



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Comment la France se compare-t-elle en matière d'emploi public ?

La France passe volontiers pour la championne toutes catégories en matière d'emploi public. Qu'en est-il réellement ? Notre pays fait-il vraiment figure d'exception parmi les pays développés, avec un secteur public particulièrement volumineux, voire « pléthorique » ? En d'autres termes, la France est-elle « sur-administrée » ?

En mobilisant les données de l'OCDE et d'Eurostat, le *Tableau de bord de l'emploi public*¹ se propose de comparer les niveaux d'administration des pays développés². Si on regarde les effectifs, la France se situe de fait parmi les pays où la proportion de l'emploi public dans la population comme dans l'emploi total est élevée : son taux d'administration de 91 emplois publics pour 1 000 habitants la place dans la moyenne haute, devant le Royaume-Uni et les États-Unis, mais bien en deçà des pays scandinaves.

Le seul critère du taux d'administration est toutefois insuffisant, voire trompeur. Il convient d'examiner la question non par le seul versant des effectifs mais aussi par le volume des dépenses publiques. En matière de prestations monétaires, la France est sans conteste parmi les pays qui dépensent le plus en proportion de son PIB, résultat d'un choix politique en faveur d'une forte mutualisation des risques sociaux.

En revanche, pour les dépenses de fonctionnement, une fois pris en compte non seulement les dépenses directes de personnel, mais aussi les dépenses de consommations intermédiaires et les transferts en nature (achats de biens et services marchands pour le compte de la population, ou bien au titre de frais de fonctionnement de l'administration), on constate que l'écart avec nos voisins se resserre. De fait, comparée à certains pays, la puissance publique française a moins recours à l'externalisation.

Outre qu'il réfute certaines idées fausses, ce Tableau de bord de l'emploi public a pour ambition de fournir des éléments de réponse sur les leviers d'action que doivent privilégier les pouvoirs publics. Comment font les autres pays pour accroître l'efficacité de leur secteur public ? Faut-il agir en priorité sur les dépenses de personnel ou sur le niveau de prestations sociales ? Malgré toutes les difficultés d'ordre méthodologique – les modes de gestion et les périmètres variant d'un pays à l'autre – cette comparaison internationale, parce qu'elle a valeur de pédagogie, aide à éclairer certaines pistes de réforme.

1. Le *Tableau de bord de l'emploi public* dont cette note fournit la synthèse est disponible sur le site de France Stratégie. Il s'agit ici d'une mise à jour de la version publiée en juillet 2017.

2. L'analyse est conduite sur 19 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

Vincent Aussilloux,
Pierre-Louis Girard
et Marie-Françoise
Le Guilly

Département Économie

La *Note de synthèse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

LA FRANCE, UN TAUX D'ADMINISTRATION ÉLEVÉ, MAIS NETTEMENT MOINS QUE LES PAYS NORDIQUES

Un taux d'administration élevé

Pour mesurer le poids de l'emploi public dans une économie, l'approche la plus immédiate consiste à comptabiliser les effectifs des administrations publiques³, pour les rapporter à l'ensemble de la population – ou à une population cible, par exemple le nombre d'enseignants par rapport au nombre d'élèves et d'étudiants. On obtient alors ce qu'on appelle **le taux d'administration**, calculé pour 1 000 habitants.

Les disparités sont fortes dans les pays de l'OCDE puisqu'en 2017, ce taux varie du simple au quadruple, avec aux extrêmes environ 39 emplois publics pour 1 000 habitants au Japon contre 160 en Norvège. La France présente à la même date un taux d'administration relativement élevé : il se situe à 91 pour 1 000 habitants, soit un niveau supérieur à celui du Royaume-Uni (78 ‰), de la Belgique (76 ‰) ou des États-Unis (69 ‰), mais qui reste bien en deçà de celui affiché par les pays nordiques (voir graphique 1). La France se situe ainsi dans la « moyenne haute », sans entrer pour autant dans des zones atypiques : son taux d'administration est proche de la moyenne des pays considérés (84 ‰) mais nettement au-dessus de la médiane (70 ‰)⁴.

Quelle évolution peut-on repérer sur plusieurs décennies ? Depuis la fin des années 1980, la proportion de l'emploi public dans la population totale est restée relativement stable dans la plupart des pays, y compris en France, avec quelques exceptions : elle a nettement baissé au Royaume-Uni et en Suède mais à partir de niveaux élevés (respectivement 104 ‰ et 174 ‰ dans ces deux pays en

1987), et a augmenté au contraire en Norvège. Ces dernières années – entre 2007 et 2017 –, le taux d'administration a eu tendance à refluer dans de nombreux pays, par exemple au Danemark ou en Grèce, mais est resté stable en France.

