santé 2007, calculs CAS

Quatre bases de données fournissent des statistiques internationales sur l'emploi dans le secteur de la santé et de l'action sociale (abrégé dans le texte par « santé ») : la Comptabilité nationale (EU-Klems), les enquêtes sur les forces de travail (EFT) d'Eurostat, les données nationales fournies à Eurostat pour la branche Santé et les données nationales fournies à l'OCDE récapitulées dans la base Éco-Santé.

La Comptabilité nationale adopte un classement des individus selon l'activité principale de l'établissement ou de l'entreprise qui l'emploie. Il en résulte que l'emploi dans la branche Santé inclut le personnel non soignant (personnel administratif des hôpitaux par exemple). Cette définition est également retenue dans les enquêtes sur les forces de travail d'Eurostat, d'où la similitude des résultats entre EU-Klems et EFT. En revanche, l'OCDE dans Éco-Santé focalise son chiffrage sur le personnel de soins (médecins, dentistes, infirmiers, etc.). Par ailleurs, des différences de comptabilisation apparaissent selon les pays. Ainsi, la France, le Canada, l'Irlande et les Pays-Bas incluent les médecins qui ne sont pas en activité ; l'Allemagne et le Danemark excluent les sages-femmes. Il existe donc des sur ou sous-estimations des niveaux d'emploi à prendre en compte dans le classement des pays dans la branche Santé. Malgré ces précautions d'interprétation, deux pays affichent des résultats surprenants dans Éco-Santé 2007, au Danemark, où la part des personnels de soins est particulièrement faible par rapport aux autres pays, et inversement, en Allemagne.

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.

Les dépenses publiques de santé recouvrent la dépense courante (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.

Part du personnel non soins dans l'emploi « santé » en 2002, en %

Allemagne	1,2
Autriche	nd
Belgique	nd
Danemark	82,1
Espagne	24,5
France	33,7
Irlande	23,3
Italie	22,9
Pays-Bas	53,2
Royaume-Uni	36,1
Suède	nd
Canada	22,4
États-Unis	33,3
Japon	nd

Sources : OCDE, EU-Klems et Éco-Santé 2007

Deux concepts de la dépense publique de santé (2002, en millions d'unité nationale monétaire)

	Dépenses courantes (Comptabilité nationale)	Dépenses de santé (Éco-Santé)	Dépenses courantes / dépenses totales
Pays-Bas	19 327	25 773	75
Allemagne	136 750	180 691	76
France	108 623	121 860	89
Suède	166 365	184 460	90
Autriche	15 243	16 778	91
Canada	72 650	76 897	94
Belgique	17 316	18 050	96
Danemark	95 780	99 744	96
Royaume-Uni	66 463	67 201	99
Espagne	37 797	37 697	100
Italie	82 178	80 455	102
Japon	33 358 000	31 896 184	105
États-Unis	744 612	682 956	109
Irlande	8 611	7 028	123

Sources : OCDE, EU-Klems, Éco-Santé 2007, calculs CAS

II - Cadrage général de l'emploi (public et privé) dans la santé

50 - Une densité moyenne d'emploi dans la santé pour la France, en première analyse.

La densité d'emploi est en France de 48 emplois (soins et non-soins) pour 1 000 habitants en 2005 (contre 39 en 1991), soit près de 60 % de plus que l'Espagne et 60 % de moins que la Suède.

51 - Une répartition entre professionnels de santé *stricto sensu* et personnel administratif de santé contrastée selon les pays.

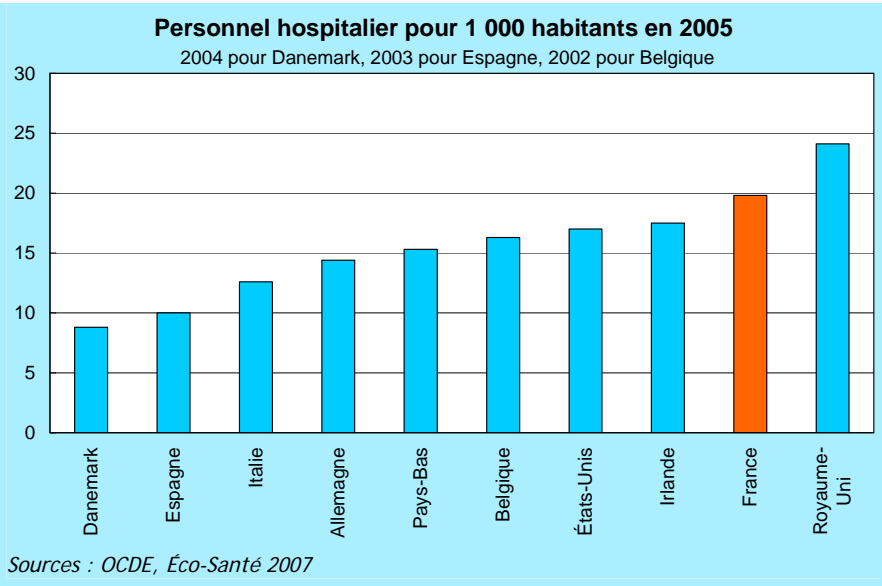
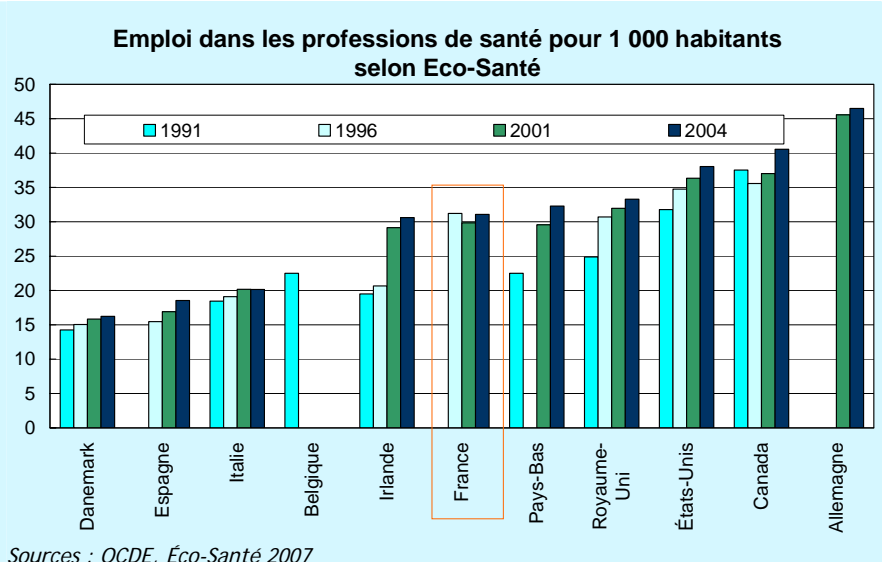
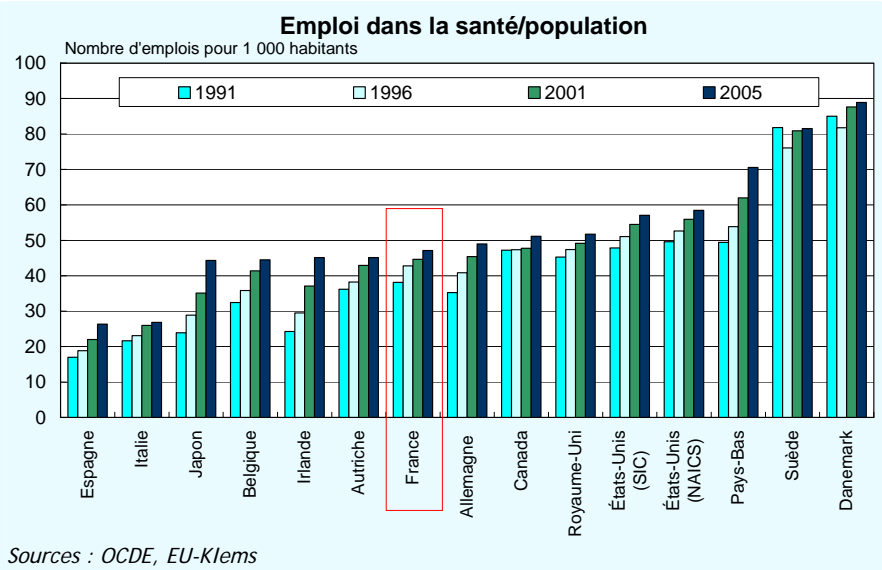
La France se caractérise par une proportion de personnel administratif de santé relativement plus forte que dans des pays comme l'Espagne, l'Italie et le Canada (environ un tiers de l'emploi total de santé contre environ le quart dans ces pays). La France, avec 1 agent administratif de santé pour 2 professionnels de santé, se situe au niveau des États-Unis mais bien en deçà des Pays-Bas (presque 1 pour 1).

52 - En France, une densité de professionnels de santé dans la moyenne haute mais qui masque une forte hétérogénéité par profession.

- Avec 31 emplois dans les professions de santé (soins uniquement) pour 1 000 habitants, la France se situe en 2004 dans la moyenne haute, proche des pays anglo-saxons. Elle se distingue par une relative stabilité dans le temps de l'emploi dans les professions de santé, contrairement aux autres pays.

- La France est caractérisée par une densité élevée de personnel hospitalier de soins (public et privé).

En France, la proportion de personnel hospitalier dans l'ensemble des professionnels de santé est de 60 %, ce qui correspond à 20 agents hospitaliers pour 1 000 habitants en 2005 (contre 18 en 1990). Cette proportion est de dix points inférieure à celle du Royaume-Uni mais est bien supérieure à celle des États-Unis et des Pays-Bas, pays qui se sont caractérisés par une diminution de la part de cette catégorie de personnel entre 1990 et 2005.

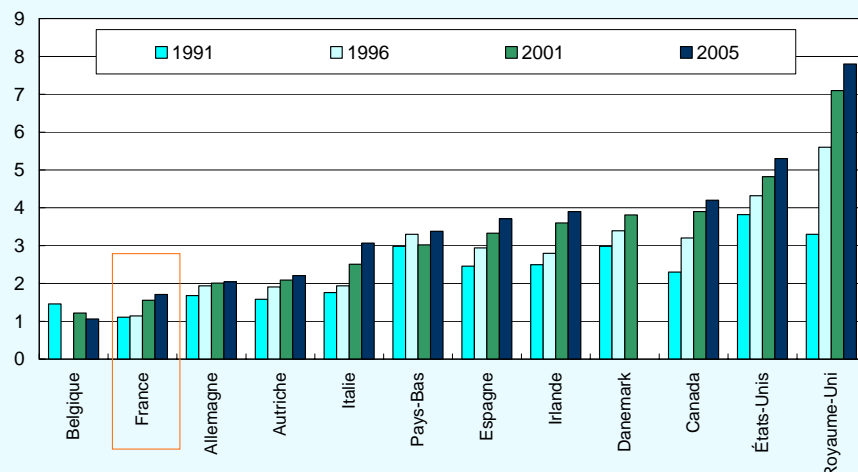


53 - En France, une faible intensité de professionnels de santé par malade en soins aigus.