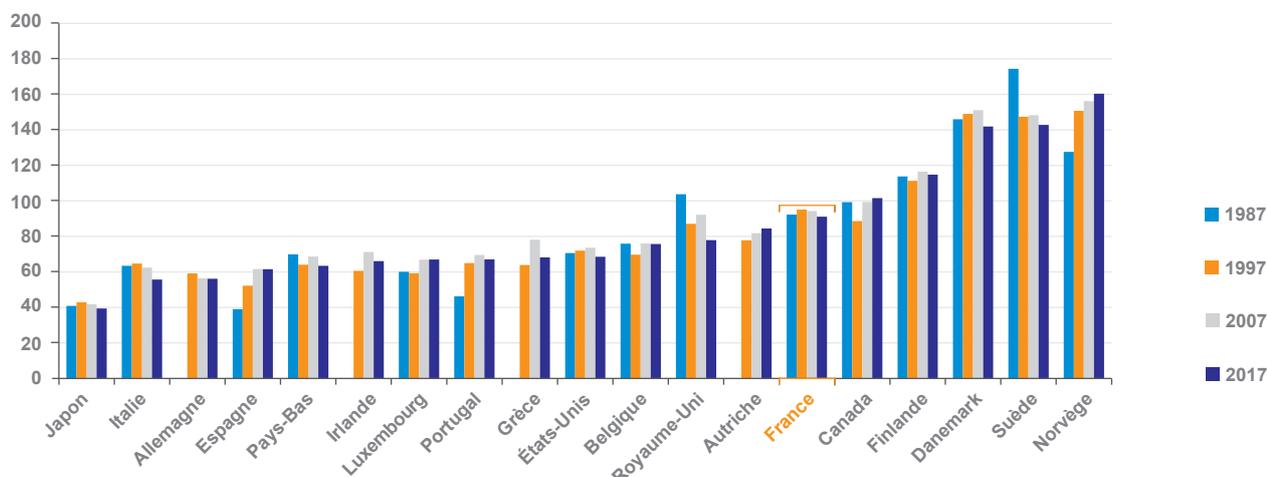
Qu'en est-il si on rapporte les effectifs de l'emploi public non plus à la population totale mais à la population en âge de travailler (15-64 ans) ? Dans la plupart des pays de l'OCDE, en 2017, la part de l'emploi public dans la population en âge de travailler oscille autour de 10 %. La France se distingue avec un niveau plus élevé de 15 %, qui la rapproche des pays scandinaves (entre 18 % pour la Finlande et 25 % pour la Norvège).

Raisonnement en termes de dépenses et non d'effectifs

Le nombre d'emplois publics pour 1 000 habitants renseigne sur l'ampleur du maillage administratif dans un pays et donc sur la taille du secteur public dans la société. En comparaison internationale, il peut cependant aboutir à une vision faussée, car tout dépend du périmètre retenu par chaque pays pour ses administrations publiques. Dans bien des cas, une partie des emplois manquent à l'appel car ils ne relèvent pas d'une rémunération publique directe, alors même qu'ils sont *in fine* « solvabilisés » par la puissance publique. Une approche par les dépenses permet d'intégrer ces emplois publics « indirects », qui sont des emplois de droit privé mais financés par l'impôt.

Un exemple suffira. Alors que l'Allemagne et la France disposent de systèmes de santé de taille similaire et financés sur deniers publics dans des proportions analogues, notre voisin d'outre-Rhin apparaît de prime abord comme un pays à très faible niveau d'emplois publics dans la santé.

Graphique 1 – Emploi dans les administrations publiques pour 1 000 habitants depuis 30 ans (1987-2017)



Source : données OCDE, calculs France Stratégie

3. Au sens de la Comptabilité nationale, les administrations publiques (APU) désignent le secteur dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu national. Les APU comprennent quatre sous-secteurs : l'administration centrale, les administrations fédérales (cas des États fédérés, sans objet pour la France), les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. Dans cette acception large, l'emploi public est en définitive celui qui est financé par les prélèvements obligatoires.

4. Les écarts de taux d'administration peuvent être en partie liés à la densité de la population. Il s'agit d'une dimension importante, bien que non abordée dans cette note : un certain nombre de services ne pouvant être rendus à distance nécessitent plus d'effectifs par habitant si la densité est faible ou s'il existe des endroits où elle est faible.



Cet écart se trouve toutefois résorbé quand on sait que le personnel de santé hospitalier en Allemagne est en général payé par le biais de contrats privés passés par l'administration avec des fournisseurs de soins.

Pour mesurer le poids de la sphère publique d'un pays, il convient donc de ne pas se cantonner aux effectifs publics, mais de s'intéresser à l'ensemble des dépenses publiques, qui sont traditionnellement réparties en trois catégories : les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et enfin les prestations sociales. En 2017, le niveau de dépenses publiques de la France s'élève à 56 % du PIB, soit le niveau le plus élevé au sein des pays avancés, toutefois stable entre 2000 et 2017. On parle de **taux de socialisation** pour désigner le poids des dépenses publiques par habitant et par rapport à l'activité économique. Avec une dépense publique importante relativement à son niveau d'emploi public en comparaison avec les autres pays, la France apparaît ainsi plus socialisée qu'administrée.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : LES ÉCARTS SE RESSERRENT

Les effectifs publics sont relativement élevés en France, si on compare notre situation avec les autres pays. Qu'en est-il plus généralement des dépenses de fonctionnement de nos administrations publiques ? Celles-ci se répartissent en trois postes principaux. Il y a d'abord les charges de personnel, qui correspondent essentiellement aux rémunérations des emplois publics. Viennent ensuite les « consommations intermédiaires », c'est-à-dire les frais de fonctionnement de la puissance publique hors frais de personnels. Ceux-ci couvrent les dépenses d'entretien et de fourniture et surtout les prestations assurées par des entreprises privées pour le compte des administrations (achats de matériels d'usage courant, frais de gardiennage, de transport, etc.). Viennent enfin les transferts

ou prestations en nature, autrement dit les services fournis aux citoyens par des producteurs marchands du secteur privé, essentiellement en matière de santé, de logement, de transport ou d'éducation, mais payés par la puissance publique : remboursement des consultations médicales privées ou de médicaments, chèques-service, certaines dépenses auprès de cliniques ou d'écoles privées, etc.

En matière de dépenses de fonctionnement, l'hétérogénéité des pratiques est grande selon les pays, de sorte que beaucoup des écarts relevés en matière d'emploi public tiennent plus à des choix de gestion qu'à des écarts de performance.

Des dépenses de rémunérations en ligne avec le niveau d'administration

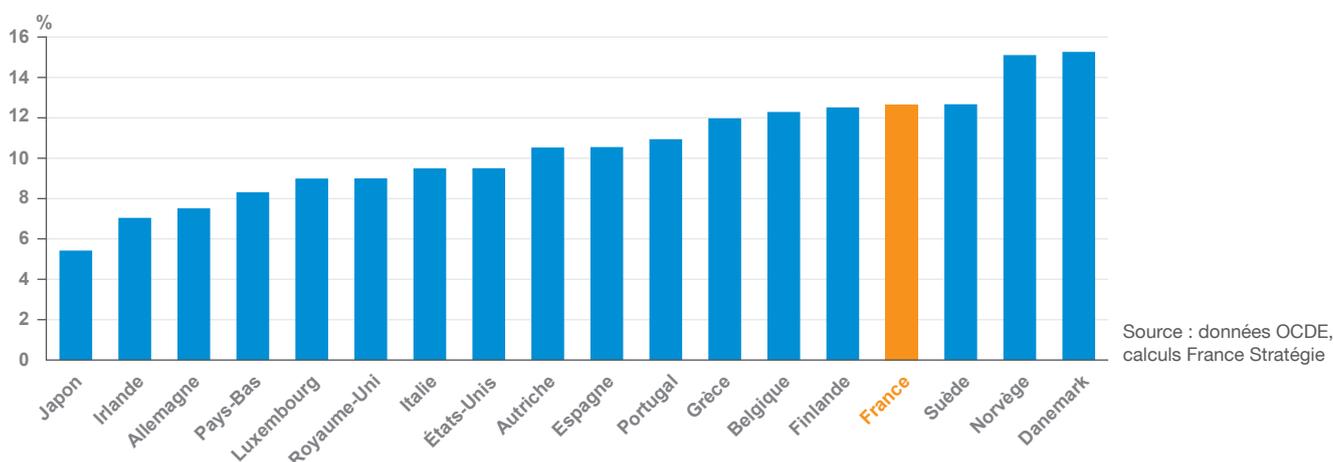
En France, les dépenses de rémunération publique⁵ ont un poids assez important : elles représentent 13 % du PIB, inférieures certes de 2 points à celles de la Norvège et de près de 3 points à celles du Danemark, mais nettement supérieures à celles des principales économies européennes (voir graphique 2). Ces résultats apparaissent cohérents avec les taux d'administration. Par ailleurs, la part des rémunérations publiques dans le PIB est stable en France depuis quinze ans.

En revanche, rapporté au PIB par habitant, le niveau de rémunération moyen en France dans le secteur public apparaît moins élevé en comparaison internationale (voir graphique 3 page suivante) : de fait, le poids élevé des rémunérations dans le PIB relève davantage d'un effet volume (lié au taux d'administration) que d'un effet prix (lié à la rémunération relative dans l'administration par rapport à l'ensemble des rémunérations).

Des frais de fonctionnement hors personnel » contenus

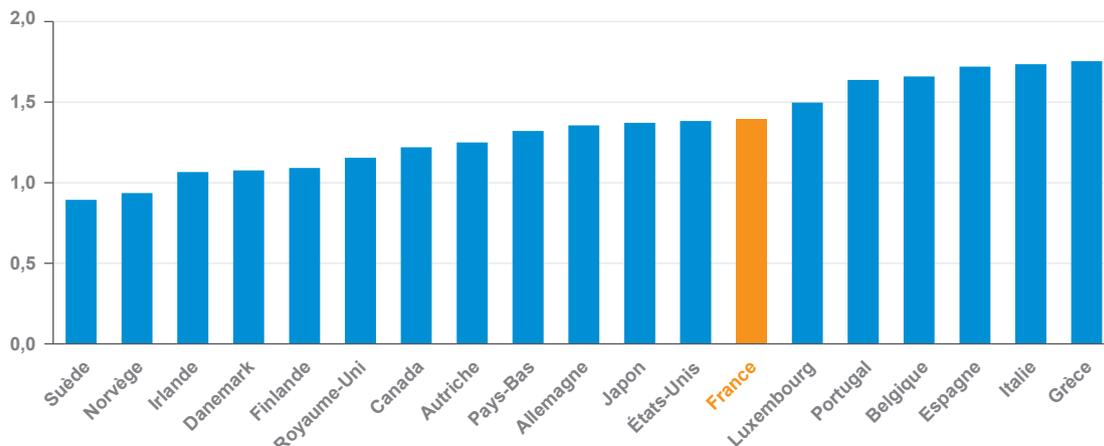
Les dépenses directes de fonctionnement doivent inclure les dépenses « hors personnel », qui sont évaluées par les

Graphique 2 – Dépense de rémunération publique en pourcentage du PIB (2017)



5. Les comparaisons internationales de la rémunération des employés sont à utiliser avec prudence. Dans certains pays, l'épargne réalisée en prévision des pensions futures est prise en compte dans la rémunération des employés (Pays-Bas) ; dans d'autres, cette dette reste une dette future du budget général.

Graphique 3 – Rapport entre les dépenses de rémunération publique par emploi public et le PIB par habitant (2017)



Source : données OCDE, calculs France Stratégie

consommations intermédiaires (entretien, fourniture, achat de prestations privées). Ce calcul tend à relativiser la position française établie sur la base des seules rémunérations. En France, les charges directes de fonctionnement – incluant donc les consommations intermédiaires – représentent 18 % du PIB en 2017. La France se trouve en milieu de tableau, au voisinage du Royaume-Uni, de l’Autriche, du Portugal et de la Belgique, mais très nettement au-dessus du Japon ou de l’Allemagne. Ce positionnement tient au faible poids des consommations intermédiaires en France dans les dépenses de fonctionnement des administrations publiques. De fait, la France a peu recours à la sous-traitance (5 % du PIB) en comparaison des pays nordiques : 7 % en Norvège, 8 % en Suède et au Royaume-Uni, 9 % au Danemark et 11 % en Finlande (voir graphique 4).