Le personnel de santé moyen par malade en soins aigus (c'est-à-dire les soins curatifs excluant en général les soins de longue durée, la réadaptation et les soins palliatifs) varie fortement d'un pays à l'autre :

- 8 agents de santé (soins) par lit au Royaume-Uni en 2005 (croissance soutenue au cours des années 1990),
- Contre 1 en Belgique et à peine 2 en France.

Personnel, soins aigus : effectif moyen par lit



Sources : OCDE, Éco-Santé 2007

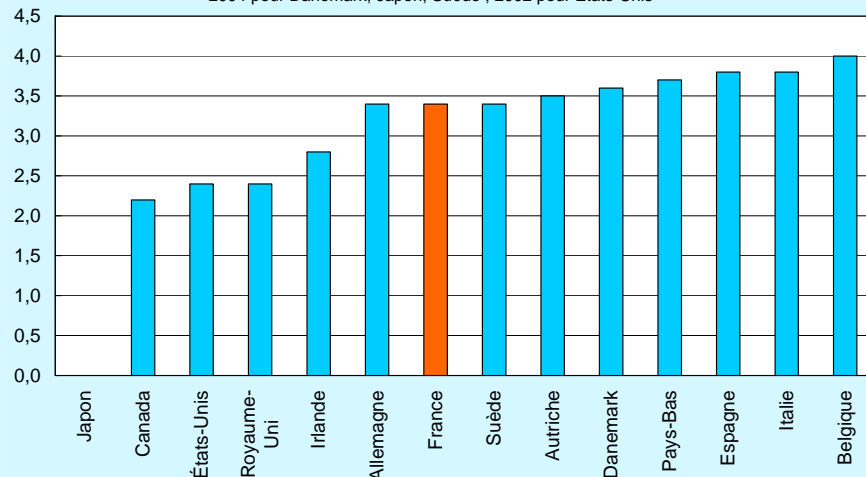
54 - Un nombre de médecins par habitant dans la moyenne haute mais plutôt un déficit d'infirmiers pour la France.

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).

Médecins en activité pour 1 000 habitants en 2005

2004 pour Danemark, Japon, Suède ; 2002 pour États-Unis



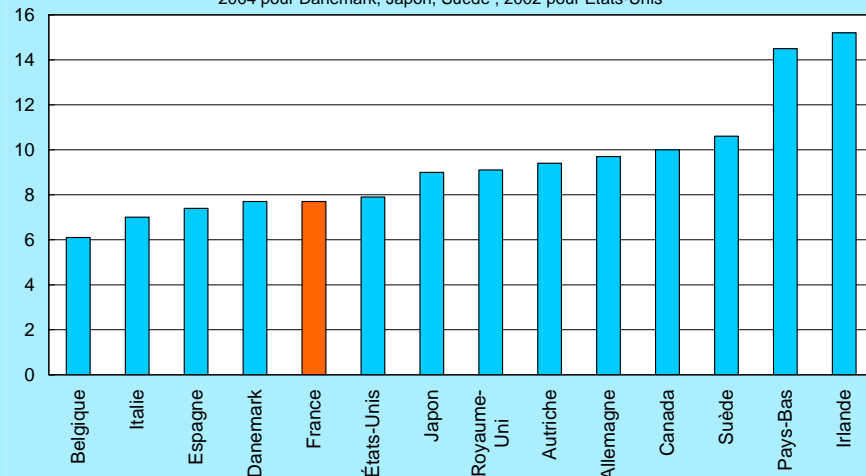
Sources : OCDE, Éco-Santé 2007

55 - 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) ;
- Et un groupe de pays à faible densité d'infirmiers et à forte densité de médecins (Belgique, Italie, Espagne).

Infirmiers en activité pour 1 000 habitants en 2005

2004 pour Danemark, Japon, Suède ; 2002 pour États-Unis



Sources : OCDE, Éco-Santé 2007

III - Taux d'administration et coût public de la santé

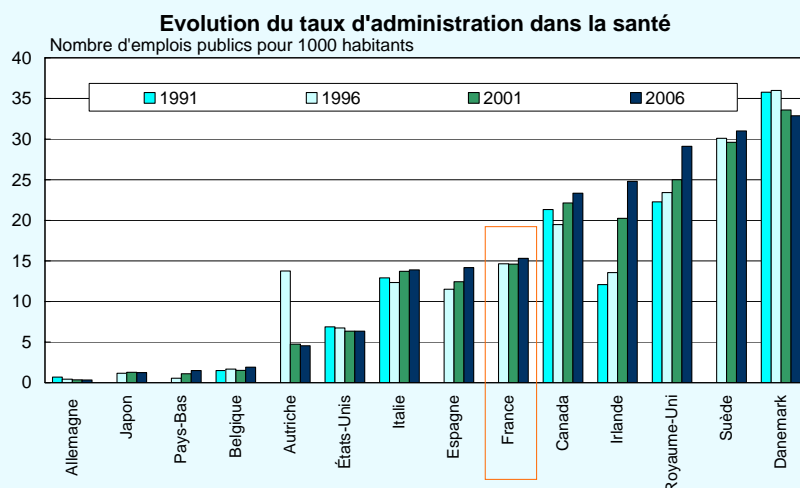
56 - En première estimation, le taux d'administration dans la santé se situe en France dans la moyenne.

Les statistiques internationales ne fournissent pas de données sur l'emploi public par fonction. L'emploi public dans la santé est donc estimé ici. 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.

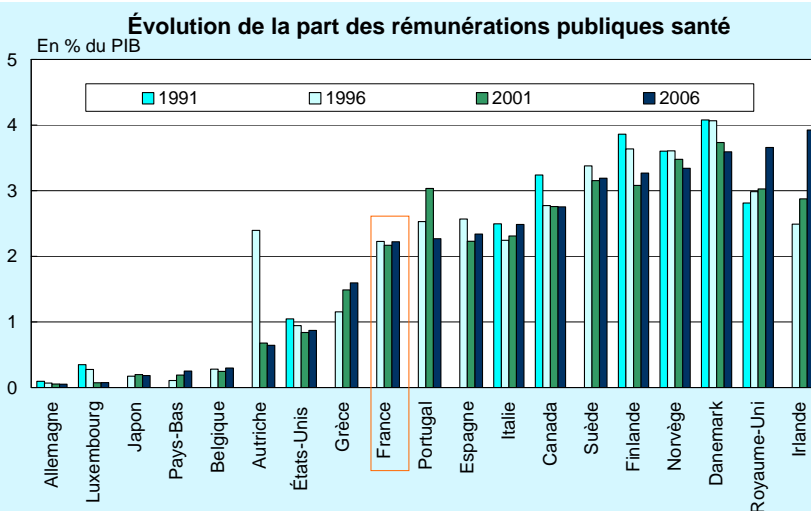
Avec un peu plus de 15 agents publics pour 1 000 habitants dans la branche Santé, la France alloue moitié moins de personnes que le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark.

Entre 1991 et 2006, les évolutions par pays sont contrastées : baisse sensible de l'emploi public par habitant dans la santé au Danemark (-3 pour 1 000), malgré une croissance des dépenses de rémunération par habitant dans cette branche ; très fortes hausses de cet emploi au Royaume-Uni et en Irlande (respectivement +6 et +12 pour 1 000) associées à la hausse des dépenses publiques de rémunération par habitant dans la santé.

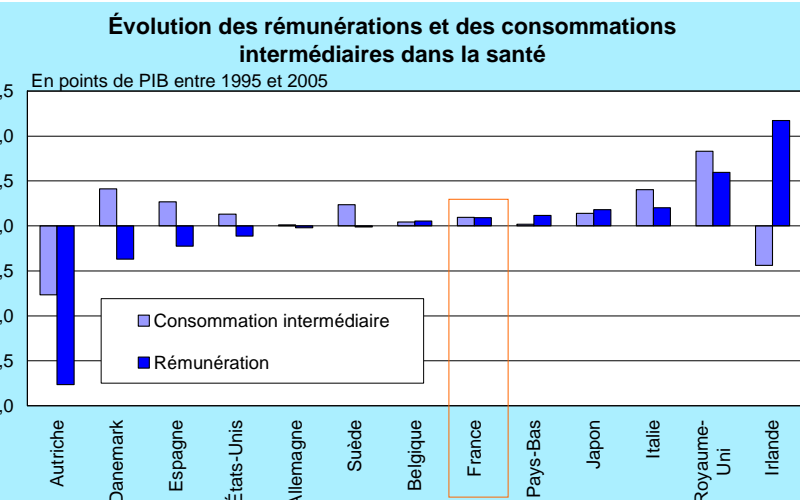
Les politiques d'emploi public dans la santé diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. L'Autriche se singularise par une forte baisse des rémunérations et des consommations intermédiaires dans la santé. À l'inverse, le Royaume-Uni impute une plus grande part du PIB à la fois aux dépenses de rémunération et aux dépenses de consommations intermédiaires. La France, quant à elle, a légèrement augmenté sur la période considérée (1995-2005) sa part de PIB pour ces deux dépenses. Le Danemark, l'Espagne, les États-Unis et la Suède ont compensé la baisse de leur dépense de rémunération dans la branche Santé, par une augmentation de leur dépense d'externalisation.



Sources : OCDE, EU-Klems, calculs CAS



Sources : OCDE, EU-Klems, calculs CAS



Sources : OCDE, EU-Klems, calculs CAS

Transactions des APU en % de la dépense totale en 2002

	Rémunération	Subventions	Revenus de la propriété	Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	Prestations sociales et transferts sociaux en nature	Consommation Intermédiaire	Autres transferts courants	Transferts en capital	Formation brute de capital fixe
Allemagne	1	1	0	..	96	0	0	2	0
Luxembourg	2	0	0	..	93	1	1	3	0
Japon	3	3	..	1	89	2	2	0	0
Belgique	4	1	0	..	91	2	1	0	0
Pays-Bas	5	0	0	..	93	2	0	0	0
Autriche	9	17	67	4	2	1	1
États-Unis	12	0	0	71	71	14	0	0	2
France	32	0	0	..	50	13	1	0	3
Grèce	36	0	0	..	26	28	0	0	10
Italie	36	0	1	..	38	22	1	0	3
Espagne	43	0	0	..	35	18	0	0	4
Portugal	45	0	0	..	33	19	0	0	2
Suède	46	0	0	..	26	23	0	0	4
Irlande	47	0	0	..	11	36	0	1	4
Norvège	48	1	0	..	21	17	5	0	8
Royaume-Uni	51	0	0	..	0	43	2	0	4
Finlande	52	0	0	..	18	25	1	0	5
Danemark	54	0	0	..	16	25	1	0	4

Sources : OCDE, calculs CAS

57 - 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 2002

	Rémunérations publiques de santé dans l'ensemble des rémunérations publiques totales	Dépenses publiques de santé dans l'ensemble des dépenses de santé
Allemagne	0,7	79,2
Luxembourg	1,0	90,3
Belgique	2,1	75,2
Pays-Bas	2,1	62,5
Japon	2,9	81,5
Autriche	6,6	75,4
États-Unis	8,7	44,7
Grèce	14,5	47,0
France	16,8	78,6
Suède	20,0	85,1
Portugal	20,6	72,2
Danemark	21,2	82,9
Italie	21,5	74,5
Espagne	22,2	71,3
Canada	24,0	69,6
Finlande	24,2	76,3
Norvège	27,5	83,5
Royaume-Uni	30,1	83,4
Irlande	35,8	75,6

Sources : OCDE, EU-Klems et Éco-Santé 2007, calculs CAS

Une étude de l'OCDE (Oxley et MacFarlan, 1994) 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.