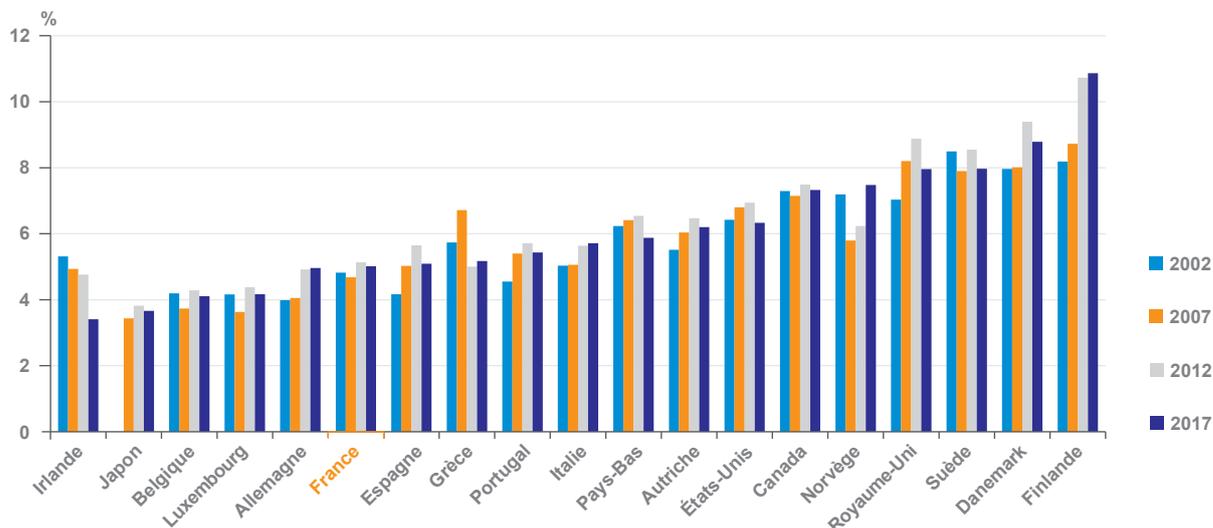
Les consommations intermédiaires représentent 28 % des dépenses de fonctionnement de la France en 2017, contrai-

rement au cas extrême du Royaume-Uni où cette proportion s’élève à 47 % et de pays comme les Pays-Bas ou la Suède (autour de 40 %). Sur les dix dernières années, la propension de l’administration française à recourir aux prestations de services privées n’a pas beaucoup évolué, au contraire de pays comme l’Allemagne, la Finlande, l’Italie ou le Portugal qui tendent à avoir de plus en plus recours à l’externalisation.

Transferts en nature

Les transferts sociaux en nature de services marchands au bénéfice de la population (tels les remboursements des consultations auprès de médecins libéraux ou l’aide personnalisée au logement) peuvent être considérés comme des dépenses de fonctionnement « indirectes ». Avec 6 % du PIB pour ces transferts, la France se situe derrière la Belgique et l’Allemagne (8 %), le Japon (9 %) et les Pays-Bas (10 %), comme le montre le graphique 5 page suivante. Dans ces pays, les circuits de financement de la santé apparentent de fait ces services marchands

Graphique 4 – Frais de fonctionnement hors personnel, dépenses en pourcentage du PIB (2002-2017)

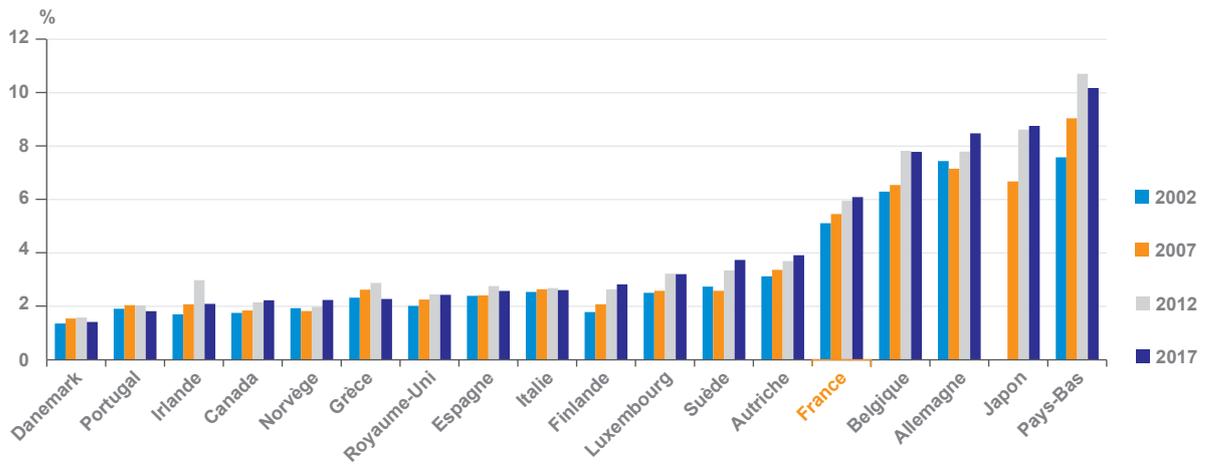


Note : les frais de fonctionnement hors personnel sont évalués par les « consommations intermédiaires » (entretien, fourniture, achat de prestations privées). Dans cette étude, la sous-traitance est approchée par le montant des consommations intermédiaires.

Source : données OCDE, calculs France Stratégie



Graphique 5 – Services marchands au bénéfice de la population, dépenses en pourcentage du PIB depuis quinze ans (2002-2017)



Note : les services marchands au bénéfice de la population correspondent aux « transferts sociaux en nature ».
 Source : données OCDE, calculs France Stratégie

à des « services publics », même si l’État n’y est pas directement l’employeur principal. Les transferts sociaux en nature de services marchands représentent ainsi respectivement 24 % et 19 % de l’ensemble des dépenses publiques aux Pays-Bas et en Allemagne, contre 11 % en France en 2017. En France comme dans ces pays, cette composante de la dépense publique apparaît particulièrement dynamique.

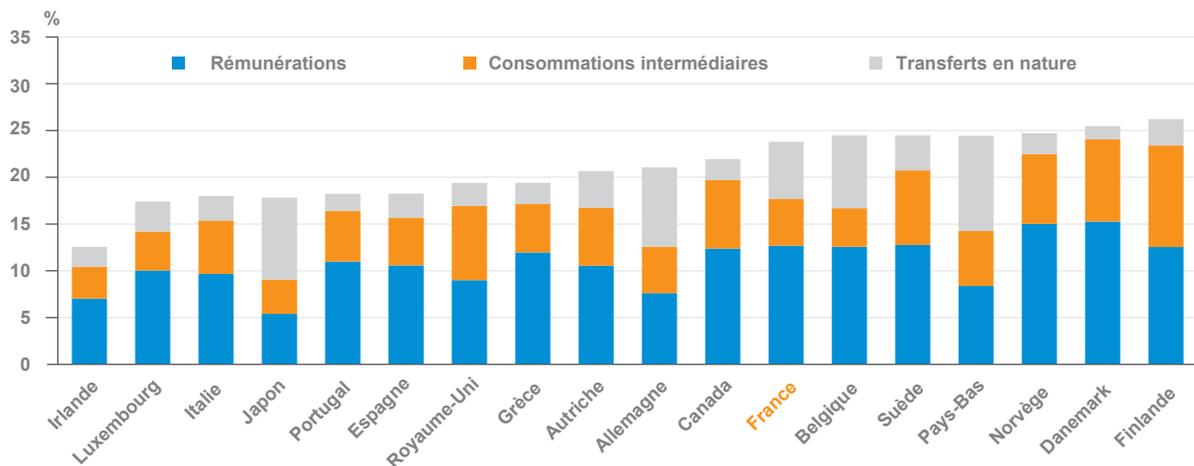
Au total, lorsqu’on considère l’ensemble des dépenses publiques de fonctionnement – avec leurs composantes directes et indirectes – la France se classe parmi les pays à niveau élevé de dépenses. Les écarts entre pays qui ressortaient de la seule prise en considération des dépenses de rémunération tendent néanmoins à s’atténuer et certains pays qui paraissaient sous-administrés se rapprochent de la moyenne (Allemagne) ou la dépassent (Pays-Bas). Au final, la France figure dans le groupe des pays européens qui

ont arbitré en faveur de l’emploi direct au détriment de l’externalisation, à la différence du Royaume-Uni, alors que les pays du nord de l’Europe combinent les deux dimensions.

Si on prend en compte l’ensemble des dépenses directes et indirectes, la France fait partie des pays où la sphère publique « commande » un volant important d’emplois, puisque les dépenses de fonctionnement représentent 24 % du PIB, contre 12 % en Irlande mais 26 % en Finlande (voir graphique 6).

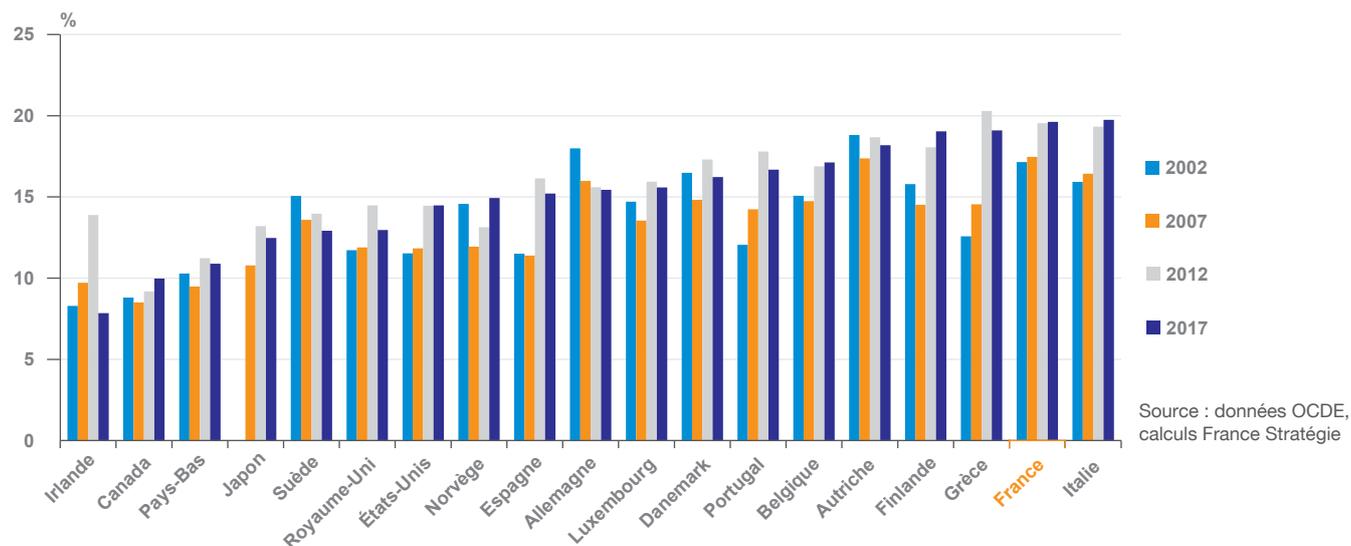
En ce qui concerne l’investissement public, qui n’est pas directement l’objet de cette note, les écarts sont importants entre les pays mais leurs niveaux demeurent du second ordre par rapport aux dépenses publiques de fonctionnement. En 2017, l’investissement public s’établit à 1,8 % du PIB en Irlande, 2,2 % en Allemagne contre 4,5 % en Suède et 5 % en Norvège ; la France se situe à un niveau intermédiaire avec 3,4 % du PIB.