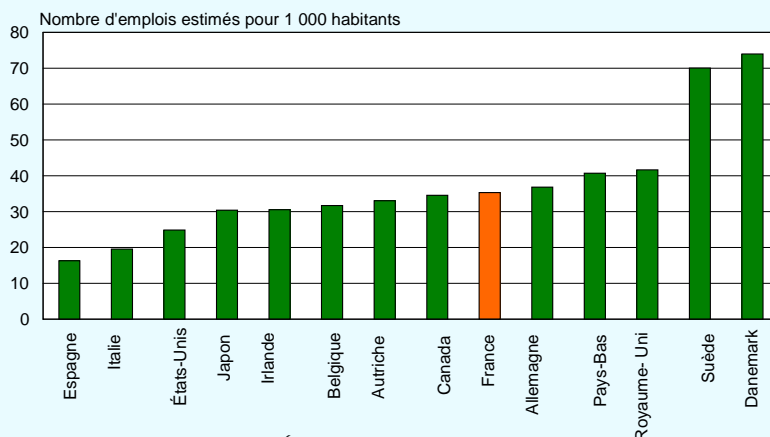
Selon cette classification, on peut repérer deux groupes de pays à partir des proportions des transactions des APU dans la dépense publique de santé. Ceux à fort taux de dépense de rémunération et ceux à fort taux de prestations sociales et transferts sociaux en nature. La France combine le modèle public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

58 - 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 et les États-Unis une capacité du secteur public à fournir des services de santé à la population qui devient bien inférieure à la moyenne.

Estimation de l'emploi financé sur fonds publics dans la santé en 2002

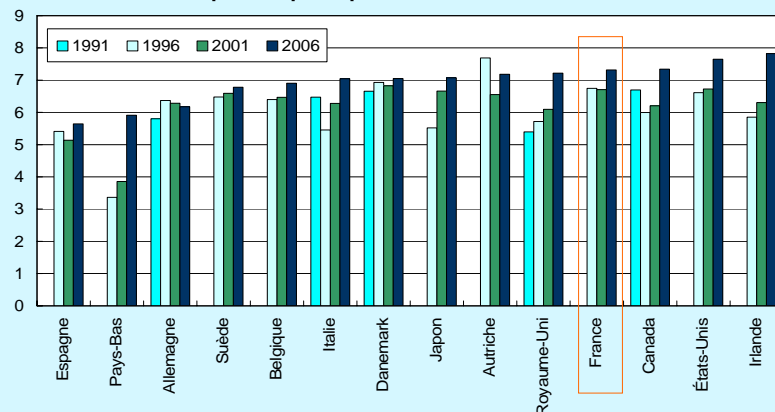


Sources : OCDE, EU-Klems et Éco-Santé 2007, calculs CAS

59 - En Comptabilité nationale, une faible hausse des dépenses publiques de santé dans le PIB en France depuis 1996...

Le poids des dépenses publiques de santé dans le PIB a crû de 0,6 point entre 1996 et 2006, passant de 6,7 % à 7,3 %, soit une progression à peu près identique à celle de la Belgique mais supérieure à celle de l'Espagne et du Danemark. L'Allemagne et l'Autriche ont inversé la tendance en diminuant la part de ces dépenses dans le PIB.

Dépenses publiques de santé en % du PIB

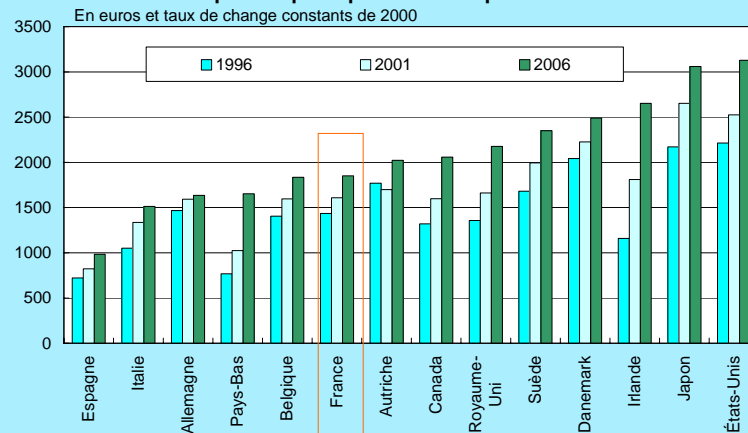


Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

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

En France, en 2006, le poids des dépenses administrées par habitant dans la branche Santé est d'un peu plus de 1 800 euros (soit environ 60 % de la dépense américaine par habitant) et de 7,3 % par rapport au niveau d'activité économique (c'est-à-dire 0,5 point de moins qu'aux États-Unis).

Dépenses publiques de santé par habitant

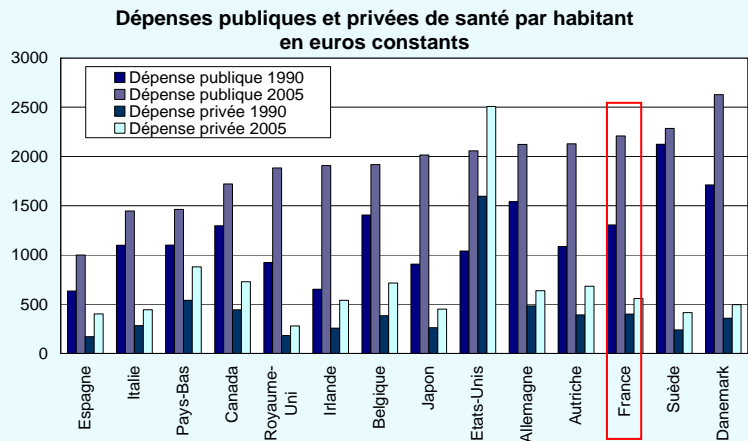


Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

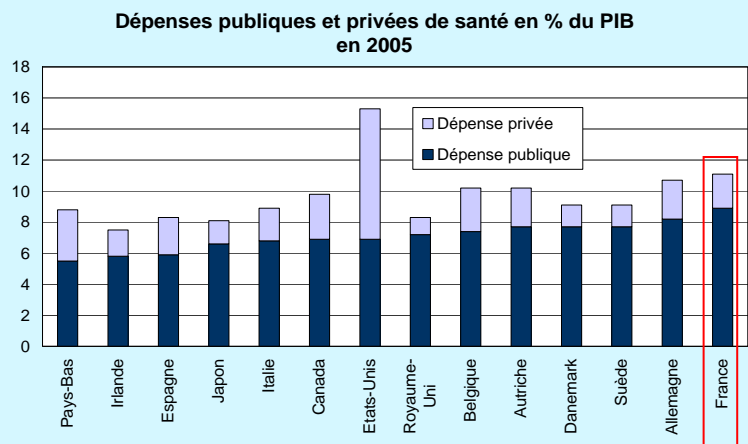
62 - À l'inverse des États-Unis, la France se caractérise par une très faible croissance des dépenses privées de santé.

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



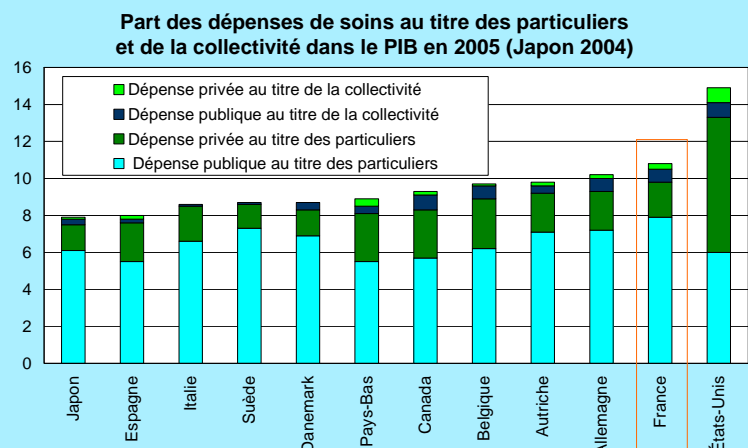
Sources : OCDE, Éco-Santé 2007



Sources : OCDE, Éco-Santé 2007

63 - La France consacre une part des dépenses de soins au titre de la collectivité (prévention) dans le PIB relativement importante en 2005.

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).



Sources : OCDE, Éco-Santé 2007

64 - Répartition administrative du personnel de santé et niveau d'emploi dans le secteur de la santé

Les pays dont les emplois de santé sont répartis essentiellement sur un niveau d'administration ont un fort ou moyen taux d'administration dans ce secteur (14 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)

Répartition du personnel de santé par niveau d'administration en 2006

	Central	Sécurité sociale	Local	Fédéral	Emplois de santé pour 1 000 habitants
Danemark	2	0	98	0	33
Suède	1	0	99	0	31
Royaume-Uni	100	0	0	0	28
Irlande	100	0	0	0	25
France	3	95	2	0	15
Espagne	1	3	2	94	14
Italie	2	0	98	0	14
États-Unis	27	0	0	73	6
Autriche	7	82	10	1	5
Belgique	15	63	12	11	2
Pays-Bas	38	0	62	0	1
Allemagne	3	0	74	24	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 (cf. tableaux* ci-dessous). C'est le cas notamment de l'Irlande qui a créé le 1^{er} janvier 2005 un organisme national de la santé (the Health Service Executive) qui, de ce fait, constitue la plus grande administration de ce pays. Cette réorganisation s'est traduite par une augmentation des effectifs publics de santé (+ 14 500 emplois publics entre 2004 et 2006), 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 de 19 000 agents. 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 et l'Autriche permet 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 de santé par niveau 1996-2006

	Central	Sécurité sociale	Local	Fédéral	Emplois de santé pour 1 000 habitants
Danemark	-1	0	1	0	-3
Suède	0	0	0	0	1
Royaume-Uni	0	0	0	0	4
Irlande	98	0	-98	0	11
France	2	-3	1	0	1
Espagne	-1	-33	0	35	3
Italie	0	-1	0	0	2
États-Unis	2	0	0	-2	0
Autriche	7	57	-27	-37	-9
Belgique	-5	-6	4	7	0
Pays-Bas	13	0	-13	0	1
Allemagne	3	0	10	-13	0

Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution de l'emploi public santé avant et après transferts de compétences en milliers

	Irlande		Espagne		Autriche		
	Central	Local	Fédéral	Sécurité sociale	Sécurité sociale	Fédéral	Local
1996					27	41,7	96,4
1997					28,5	18,8	39,5
...							
2000					30,4	19,3	35,4
2001			298,3	182,4	32,1	0,3	5,3
2002			433,2	65,7	31,4	0,3	4,1
2003			528,6	15,9	30,7	0,4	3,4
2004	0,9	91,2	553,8	17,1			
2005	100,5	0	586,1	17,2			
2006	105,7	0	586,6	16,5			

Sources : OCDE, calculs CAS

CHAPITRE 4

Les autres fonctions collectives

Ce chapitre regroupe les autres fonctions collectives : la protection sociale, les fonctions régaliennes traditionnelles (services généraux, ordre et sécurité, défense), les affaires économiques, le logement et les équipements collectifs, la protection de l'environnement, les loisirs, culture et cultes.