Graphique 6 – Poids et composition des dépenses directes et indirectes de fonctionnement en pourcentage du PIB (2017)



Source : données OCDE, calculs France Stratégie

Graphique 7 – Prestations sociales (hors transferts en nature) en pourcentage du PIB (2002-2017)



LA FRANCE, CHAMPIONNE DES PRESTATIONS SOCIALES EN ESPÈCES

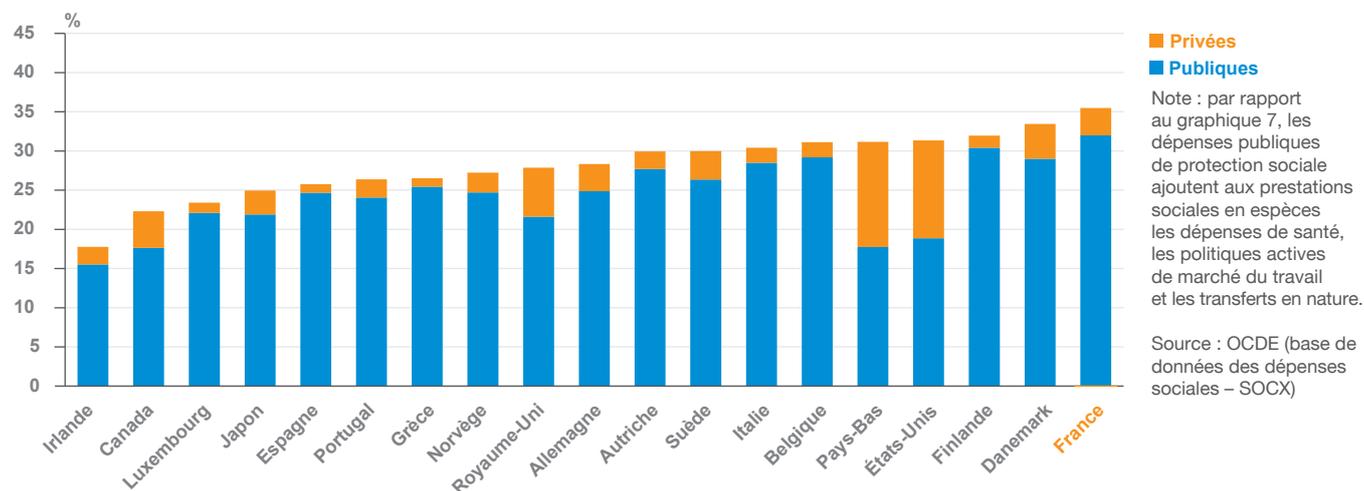
La France fait donc bien partie des pays où les dépenses publiques de fonctionnement sont élevées, mais sans pour autant se distinguer radicalement des autres. Elle se singularise davantage par la part prise par les prestations sociales en espèces – pensions de retraites, indemnités journalières, allocations familiales, indemnités chômage, minima sociaux, etc. – qui constituent le principal poste des dépenses publiques. Celles-ci atteignent 20 % du PIB, contre 15 % en Allemagne par exemple (voir graphique 7).

Au final, si on ajoute à ces prestations en espèces les prestations en nature, qu’elles soient financées sur fonds publics ou privés, il apparaît que l’ensemble des prestations sociales – santé, retraite, famille, minima sociaux, chômage, logement mais hors éducation – représentent en moyenne 35 % du PIB en France, un record en comparaison internationale (voir graphiques 7 et 8).

En outre, en France, 90 % de ces dépenses de protection sociale sont financées sur fonds publics, le reste relevant d’assurances privées. L’importance du financement privé est plus marquée aux Pays-Bas (43 %) ou encore aux États-Unis (40 %). À l’inverse, la part du financement privé des dépenses de protection sociale est très faible en Espagne (4 %), en Italie (6 %) ou encore en Finlande (5 %). À noter que ce partage entre dépenses publiques et dépenses privées de prestations sociales dépend de conventions internationales qui ne sont pas toujours intuitives : ainsi, une mutuelle santé privée obligatoire est considérée selon ces conventions comme une dépense publique.

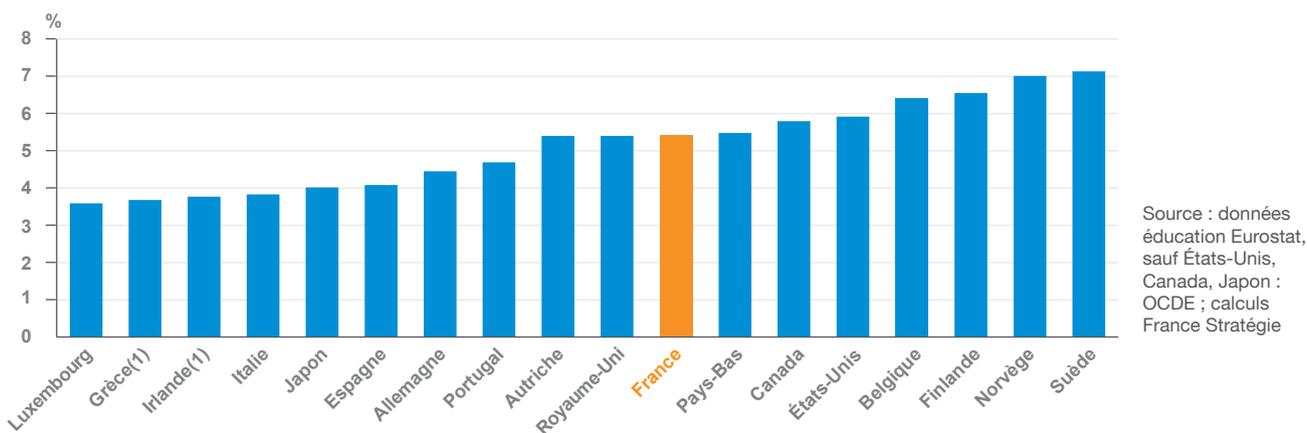
Le poids croissant des dépenses publiques (+ 4 points entre 2007 et 2017) dans notre pays est en fait imputable pour près des trois quarts à la hausse graduelle des dépenses de transferts sociaux (en nature ou non), notamment dans les branches santé et vieillesse.

Graphique 8 – Dépenses publiques et privées de protection sociale en pourcentage du PIB (2015)





Graphique 9 – Dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB (2016)



DÉPENSES PAR FONCTION : QUELLES SPÉCIALISATIONS ?

Le *Tableau de bord de l'emploi public* livre aussi une vue d'ensemble de la répartition par pays et par fonction des dépenses publiques de personnel. Dans la plupart des pays, en 2017, l'éducation représente le premier poste – de 26 % des rémunérations publiques versées en Espagne à 42 % en Belgique. Les pays qui font exception sont ceux où le premier poste est la *santé* (Irlande, Finlande, Norvège, Royaume-Uni) ou la *protection sociale* (Danemark, Suède). Par rapport aux pays du Nord qui mobilisent beaucoup de main-d'œuvre publique pour la protection sociale, la France développe plutôt une conception redistributive de l'État protecteur.

Éducation

Dans l'éducation, le niveau d'emplois publics en France se situe à un degré intermédiaire par rapport aux principales économies étrangères, notamment si l'on rapporte cet emploi à l'effectif de population d'élèves et d'étudiants. En revanche, le nombre d'enseignants *stricto sensu*, rapporté au nombre d'élèves et d'étudiants, apparaît relativement faible en équivalent temps plein, notamment dans le primaire et le supérieur. Le budget global, plutôt élevé en part du PIB, s'explique aussi par une part importante d'emplois non

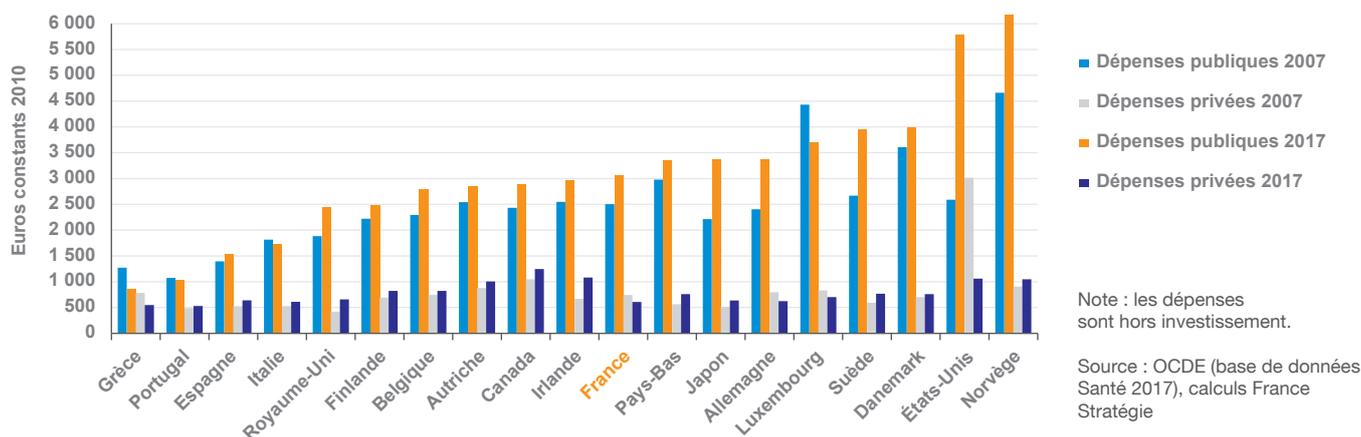
enseignants (personnels administratifs, chercheurs, etc.) et par le niveau relativement élevé de la population en âge d'être éduquée (voir graphique 9). Le niveau comparativement faible de rémunération des enseignants joue en sens inverse.