La France a un faible taux d'administration dans la protection sociale par rapport aux pays européens du Nord mais un niveau de socialisation supérieur à la moyenne européenne. Ceci peut laisser supposer que la France mène des politiques d'aides sociales et de traitement du chômage moins actives que les pays nordiques.

Contrairement au constat global, la France apparaît plus administrée que socialisée dans les fonctions régaliennes, notamment dans les services généraux d'administration : un fort taux d'emploi public pour des dépenses publiques plutôt faibles par rapport aux autres pays.

Pour les autres fonctions (affaires économiques, protection de l'environnement, logement et équipement collectifs, loisirs, culture et cultes), la France se situe dans la moyenne, à la fois en termes d'emplois publics et de dépenses publiques par habitant, à des niveaux proches de ceux des États-Unis. Si l'on isole la fonction Affaires économiques qui correspond à la plus forte dépense de ces fonctions dans le PIB, la France apparaît très peu interventionniste.

I - La protection sociale

65 - Un faible taux d'administration dans la protection sociale de la France par rapport aux pays du Nord...

En France, avec 7,5 emplois publics par habitant en 2006, le taux d'administration dans la protection sociale est 4 fois moins important que dans l'éducation et 2 fois moins que dans la santé. Il se situe à un niveau très proche de celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Le Danemark et la Suède se démarquent avec un nombre d'emplois publics dans la protection sociale très supérieur à la moyenne, soit respectivement 45 et 40 pour 1 000 habitants.

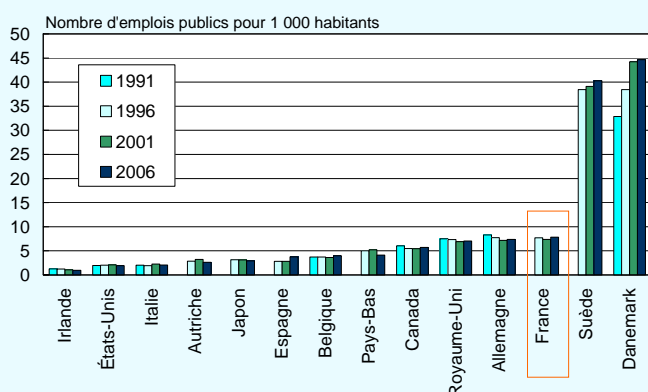
66 - ... associé à un taux de socialisation plus proche de ces pays montre que ces derniers ont des politiques actives d'aides sociales et de traitement du chômage beaucoup plus importantes qu'en France

Avec une dépense sociale d'environ 7 500 euros par habitant en 2005, la France se situe dans la moyenne européenne. Les dépenses de maladie, survie, invalidité et vieillesse représentent 80 % de la dépense sociale, également dans la moyenne. L'Italie se démarque avec des dépenses de chômage par habitant particulièrement faibles et le Royaume-Uni avec des dépenses de logement et équipements collectifs par habitant les plus élevées.

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

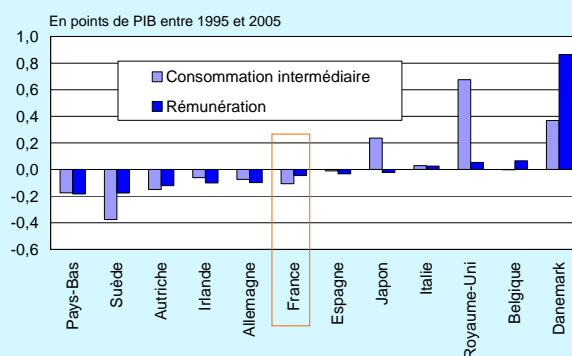
Sur les dix dernières années étudiées, les choix budgétaires dans le domaine social diffèrent entre les pays. La France a augmenté fortement ses dépenses de fonctionnement, moins cependant que la Suède et l'Irlande, alors que le Danemark, l'Allemagne et surtout le Royaume-Uni les ont diminuées. Au total, rapportées à la population française, les dépenses de fonctionnement du secteur de la protection sociale ont crû à un rythme moyen annuel de 0,4 % entre 1990 et 2005.

Évolution du taux d'administration dans la protection sociale



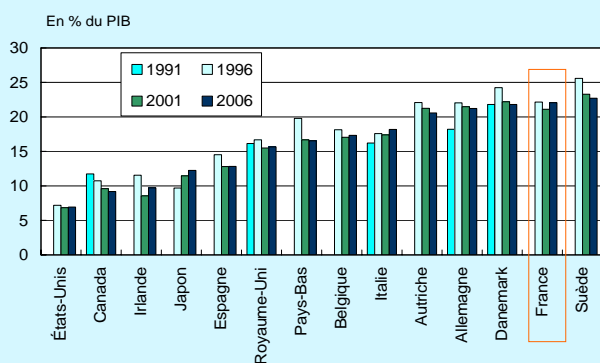
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution des rémunérations et des consommations intermédiaires dans la protection sociale



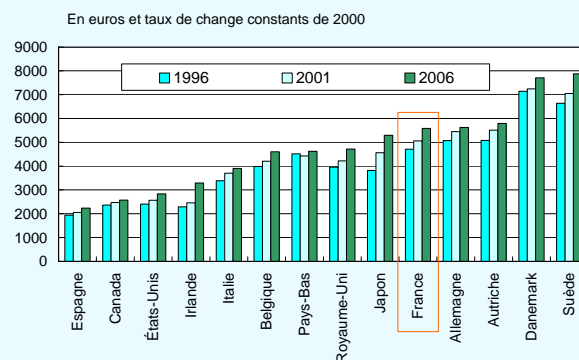
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Part des dépenses publiques de protection sociale dans le PIB



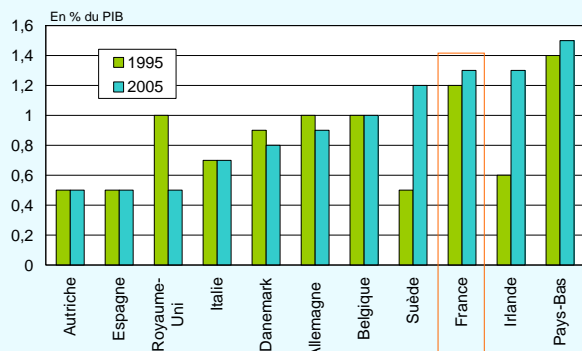
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution du taux de socialisation dans la protection sociale



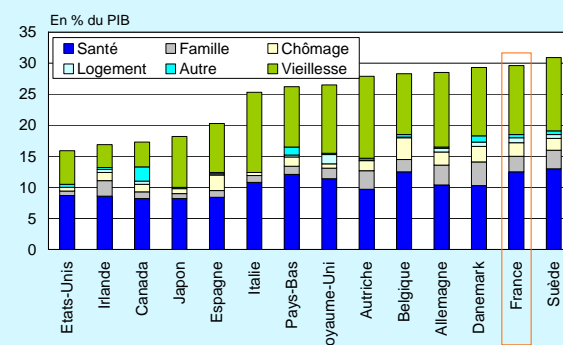
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Part des dépenses de fonctionnement de la protection sociale dans le PIB



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Décomposition des dépenses de protection sociale par branche en 2005 (2003 Canada, Irlande, Japon)



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

68 - Un doublement de la dépense publique unitaire de chômage français entre 1995 et 2005 mais une diminution importante de la contribution du PIB au financement public du chômage.

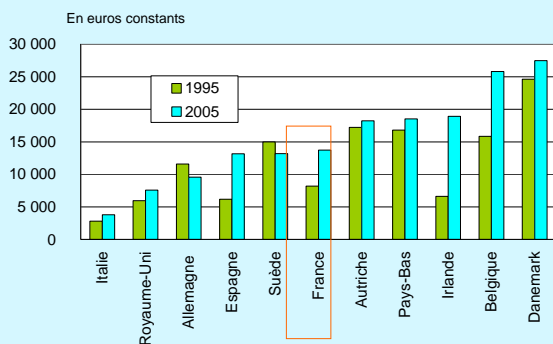
La France a doublé sa dépense unitaire de chômage entre 1995 et 2005 pour atteindre 14 000 euros par chômeur. Cette évolution à la hausse est également importante en Espagne, en Irlande et en Belgique. Sur cette période, seules l'Allemagne et la Suède ont diminué leur dépense unitaire de chômage.

La dépense de chômage par chômeur est la plus élevée au Danemark avec 27 000 euros contre 4 000 euros en Italie.

Tous les pays ont diminué la part des dépenses de chômage dans le PIB plus ou moins intensément, à l'exception de la Belgique qui a vu cette part croître entre 1995 et 2005 et de l'Autriche qui l'a stabilisée.

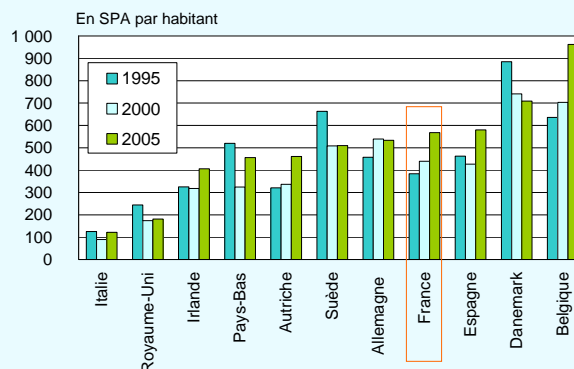
Pour une faible baisse du taux de chômage en France par rapport aux Pays-Bas (- 0,9 contre - 1,4), la France a réalisé des économies sur ses dépenses de chômage proportionnellement plus fortes qu'aux Pays-Bas (- 3 points du PIB contre - 2,5 points de PIB). Le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne ont baissé de près de 1 point leur taux de chômage pour des baisses de dépenses en points de PIB très différentes (pratiquement 14 points pour l'Espagne contre 8 points pour l'Irlande et 4 points pour le Royaume-Uni).

Dépense de chômage par chômeur entre 1995 et 2005



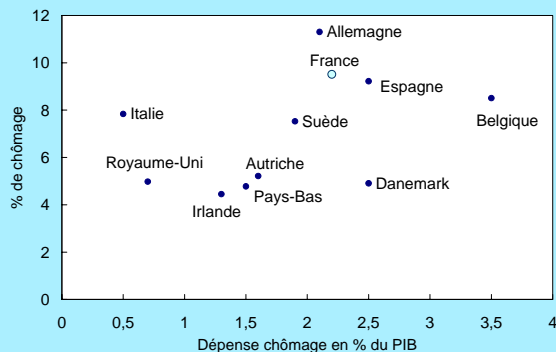
Sources : Eurostat, calculs CAS

Évolution des dépenses de chômage par habitant entre 1995 et 2005



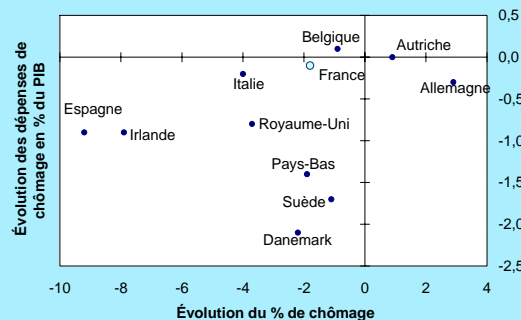
Sources : Eurostat, calculs CAS

Intensité de la dépense de chômage en 2005



Sources : Eurostat, calculs CAS

Évolution du % de chômage et de la dépense de chômage dans le PIB entre 1995 et 2005



Sources : Eurostat, calculs CAS

69 - La France reste l'un des pays le moins décentralisateur 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. On peut repérer 4 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 faible, pour l'Italie.

- À taux d'administration équivalent (environ 4 agents pour 1 000 habitants), les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique se caractérisent par un poids du local moyen.

- 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'administrations très faibles.

Répartition du personnel de protection sociale par niveau d'administration en 2006

	Central	Local	Fédéral	Sécurité sociale	Personnel de protection sociale pour 1 000 habitants
Danemark	3	94	0	3	44,7
Suède	10	90	0	0	40,3
France	6	29	0	65	8,2
Allemagne	1	19	16	65	7,4
Royaume-Uni	28	72	0	0	7,1
Pays-Bas	11	51	0	38	4,1
Belgique	14	44	9	33	4,0
Espagne	4	41	29	25	3,8
Autriche	34	20	10	36	2,6
Italie	5	36	0	59	2,1
États-Unis	20	0	80	0	1,9
Irlande	53	0	0	47	1,0

Sources : OCDE, calculs CAS

70 - 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^{er} janvier 2002, RMI/RMA au 1^{er} 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 et l'Irlande, au contraire, ont consolidé les effectifs de protection sociale au niveau central tout en diminuant le taux d'administration.

Évolution de la répartition du personnel de protection sociale par niveau d'administration entre 1996 et 2006

	Central	Local	Fédéral	Sécurité sociale	Personnel de protection sociale pour 1000 habitants
Danemark	-5	7	0	-2	6,2
Suède	0	0	0	0	1,8
France	1	9	0	-10	0,4
Allemagne	-1	-1	-5	7	-0,4
Royaume-Uni	1	-1	0	0	0,0
Pays-Bas	1	3	0	-4	-0,9
Belgique	3	2	0	-5	0,3
Espagne	-4	10	0	-6	0,9
Autriche	10	4	-8	-6	-0,2
Italie	4	3	0	-8	0,1
États-Unis	0	0	0	0	-0,1
Irlande	6	0	0	-6	-0,3

Sources : OCDE, calculs CAS

II - Les fonctions régaliennes

71 - Une tendance à la baisse du taux d'administration sur l'ensemble des fonctions régaliennes classiques (services généraux, ordre et sécurité, défense) entre 1995 et 2005, qui met cependant la France à un niveau élevé comparativement aux autres pays.

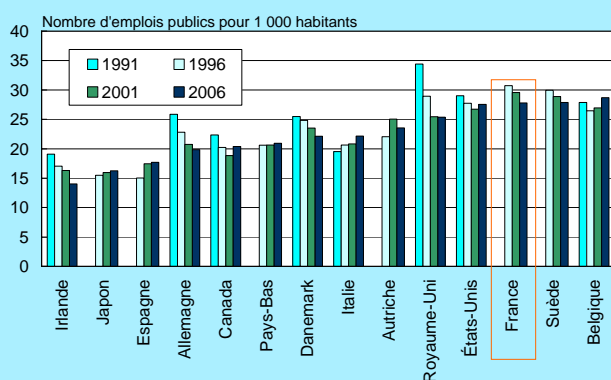
Avec 28 emplois publics pour 1 000 habitants (contre 14 en Irlande et 16 au Japon), la situation de la France est comparable à celle des États-Unis, de la Suède et de la Belgique. L'effort de réduction de la part des rémunérations dans le PIB s'est accompagné en France d'une baisse des consommations intermédiaires, contrairement aux Pays-Bas et aux États-Unis qui ont compensé la réduction d'emploi public par un recours accru à l'externalisation.

72 - Le faible taux de socialisation, combiné à un taux d'administration élevé dans les fonctions régaliennes en France, interroge sur le niveau des rémunérations dans ces fonctions.

La dépense publique par habitant dans les fonctions régaliennes est en 2005 de 2 500 euros, soit 2 000 euros de moins qu'aux États-Unis. Cette dépense publique par habitant est relativement stable entre 1995 et 2005. En revanche, rapportée à la richesse nationale, la part des dépenses régaliennes est en légère diminution (- 1,5 % en moyenne contre - 5 et - 6 % en Suède, en Italie et au Canada). Pour tous les pays, l'effort de contraction de la dépense publique est concentré sur les services généraux d'administration.

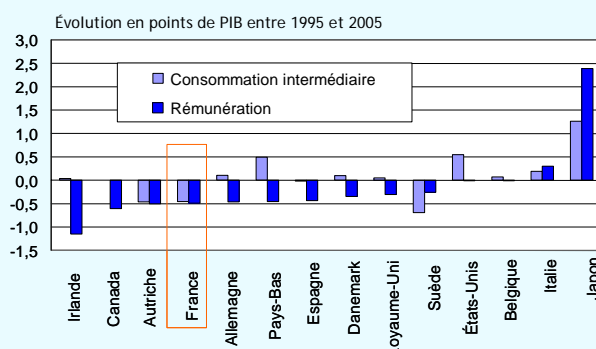
73 - Par rapport à l'ensemble des fonctions collectives, la France apparaît plus administrée que socialisée dans les fonctions régaliennes.

Évolution du taux d'administration dans les fonctions régaliennes



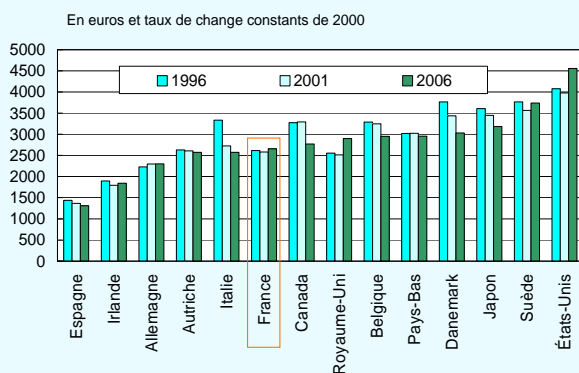
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Rémunérations et consommations intermédiaires dans les fonctions régaliennes



Sources : OCDE, calculs CAS

Évolution du taux de socialisation dans les fonctions régaliennes



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution des dépenses régaliennes en point de PIB entre 1995 et 2005

	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Total
Canada	-5,0	-0,4	-0,3	-5,8
Italie	-5,4	0,2	-0,1	-5,3
Suède	-4,4	-0,7	-0,1	-5,2
Irlande	-4,0	-0,5	-0,3	-4,8
Danemark	-4,3	-0,2	0,0	-4,5
Belgique	-3,7	-0,5	0,2	-4,0
Espagne	-2,9	-0,2	-0,2	-3,3
Pays-Bas	-3,1	-0,4	0,3	-3,2
Autriche	-1,9	-0,1	-0,1	-2,1
Japon	-1,8	0,0	0,0	-1,8
France	-1,0	-0,7	0,1	-1,5
États-Unis	-1,8	0,3	0,2	-1,3
Royaume-Uni	-1,0	-0,6	0,4	-1,2
Allemagne	-0,7	-0,3	-0,1	-1,0

Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

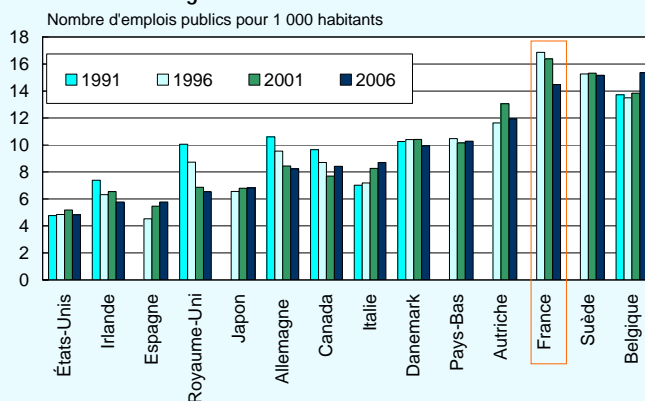
74 - La « sur-administration » dans les fonctions régaliennes est essentiellement due aux forts effectifs dans les services généraux d'administration.

Malgré une baisse des effectifs non négligeable depuis 1991, La France reste à un niveau très élevé (trois fois supérieur à celui des États-Unis et un peu moins du double de celui de l'Allemagne).

Cet effort de réduction des emplois dans les services généraux ne s'est pas accompagné d'une baisse de la dépense publique par habitant dans cette branche.

Les Pays-Bas et le Danemark ont compensé la baisse des effectifs dans les services généraux d'administration par une augmentation quasi proportionnelle des consommations intermédiaires.

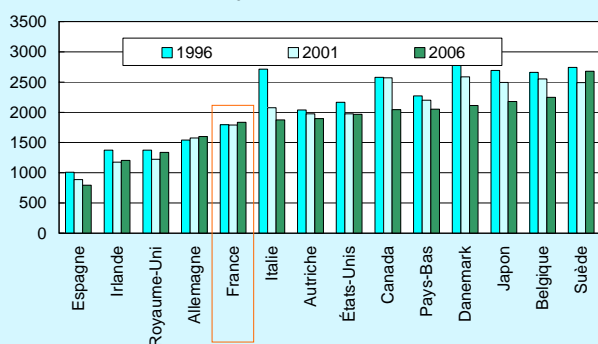
Évolution du taux d'administration dans les services généraux d'administration



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution du taux de socialisation dans les services généraux

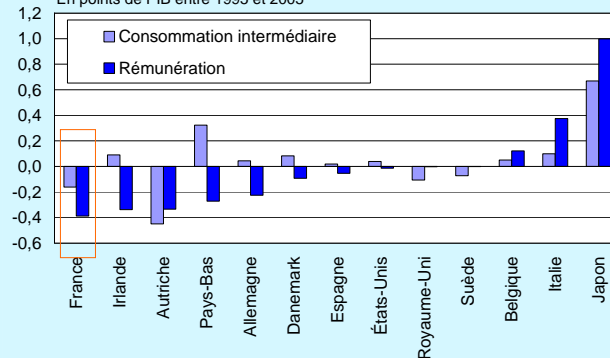
En euros et taux de change constants de 2000



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Rémunérations et consommations intermédiaires dans les services généraux

En points de PIB entre 1995 et 2005



Sources : OCDE, calculs CAS

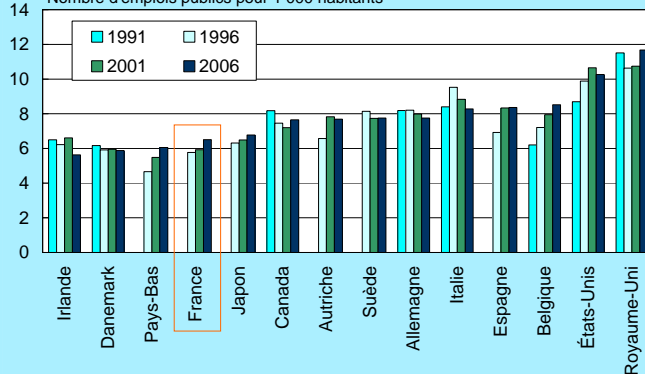
75 - Malgré une croissance des taux d'administration et de socialisation ces dix dernières années, la France reste « sous-administrée » dans le secteur de la justice et de la sécurité intérieure.

Avec moins de sept emplois publics par habitant et environ 350 euros par habitant consacrés à l'ordre et à la sécurité, la France est loin derrière les États-Unis (dix emplois et près de 900 euros par habitant) et le Royaume-Uni (près de 12 emplois et de 800 euros par habitant).

À l'exception du Japon, tous les pays ont augmenté leur dépense publique pour cette fonction en jouant essentiellement sur les consommations intermédiaires.

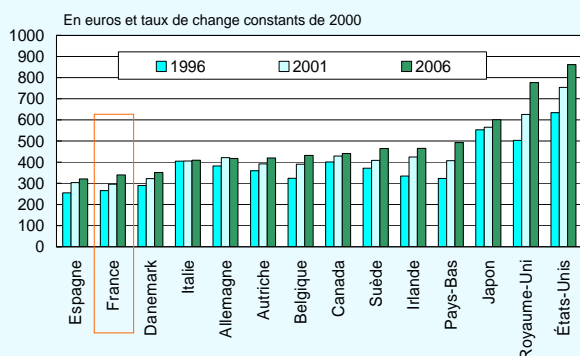
Évolution du taux d'administration dans ordre et sécurité

Nombre d'emplois publics pour 1 000 habitants



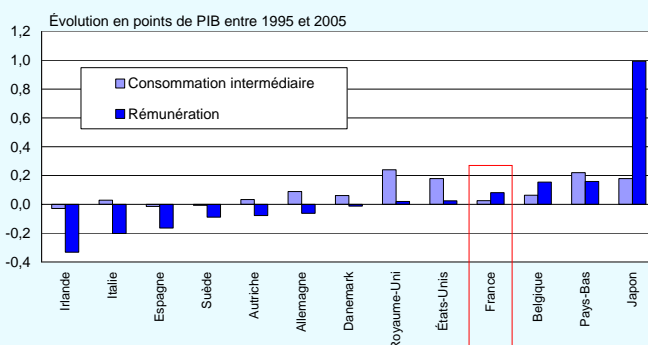
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution du taux de socialisation dans ordre et sécurité



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Rémunérations et consommations intermédiaires dans ordre et sécurité



Sources : OCDE, calculs CAS

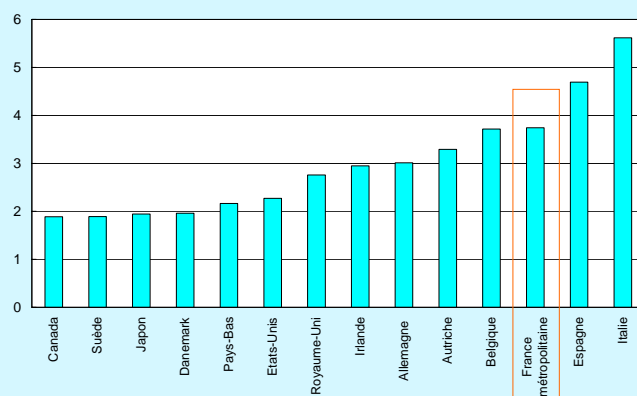
76 - Un nombre de policiers rapporté à la population important en France comparativement aux autres pays.

En 2005, avec près de quatre policiers pour mille habitants, la France se situe dans la moyenne haute avec la Belgique, l'Espagne et l'Italie. En revanche, le nombre d'infractions rapporté au nombre de policiers est dans la moyenne basse (16 infractions par policier contre 72 pour la Suède et 40 pour le Danemark et le Canada et en dessous de 10 pour l'Italie, l'Irlande et le Japon).

77 - Un nombre d'infractions en France assez stable sur 10 ans.

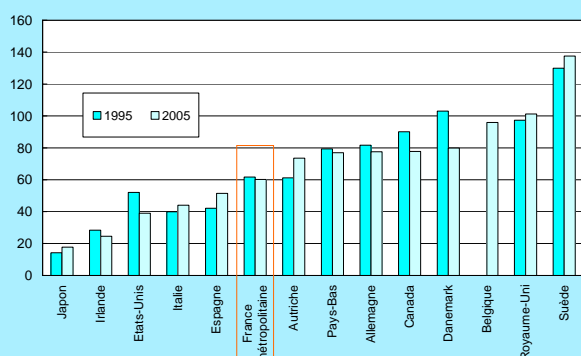
Le Royaume-Uni et surtout la Suède, dont la proportion d'infractions pour 1 000 habitants est élevée comparativement aux autres pays, ont vu ce phénomène s'amplifier sur 10 ans. Les États-Unis et l'Irlande connaissent le phénomène inverse.

Nombre d'officiers de police pour 1 000 habitants en 2005



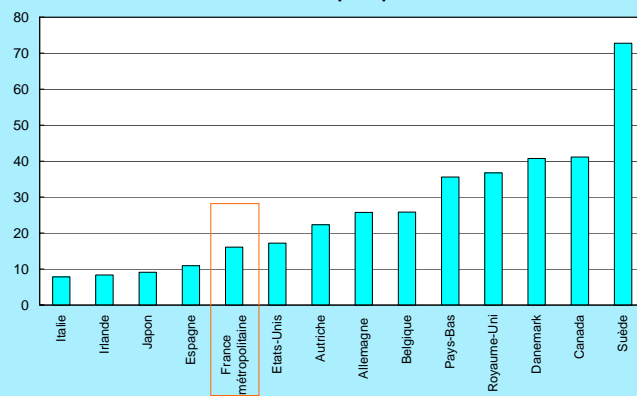
Sources : Eurostat, calculs CAS

Évolution du nombre d'infractions pour 1 000 habitants entre 1995 et 2005



Sources : Eurostat, calculs CAS

Nombre d'infractions par policier en 2005



Sources : Eurostat, calculs CAS

■ Les statistiques de l'OCDE et d'Eurostat ne fournissent pas de données sur la justice. La Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ), créée fin 2002 par le Conseil de l'Europe, interroge les pays européens afin d'évaluer systématiquement depuis 2004 la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires. Parmi les données collectées, pas toujours homogènes ni complètes, seules les données fiables ont été retenues permettant d'avoir des indications crédibles sur le budget public alloué au système judiciaire, l'emploi public dans la justice, etc.

78 - La France est relativement sous-administrée dans la justice contrairement à la sécurité intérieure.

Le personnel public de justice concerne l'ensemble du personnel des tribunaux et du ministère public (juges, procureurs, personnels chargés de tâches judiciaires, personnel administratif et technique, etc.).

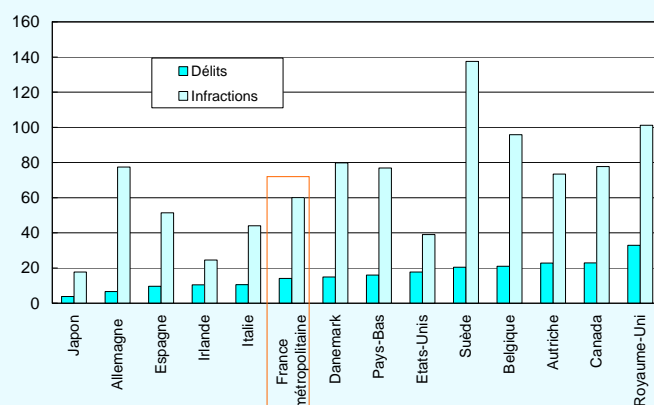
Avec 50 agents pour 100 000 habitants, la France est bien loin de la Suède, de l'Allemagne et surtout du Royaume-Uni (respectivement 160, 250 et près de 300).

Cette sous-administration porte sur les magistrats ; cependant, il existe également des difficultés structurelles au niveau des greffes. Ceci renvoie à la nécessité de réorganisation des tribunaux (poursuite de l'informatisation des parquets et des juridictions, dématérialisation des procédures, émergence de nouveaux métiers, etc.).

Les comparaisons sur le personnel judiciaire doivent tenir compte des spécificités des systèmes judiciaires selon les pays et de leurs évolutions, en particulier depuis 2006. Cela se traduit par une forte diversité de leurs statuts et de leurs fonctions : par exemple, en regardant si le pays considéré relève plutôt d'un système juridique inquisitoire (procédure dirigée par le juge) ou accusatoire (juge arbitre entre l'accusation et la défense), si les pays ont mis en place des mesures alternatives au règlement des litiges (*Alternative Dispute Resolution*) par l'arbitrage, la conciliation et la médiation, si les médiateurs sont dans ou hors procédures judiciaires (*Rechtspfleger* en Autriche), ou encore si les fonctions des procureurs sont limitées aux affaires pénales ou étendues aux affaires civiles.

Au Royaume-Uni, l'importance des juges non professionnels (*lay judges/magistrates*) explique le fort pourcentage de magistrats.

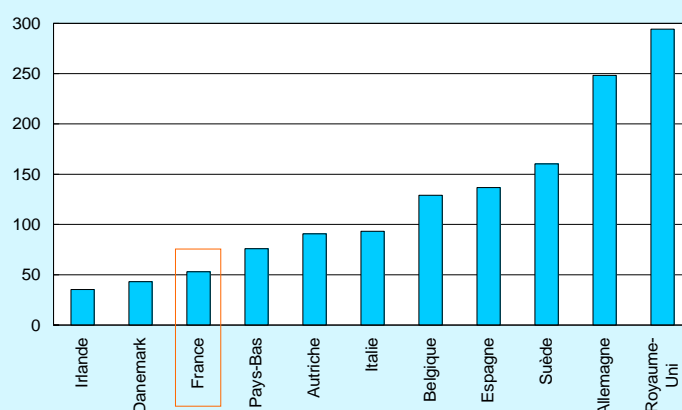
Nombre d'infractions totales et de délits* pour 1 000 habitants en 2005



*Les délits sont les homicides, les crimes et actes violents, les vols avec violence, les cambriolages, les vols de véhicules et les trafics de stupéfiants

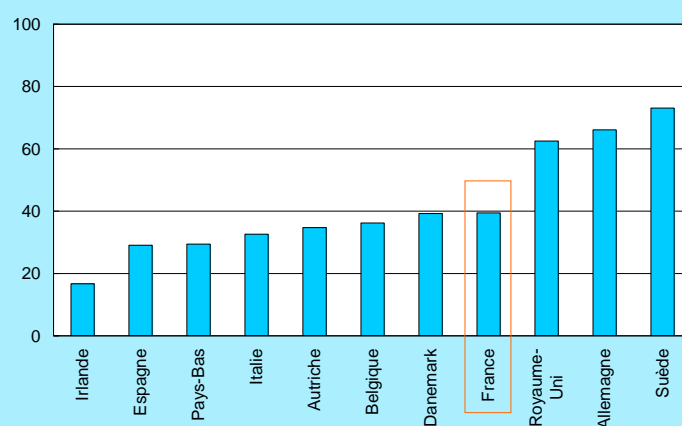
Sources : Eurostat, calculs CAS

Emploi public dans la justice pour 100 000 habitants



Sources : CEPEJ, calculs CAS

Pourcentage de magistrats dans l'ensemble du personnel judiciaire en 2006



Sources : CEPEJ, calculs CAS

79 - Le budget de la justice, qui a significativement progressé entre 1996 et 2006 en France (la part dans le budget de l'État passe de 1,5 % à 2,3 %), ne permet pas à notre pays de rattraper le retard.

- Là encore, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède se détachent avec plus de 60 euros par habitant. Pour le Royaume-Uni et la Suède, cela est imputable à la proportion très élevée de l'aide judiciaire.
- L'Irlande, malgré un effort budgétaire sur l'aide judiciaire pour améliorer l'accès à la justice, reste à un faible niveau de budget alloué à la justice.

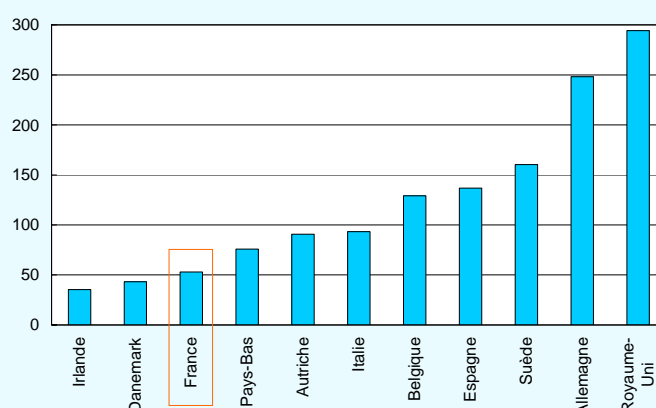
80. Le retard de la France se confirme si l'on considère le budget public en pourcentage du PIB.

Le Royaume-Uni et l'Allemagne consentent un effort budgétaire important par rapport à la richesse nationale qui permet un bon fonctionnement de la justice. Pour ces pays, le budget consacré à l'aide judiciaire en pourcentage de PIB permet l'accès à la justice pour les citoyens qui n'en ont pas les moyens.

81. Pour les affaires civiles contentieuses en première instance, le traitement d'une affaire par le tribunal comparativement au nombre d'emplois judiciaires est faible en France.

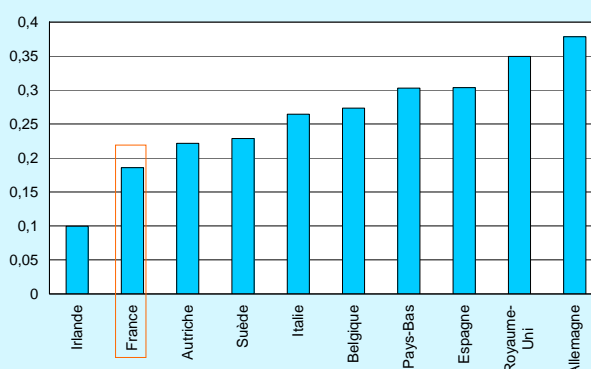
L'Italie se distingue par la longueur du traitement des affaires comparativement aux effectifs judiciaires.

Budget public alloué au système judiciaire* par habitant en 2006 (en euros)



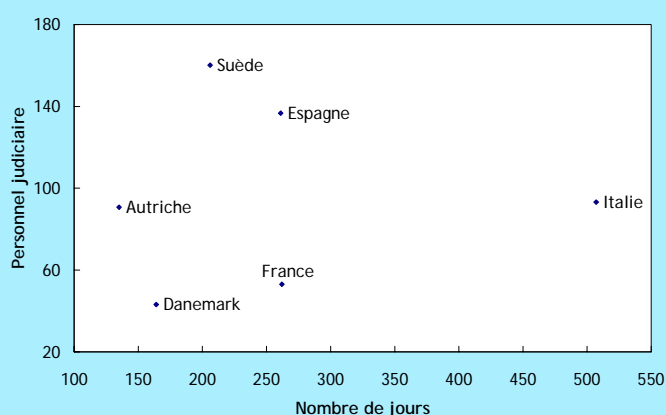
*Tribunaux, aide judiciaire et ministère public
Sources : CEPEJ, calculs CAS

Budget public alloué au système judiciaire en % du PIB en 2006



Sources : CEPEJ, calculs CAS

Durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes civiles contentieuses en 1^{ère} instance en 2006 et effectif du personnel judiciaire (en nombre de jours)



Sources : CEPEJ, calculs CAS

82. La France, malgré un mouvement de dématérialisation des procédures sous forme d'expérimentation, reste l'un des pays qui consacre le moins de dépenses aux TIC dans le système judiciaire.

On repère deux catégories de pays dans le partage des ressources budgétaires entre emplois publics des tribunaux et outils informatiques (assistance aux juges, administration et gestion des tribunaux, communication entre les tribunaux et les parties) :

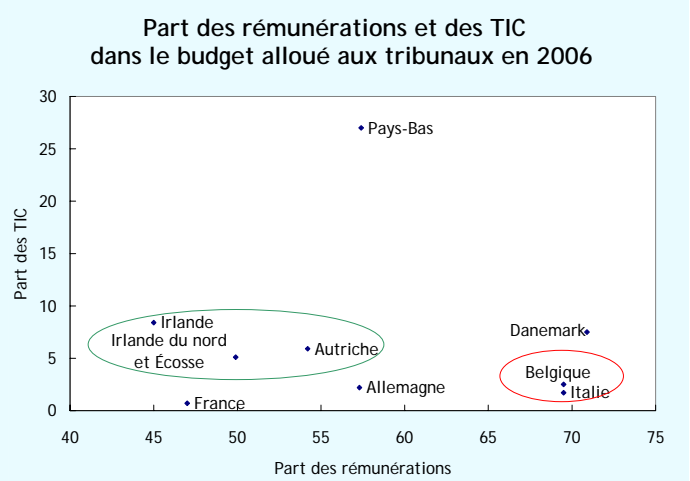
- Les pays qui investissent plus dans le personnel judiciaire des tribunaux que dans les TIC, comme la Belgique et l'Italie.
- Les pays qui améliorent sensiblement le niveau d'informatisation de leurs tribunaux, comme l'Autriche et le Danemark, mais qui ont des situations d'emplois publics différentes, moins élevées en Allemagne qu'au Danemark.

On peut considérer le cas des Pays-Bas qui ont un fort taux d'informatisation (plus de 5 fois supérieure à la moyenne des autres pays) et un taux moyen d'emplois dans les tribunaux, comme une tendance à court terme pour les autres pays européens.

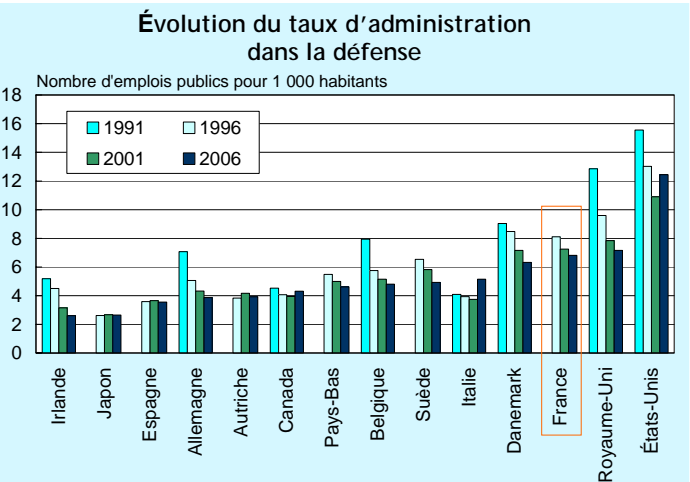
83. Une tendance à la baisse des effectifs de la défense sur moyen-long terme en France, comme dans les autres pays.

Avec 7 emplois publics dans la défense pour 1 000 habitants, la France est au niveau du Royaume-Uni mais elle ne consacre que 500 euros par habitant contre 800 euros au Royaume-Uni.

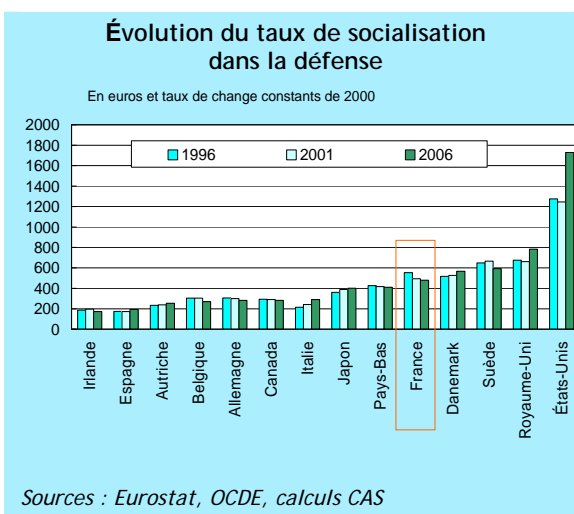
Le budget américain par habitant consacré à la défense est significativement supérieur à celui des autres pays. Avec un peu moins de 1 800 euros en 2006, il équivaut à 6 fois celui de l'Italie et du Canada. Pour arriver à une telle dépense, les États-Unis ont eu recours à une forte augmentation des phénomènes d'externalisation.



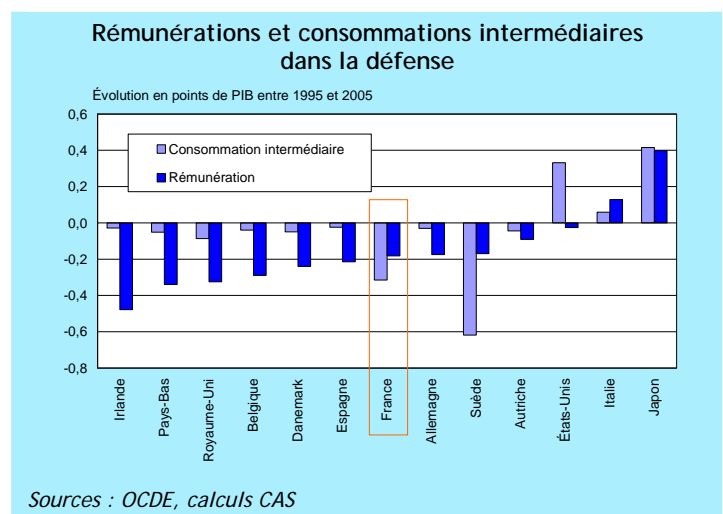
Sources : CEPEJ, calculs CAS



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS



Sources : OCDE, calculs CAS

III - Les autres fonctions collectives

Les autres fonctions collectives englobent les affaires économiques, la protection de l'environnement, le logement et les équipements collectifs, ainsi que les loisirs, culture et cultes.

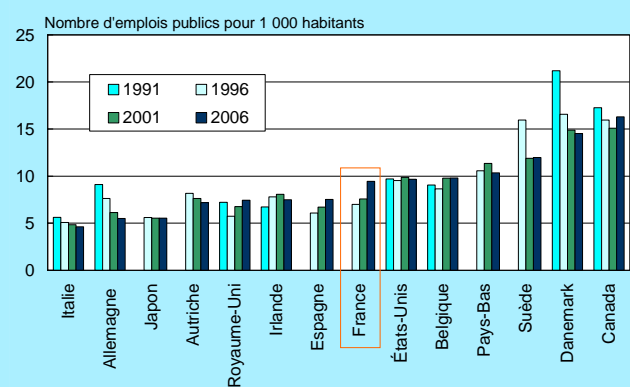
84. En termes de taux d'administration et de socialisation, la France se situe dans la moyenne (un peu moins de 10 emplois publics pour 1 000 habitants et environ 1 800 euros par habitant en 2006), au même niveau que les États-Unis.

Alors que l'on constate une tendance plutôt baissière du nombre d'emplois rapporté à la population dans les autres pays, la France se distingue avec l'Espagne par une croissance du taux d'administration dans les autres fonctions collectives entre 1991 et 2006. En revanche, les dépenses publiques par habitant pour ces fonctions collectives augmentent sensiblement dans l'ensemble des pays, excepté en Allemagne, en Autriche et surtout au Japon où elles diminuent.

85. Par rapport à la richesse nationale, les dépenses publiques de la France pour ces autres fonctions collectives se situent dans la moyenne haute (7 % du PIB en 2005).

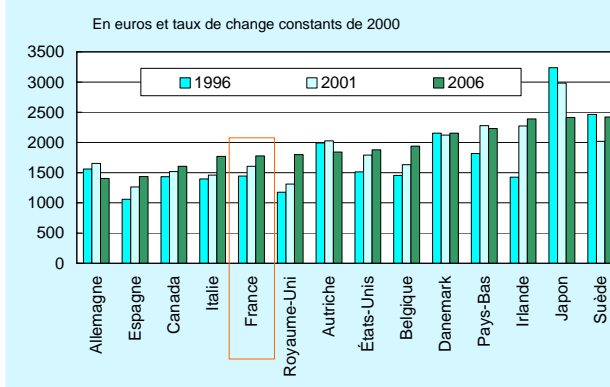
La France est caractérisée par une part du PIB affectée à la dépense publique dans le logement et les équipements collectifs la plus importante dans l'ensemble des pays considérés.

Évolution du taux d'administration dans les autres fonctions collectives



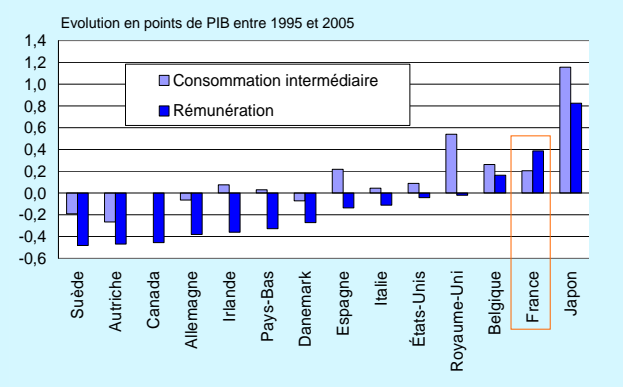
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution du taux de socialisation dans les autres fonctions collectives



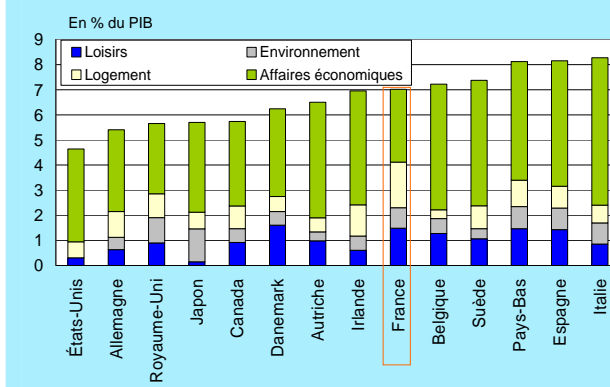
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Rémunérations et consommations intermédiaires dans les autres fonctions collectives



Sources : OCDE, calculs CAS

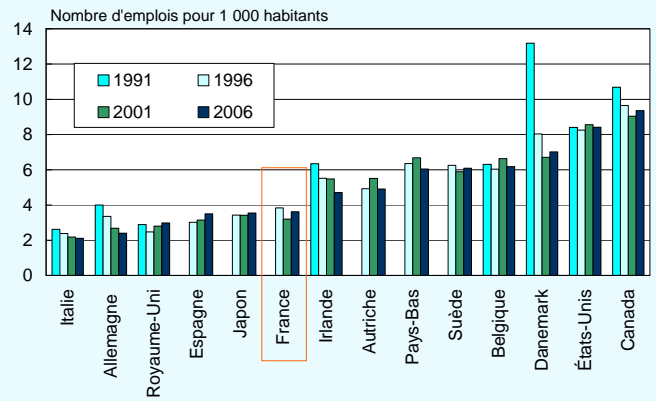
Structure de la dépense des autres fonctions collectives en 2005



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

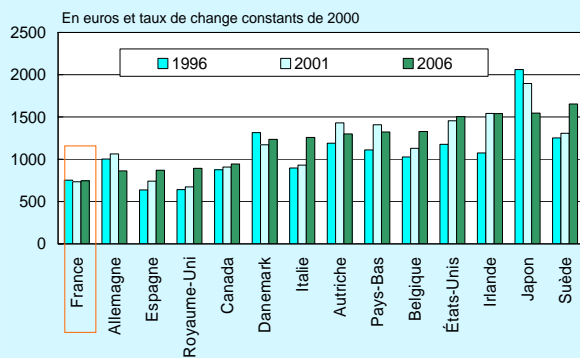
86. La France consacre assez peu de moyens humains au domaine des affaires économiques, notamment en comparaison des États-Unis et du Canada.

Évolution du taux d'administration dans les affaires économiques



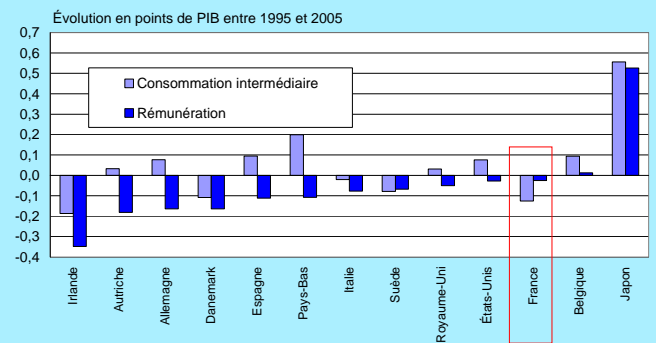
Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Évolution des dépenses par habitant dans les affaires économiques



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS

Rémunérations et consommations intermédiaires dans les affaires économiques



Sources : OCDE, calculs CAS

CHAPITRE 5

Caractéristiques des politiques d'emploi public dans quelques pays développés

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 % 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.

Fiche PAYS emploi public : 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 services spéciaux, organismes de services 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 % 1991-1997 ; personnel militaire : - 24 000 en 8 ans 1991-99 ; 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 % 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 % 1991-1998, 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, Agence de Revenu du Canada, Agence Parcs Canada, etc.)

Entreprises publiques

- 1990-1997 : baisse des effectifs des entreprises publiques de 29 % (365 000 à 259 000 employés)
- 2007 : puis 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 publics privés* (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 1993-1999 mis en disponibilité (effets 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 % en 2007

⇒ Nombre de personnes concernées par programmes retraites anticipées : 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 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) temps 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. « Défaut 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

Fiche PAYS emploi public : 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 3 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	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation forte avec 3 niveaux <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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 <i>General local purpose governments</i> et 44 000 Municipalités <i>Special purpose local governments</i> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 10^e amendement Constitution US : 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 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Fin 1990 : budget équilibré par rationalisation des dépenses et règle du <i>PAYGO</i> (1991-1998 <i>Budget Enforcement Act</i> et <i>Omnibus Budget Reconciliation Act, Balanced Budget Act</i>) ⇒ Flexibilité budgétaire selon l'urgence des dépenses : dépenses discrétionnaires (1/3) et dépenses obligatoires <i>Entitlement programs</i> (deux tiers avec <i>Social security, Medicare</i> et <i>Medicaid</i>) ⇒ 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 (3,1 Millions en 1990) employés soit 2,4 M ETP

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)

<p>=Externalisation PPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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
<p>Externalisation interim</p>	<p>Pas de chiffrage, recours au temporaire pour l'emploi de consultants ou de techniciens</p>
<p>Externalisation sous-traitance</p>	<p>Pas d'informations</p>
<p>Privatisation</p>	<p>Pas de chiffrage, continuum de structures à cheval entre le secteur privé et le secteur public plutôt que des privatisations</p>
<p>Internet</p>	<p><i>E-government initiative</i> (24 programmes) depuis 2003 présenté au Congrès : gain de 508 M \$ estimé en 2006</p>
<p>Licenciements</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciement de fonctionnaires très rare, 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 <i>Handbook</i> des dispositifs de recrutement pour avoir une plus grande flexibilité
<p>Départs à la retraite et Retraites anticipées</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plus de 2 000 systèmes de retraite, <i>Federal Employees Retirement System (FERS)</i> 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

Fiche PAYS emploi public : 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 indépendant 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 *Baten-lastendiensten* 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^{er} 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 »
- La Loi sur la Comptabilité publique fixe le régime de responsabilité et les procédures de mise en œuvre de la responsabilité
- Pas d'informations

Effets des réformes

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

Effectifs et dépenses du secteur public	<ul style="list-style-type: none"> - Emplois Plan de réduction des effectifs 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 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ pas de mesure globale d'effectifs des ZBO ⇒ 3 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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^{er} janvier 2000, leur budget doit être théoriquement alimenté par les produits et les services vendus par l'agence - Autonomie interne des agences et non externe (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) <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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 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

Fiche PAYS emploi public : 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 Company* (GOC) actifs 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 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 % évolution annuelle réelle masse salariale (inflation moyenne 3,1 % et hausse moyenne annuelle dépenses salariales 1,9 %)
- ⇒ 1998-2005 : + 5,4 % d'augmentation annuelle réelle 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)

1996-97 : transferts les plus nombreux (7 310 agents dont 98 % à l'extérieur de la Fonction publique), mêmes amplitudes en 1993-94 et 1998-99

- Flux

à partir de 2000, pour la FP *stricto sensu*, entrées supérieures aux sorties (+ 4 200 en 2000, + 6000 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 4 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
- en 1991 : 48 agences ; en 2006 : 71 agences (2003 : 127 agences soit ¼ du personnel de la Fonction publique - *Source : IGPDE*)

Externalisation
PPP

- 2007 : 60 projets PPP, soit 7,3 Mds de livres
- 1987-07 : 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^{er} pilier (retraite de base d'État par répartition) 65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes et 2^e 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)

Fiche PAYS emploi public : 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^e 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 (ex. préfetures)
 - 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 1990-2007)
- 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 développé, CDD (congé de maternité de plus d'un an)
Externalisation sous-traitance	Pas d'informations
Privatisation	<ul style="list-style-type: none"> - 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 PIB)
Internet	<ul style="list-style-type: none"> - Suède 1^{er} rang du <i>United Nations e-government Survey</i> (France 9^e 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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) - Age 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)