Santé et action sociale

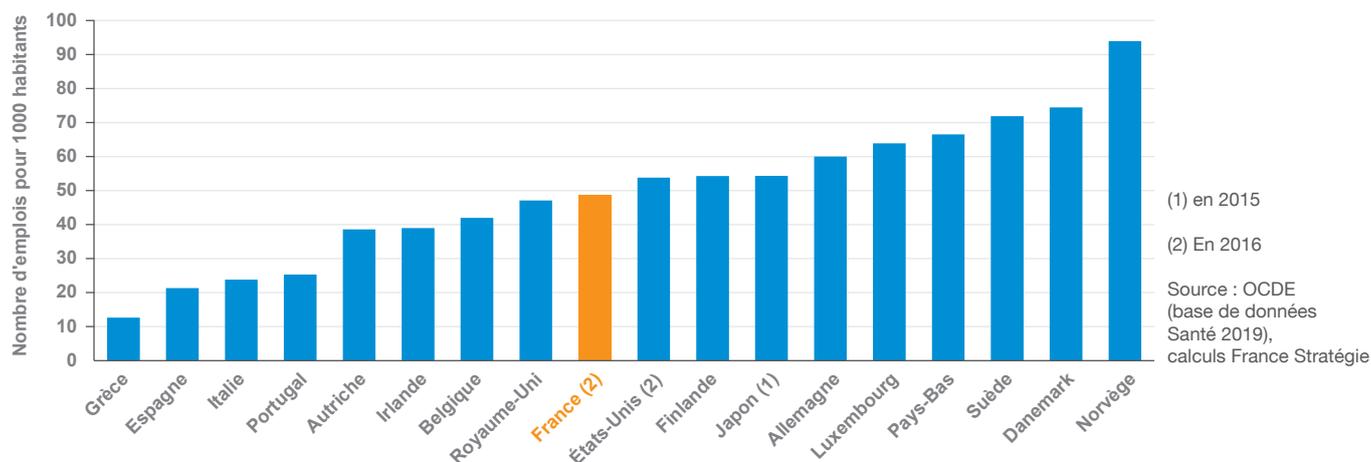
Au sein des pays de l'OCDE, une forte hétérogénéité apparaît du point de vue des moyens humains consacrés au service de la santé et de l'action sociale (public et privé confondus, personnel administratif et personnel soignant confondus). On va ainsi de 20 agents pour 1 000 habitants en Grèce à 110 pour 1 000 en Norvège. La France se place en position intermédiaire avec 59 agents pour 1 000 habitants. Le secteur de l'action sociale comprend l'hébergement médico-social et social de personnes avec handicap, de personnes âgées, de toxicomanes, des familles en difficulté. Il comprend également l'accueil des jeunes enfants, l'accompagnement sans hébergement des personnes avec handicap, l'aide à domicile et d'autres types de travail social.

Les dépenses – publiques et privées – de santé et d'action sociale varient de 17 % du PIB aux États-Unis à 6 % au Luxembourg. Leur financement est assuré à plus de 75 % par le secteur public dans la plupart des pays de l'OCDE, et jusqu'à 85 % aux États-Unis (voir graphique 10).

Graphique 10 – Dépenses publiques et privées de santé et action sociale en volume par habitant (2007-2017)



Graphique 11 – Estimation de l’emploi privé et public sur financement public dans la santé et l’action sociale pour 1 000 habitants (2017)



En France comme en Allemagne, en Suède ou au Japon, les dépenses (publiques et privées) de santé s’élèvent à 11 % du PIB, avec un financement public de 83 %. La France descend légèrement dans le classement en dépenses par habitant, car son revenu par tête est plus faible que les pays en tête de liste.

Le taux d’administration stricto sensu dans le secteur de la santé et de l’action sociale oscille entre 2 emplois publics pour 1 000 habitants en Belgique et 46 pour 1 000 en Norvège⁶. En France, ce taux est estimé à 16 emplois publics pour 1 000 habitants en 2017. Ces fortes disparités s’expliquent par l’importance variable des services fournis aux citoyens par des producteurs marchands du secteur privé (voir *supra*).

Dans certains pays de l’OCDE, le personnel de santé n’est pas forcément salarié du secteur public mais pourtant financé sur fonds publics soit par le biais de contrats passés par l’administration avec des fournisseurs de soins privés (modèle de « contrat public » en Allemagne et aux Pays-Bas par exemple) soit par le biais de remboursements publics comme en France et privés comme aux États-Unis (modèle de « remboursement »). Une approche tenant compte de ces emplois publics « indirects » modifie le classement des pays. Elle ramène le taux d’administration dans le secteur de la santé de l’Allemagne et des Pays-Bas à un niveau plus élevé que celui de la France. Elle montre par ailleurs des niveaux particulièrement faibles pour l’Italie, l’Espagne ou le Portugal (voir graphique 11).

CONCLUSION

Les comparaisons entre pays développés en matière d’emploi public sont délicates. Un écart important entre deux pays s’explique souvent par une simple divergence de périmètres. En s’attaquant à cette complexité, le *Tableau de bord de l’emploi public* entend contribuer à éviter les parallèles approximatifs. Cette hétérogénéité des modes de gestion, des statuts et des comptabilisations incite à dresser un diagnostic en croisant les approches.

Plusieurs enseignements ressortent de ce panorama statistique. Il se confirme que la France est un pays qui a fait le choix d’une forte mutualisation des risques sociaux, avec notamment des prestations sociales à la fois élevées et publiques. En revanche, s’agissant de dépenses publiques de fonctionnement, la position de la France n’apparaît pas particulièrement atypique : la prise en compte de toutes les dépenses, directes et indirectes, montre que l’écart avec les autres pays développés est plus resserré qu’on ne le croit.

L’exercice révèle ainsi sa valeur pédagogique : les exagérations dont le débat public se fait parfois l’écho se trouvent relativisées, et les réformes qui tiennent compte de ces complexités en deviennent plus crédibles et plus atteignables.

6. Ces taux ne sont pas disponibles tels quels. Ils sont estimés à partir de la structure des rémunérations.

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ; directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint
secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; dépôt légal : juin 2020 - N° ISSN 2556-6059 ;
contact presse : Matthias Le Fur, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l’action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s’adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens