

Juin
2020

Tableau de bord

Tableau de bord de l'emploi public Situation de la France et comparaisons internationales

Marie-Françoise Le Guilly
Pierre-Louis Girard
Vincent Aussilloux



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.



TABLEAU DE BORD DE L'EMPLOI PUBLIC

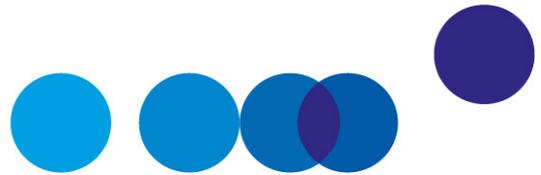
SITUATION DE LA FRANCE
ET COMPARAISONS INTERNATIONALES

Marie-Françoise Le Guilly

Pierre-Louis Girard

Vincent Aussilloux

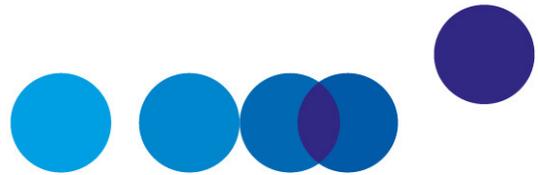




SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
CHAPITRE 1 – STRUCTURE ET RÉPARTITION DES EMPLOIS PUBLICS.....	7
1. Quels moyens humains consacrés aux services publics ?	7
1.1. Les effectifs de l’emploi public	7
1.2. La dépense liée à l’emploi public	9
2. Quelle évolution des composantes de la dépense publique ?	11
2.1. Les dépenses publiques par nature	11
2.2. Sous-traitance et transferts en nature	13
3. Pour quelles fonctions ?	16
3.1. L’emploi public par fonction	16
3.2. Les dépenses publiques par fonction.....	20
4. Quels niveaux d’action ?.....	21
4.1. L’emploi par niveau d’administration.....	21
4.2. Les dépenses publiques par niveau d’administration.....	24
CHAPITRE 2 – ÉDUCATION	27
1. Les moyens humains dans l’éducation	27
1.1. L’emploi total (public et privé)	27
1.2. À la recherche de l’emploi public dans l’éducation.....	29
2. L’emploi enseignant	30
3. Le coût de l’éducation	32
3.1. Dépense par élève/étudiant et rémunération des enseignants	32
3.2. La dépense publique d’éducation	34

CHAPITRE 3 – SANTÉ ET ACTION SOCIALE	35
1. Les moyens humains dans la santé et l'action sociale	35
1.1. L'emploi (public et privé)	35
1.2. L'emploi public dans la santé	36
2. Le coût de la santé	40
CHAPITRE 4 – PROTECTION SOCIALE	43
1. L'emploi public dans la protection sociale	43
2. Le coût de la protection sociale	47
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE	51



INTRODUCTION¹

L'emploi public dans une perspective de comparaison internationale : une tâche délicate

Les comparaisons entre pays développés en matière d'emploi public 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 le 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. Certes, 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. Par exemple, 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. De fait, cet écart est résorbé lorsqu'on prend en compte l'originalité des circuits de financement public de la médecine en Allemagne.

Démarche adoptée

Ce *Tableau de bord de l'emploi public* se propose d'informer sur le niveau « relatif » d'administration de la France par rapport à certains pays de l'Union européenne et de l'OCDE. Pour ce faire, il compare les niveaux d'administration en termes

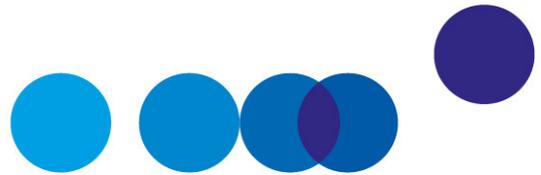
¹ Ce document est une mise à jour du *Tableau de bord de l'emploi public* publié en 2017.

d'effectifs et de dépenses publiques relativement à la population totale et par rapport à l'activité économique, mesurée par le Produit intérieur brut (PIB). Enfin, il examine le niveau d'administration au regard des différentes fonctions (éducation, santé, protection sociale, etc.). Ce travail mobilise essentiellement les données de l'OCDE et d'Eurostat sur quinze ans (2002-2017 généralement).

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, et le taux de socialisation, c'est-à-dire le poids des dépenses administrées dans le PIB.**

Le taux d'administration renseigne sur l'ampleur du maillage administratif dans les pays et donne une indication sur la taille du secteur public dans la société. Cet indicateur est décliné selon les différentes fonctions (éducation, santé, protection sociale) puis, ponctuellement, par niveau d'administration (centrale, locale, sécurité sociale, etc.).

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



CHAPITRE 1

STRUCTURE ET RÉPARTITION DES EMPLOIS PUBLICS

1. Quels moyens humains consacrés aux services publics ?

1.1. Les effectifs de l'emploi public

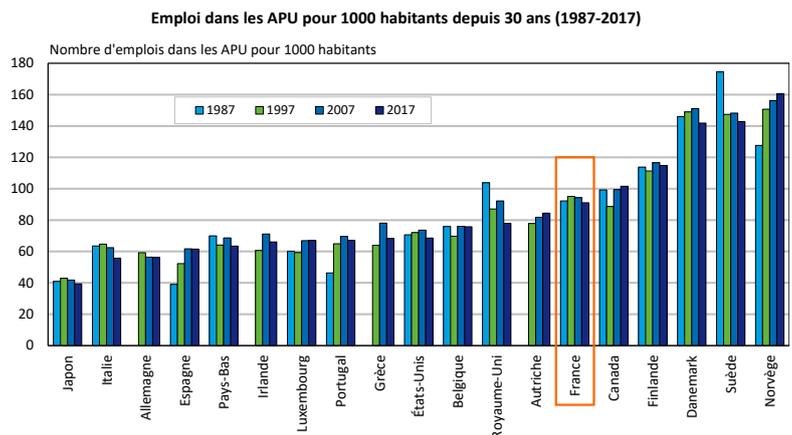
En 2017, le taux d'administration de la France (effectifs des administrations publiques¹ rapportés à la population totale) **est relativement élevé.**

Il se situe en effet à **91,1 pour mille** soit un niveau supérieur à celui du Royaume-Uni (77,9 ‰), de la Belgique (75,7 ‰) et des États-Unis (68,6 ‰), mais en dessous des pays nordiques.

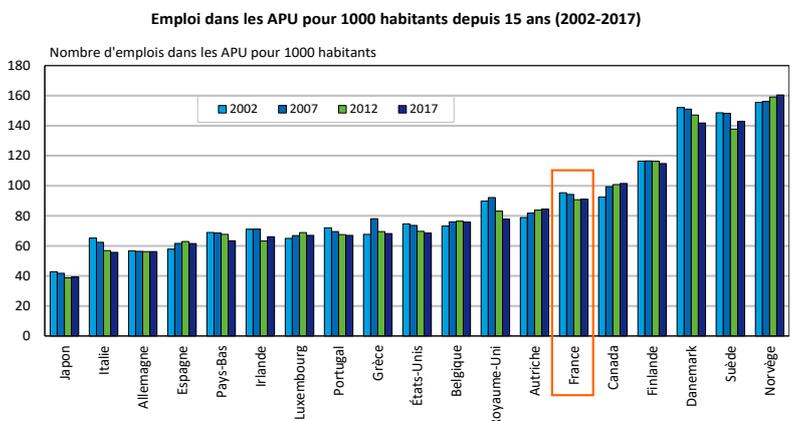
Le taux d'administration peut varier de 1 à 4 selon les pays : 39,4 ‰ au Japon contre 160,4 ‰ en Norvège.

Le taux d'administration a eu des évolutions contrastées suivant les pays. Depuis le milieu des années 1980, il est finalement resté relativement stable dans beaucoup de pays développés, à l'exception notable du Royaume-Uni et de la Suède où il a beaucoup baissé, ou à l'inverse de la Norvège, du Portugal et de l'Espagne où il a augmenté.

Le taux d'administration a en revanche reflué dans de nombreux pays entre 2012 et 2017, par exemple au Danemark ou au Pays-Bas.



Sources : OCDE, calculs France Stratégie



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

¹ Au sens de la comptabilité nationale, voir annexe méthodologique.

Lorsqu'on rapporte l'emploi public à la population en âge de travailler (conventionnellement 15-64 ans), les constats exposés ci-dessus ne sont que très marginalement modifiés.

Cet indicateur exprime directement la contribution de l'emploi public au taux d'emploi (emploi total rapporté à la population en âge de travailler). Ainsi, l'emploi des administrations publiques (APU) contribue à hauteur de 14 points au taux d'emploi total de la France, qui s'élève à près de 65 % en 2017 (source Eurostat).

Les écarts de taux d'emploi total entre la France et les pays nordiques, supérieurs d'environ 10 points en faveur des seconds, relèvent pour plus des deux tiers de l'emploi public, voire pour la totalité dans le cas de la Norvège.

En adoptant une approche par branche et en se restreignant aux seules fonctions régaliennes et actions de redistribution, il est possible de calculer le taux d'administration générale¹.

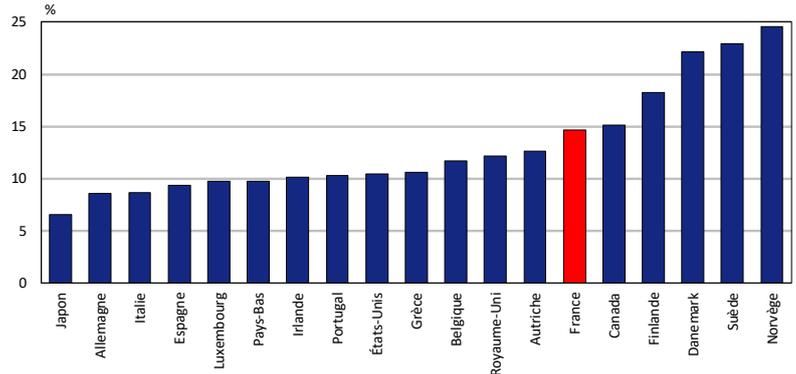
En Europe, le taux d'administration générale varie entre 21 personnes pour mille en Italie et au Royaume-Uni et plus de 40 ‰ au Luxembourg. La France se situe à un niveau élevé, avec un taux de 36 ‰.

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 publique et défense, enseignement, santé et action sociale), les écarts entre pays européens sont plus importants encore : entre 77 ‰ en Italie et 188 ‰ en Norvège.

La France se situe dans une position médiane, avec 124 personnes travaillant dans les services dits administrés pour 1 000 personnes, proche du Royaume-Uni (120 ‰).

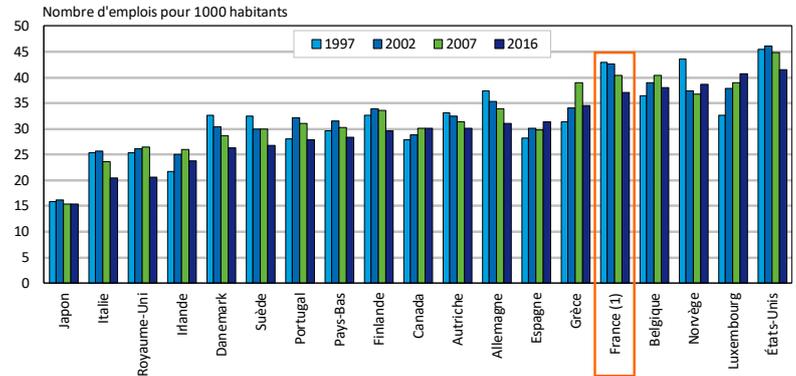
Il n'existe pas de lien strict entre le périmètre de ces services et le poids de l'État, ce qui signale l'hétérogénéité des arbitrages concernant les modes de gestion de ces services selon les pays. Dans un contexte d'emploi public fortement contraint, ces services tendent globalement à se développer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

Emploi dans les APU en % des 15-64 ans (2017)



Sources : Emploi dans les APU : OCDE ; Population des 15-64 ans : Eurostat, sauf Japon, Canada, États-Unis : OCDE calculs France Stratégie

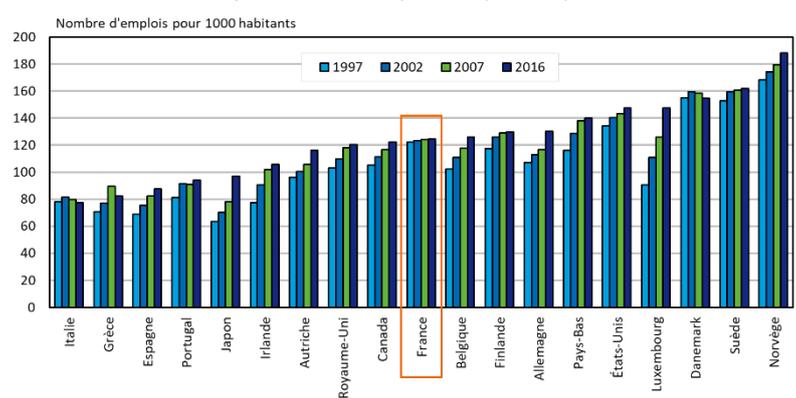
Emplois dans l'administration générale pour 1000 habitants depuis 20 ans (1997-2016)



Sources : OCDE (base STAN), calculs France Stratégie

(1) : en 2015

Emplois dans les services dits administrés (publics et privés) pour 1000 habitants depuis 20 ans (1997-2016)



Sources : OCDE (base STAN), calculs France Stratégie

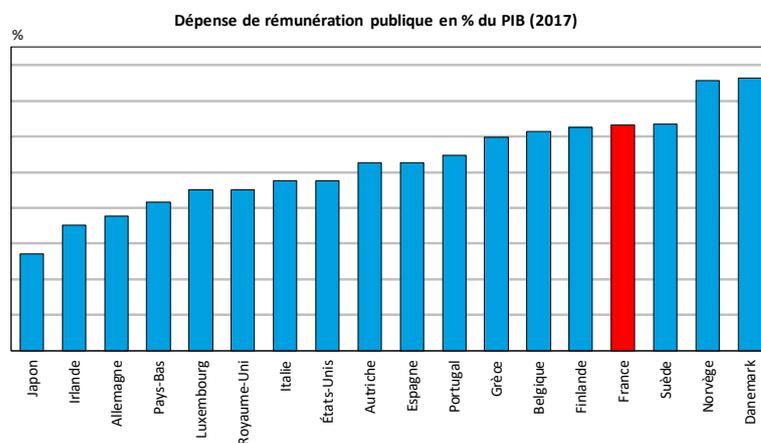
¹ Nombre d'emplois pour 1 000 habitants au sein de la branche O de la nomenclature CITI : « Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire », voir annexe méthodologique pour la description précise.

1.2. La dépense liée à l'emploi public

NB : les comparaisons internationales de la rémunération des employés ne peuvent être utilisées qu'avec prudence. Par exemple, dans certains pays, que ce soit partiellement ou dans son intégralité, l'épargne réalisée en prévision des pensions futures est prise en compte dans la rémunération des employés (Pays-Bas), alors que dans d'autres, cette dette future reste une dette future du budget général. Ce type de différences peut fausser considérablement les comparaisons internationales des coûts présents et futurs liés à la rémunération des agents publics¹.

La part élevée des emplois publics en comparaison des emplois « privés » trouve une autre illustration dans le poids important du poste « rémunérations publiques » en pourcentage du PIB.

En France, les dépenses de rémunération publique représentent près de 13 % du PIB. Elles sont identiques à celles de la Suède et inférieures de près de 3 points à celles du Danemark, mais supérieures de plus de 5 points à celles de l'Irlande. Ces résultats sont cohérents avec les taux d'administration pour ces pays.

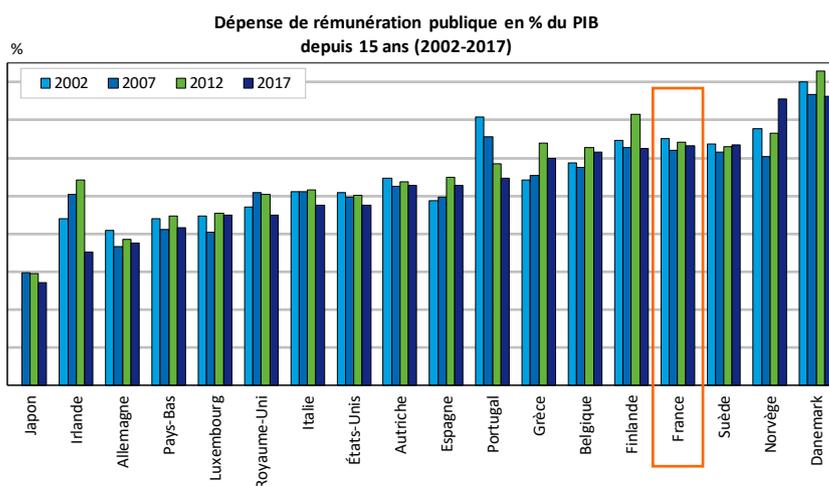


Sources : OCDE, calculs France Stratégie

La part des rémunérations publiques dans le PIB est stable en France depuis 2002.

Sur la période récente (2007-2012) les évolutions de ce ratio résultent en partie d'un effet dénominateur (évolutions marquées du PIB en lien avec la crise économique) et doivent être interprétées avec précaution.

La crise des dettes souveraines qui a touché la zone euro en 2010 a entraîné dans de nombreux pays européens une politique de consolidation budgétaire pouvant se traduire par des baisses de salaire importantes dans l'administration publique. C'est le cas par exemple au Portugal, en Grèce, en Irlande ou encore en Espagne.



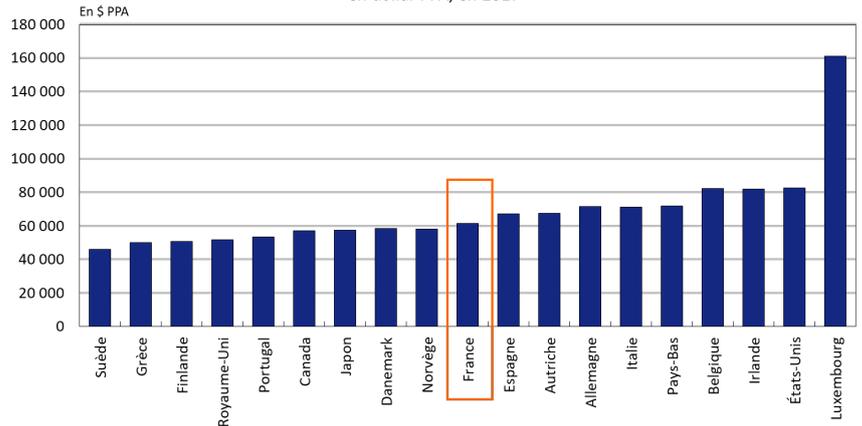
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

¹ Pilichowski E. et Turkisch E. (2008), *L'emploi dans le secteur des administrations publiques sous l'angle des coûts de production des biens et des services dans le domaine public*, Éditions OCDE, Paris.

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

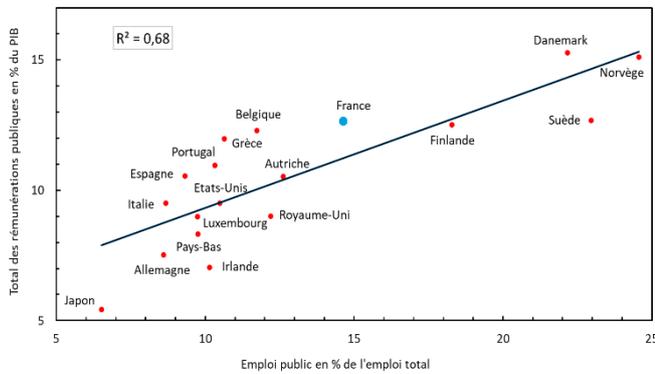
Le niveau de rémunération par tête en France (converti en parité de pouvoir d'achat) se situe à un niveau moyen.

Dépense de rémunération publique par emploi public en dollar PPA, en 2017



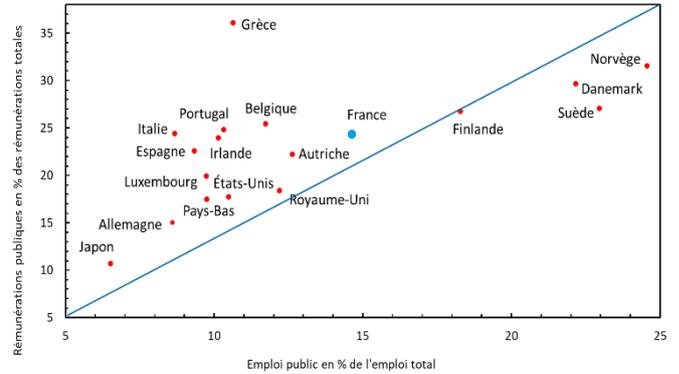
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Relation entre la part de l'emploi public dans l'emploi total et le poids des rémunérations publiques dans le PIB (2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Relation entre la part de l'emploi public dans l'emploi total et le poids des rémunérations publiques dans les rémunérations totales (2017)



Sources : OCDE, calculs France stratégie

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 publics dans l'emploi total. En moyenne, un point d'emploi public supplémentaire se traduit par environ 0,4 point de rémunérations publiques supplémentaires en pourcentage du PIB.

En raison de forts effets de structure (qualification, ancienneté, durée du travail), les rémunérations par tête sont en moyenne plus élevées dans le secteur public que dans le privé. Cela explique que le pourcentage de rémunérations publiques dans les rémunérations totales soit supérieur au pourcentage des emplois publics dans l'emploi total pour la plupart des pays. L'écart entre les rémunérations public/privé est plutôt plus faible en France que dans nombre de pays, notamment ceux d'Europe du Sud.

2. Quelle évolution des composantes de la dépense publique ?

2.1. Les dépenses publiques par nature

En 2017, le niveau de dépenses publiques de la France s'élève à 56 % du PIB, soit un des niveaux les plus élevés au sein des pays avancés. Il a légèrement baissé entre 2012 et 2017.

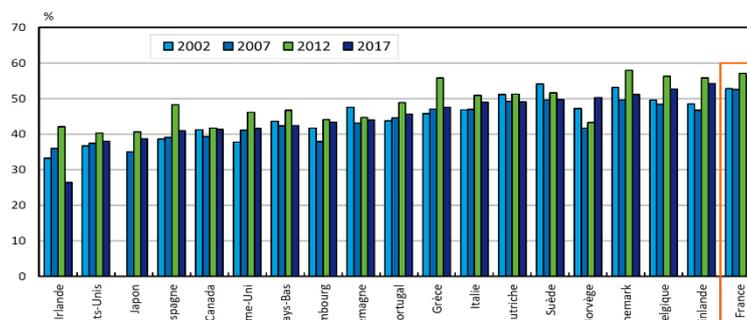
Il convient de noter que les différences de niveau de dépenses publiques entre les pays ne sont pas toujours directement interprétables. Elles peuvent résulter de différences marquées dans les périmètres ou de comptabilisation.

Les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont augmenté au cours des années 2000 dans la plupart des pays avancés, avec souvent un pic en 2010 en lien avec la crise économique. L'Irlande est un cas particulier, puisque le niveau très élevé de ses dépenses publiques observé en 2010 correspond au plan de recapitalisation de ses banques.

Dans certains pays, l'accélération des dépenses publiques entre 2005 et 2010 est en partie due à une baisse du PIB (Grèce, Italie, Portugal).

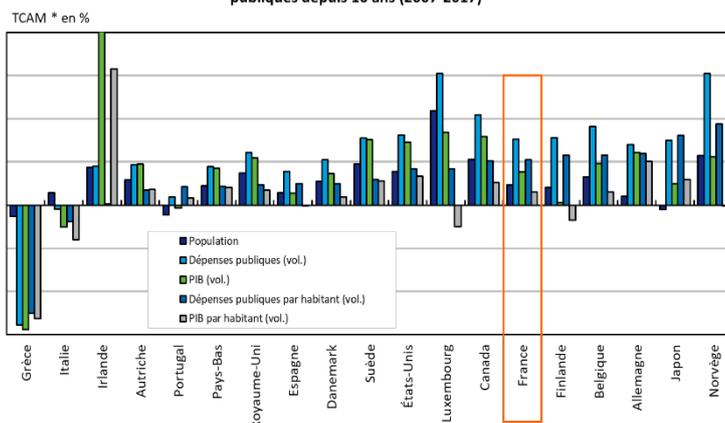
La croissance des dépenses publiques par habitant de la France se situe dans la moyenne des pays développés.

Dépenses publiques en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Évolution comparée de la croissance, de la population, du PIB et des dépenses publiques depuis 10 ans (2007-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

* TCAM : taux de croissance annuel moyen

Dépenses publiques par nature en % du PIB (2017)

	Total	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres qu'en nature	Autres	Investissement	Revenus de la propriété
France	56,4	12,7	5,0	6,1	19,6	7,8	3,4	1,7
Finlande	54,2	12,5	10,9	2,8	19,0	3,9	4,0	1,0
Belgique	52,1	12,3	4,0	7,9	17,1	6,1	2,3	2,5
Danemark	51,2	15,3	8,8	1,4	16,2	5,1	3,3	1,1
Norvège	49,9	15,1	7,0	2,3	14,8	5,0	5,3	0,4
Suède	49,4	12,7	7,9	3,7	12,9	7,1	4,5	0,6
Autriche	49,1	10,5	6,2	3,9	18,2	5,3	3,1	1,8
Italie	48,9	9,6	5,6	2,6	19,7	5,2	2,3	3,8
Grèce	47,5	12,0	5,0	2,3	19,0	3,2	2,8	3,1
Portugal	45,7	10,9	5,4	1,8	16,5	5,3	1,9	3,8
Allemagne	43,9	7,5	4,8	8,5	15,4	4,5	2,2	1,0
Luxembourg	43,0	9,0	3,7	4,7	15,6	5,5	4,2	0,3
Pays-Bas	42,5	8,3	5,8	10,2	10,9	3,1	3,2	1,0
Canada	41,0	12,4	7,3	2,2	9,9	2,7	3,8	2,8
Espagne	41,0	10,5	5,0	2,6	15,2	3,0	2,0	2,6
Royaume-Uni	41,0	9,0	7,9	2,4	13,0	3,4	2,6	2,7
Japon	38,7	5,4	3,7	8,8	12,5	2,8	3,9	1,7
États-Unis	38,0	9,5	6,2	0,0	14,5	0,7	3,2	3,9
Irlande	26,3	7,0	3,4	2,1	7,8	2,2	1,8	2,0
Moyenne non pondérée	45,2	10,7	6,0	4,0	15,2	4,3	3,1	2,0

Évolution des dépenses publiques par nature en points de PIB depuis 10 ans (2007-2017)

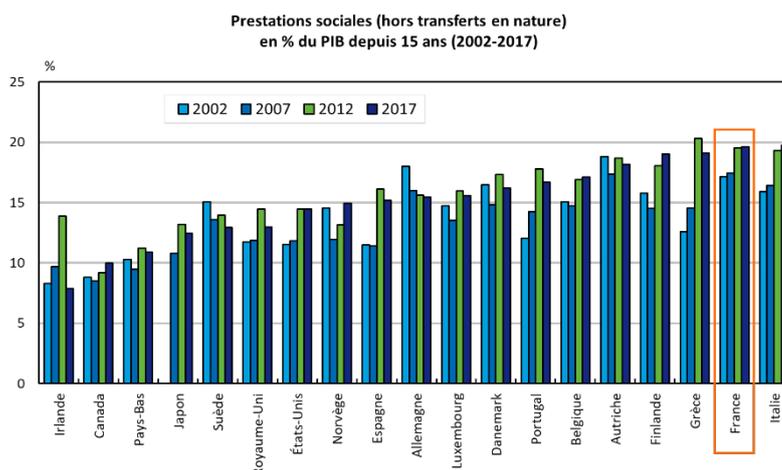
	Total	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Transferts sociaux en nature	Prestations sociales autres qu'en nature	Autres	Investissement	Revenus de la propriété
Irlande	-9,5	-3,0	-1,5	0,0	-1,9	-1,2	-2,9	1,0
Autriche	-0,1	0,1	0,2	0,6	0,8	-0,3	0,0	-1,3
Pays-Bas	0,1	0,2	-0,5	1,1	1,4	-0,6	-0,5	-1,0
Suède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

Autres : autres transferts + impôts + subventions à payer + ajustements sur fonds de pension.

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Entre 2007 et 2017, parmi les pays considérés, les seuls à avoir réduit leur ratio de dépenses publiques sur PIB sont l'Irlande et l'Autriche. L'Irlande a surtout réduit le poids des rémunérations et de l'investissement, l'Autriche celui des revenus de la propriété.

De manière générale, la baisse du poids des dépenses de rémunération et/ou d'investissement dans plusieurs pays montre que les enjeux de rationalisation des services publics ont été particulièrement prégnants au cours de cette décennie.



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

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

Les prestations sociales (hors dépenses en nature) représentent en moyenne un tiers des dépenses publiques. Cette composante est la mieux corrélée au ratio des dépenses publiques totales dans le PIB. Les rémunérations versées aux salariés des administrations publiques représentent quant à elles près d'un quart en moyenne des dépenses publiques.

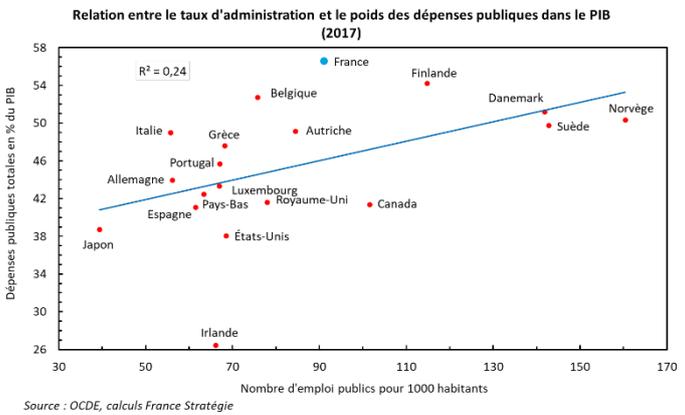
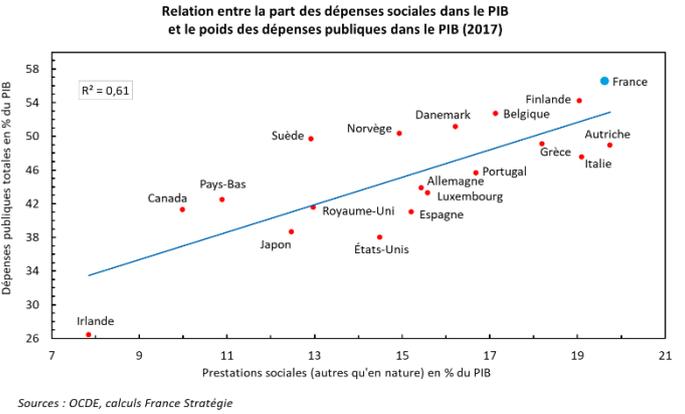
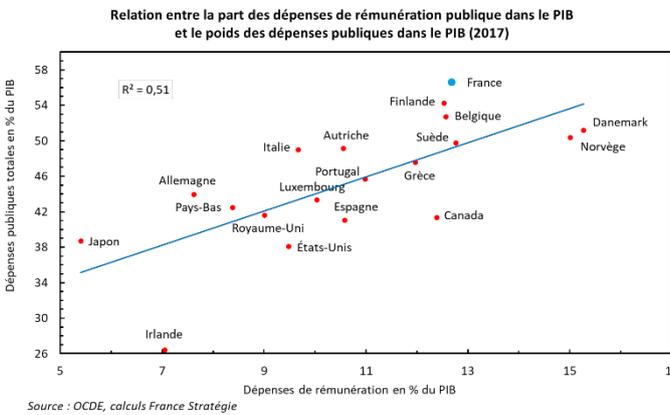
En France, le poids croissant des dépenses publiques (près de 4 points entre 2007 et 2017) est largement imputable (pour près des trois quarts) à la hausse graduelle des dépenses de transferts sociaux (en nature ou non, notamment santé et vieillesse).

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

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

Alors que la France et le Canada disposent d'un taux d'administration quasi similaire, le poids des dépenses publiques rapporté au PIB diffère de plus de 15 points. À l'opposé, le Danemark dispose d'un ratio de dépenses publiques inférieur à celui de la France avec près de 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.

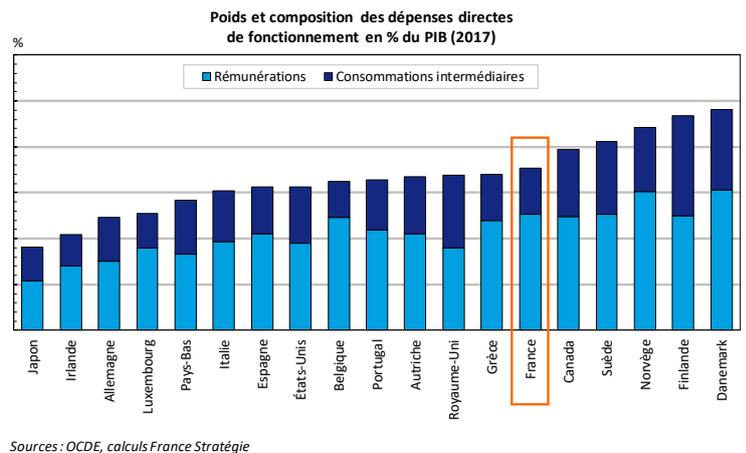


2.2. Sous-traitance et transferts en nature

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

En France, les charges directes de fonctionnement représentent près de 18 % du PIB en 2017.

La France se trouve à nouveau en position intermédiaire haute, au voisinage du Royaume-Uni, de l'Autriche, du Portugal et de la Belgique, et très nettement au-dessus du Japon ou de l'Allemagne.



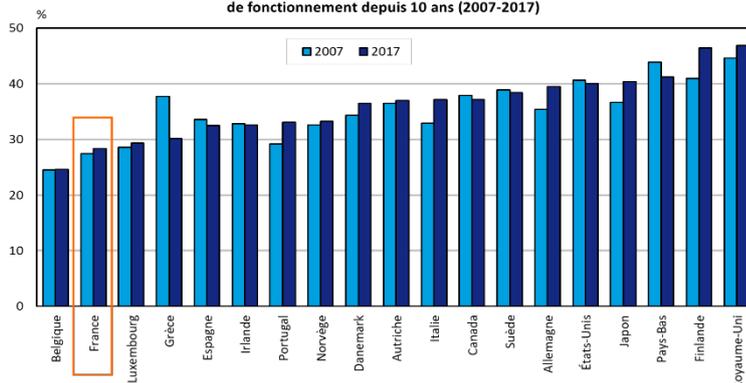
Cette relative modération tient en France au faible poids des consommations intermédiaires dans les dépenses de fonctionnement des administrations publiques. **Les dépenses intermédiaires représentent 28 % des dépenses de fonctionnement de la France en 2017**, contrairement au cas extrême du Royaume-Uni où elles en représentent près de 47 %, ou de pays comme les Pays-Bas ou bien l'Allemagne où elles en représentent autour de 40 %.

Sur les dix dernières années, la propension de l'administration française à sous-traiter n'a pas beaucoup évolué, au contraire de pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou le Portugal qui tendent à avoir de plus en plus recours à l'externalisation.

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

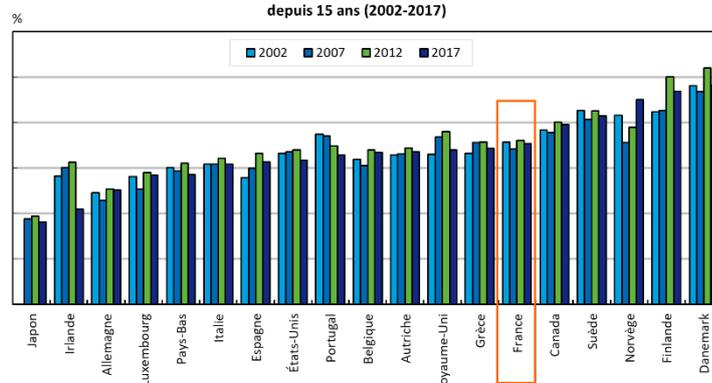
D'une manière générale la crise a entraîné une croissance de la part des dépenses de fonctionnement dans le PIB. Cette part a augmenté de manière marquée entre 2005 et 2010 dans de nombreux pays avancés, avant de refluer depuis 2010.

Consommations intermédiaires en % des dépenses directes de fonctionnement depuis 10 ans (2007-2017)



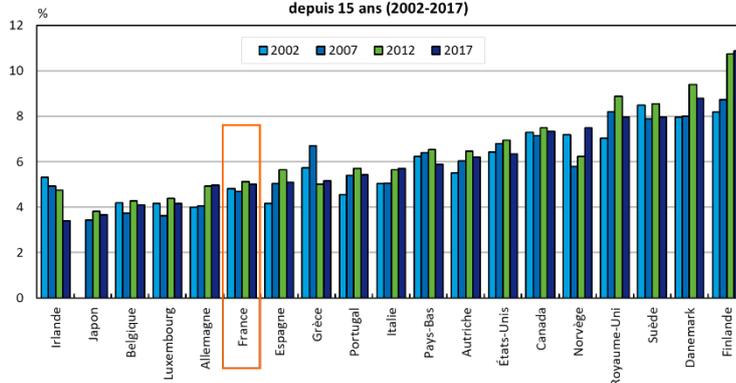
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Dépenses directes de fonctionnement en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Dépenses de consommations intermédiaires en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Simultanément, les transferts sociaux en nature de biens et services marchands se sont 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, aux Pays-Bas et au Japon. Dans ces pays, les circuits de financement de l'éducation ou de la santé apparentent de fait ces services à des « services publics », même si à première vue l'État n'y consacre directement que peu de moyens humains.

Si on élargit le concept de dépenses de fonctionnement à cette composante indirecte, la France continue de se classer parmi les pays à niveau élevé de dépenses.

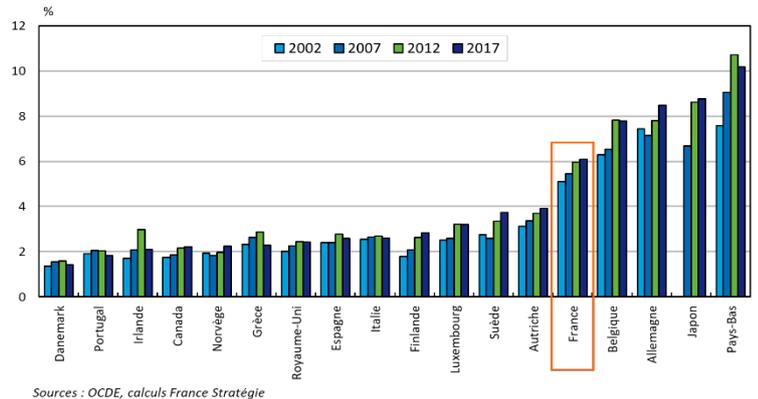
Le concept doit être manipulé avec prudence : l'État est-il producteur implicite de médicaments lorsqu'il en rembourse pour partie l'usage ?

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 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 arbitréd en faveur de l'emploi direct au détriment de la sous-traitance, à la différence du Royaume-Uni, alors que les pays du nord de l'Europe combinent les deux dimensions.

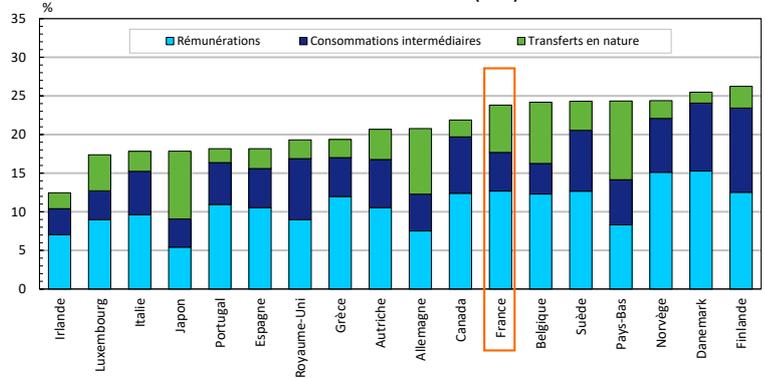
En revanche, la prise en compte des transferts en nature montre que l'administration française prend à sa charge indirectement une partie importante de rémunérations privées (« production indirecte »).

Dépenses de transferts en nature en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



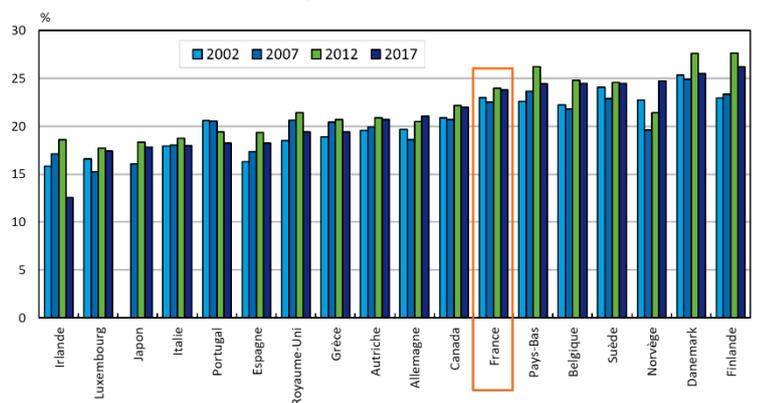
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Poids et composition des dépenses directes et indirectes de fonctionnement en % du PIB (2017)

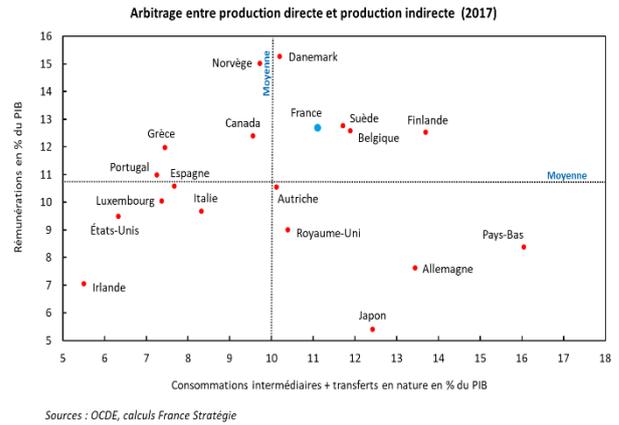
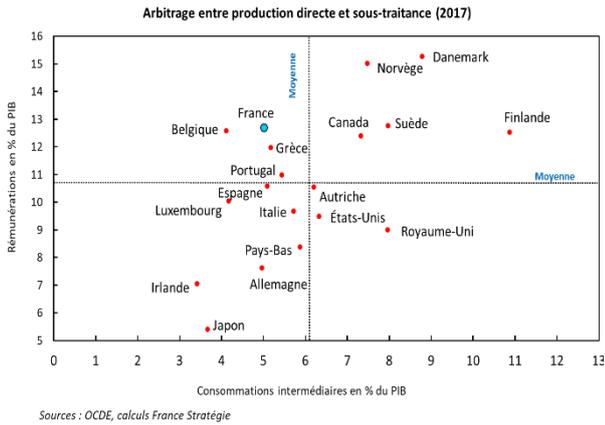


Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Dépenses directes et indirectes de fonctionnement en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

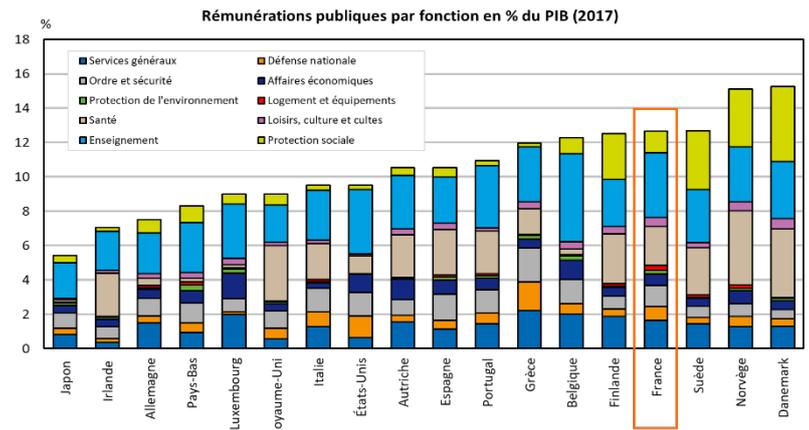


3. Pour quelles fonctions ?

3.1. L'emploi public par fonction

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

La planche n° 1 page suivante détaille le classement de la France concernant la part des rémunérations publiques consacrée à chaque fonction dans le PIB.



L'emploi public rapporté à la population en âge de travailler 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 (voir annexe méthodologique).

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

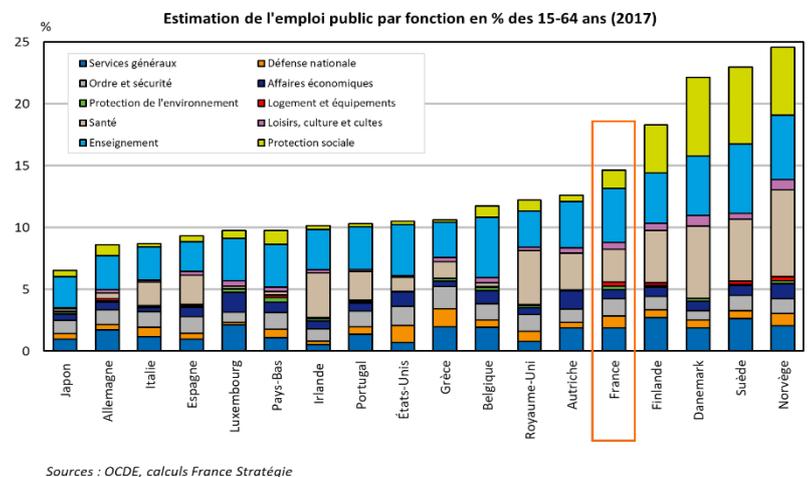
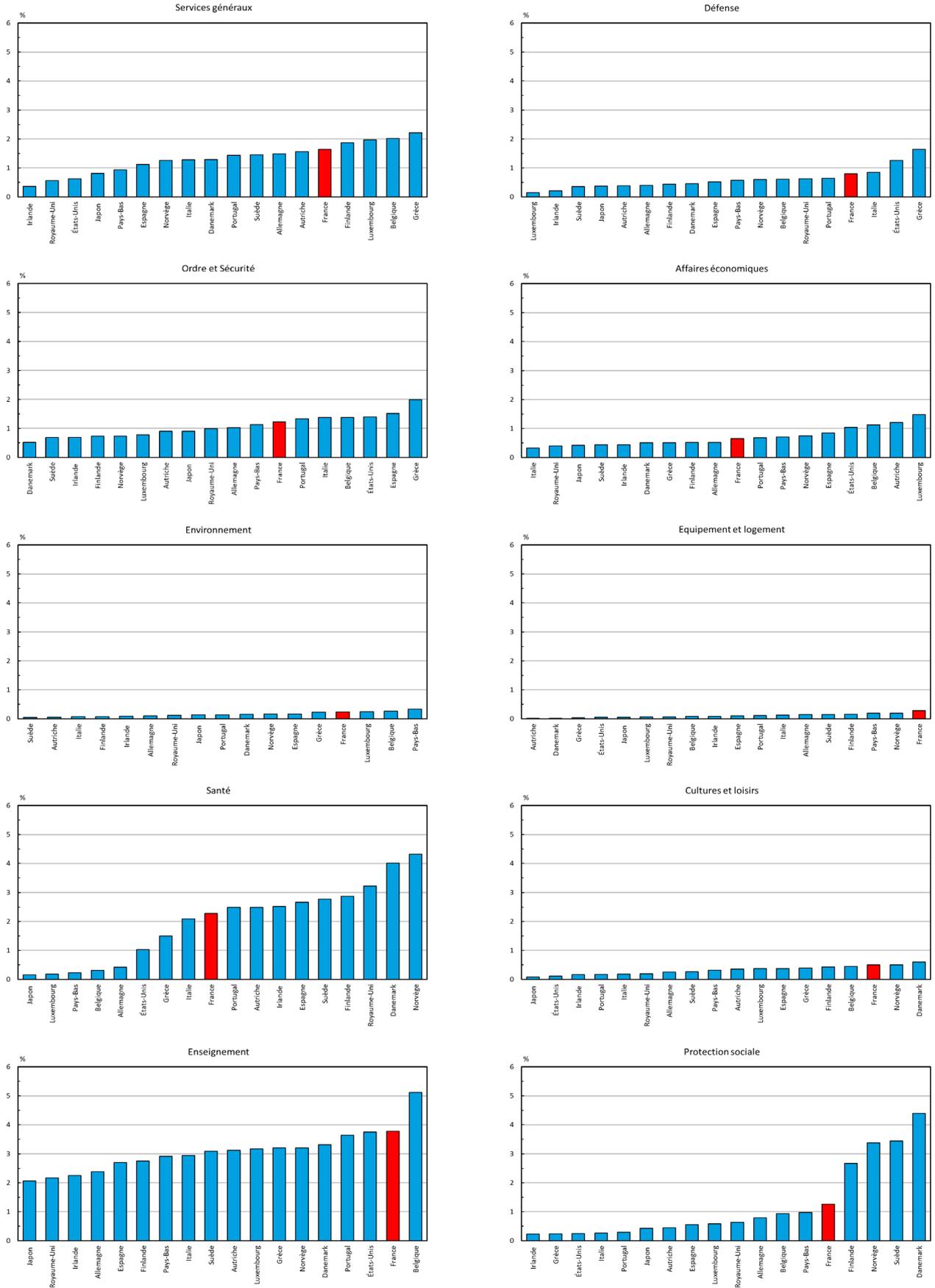
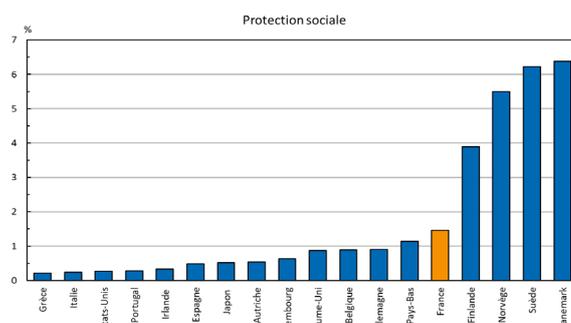
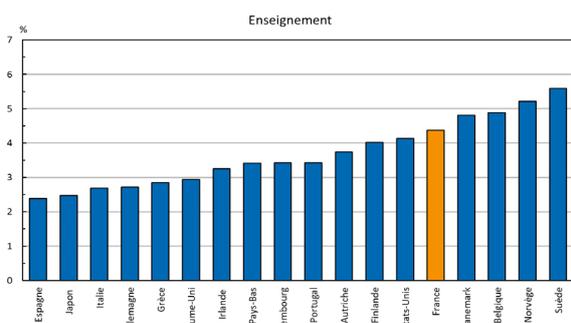
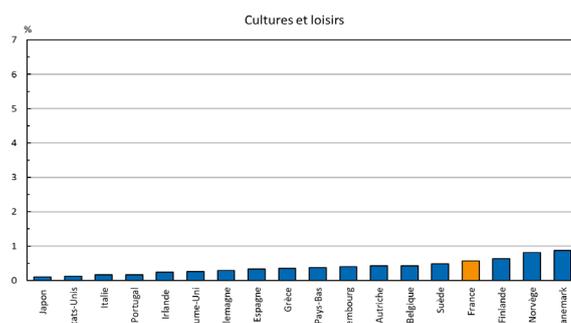
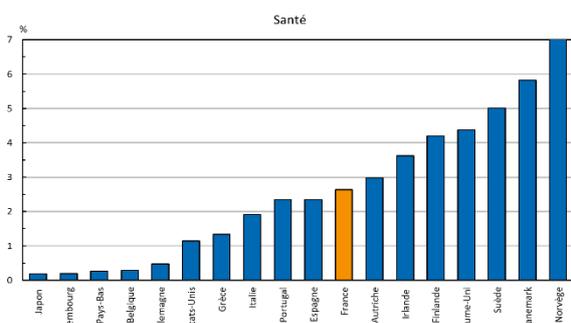
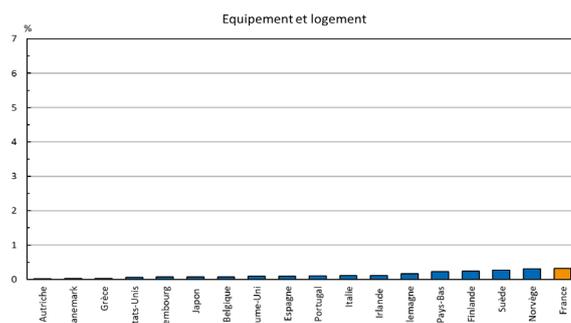
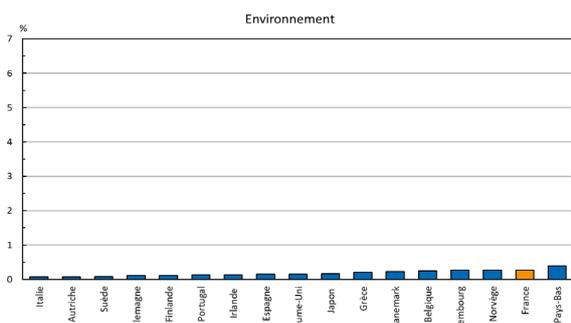
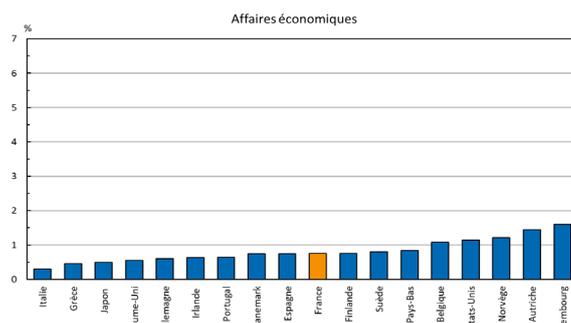
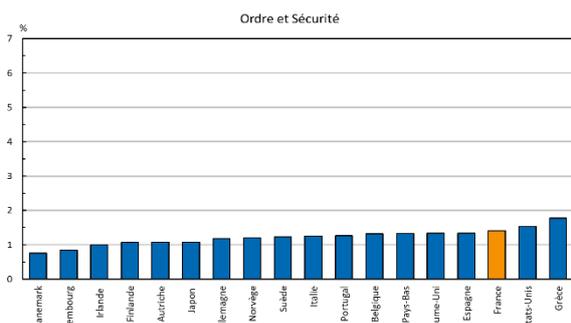
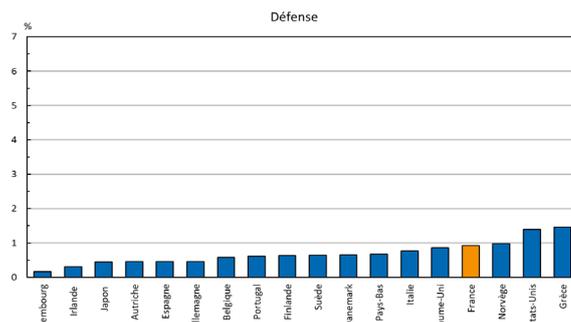
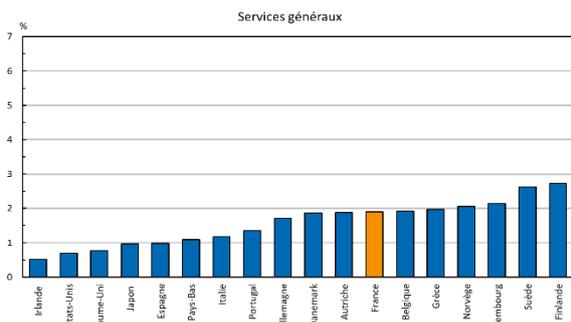


Planche n° 1 – Pour chaque fonction, rémunérations publiques en % du PIB (2017)



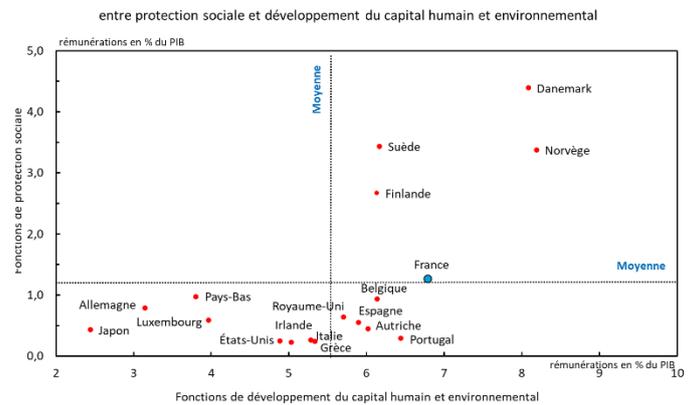
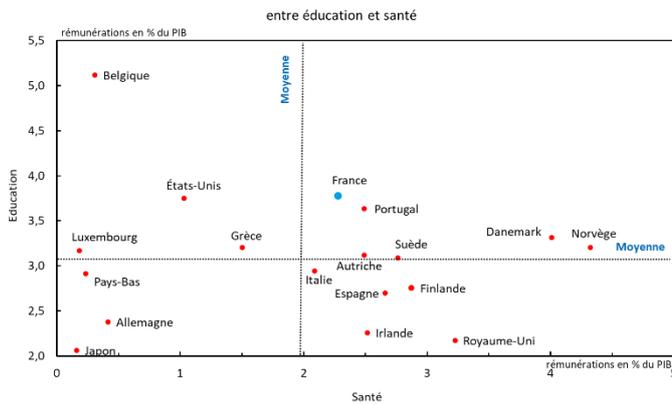
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Planche n° 2 – Pour chaque fonction, estimation de l'emploi public en % de la population active (2017)

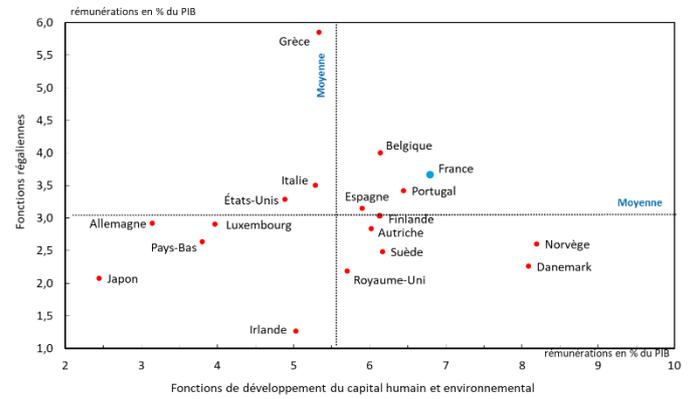
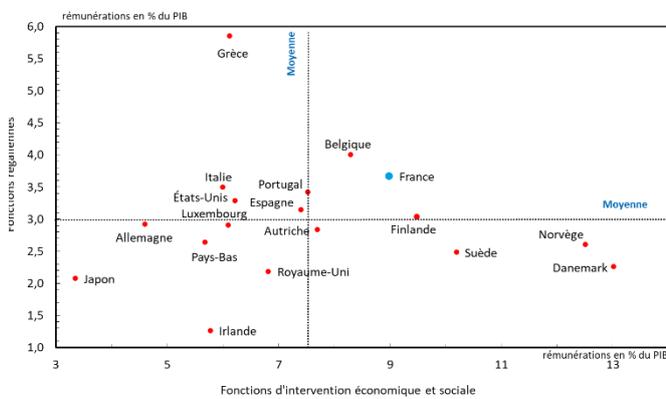


Sources : Eurostat, OCDE, ONU, calculs France Stratégie

Quelques grands arbitrages dans l'allocation des moyens humains des administrations publiques (2017)
(sur la base des rémunérations publiques rapportées au PIB)



entre grandes catégories d'intervention



Regroupement des fonctions

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

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

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).

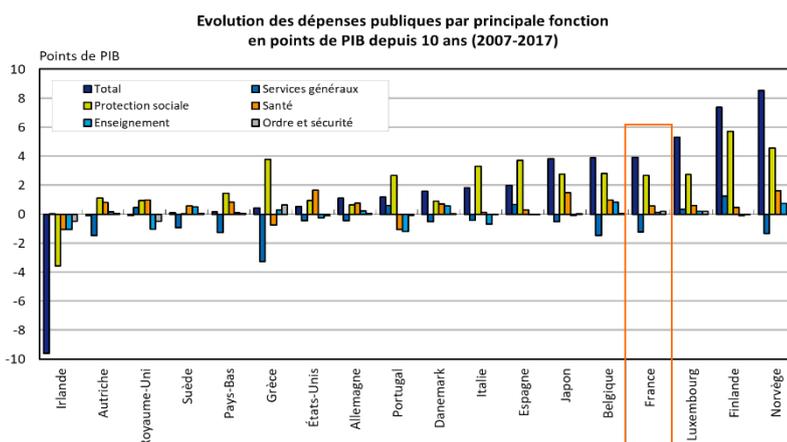
- La France développe une **conception de l'État protecteur redistributive** en comparaison des pays du Nord qui mobilisent beaucoup de moyens humains sur la fonction de protection sociale (c'est-à-dire pour le soutien et l'accompagnement actif des personnes en difficulté). Cette action est combinée 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 cumule les catégories d'intervention plus qu'elle n'arbitre entre eux**. Elle développe une conception « généraliste » ou « universaliste » de l'État.

3.2. Les dépenses publiques par fonction

La décomposition par fonction en pourcentage du PIB fait ressortir les grandes orientations de l'intervention publique.

L'Irlande a maîtrisé avec succès l'évolution de ses dépenses publiques. La maîtrise des dépenses de protection sociale à laquelle s'ajoute celle des dépenses d'éducation et de santé pour l'Irlande, intervient de façon significative dans cette évolution.

L'accroissement des dépenses publiques des autres pays s'explique *a contrario* par une forte augmentation des **dépenses de protection sociale**. Les **dépenses de santé** apparaissent comme la deuxième composante dont le développement tend structurellement à faire progresser le poids des dépenses publiques dans le PIB.



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

De 2000 à 2017, la France se différencie par une meilleure maîtrise des dépenses de services généraux, qui incluent la charge de la dette, en pourcentage du PIB, mais par une augmentation supérieure à la moyenne concernant les dépenses de protection sociale et les affaires économiques qui incluent certains crédits d'impôt.

- L'effort de contraction des dépenses des services généraux en pourcentage du PIB particulièrement poussé aux Pays-Bas et en Belgique est imputable à une forte diminution de la charge de la dette. Inversement, l'accroissement bien supérieur à la moyenne du poste services généraux constaté au Portugal, en Irlande et en Espagne est imputable à une forte hausse de la charge de la dette.
- Seule l'Irlande connaît une régression en points de PIB de ses dépenses de protection sociale sur la période 2007-2017. L'Allemagne réussit même à contenir les dépenses de protection sociale entre 2008 et 2013 (+ 0,2 point contre 2,5 en moyenne) malgré la crise économique.
- La France se caractérise par une assez bonne maîtrise de ses dépenses de santé en comparaison internationale ainsi que pour la fonction « enseignement ».

Évolution des dépenses publiques par fonction en points de PIB depuis 10 ans (2007-2017)

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

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

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

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

4. Quels niveaux d'action ?

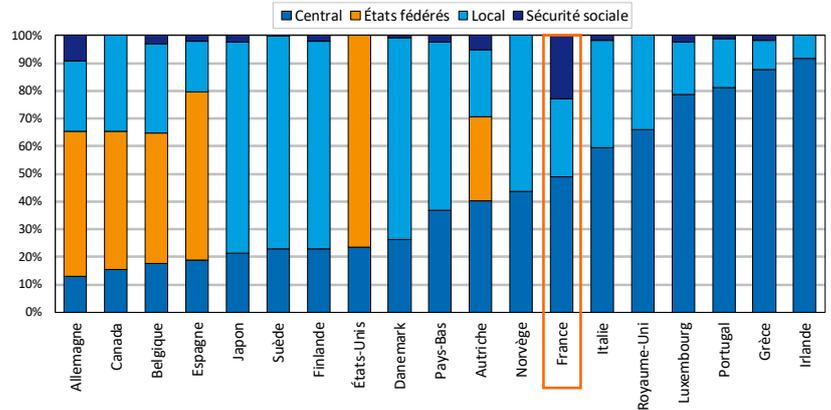
4.1. L'emploi par niveau d'administration

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

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

Cette tendance centralisatrice transparaît aussi dans le niveau auquel sont imputées les rémunérations publiques : 49 % des rémunérations relèvent de l'échelon central et 23 % de l'administration de la sécurité sociale. La part des rémunérations gérées au niveau local reste faible en comparaison internationale (seulement 28 %).

Rémunérations publiques par niveau d'administration en % des rémunérations totales versées (2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

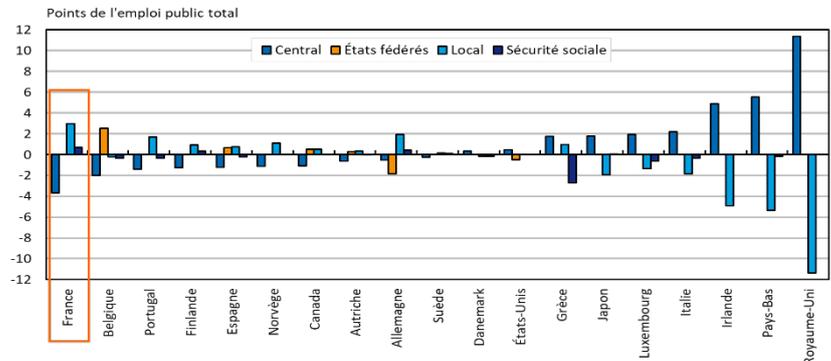
(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

Une baisse de l'emploi public par habitant au niveau central souvent liée aux phénomènes de décentralisation

La décentralisation en France, au Portugal et en Belgique s'est accompagnée d'une baisse du taux d'administration (de l'emploi public par habitant) au niveau central.

À l'inverse, le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas ont connu des phénomènes de recentralisation de l'emploi public.

Évolution de la structure de l'emploi public par niveau d'administration en points de l'emploi public total depuis 10 ans (2007-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

Évolution de la part de l'emploi public par niveau d'administration depuis 10 ans (2007 et 2017)

	Central		États fédérés		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17
Autriche	40	-0,6	30	0,3	24	0,3	5	0,0
Belgique	18	-2,0	47	2,5	32	-0,2	3	-0,3
Canada	16	-1,1	49	0,5	34	0,5		
Danemark	26	0,3			73	-0,2	1	-0,2
Finlande	23	-1,3			75	0,9	2	0,3
France	49	-3,7			28	3,0	23	0,7
Allemagne	13	-0,5	53	-1,9	25	2,0	9	0,4
Grèce	88	1,8			11	1,0	2	-2,7
Irlande	92	4,9			8	-4,9		
Italie	59	2,2			39	-1,8	2	-0,4
Japon	21	1,8			76	-1,9	2	0,1
Luxembourg	70	1,9			17	-1,3	13	-0,6
Pays-Bas	37	5,5			61	-5,4	2	-0,2
Norvège	43	-1,1			57	1,1		
Portugal	81	-1,4			18	1,7	1	-0,3
Espagne	19	-1,2	61	0,7	18	0,8	2	-0,2
Suède	23	-0,2			77	0,1	0	0,1
Royaume-Uni	66	11,4			34	-11,4		
États-Unis*	23	0,5	77	-0,5				

NB : La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux Etats-Unis et au Royaume-Uni

Évolution du taux d'administration par niveau d'administration depuis 10 ans (2007-2017)

	Central		États fédérés		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17
Autriche	34	0,6	26	1,0	20	0,9	4	0,1
Belgique	14	-1,6	35	1,8	24	-0,2	2	-0,3
Canada	17	-0,7	50	1,6	35	1,3		
Danemark	37	-1,9			104	-7,0	1	-0,3
Finlande	26	-1,9			86	-0,2	3	0,4
France	45	-5,0			26	1,9	21	-0,1
Allemagne	7	-0,3	30	-1,2	14	1,0	5	0,2
Grèce	60	-7,3			7	-0,3	1	-2,3
Irlande	61	-1,2			5	-3,9		
Italie	33	-2,6			22	-3,7	1	-0,3
Japon	8	0,2			30	-2,6	1	0,0
Luxembourg	47	1,4			11	-0,9	8	-0,4
Pays-Bas	23	1,9			39	-6,8	1	-0,2
Norvège	69	0,1			91	4,1		
Portugal	54	-3,0			12	0,8	1	-0,3
Espagne	12	-0,8	37	0,3	11	0,4	1	-0,1
Suède	33	-1,6			109	-3,9	0	0,1
Royaume-Uni	51	1,0			26	-15,3		
États-Unis*	16	-0,8	53	-4,3				

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

À partir de la nomenclature des dépenses des administrations publiques par fonction, des ajustements de l'emploi public en France se sont opérés au niveau central essentiellement dans les fonctions éducation et les services généraux, et dans une moindre mesure dans 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.
- La France et le Portugal 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. À l'inverse, le Royaume-Uni a diminué son taux d'administration au niveau local sans l'augmenter proportionnellement au niveau central.

Contribution des différentes fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau central depuis 10 ans (2007-2017)

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

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Contribution des différentes fonctions à l'évolution du taux d'administration au niveau local depuis 10 ans (2007-2017)

	Services généraux*	Défense	Ordre et sécurité publics	Affaires économiques **	Environnement	Logement et équipements collectifs	Santé	Loisirs, culture et cultes	Enseignement	Protection sociale	Total
Royaume-Uni	-1,0	0,0	-2,6	-0,1	-0,4	-0,6	0,1	-0,5	-9,3	-1,0	-15,3
Danemark	-1,5	-0,1	-0,4	-0,4	0,2	0,1	1,5	-0,4	-2,1	-4,0	-7,0
Pays-Bas	0,6	0,0	-3,4	-0,9	-0,5	-0,2	0,1	-0,4	-1,4	-0,7	-6,8
Suède	0,2	0,0	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-1,0	-0,4	-0,8	-1,7	-3,9
Italie	-1,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-1,3	-0,1	-0,7	-0,1	-3,7
Irlande	0,1	0,0	-0,2	-1,1	-0,6	-0,7	0,0	-0,2	-1,1	-0,1	-3,9
Japon	-1,1	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,8	-0,1	-2,6
Luxembourg	0,2	0,0	0,2	-0,6	-0,3	-0,6	0,1	0,7	-1,5	1,1	-0,9
Grèce	0,0	0,0	-0,1	0,1	-0,5	0,0	0,0	0,7	0,6	-1,1	-0,3
Finlande	2,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	-0,2	-1,6	-0,1	-2,5	2,5	-0,2
Belgique	-0,2	0,0	-0,4	-0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	0,6	0,1	-0,2
Espagne	0,1	0,0	0,1	0,7	0,1	-0,5	-0,1	0,1	0,0	-0,3	0,4
Portugal	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,6	0,0	0,8
Autriche	-0,1	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,4	0,9
Allemagne	0,5	0,0	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	1,0
France	-0,7	0,0	0,2	-0,1	0,3	0,4	0,0	0,5	0,9	0,5	1,9
Norvège	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,4	0,2	-1,7	4,6	4,1

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

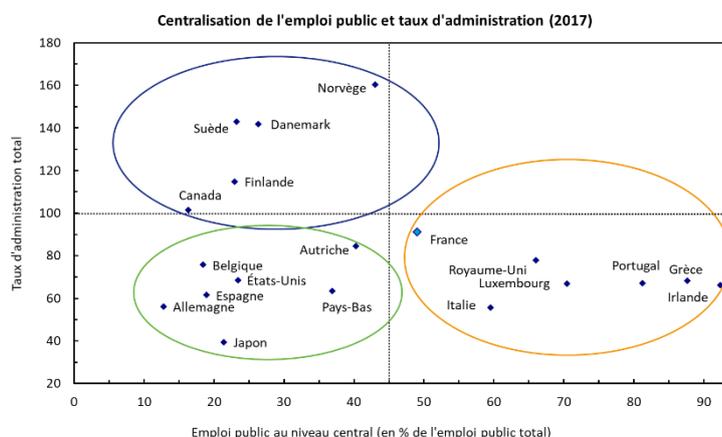
(1) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

* et **: voir page 20.

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

On repère trois groupes de pays :

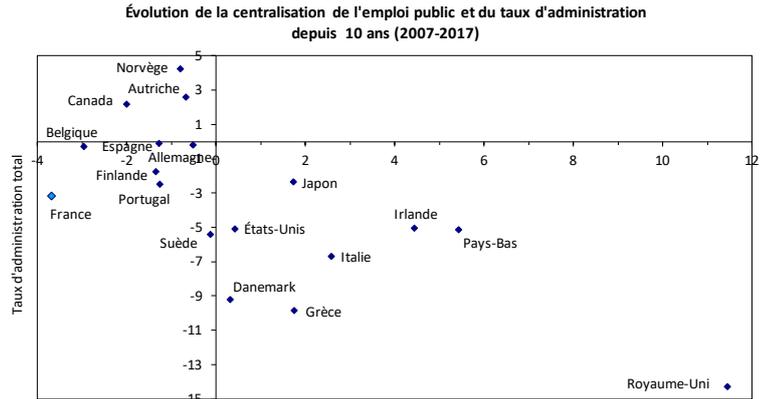
- ceux qui présentent une faible part de centralisation de l'emploi public associée à un faible taux d'administration (Pays-Bas, Espagne, Japon, États-Unis, Allemagne, Autriche et Belgique) ;
- en parallèle, les pays à taux d'administration dans la même fourchette que le premier groupe mais qui sont 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, la Suède, la Finlande, la Norvège ou encore le Canada.



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

Les décentralisations françaises entre 2005 et 2015 ont été accompagnées par une diminution du ratio entre emplois publics et nombre d'administrés.

L'évolution du taux d'administration des pays n'apparaît cependant pas liée aux phénomènes de décentralisation/recentralisation.



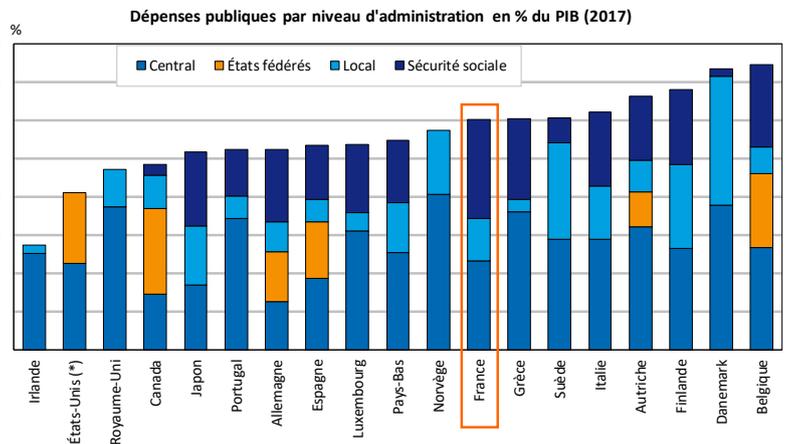
Evolution de l'emploi public au niveau central (en points de % de l'emploi public total)

4.2. Les dépenses publiques par niveau d'administration

La part des dépenses engagées au niveau des organismes de sécurité sociale est élevée en France en pourcentage 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.

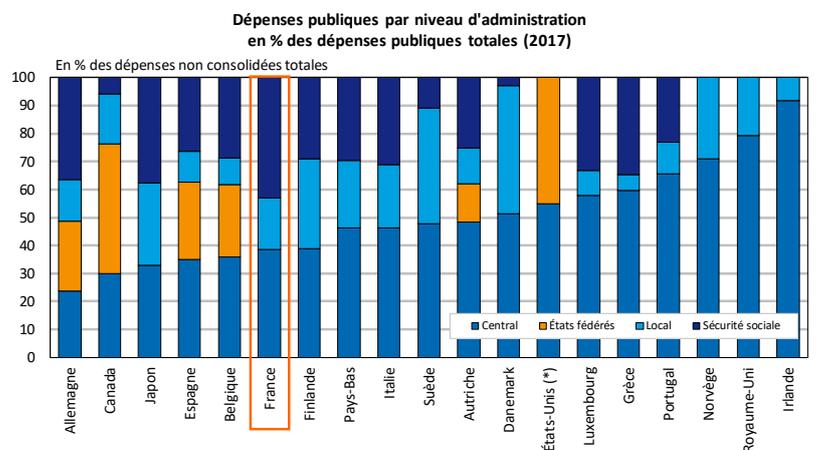
En effet, pour les États-Unis et le Royaume-Uni, les dépenses de prestations sociales sont prises en charge au niveau central. Certaines prestations sont financées au niveau local pour le Danemark, l'Irlande et la Suède et apparaissent donc comme telles dans le graphique ci-contre. Pour le Canada, l'administration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



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

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 celles de la France a du sens. Les dépenses de sécurité sociale sont entre 1,4 et 1,5 fois plus importantes en France que, respectivement, en Allemagne ou en Autriche.



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

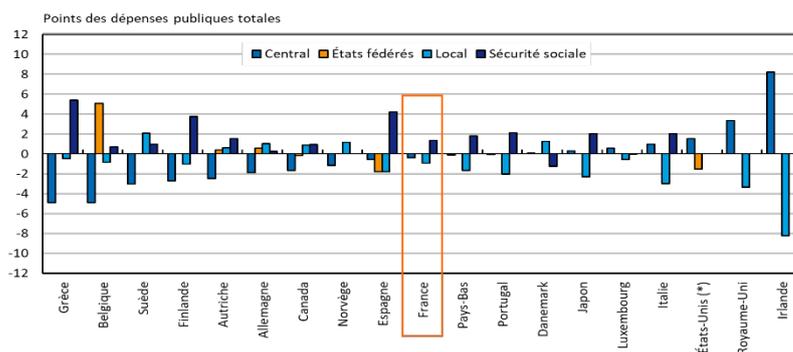
(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

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 restent cependant modérés, à l'exception notable de l'Irlande (mouvement de recentralisation).

Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points des dépenses publiques totales depuis 10 ans (2007-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points des dépenses publiques totales depuis 10 ans (2007-2017)

	Central		États fédérés		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17
Autriche	48,4	-2,5	13,7	0,4	12,6	0,6	25,3	1,5
Belgique	36,0	-4,9	26,2	5,1	9,3	-0,8	28,4	0,7
Canada	30,3	-1,7	45,9	-0,2	18,0	0,9	5,9	0,9
Danemark	51,3	0,0			45,8	1,2	2,9	-1,3
Finlande	39,0	-2,7			32,1	-1,1	28,9	3,8
France	38,7	-0,4			18,3	-1,0	43,0	1,4
Allemagne	23,9	-1,9	24,9	0,6	14,9	1,0	36,2	0,3
Grèce	59,6	-4,9			5,7	-0,5	34,7	5,4
Irlande	91,4	8,2			8,6	-8,2		
Italie	47,9	1,0			21,8	-3,0	30,3	2,0
Japon	32,9	0,3			29,6	-2,3	37,5	2,0
Luxembourg	57,6	0,6			8,9	-0,6	33,6	0,0
Pays-Bas	46,3	-0,1			24,2	-1,7	29,6	1,8
Norvège	70,7	-1,2			29,3	1,2		
Portugal	65,6	-0,1			11,2	-2,0	23,2	2,1
Espagne	34,8	-0,6	27,9	-1,8	10,9	-1,8	26,4	4,2
Suède	48,3	-3,0			41,0	2,1	10,7	1,0
Royaume-Uni	79,5	3,3			20,5	-3,3		
États-Unis*	54,5	1,5	45,5	-1,5				

NB : La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux États-Unis et au Royaume-Uni

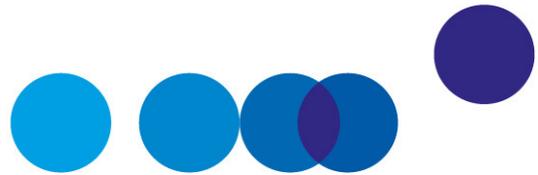
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Évolution des dépenses publiques par niveau d'administration en points de PIB depuis 10 ans (2007-2017)

	Central		États fédérés		Local		Sécurité sociale	
	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17	Part en 2017	Évolution 07-17
Autriche	32,2	-0,6	9,1	0,3	8,4	0,5	16,8	1,4
Belgique	27,1	-1,8	19,7	5,5	7,0	0,2	21,4	-0,1
Canada	14,8	-1,5	22,5	1,7	8,8	0,8	2,9	0,5
Danemark	37,8	6,3			33,7	1,7	2,1	-1,4
Finlande	26,6	2,2			21,9	4,1	19,7	4,3
France	23,4	-0,6			11,1	0,7	26,0	2,1
Allemagne	12,6	-1,7	13,1	-0,2	7,9	0,5	19,1	-1,5
Grèce	36,1	6,5			3,4	0,3	21,0	3,2
Irlande	25,2	-2,9			2,4	-3,9		
Italie	30,6	3,2			13,9	-0,6	19,4	3,5
Japon	17,0	1,7			15,3	0,9	19,4	3,6
Luxembourg	31,1	-0,9			4,8	-0,7	18,1	-0,3
Pays-Bas	25,4	1,6			13,2	-0,5	16,2	2,2
Norvège	40,9	5,7			17,0	3,6		
Portugal	34,4	1,2			5,9	-0,6	12,1	2,1
Espagne	18,7	3,0	15,0	1,3	5,9	0,2	14,2	3,5
Suède	29,7	-1,7			25,2	1,4	6,6	0,5
Royaume-Uni	38,0	1,6			9,8	-1,2		
États-Unis*	22,5	1,3	18,8	-0,1				

NB : La sécurité sociale est incluse dans l'administration centrale aux États-Unis et au Royaume-Uni

Sources : OCDE, calculs France Stratégie



CHAPITRE 2

ÉDUCATION

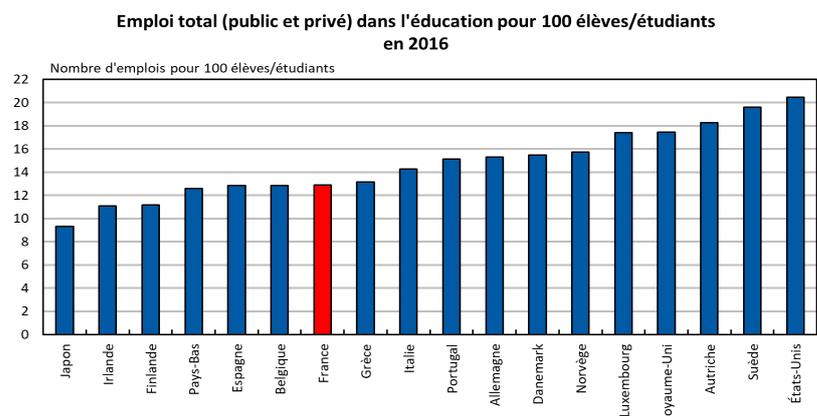
1. Les moyens humains dans l'éducation

1.1. L'emploi total (public et privé)

L'emploi dans l'éducation ne fait pas l'objet d'un décompte homogène et incontestable en termes de comparabilité d'un pays à l'autre. La notion peut être approchée par tâtonnements successifs en partant d'une acception large pour aller vers des périmètres plus étroits. Un tel exercice nécessite de recourir à un certain nombre d'hypothèses et de fonctionner par faisceaux d'indices convergents, faute de détenir un indicateur exact et non contestable. Les incertitudes dépendent essentiellement du champ que l'on entend saisir et de la source mobilisée : 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. La population cible se compose ici des élèves/étudiants (voir annexe méthodologique).

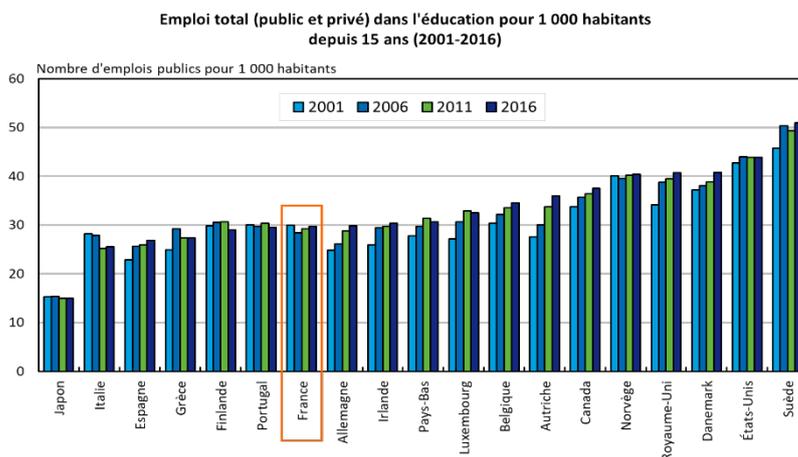
Les données d'emploi par branches fournies par la comptabilité nationale, selon une nomenclature *a priori* harmonisée, donnent un premier aperçu de la dimension des systèmes éducatifs.

Exprimé pour 100 élèves/étudiants, la situation de l'emploi total consacré à l'éducation apparaît relativement hétérogène puisqu'il varie du simple au double : de 9 % (Japon) à 20 % (États-Unis). **La France (13 %) se positionne dans la moyenne basse.**



Sources : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie

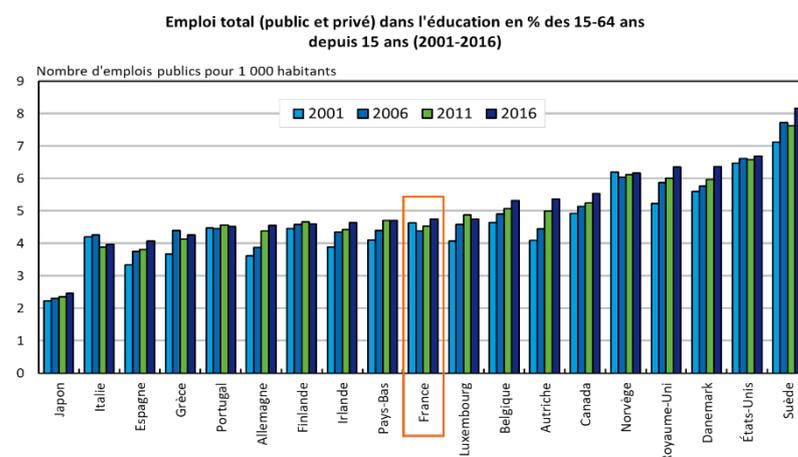
Exprimé pour 1 000 habitants, l'emploi total (enseignants ou administratifs) consacré à l'éducation apparaît encore plus hétérogène puisqu'il varie de 15 ‰ (Japon) à 51 ‰ (Suède), **la France (30 ‰) se situe de nouveau dans une position intermédiaire**, proche de l'Allemagne.



Sources : OCDE, Eurostat, calculs France Stratégie

La France apparaît en position moyenne **au regard du nombre d'emplois privés ou publics dans l'éducation rapporté à la population en âge de travailler. Ce nombre est stable depuis quinze ans.**

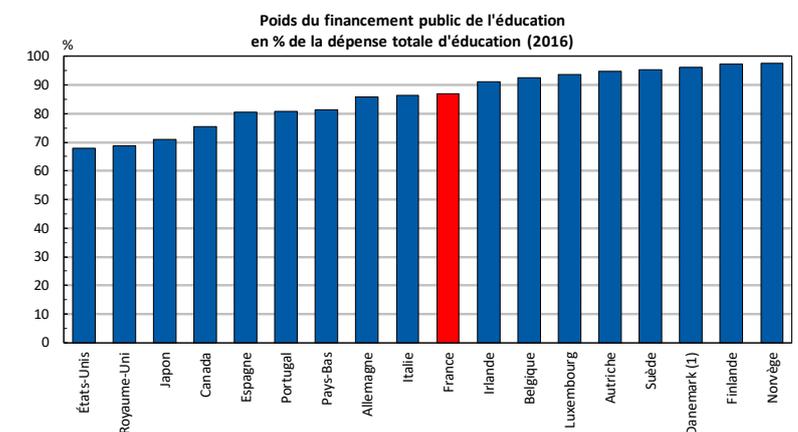
Cet emploi contribue pour 4½ points au taux d'emploi global de l'économie comme en Allemagne. Seuls 2,5 % des 15-64 ans ont un emploi dans l'éducation au Japon alors qu'ils sont plus de 8 % en Suède et plus de 6 % au Royaume-Uni et aux États-Unis.



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les établissements d'éducation sont financés à plus de 80 % sur fonds publics, les pays nordiques se distinguant par un financement à plus de 96 %. Les pays anglo-saxons sont ceux qui ont le plus développé des circuits de financement privé.

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



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(1) : en 2014

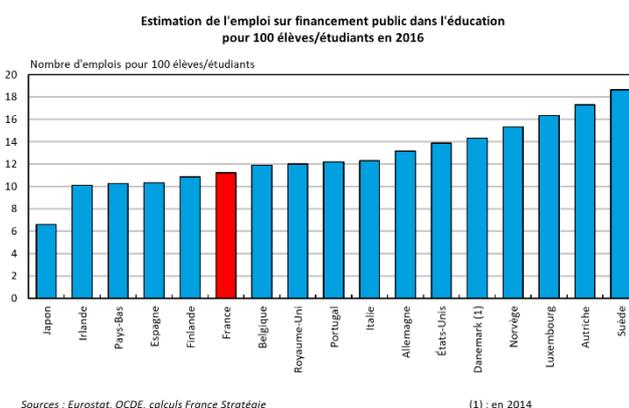
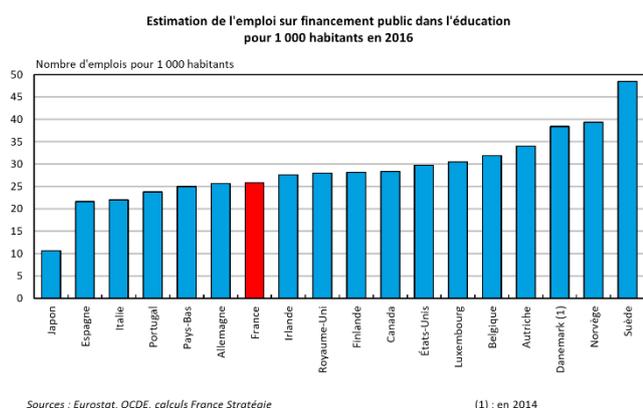
1.2. À la recherche de l'emploi public dans l'éducation

L'emploi public dans l'éducation ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, deux principaux indicateurs ont été retenus : l'emploi sur financement public (qui tient compte de l'origine des financements) et l'emploi des administrations publiques dans l'éducation (voir annexe méthodologique).

Emploi sur financement public (estimation)

Exprimé pour 1 000 habitants, la France demeure en position intermédiaire basse (25 ‰). Rapporté à la population étudiante, le taux d'encadrement public français (11 %) apparaît moyen et est très proche de celui de la Finlande.

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

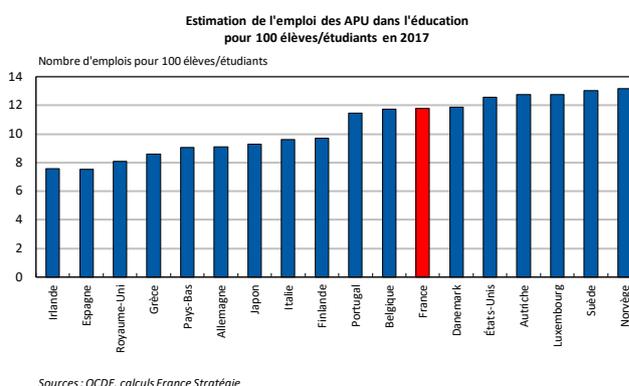
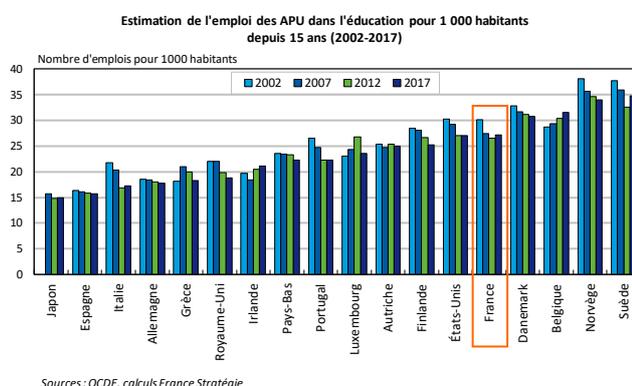


Emploi des APU dans l'éducation (estimation)

Cette mesure situe la France en position plutôt haute proche des États-Unis et de la Finlande, au-dessus du Royaume-Uni mais en deçà du Danemark.

Les résultats pour la France sont proches de ceux estimés par la précédente méthode (26 personnes dans l'éducation publique pour 1 000 habitants et 11 personnes pour 100 étudiants).

Les résultats diffèrent en revanche pour d'autres pays où le financement de l'éducation ne passe pas nécessairement par des rémunérations. Dans les deux estimations, on observe une tendance à la baisse du pourcentage d'administration publique en éducation depuis quinze ans en France, quasi identique à celle de la Suède, plus marquée en Italie, en Norvège et au Portugal.



2. L'emploi enseignant

L'emploi enseignant, public ou privé, contribue pour plus de 2 points au taux d'emploi en France (en équivalent temps plein).

Si l'on rapproche ce chiffre des ordres de grandeur avancés précédemment concernant la fonction Enseignement prise dans sa globalité (4½ % de contribution de la branche enseignement au taux d'emploi total), il faut supposer **une part importante d'emplois d'appui de nature administrative, des emplois de recherche et d'autres emplois** se rattachant à la formation continue et non à l'éducation initiale.

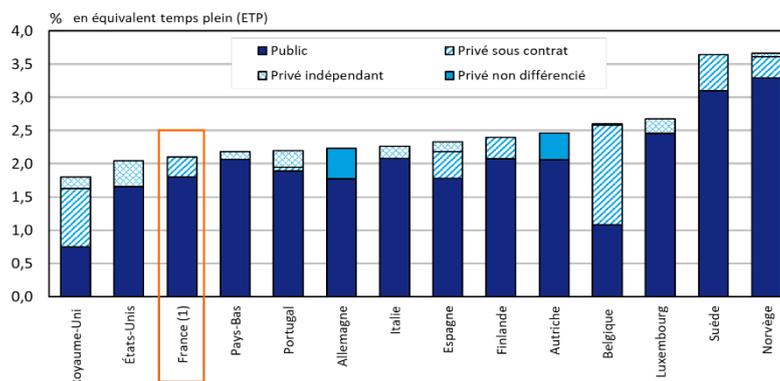
Le resserrement de l'analyse sur le seul personnel enseignant tend à faire régresser la France dans l'échelle aussi bien des taux d'administration dans le domaine de l'enseignement que des taux d'encadrement des étudiants.

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

Néanmoins, le niveau français (13 %) demeure proche de celui des Pays-Bas.

Le taux d'encadrement peut se définir comme le nombre d'enseignants pour 100 élèves/étudiants. Lorsqu'on rapporte l'emploi enseignant au nombre des élèves et étudiants en équivalent temps plein, le niveau global d'encadrement enseignant (6 %) ressort à nouveau relativement faible.

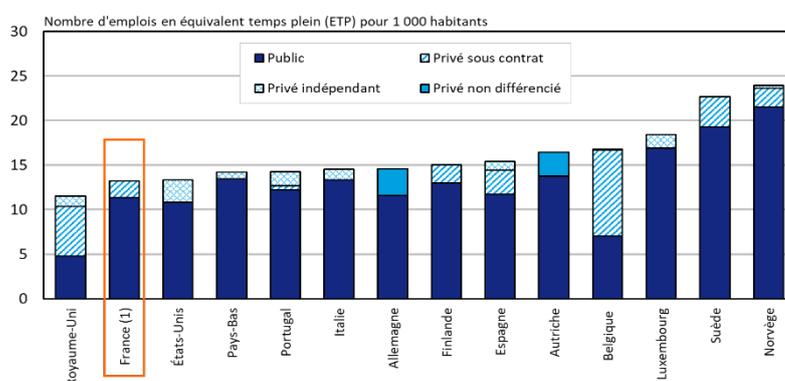
L'emploi enseignant en % des 15-64 ans par type d'établissement (2017)



Sources : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie Enseignants et personnels académiques

(1) : en 2015

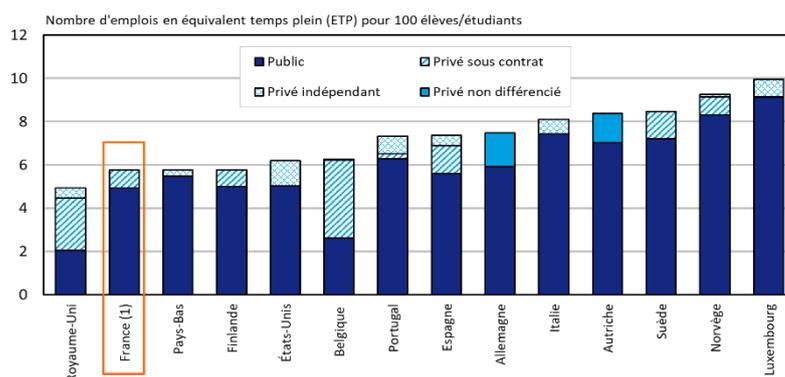
L'emploi enseignant pour 1 000 habitants par type d'établissement (2017)



Sources : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie Enseignants et personnels académiques

(1) : en 2015

Taux d'encadrement par type d'établissement (2017)



Sources : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie Enseignants et personnels académiques

(1) : en 2015

La France présente un taux d'encadrement relativement faible (nombre d'enseignants pour 100 élèves/étudiants), notamment dans l'enseignement primaire et supérieur, tous établissements confondus (publics et privés), avec 6 enseignants pour 100 élèves/étudiants sur l'ensemble des niveaux scolaires. Dans certains pays, le taux d'encadrement dépasse 9 enseignants pour 100 élèves/étudiants (Norvège) ou 10 enseignants (Luxembourg).

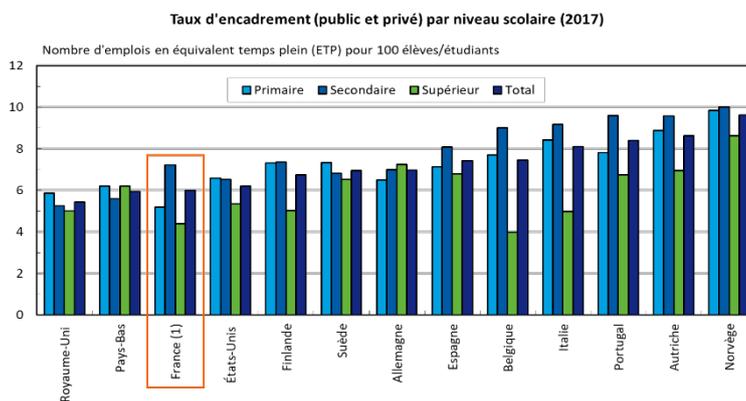
Les grandes caractéristiques de la ventilation du nombre d'enseignants par niveau d'étude sont bien connues :

- La France dispose d'un taux d'encadrement relativement faible au niveau du primaire (5 enseignants pour 100 élèves).
- Elle se situe également au bas de l'échelle concernant l'enseignement supérieur avec 4½ enseignants pour 100 étudiants.
- Elle dispose en revanche d'un taux médian d'encadrement des élèves au niveau du secondaire : 8 enseignants pour 100 élèves.

Ce constat d'un taux relativement faible d'encadrement des élèves et étudiants par les enseignants peut être rapproché des données plus globales portant sur l'ensemble des emplois dans l'éducation. La comparaison des deux types de classement semble indiquer, avec toutes les limites méthodologiques qui doivent être soulignées à nouveau, que la France se caractériserait par une composante non enseignante du personnel d'éducation proche de 50 % et ainsi notablement supérieure à celle des autres pays de l'OCDE.

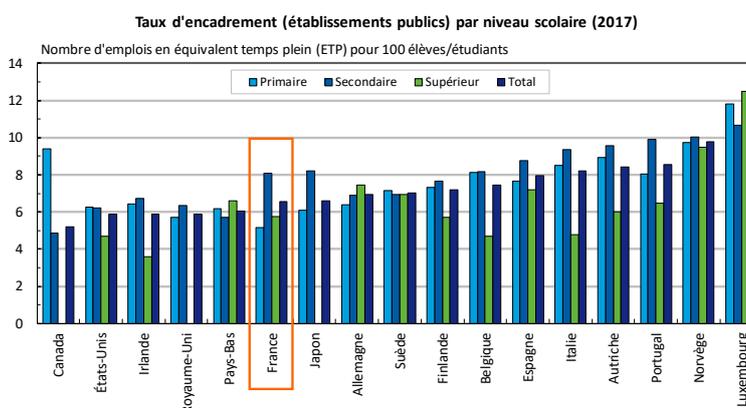
Les principaux constats concernant le taux d'encadrement des élèves et étudiants demeurent inchangés lorsqu'on resserre l'observation sur les établissements publics.

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

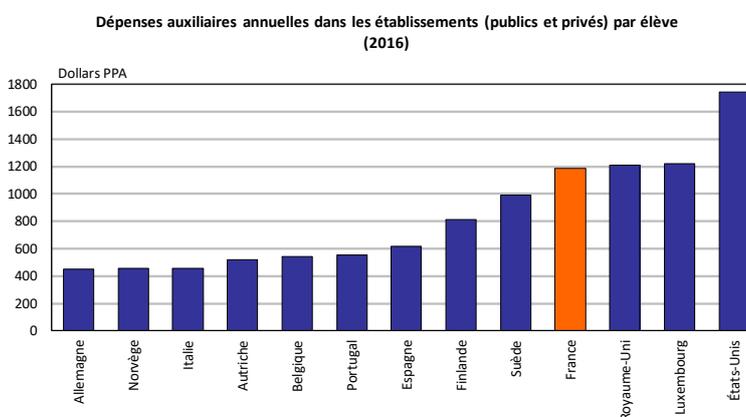


Sources : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie Enseignants et personnels académiques

(1) : en 2015



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

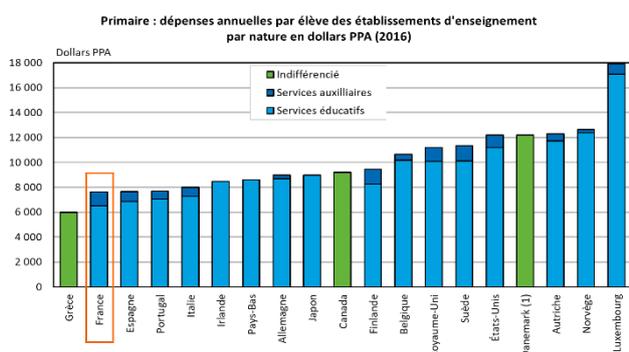


Sources : OCDE, Regards sur l'éducation 2019

(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

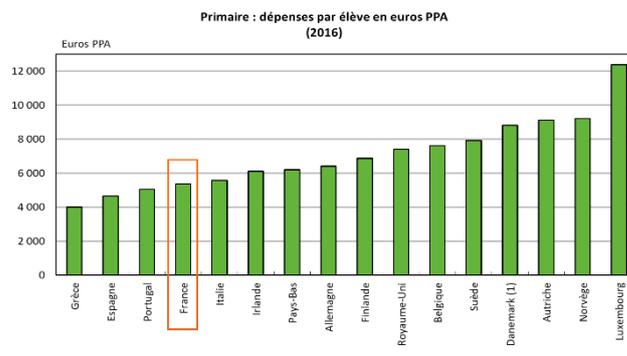
3. Le coût de l'éducation

3.1. Dépense par élève/étudiant et rémunération des enseignants



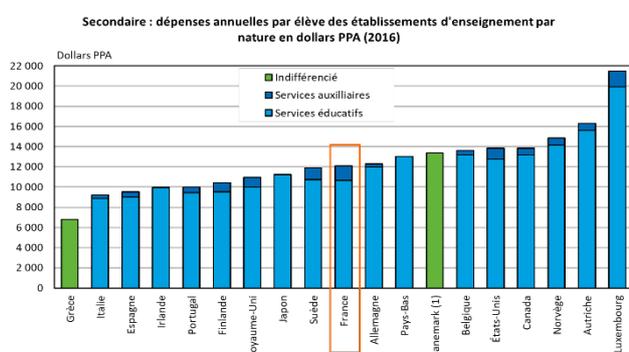
Sources : OCDE, calculs France stratégie

(1) : en 2014



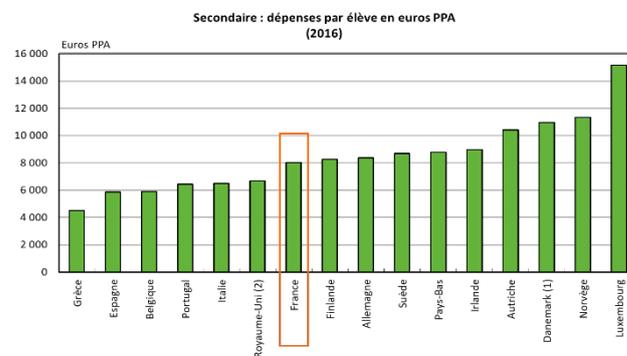
Source : données Eurostat

(1) : en 2014



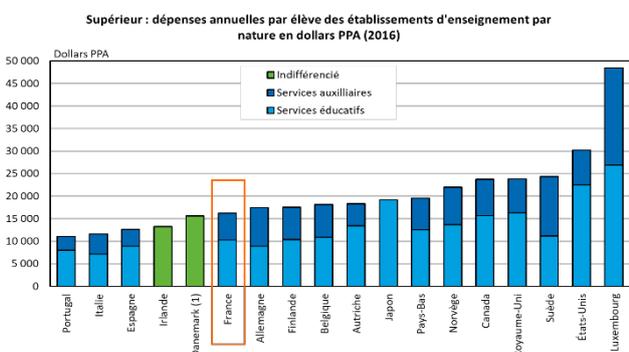
Sources : OCDE, calculs France stratégie

(1) : en 2014



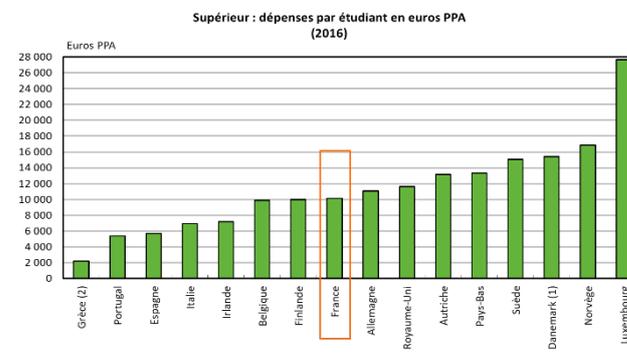
Source : données Eurostat

(1) : en 2014 (2) : en 2015



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(1) : en 2014



Source : données Eurostat

(1) : en 2014 (2) : en 2015

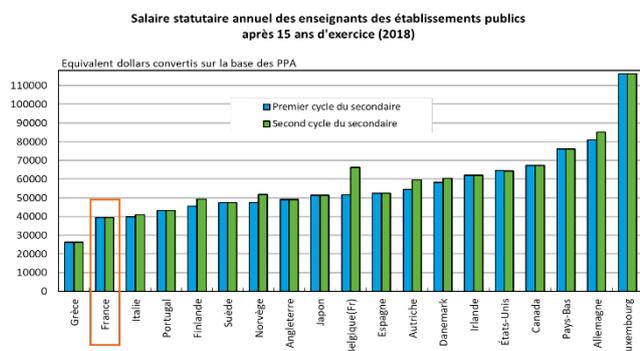
Cette planche synthétise deux résultats bien étayés (voir OCDE, 2019, et *Regards sur l'Éducation 2019*, Paris).

Les coûts par élève/étudiant sont relativement faibles en France dans le primaire et le supérieur, en ligne avec les taux d'encadrement, dans la classification de l'OCDE comme dans celle d'Eurostat. Il est toutefois à noter que, dans le secondaire, la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Dans le supérieur, les services auxiliaires représentent essentiellement des dépenses de R & D.

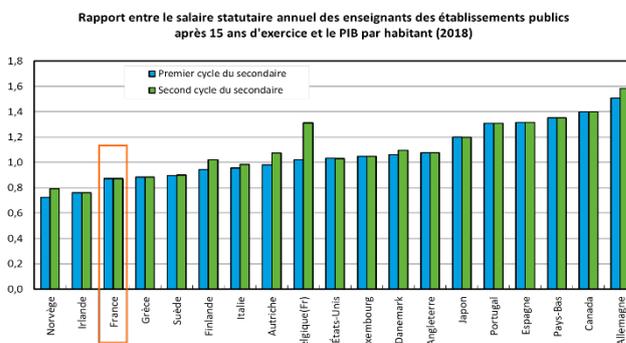
La faiblesse de ces coûts tient également au niveau de rémunération des enseignants.

En niveau absolu (parité de pouvoir d'achat) comme relatif (rapporté au PIB par habitant en tant que proxy du niveau de vie moyen du pays), le salaire des enseignants apparaît faible en comparaison internationale.

- Les niveaux relatifs de rémunération français paraissent notamment sensiblement inférieurs à ceux qui prévalent au Canada ou en Allemagne.
- En revanche, cette caractéristique française est commune avec certains pays d'Europe du Nord, la Suède, la Norvège et à moindre égard la Finlande.



Source : données OCDE, Regards sur l'éducation 2019



Source : données OCDE, Regards sur l'éducation 2019

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.

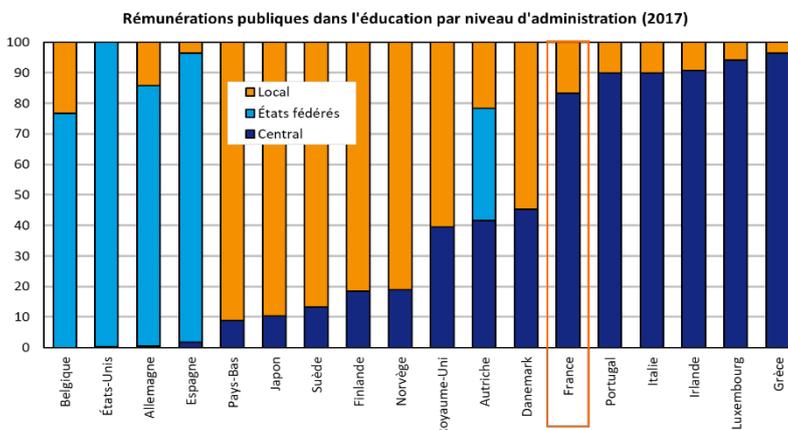
- L'affectation des dépenses entre différents niveaux est complexe, à l'instar des circuits de financement entre entités administratives. L'enveloppe finale décrit le niveau de dépenses après consolidation des transferts entre administrations.
- En 2016, l'administration centrale française reste à la fois la principale source initiale (73 % de l'enveloppe totale) et la principale instance dépen-sière finale (73 %) des crédits d'enseignement, soit l'inverse de la Belgique.
- 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.

Dépenses publiques avant et après transferts intergouvernementaux en % tous niveaux confondus (2016)

	Niveau central		Niveau États fédérés		Niveau local	
	Initiale	Finale	Initiale	Finale	Initiale	Finale
Autriche	75	54	15	34	10	12
Belgique	21	21	76	76	3	3
Danemark						
Finlande	52	33			48	67
France	73	73	13	13	14	15
Allemagne	12	9	70	68	18	23
Grèce (1)						
Irlande (1)						
Italie	86	85	8	7	7	8
Luxembourg	84	83			16	17
Pays-Bas	95	94	0	0	5	7
Norvège	35	33			65	67
Portugal	85	85	6	6	9	9
Espagne	14	14	81	81	5	5
Suède (2)			1	1	71	71
Royaume-Uni	67	67			33	33

Source : Eurostat

(1) : 2015 ; (2) : 2014 [Niveau central]



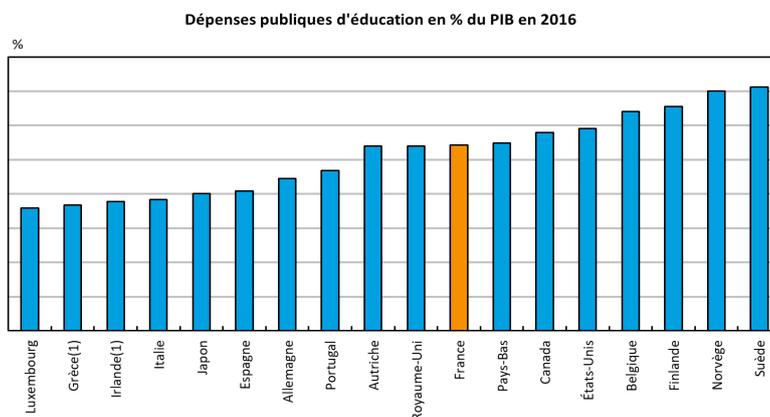
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

3.2. La dépense publique d'éducation

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

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

Les dépenses publiques d'éducation en points de PIB sont légèrement au-dessus de la médiane.

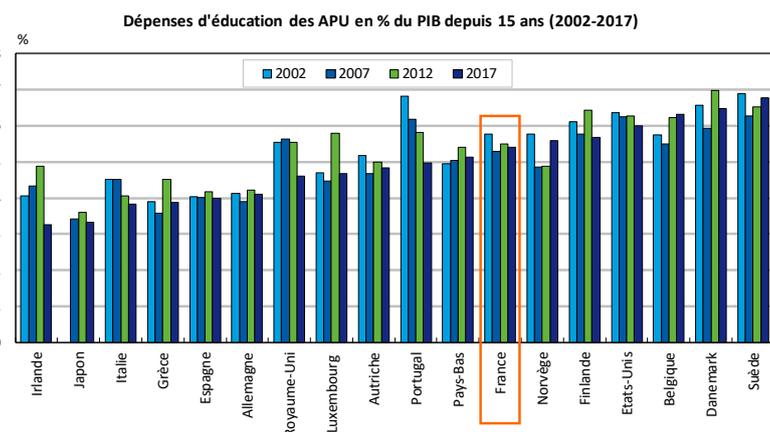


Sources : données éducation Eurostat, sauf États-Unis, Canada, Japon : OCDE ; calculs France Stratégie

(1) : en 2015

La part de dépense publique dans la fonction Enseignement est stable en France depuis quinze ans.

En dix ans, la part en pourcentage du PIB des dépenses publiques en faveur de l'enseignement est quasi stable en France. Le Portugal accuse une forte baisse depuis 2010 avec -1,2 point. Le recul est aussi prononcé en Italie (-0,7 point), au Royaume-Uni et en Irlande (-1 point).

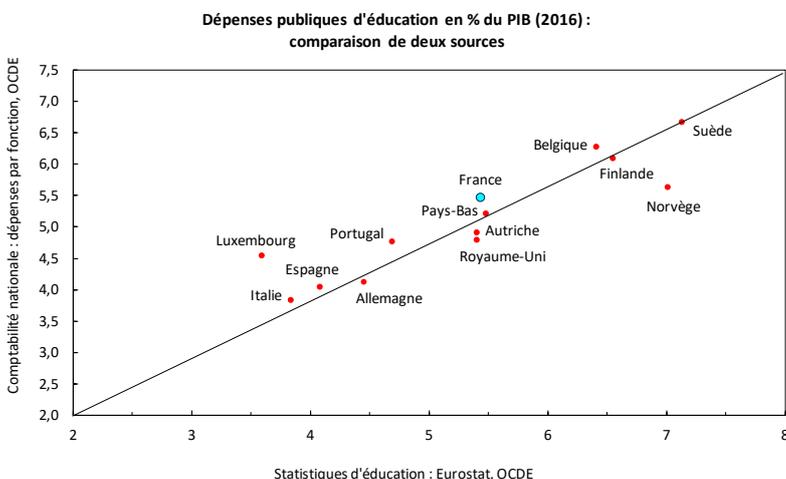


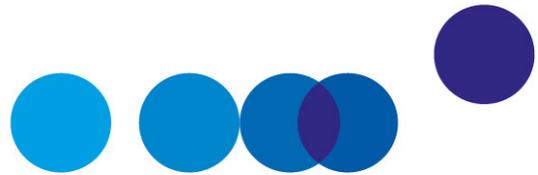
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Degré d'adéquation entre sources

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

Ces incertitudes portent sur les pays qui s'éloignent de la diagonale : le Luxembourg et la Norvège notamment.





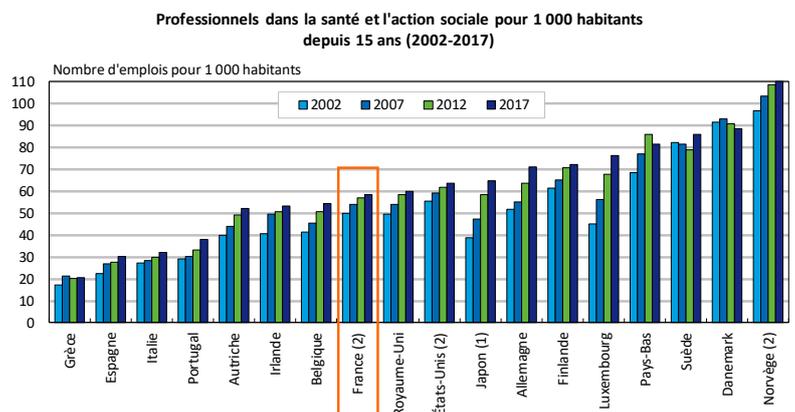
CHAPITRE 3

SANTÉ ET ACTION SOCIALE

1. Les moyens humains dans la santé et l'action sociale¹

1.1. L'emploi (public et privé)

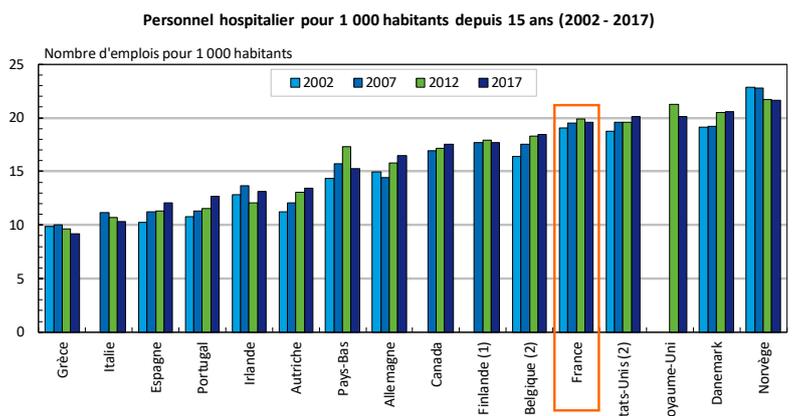
En France, la densité de professionnels dans le secteur de la santé et de l'action sociale est dans la moyenne des pays de comparaison. Cela masque cependant une forte hétérogénéité par profession. La densité de professionnels dans le secteur de la santé et de l'action sociale dans le public et dans le privé est en France de près de 60 emplois pour 1 000 habitants en 2017 (contre 50 ‰ en 2000). C'est deux fois plus que l'Espagne mais près de deux fois moins que la Norvège.



Source : OCDE (base de données Santé 2019), calculs France Stratégie

(1) : en 2015 (2) : en 2016

En revanche, la France est caractérisée par une densité élevée de personnel hospitalier de soins (public et privé). Le personnel hospitalier représente plus du tiers de l'ensemble des professionnels de santé, ce qui correspond à près de 20 agents hospitaliers pour 1 000 habitants en 2017 (contre 19 ‰ en 2002). Cette proportion est inférieure de deux points à celle de la Norvège mais bien supérieure à celle de l'Allemagne (16 ‰), de l'Autriche (13 ‰) ou encore de l'Italie (10 ‰).

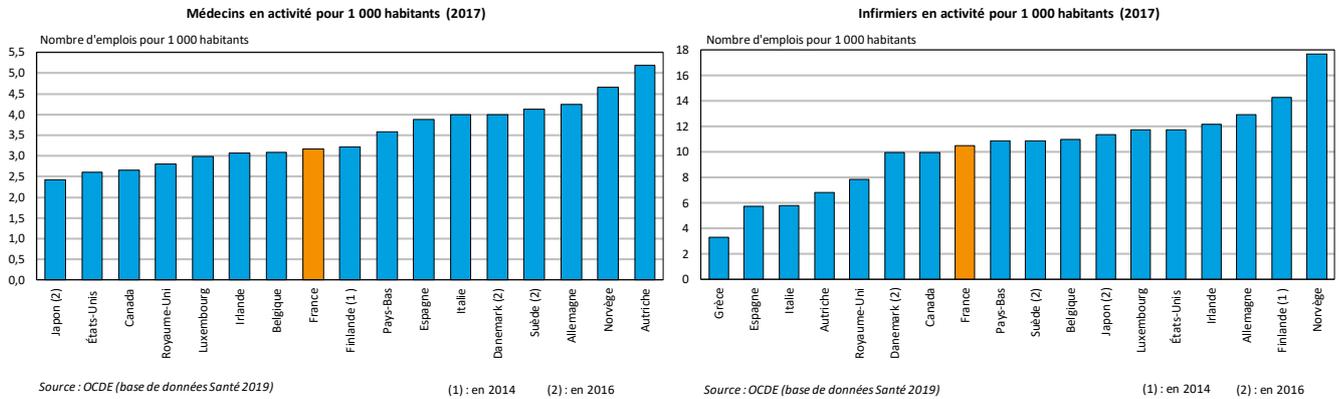


Source : OCDE (base de données Santé 2019)

(1) : en 2014 (2) : en 2016

¹ 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.

En France, le nombre de médecins et d'infirmiers (y compris personnels hospitaliers) par habitant est relativement peu élevé, légèrement inférieur à la médiane. Par ailleurs, le rapport entre le nombre d'infirmiers et celui de médecins est en France dans la moyenne internationale (3 infirmiers pour 1 médecin) mais comparativement largement inférieur à celui constaté aux États-Unis, en Irlande, en Finlande ou encore au Japon (entre plus de 4 et près de 5 infirmiers pour un médecin). Des disparités de densité entre infirmiers et médecins selon les pays peuvent traduire un « transfert » de tâches entre ces deux catégories de personnels soignants.



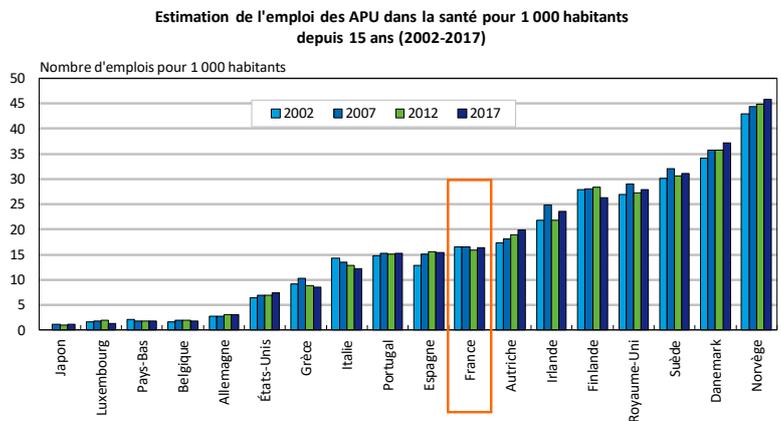
1.2. L'emploi public dans la santé

L'emploi public dans la santé ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, deux principaux indicateurs ont été retenus : l'emploi dans la santé et l'action sociale sur financement public (qui tient compte de l'origine des financements) et l'emploi des administrations publiques dans la santé (voir annexe méthodologique).

Emploi des administrations publiques dans la santé (estimation)

Le taux d'administration dans la santé se situe en France dans la moyenne.

Avec 16 agents publics pour 1 000 habitants dans la branche Santé, la France alloue moitié moins de personnes que la Suède ou le Danemark et près de trois fois moins que la Norvège, mais plus de deux fois plus que les États-Unis.

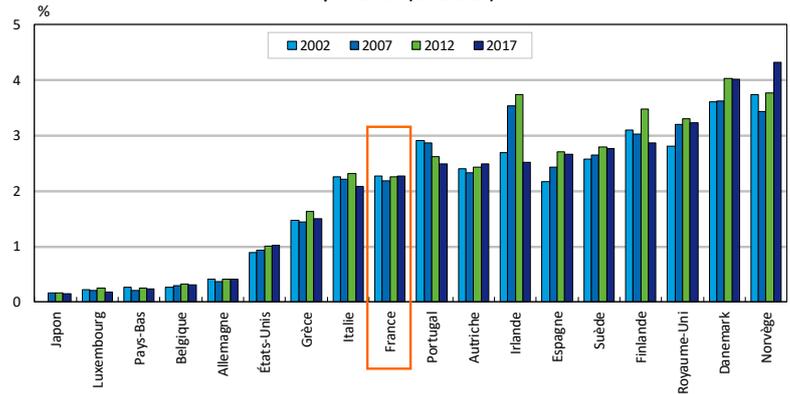


Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Depuis quinze ans, la France a un nombre d'emplois publics dans la santé et des rémunérations exprimées en pourcentage du PIB stables sur l'ensemble de la période.

Seuls l'Autriche, la Norvège et le Danemark sont caractérisés par une hausse du taux d'administration dans la santé, associée à une hausse des rémunérations publiques en points de PIB.

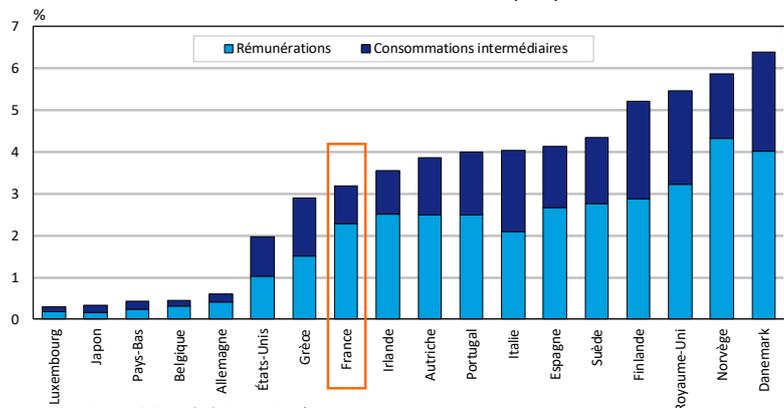
Rémunérations publiques dans le secteur de la santé en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



Source : OCDE, calculs France Stratégie

Les politiques d'emploi public dans la santé diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. La France se caractérise par un arbitrage en faveur de l'emploi direct au détriment de la sous-traitance tout comme l'Irlande, l'Espagne ou la Suède, mais à la différence du Royaume-Uni. Ce pays impute une grande part du PIB à la fois aux dépenses de rémunération et aux dépenses de consommations intermédiaires.

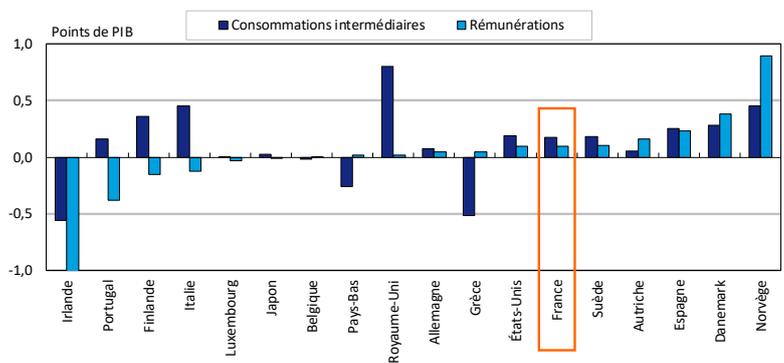
Poids et composition des dépenses publiques de fonctionnement dans le secteur de la santé en % du PIB (2017)



Source : OCDE, calculs France Stratégie

Depuis dix ans, la France a légèrement augmenté les dépenses de consommations intermédiaires en points de PIB. Dans la plupart des pays, les dépenses de sous-traitance sont restées stables ou ont augmenté depuis dix ans, le Royaume-Uni arrivant en tête. Seule l'Irlande se distingue par une diminution des dépenses de sous-traitance et du poids des rémunérations.

Évolution des rémunérations et des consommations intermédiaires dans le secteur de la santé en points de PIB depuis 10 ans (2007-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Cette estimation des emplois publics dans la santé ne reflète pas le niveau réel d'administration car elle ne tient pas compte de tous les emplois, notamment les emplois privés de ce secteur financés sur 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 et des Pays-Bas s'explique par des circuits différents de financement et une organisation du système de santé propre à chaque pays.

	Rémunérations publiques de santé en % des rémunérations publiques totales	Rémunérations publiques de santé en % de la dépense publique de santé	Dépenses publiques de santé dans l'ensemble des dépenses de santé
Luxembourg	2,0	4,0	84,0
Belgique	2,5	3,8	77,2
Pays-Bas	2,8	2,8	81,5
Japon	2,9	1,7	84,1
Allemagne	5,5	4,4	84,4
États-Unis	10,8	7,1	84,5
Grèce	12,5	30,6	60,8
France	18,0	24,1	83,4
Suède	21,8	30,0	83,7
Italie	22,0	32,0	73,9
Portugal	22,7	41,8	66,3
Finlande	22,9	41,5	75,2
Autriche	23,6	32,4	74,0
Espagne	25,2	42,4	70,6
Danemark	26,3	47,2	84,0
Norvège	28,6	48,4	85,5
Irlande	35,7	47,7	73,3
Royaume-Uni	35,8	42,5	78,8
Canada		0,0	69,8

Source : OCDE, calculs France stratégie

Trois modèles d'organisation des systèmes de santé peuvent être distingués¹.

- Le modèle « **public intégré** » : financement de la santé sur le budget de l'État, avec des services hospitaliers fournis par le secteur public. Les personnels sont généralement salariés et ont souvent le statut des employés du secteur public. On trouve ce modèle dans les pays nordiques.
- Le modèle de « **contrat public** » : des payeurs publics passent contrat avec des prestataires du secteur privé. Ce modèle est dominant au Canada, au Japon ou dans de nombreux pays d'Europe, comme en Allemagne.
- Le modèle « **assurance/prestataire privée** » : associe l'assurance privée ou publique à des prestataires souvent privés, comme aux États-Unis.

En France, le système d'assurance sociale finance la plupart des prestations de soins (modèle « contrats publics » pour la médecine de ville). Dans le même temps, les personnels hospitaliers appartiennent en majorité à l'administration publique, rapprochant le pays d'un modèle « public intégré ». La France présente ainsi une répartition plus équilibrée entre public et privé, par rapport à des pays essentiellement publics ou des pays essentiellement privés.

Répartition administrative du personnel de santé et niveau d'emploi public dans le secteur de la santé. Différents modèles existent :

- certains pays dont les emplois publics dans la santé sont répartis (quasi) exclusivement sur un niveau d'administration sont aussi ceux qui ont un taux relativement élevé d'administration dans ce secteur (de 16 à 36 emplois pour 1 000 habitants) ;
- certains pays qui répartissent leur système de santé sur plusieurs niveaux disposent généralement d'une faible part d'emplois publics dans la santé par habitant (1,4 à 8 emplois pour 1 000 habitants) ;

	Central	Local	États fédérés	Sécurité sociale	Emplois dans la santé pour 1000 habitants
Japon	15	54		32	1,1
Luxembourg	89	11			1,4
Pays-Bas	52	47		0	1,8
Belgique	20	6	15	59	1,9
Allemagne	5	9	5	80	3,1
États-Unis	30		70		7,4
Grèce	99			1	8,6
Italie	2	97		0	12,3
Portugal	94	6			15,3
Espagne	1	2	95	2	15,5
France	5	2		93	16,4
Autriche	7	28	48	17	20,0
Irlande	100				23,6
Finlande	2	98			26,3
Royaume-Uni	99	1			27,9
Suède	2	98			31,2
Danemark	1	99			37,3
Norvège	66	34			45,9

Sources : OCDE, calculs France stratégie

¹ Analyse tirée de Docteur E. et Oxley H. (2003), « [Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience](#) », *OECD Health Working Papers*, n° 9, OECD Publishing, Paris.

- la Norvège et l’Autriche présentent quant à elles une situation tout à fait atypique au regard de ces deux indicateurs que sont la répartition par niveau d’administration du personnel soignant et le taux d’administration dans la santé.

Ces différentes configurations posent la question du partage des emplois entre public et privé financés sur fonds publics. D’autant que certains pays ont fait évoluer leur système de santé. Aux Pays-Bas par exemple, le gouvernement a adopté en 2006 et 2014 une série de réformes destinées à confier un rôle plus important aux assureurs de soins médicaux et à transférer des compétences aux communes (assistance à domicile, organisation de la permanence des gardes des généralistes).

La lecture comparée des deux tableaux pour la Belgique, les Pays-Bas ou encore les États-Unis 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.

	Central	Local	États fédérés	Sécurité sociale	Emplois dans la santé pour 1000 habitants
Autriche	0	-3	4	-1	1,8
Belgique	5	0	3	-8	-0,1
Danemark	0	0		0	1,6
Finlande	0	0		0	-1,7
France	0	0		0	-0,2
Allemagne	1	-1	1	0	0,3
Grèce	10	0		-10	-1,7
Irlande	0	0			-1,3
Italie	0	0		0	-1,3
Japon	4	1		-5	0,0
Luxembourg	41	11		nc	-0,4
Pays-Bas	-5	5		0	0,0
Norvège	0	0			1,5
Portugal	0	0			0,0
Espagne	0	0	1	0	0,5
Suède	1	-1			-0,9
Royaume-Uni	-1	1			-1,2
États-Unis	5		-5		0,5

Sources : OCDE, calculs France stratégie

(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d’États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

	Belgique				Grèce		Pays-Bas			États-Unis*	
	Central	Local	États fédérés	Sécurité sociale	Central	Sécurité sociale	Central	Local	Sécurité sociale	Central	États fédérés
2007	3,0	1,3	2,5	14,3	99,9	13,3	16,8	12,1	0,2	532,0	1552,9
2008	3,2	1,3	2,8	14,5	97,7	13,6	15,9	12,7	0,1	551,6	1585,3
2009	4,1	1,3	2,9	14,7	95,8	11,7	16,0	13,4	0,1	595,1	1582,7
2010	4,1	1,1	2,8	14,9	102,4	12,1	16,6	14,8	0,2	621,9	1587,3
2011	4,1	1,3	2,8	14,4	103,0	10,9	17,0	14,5	0,2	641,0	1563,7
2012	4,1	1,4	2,7	14,1	88,5	9,2	16,5	15,2	0,0	634,4	1567,3
2013	4,2	1,3	2,7	13,9	83,0	9,5	16,2	15,0	0,0	624,7	1589,5
2014	4,2	1,6	2,7	14,1	82,6	2,5	16,8	14,2	0,0	643,8	1610,9
2015	4,2	1,7	2,7	13,6	82,6	1,1	17,1	14,3	0,1	661,3	1634,6
2016	4,3	1,6	2,8	12,9	86,7	1,1	17,2	15,4	0,0	694,7	1665,6
2017	4,2	1,4	3,1	12,7	90,7	1,3	16,0	14,4	0,1	736,4	1686,8

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

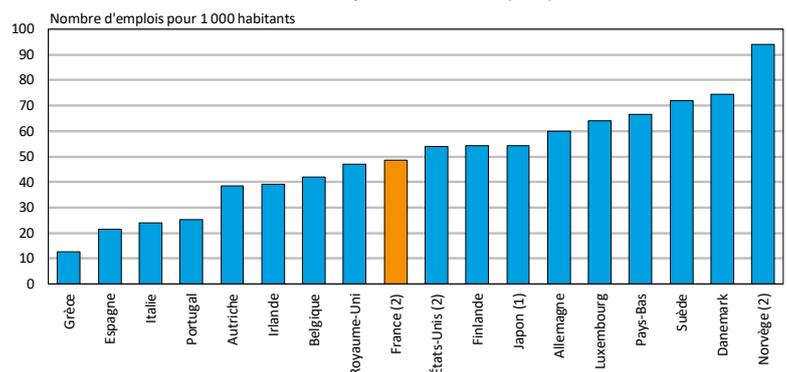
(*) États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d’États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

Emploi sur financement public (estimation)

On considère ici le secteur « santé et action sociale », plus large que le seul secteur de la santé considéré dans la première méthode d’estimation.

Cette approche met en évidence la difficulté à effectuer des comparaisons des taux d’administration entre les pays : le classement est largement modifié, avec l’Allemagne, le Japon ou encore la Belgique se retrouvant à des niveaux d’emplois publics dans la santé et l’action sociale proches de ceux de la France.

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

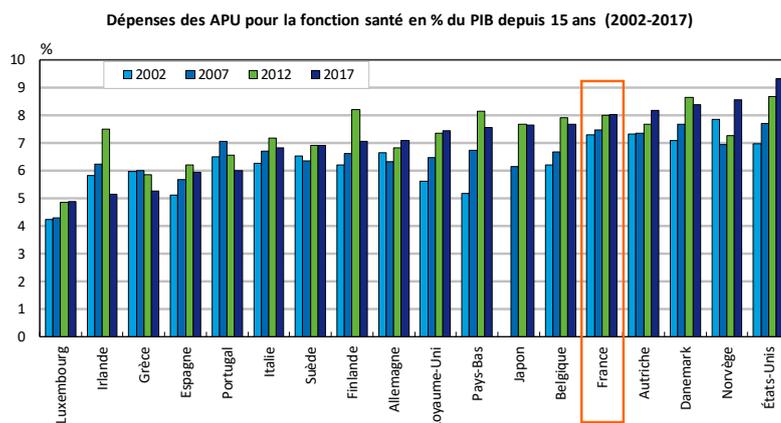


Sources : OCDE (base de données Santé 2019), calculs France Stratégie

(1) : en 2015 (2) : en 2016

2. Le coût de la santé

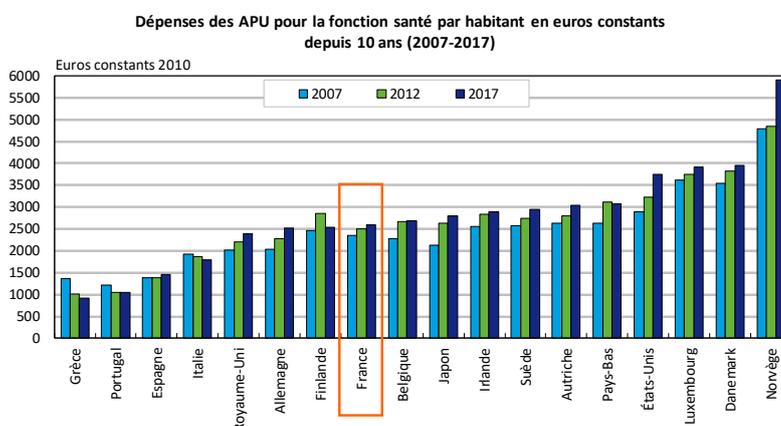
En Comptabilité nationale, on constate une légère hausse des dépenses des administrations publiques pour la fonction santé dans le PIB en France depuis quinze ans. Le poids des dépenses des APU pour la fonction santé dans le PIB a crû de près de 1 point ces quinze dernières années, passant de 7,3 % à 8 %, soit une progression à peu près identique à celle de la Norvège ou de l'Espagne mais inférieure à celle du Danemark (+1,3 point), du Royaume-Uni (+1,8 point) et surtout des États-Unis et des Pays-Bas (+2,4 points).



Source : OCDE, calculs France Stratégie

La socialisation de la santé en France est à un niveau moyen.

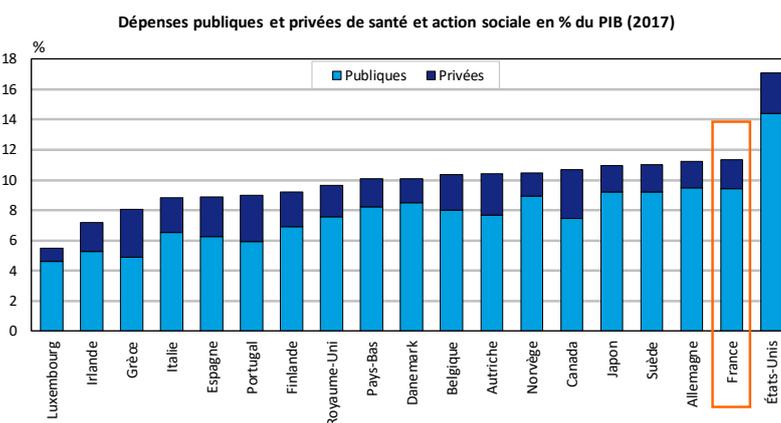
En France, en 2017, le poids des dépenses publiques par habitant dans la branche Santé est de 2 596 euros, comparable à l'Allemagne, et 30 % inférieur aux États-Unis, ce qui s'explique notamment par l'écart de niveau de vie entre les deux pays. Par rapport au graphique précédent, la France se retrouve en milieu de classement en dépenses par habitant car son revenu par tête est plus faible que celui des pays en haut de classement.



Source : OCDE, calculs France Stratégie

La hiérarchie des pays est légèrement modifiée si on retient le concept de dépenses de santé et action sociale de l'OCDE (base santé)¹.

Ainsi, avec 3 050 euros par habitant de dépense publique de santé et action sociale en 2017 (contre 2 500 euros en 2007) et une part dans le PIB de 9,4 % (contre 7,5 % début des années 2000), la santé apparaît en France fortement socialisée. En France comme en Allemagne, en Suède ou au Japon, les dépenses publiques et privées de santé et action sociale s'élèvent à environ 11 % du PIB, contre 17 % aux États-Unis.



Source : OCDE (base de données Santé 2019)

Note : les dépenses sont hors investissement

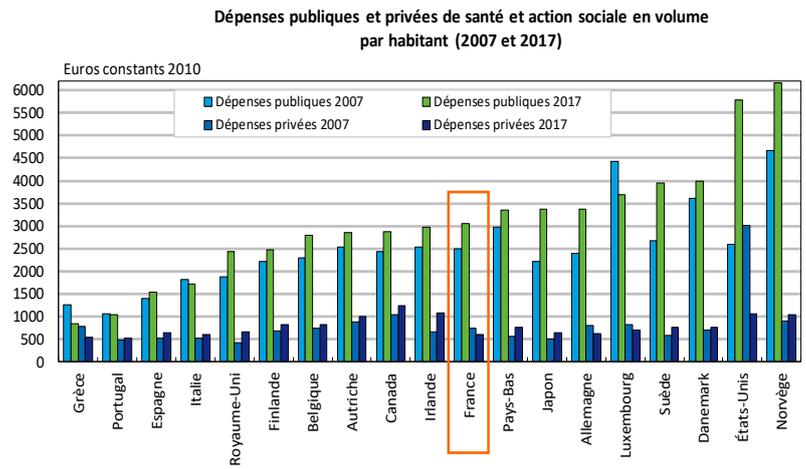
¹ Les chiffres de la base de données Santé diffèrent quelque peu de ceux de la base internationale des comptes publics (COFOG), ce qui peut affecter le classement des pays. Pour des raisons détaillées en annexe, les dépenses publiques de santé et action sociale du Danemark et à la Norvège de la base Santé sont tout justes égales aux dépenses de santé de la base COFOG, elles sont même inférieures pour l'Autriche.

La France se caractérise par une croissance modérée des dépenses privées et publiques de santé et action sociale par habitant.

La croissance des dépenses publiques de santé et action sociale est particulièrement importante aux États-Unis en raison de l'introduction de l'Affordable Care Act en 2014. Elle est aussi importante en Suède, en Norvège et au Japon.

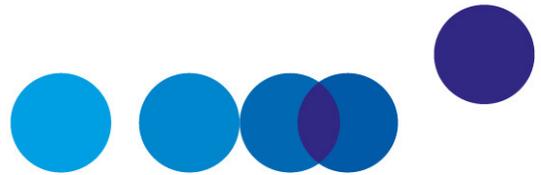
Seuls la Grèce, le Luxembourg et l'Italie ont diminué leurs dépenses publiques par habitant.

À noter qu'une mutuelle santé privée obligatoire est considérée selon les conventions internationales comme une dépense publique.



Source : OCDE (base de données santé 2019), calculs France Stratégie

Note : les dépenses sont hors investissement



CHAPITRE 4

PROTECTION SOCIALE

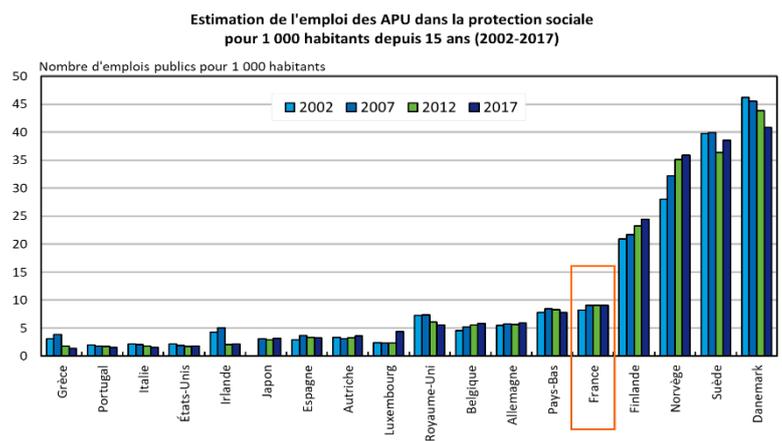
1. L'emploi public dans la protection sociale

La protection sociale est l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective qui permettent aux individus ou aux ménages de faire face financièrement aux conséquences des risques sociaux, c'est-à-dire aux situations pouvant provoquer une baisse des ressources ou une hausse des dépenses (vieillesse, maladie, invalidité, chômage, charges de famille, etc.). Les prestations sociales proviennent de régimes organisés collectivement par les administrations publiques et/ou par des conventions collectives. Les risques ou besoins couverts par la protection sociale sont les suivants : santé/invalidité, famille/enfants, chômage, vieillesse et survie, logement et exclusion sociale. La protection sociale désigne donc des prestations monétaires (indemnités journalières en cas d'accident du travail par exemple) mais également des prestations en nature (dépenses liées au personnel public non médical d'un EHPAD par exemple).

On s'intéresse d'abord à **l'emploi des administrations publiques dans la protection sociale** : on estime ainsi un taux d'administration dans ce secteur (voir annexe méthodologique).

La France présente un taux d'administration de 9 emplois publics pour la fonction protection sociale pour 1 000 habitants en 2017, niveau relativement faible par rapport aux pays nordiques mais 6 fois supérieur à celui du Portugal et plus de 5 fois supérieur à celui de l'Italie et des États-Unis. En France, le taux d'administration de la protection sociale est 3 fois moins important que dans l'éducation et 6,5 fois moins que dans la santé. Le Danemark, la Suède et la Norvège se démarquent avec un nombre d'emplois publics dans la protection sociale très supérieur à la moyenne, soit respectivement 42, 38 et 35 pour 1 000 habitants.

Depuis dix ans, les évolutions **du nombre d'emplois publics dédiés à la protection sociale** sont contrastées : baisse sensible au Danemark (-4 emplois pour 1 000 habitants), en Irlande (-3 emplois pour 1 000 habitants) et en Grèce (-2,5 pour 1 000 habitants) ; hausse prononcée en Norvège (+5 pour 1 000 habitants) et en Finlande (+3 pour 1 000 habitants). Les évolutions constatées dans les autres pays sont généralement assez limitées.



Sources : OCDE, Eurostat, calculs France Stratégie

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

L'essentiel des moyens humains de protection sociale est concentré sur trois principaux risques : **maladie/invalidité, famille/enfants et vieillesse** mobilisent entre 50 % et 90 % (72 % en France) des administrations publiques de protection sociale. L'allocation des moyens humains entre ces trois branches apparaît relativement hétérogène et révèle deux conceptions radicalement différentes des dépenses sociales.

D'une part, un modèle d'État-providence dans ses dimensions assurantielles classiques dans les pays du Sud et en Suède. Ces pays consacrent la plus forte part de leurs ressources humaines de protection sociale à la vieillesse.

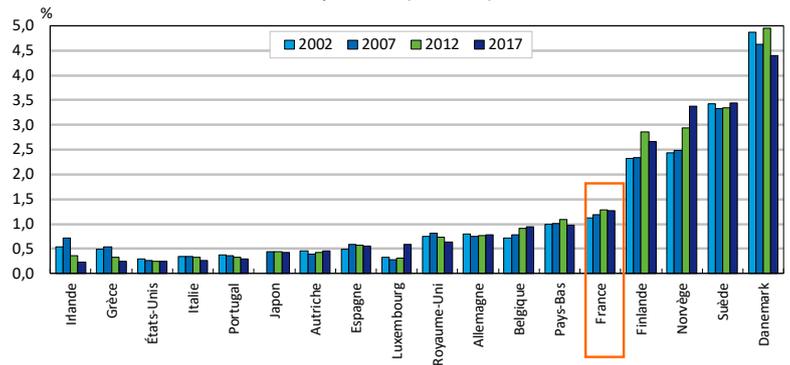
D'autre part, un modèle porté par un État « investisseur social » où les dépenses sociales sont conçues plutôt comme un investissement que comme une charge avec un intérêt tout particulier porté à l'individu durant sa jeunesse et son enfance. Les pays nordiques et le Luxembourg consacrent entre 30 % et près de 50 % de leurs ressources humaines de protection sociale à la branche famille/enfants.

L'Irlande et dans une moindre mesure les Pays-Bas se distinguent avec une forte part de ressources humaines consacrée à la branche maladie/invalidité.

Enfin, le Royaume-Uni et la France présentent une allocation relativement plus équilibrée sur ces trois risques.

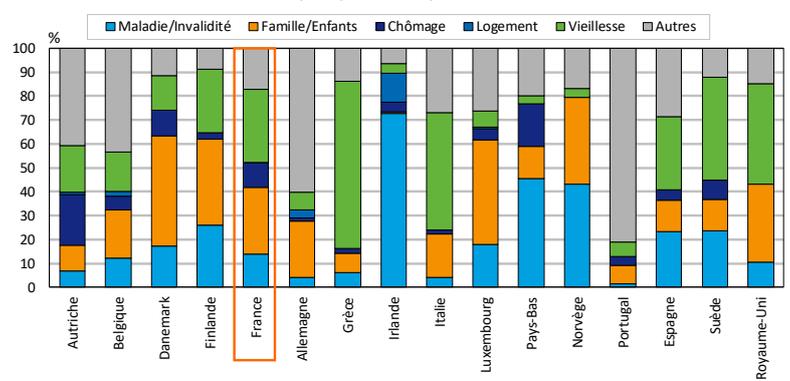
Cette hétérogénéité dans l'allocation des emplois publics de protection sociale par branche se retrouve également dans le poids des rémunérations publiques dans la protection sociale par branche.

Rémunérations publiques dans la protection sociale en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017)



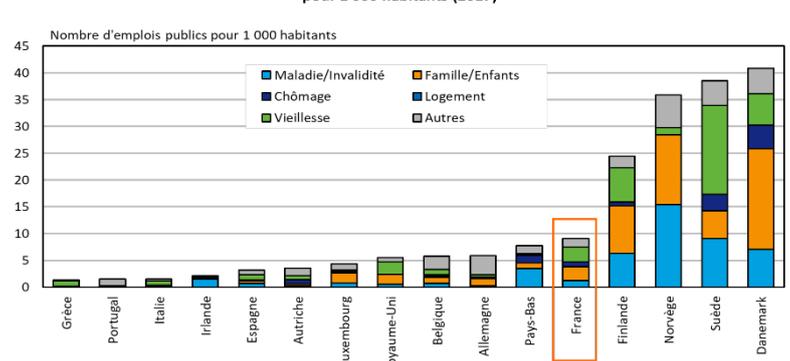
Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Rémunérations publiques par branche dans la protection sociale en % du total des rémunérations publiques dans la protection sociale (2017)



Sources : Eurostat, calculs France Stratégie

Estimation par branche de l'emploi des APU dans la protection sociale pour 1 000 habitants (2017)

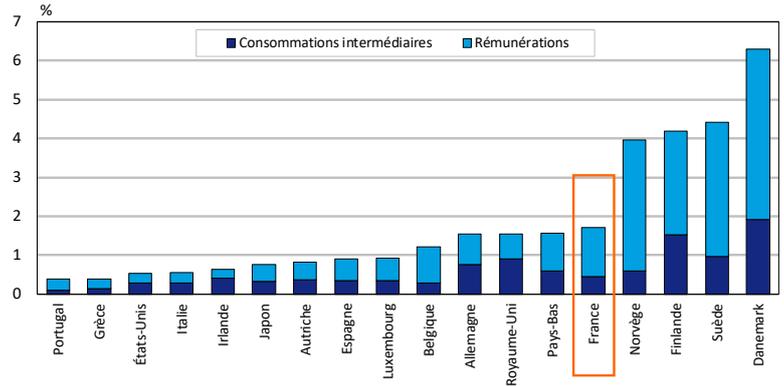


Sources : Eurostat, OCDE, calculs France stratégie

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

Contrairement au Royaume-Uni mais comme la plupart des pays de l'OCDE, la France n'a que très peu recours aux consommations intermédiaires.

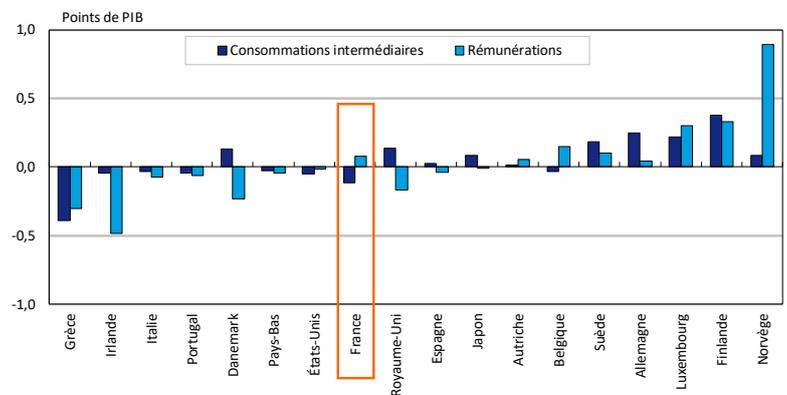
Poids et composition des dépenses publiques de fonctionnement dans la protection sociale en % du PIB (2015)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Sur les dix dernières années, les choix budgétaires dans le domaine social diffèrent entre pays. La France a stabilisé ses dépenses de fonctionnement, alors que la Suède, l'Allemagne, la Finlande et la Norvège les ont augmentées. Dans le même temps, la Grèce, l'Irlande, l'Italie ou encore le Portugal les ont diminuées.

Evolution des rémunérations et des consommations intermédiaires dans la protection sociale en points de PIB depuis 10 ans (2007-2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

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

L'organisation du système de protection sociale est très différente d'un pays à l'autre. Quatre groupes distincts se détachent.

Le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande associent un fort taux d'administration dans la fonction Protection sociale (entre 24 et 41 pour 1 000 habitants) 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'Italie et la Grèce sont caractérisées par une part importante du niveau de sécurité sociale associée à des taux d'administration moyens, voire faibles, pour l'Italie et la Grèce. Enfin, l'Irlande et les États-Unis se distinguent par des structures focalisées sur le niveau central pour le premier pays et le niveau fédéral pour le second, avec des taux d'administration faibles.

Une croissance forte de la part du personnel des administrations locales pour la fonction protection sociale en France

En France, la croissance des emplois dans la protection sociale au sein de l'administration publique est imputable à des transferts de compétences mais aussi, en début de période, à une croissance des effectifs locaux.

En France, la décentralisation des emplois dans la protection sociale n'a pas eu d'impact sur leur croissance contrairement à la Norvège où elle a été associée à une augmentation du taux d'administration. Au contraire, au Danemark, en Suède, en Irlande et au Royaume-Uni, elle s'est soldée par une baisse du taux d'administration.

Répartition du personnel de l'administration publique pour la fonction protection sociale par niveau d'administration en % du total du personnel des APU pour la fonction protection sociale (2017)					
	Central	Local	États fédérés	Sécurité sociale	Emplois dans la protection sociale pour 1 000 habitants
Danemark	2	96		2	40,8
Suède	11	89		1	38,7
Norvège	13	87			35,9
Finlande	1	88		10	24,5
France	1	41		59	9,1
Pays-Bas	9	71		20	7,4
Allemagne	5	42	8	45	5,9
Belgique	13	55	12	20	5,8
Royaume-Uni	27	73			5,5
Luxembourg	25	37		38	4,4
Autriche	34	36	6	24	3,6
Espagne	4	39	31	27	3,2
Japon	4	79		18	3,1
Irlande	88	12			2,1
Portugal	44	11		45	1,8
États-Unis*	16		84		1,8
Italie	2	35		63	1,5
Grèce	6	18		75	1,4

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(* États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

Évolution de la répartition du personnel des APU pour la fonction protection sociale par niveau d'administration en points du total du personnel des APU pour la fonction protection sociale depuis 10 ans (2007-2017)					
	Central	Local	États fédérés	Sécurité sociale	Emplois dans la protection sociale pour 1 000 habitants
Danemark	-1	1		0	-4,7
Irlande	-5	5			-2,9
Grèce	1	-18		17	-2,5
Royaume-Uni	-4	4			-1,8
Suède	1	-1		0	-1,4
Pays-Bas	-1	1		0	-1,1
Italie	-4	4		0	-0,5
Espagne	0	-3	2	1	-0,4
États-Unis	0		0		-0,2
Portugal	10	2		-12	-0,1
Japon	1	-2	0	1	0,0
France	-5	5		0	0,1
Allemagne	-4	4	0	0	0,2
Autriche	2	5	-2	-5	0,6
Belgique	3	-3	3	-3	0,6
Luxembourg	-19	19		0	2,0
Finlande	-1	0		0	2,8
Norvège	-4	4			3,6

Sources : OCDE, calculs France Stratégie

(* États-Unis : le secteur régional S1312 (administrations d'États fédérés) inclut le secteur S1313 (administrations locales).

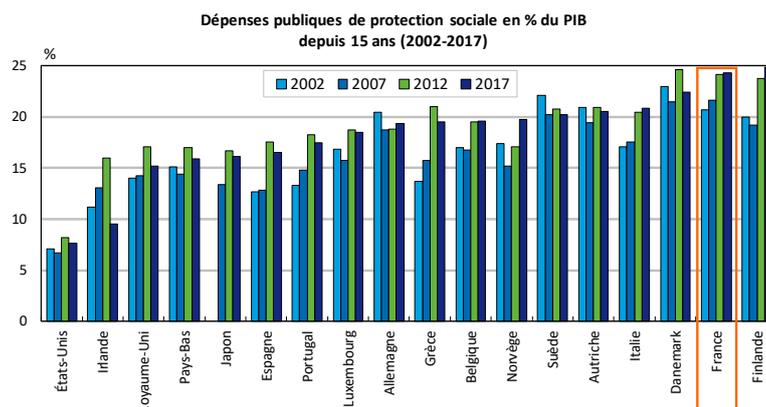
2. Le coût de la protection sociale

L'importance accordée aux dépenses publiques de protection sociale peut varier du simple au triple entre des pays comme les États-Unis qui ne consacrent que 8 % de leur PIB aux dépenses publiques de protection sociale et des pays comme la Finlande, la France ou encore le Danemark qui en consacrent entre 22 % et 25 %. **La France se situe effectivement parmi les pays les plus socialement actifs**, au même titre que les pays nordiques.

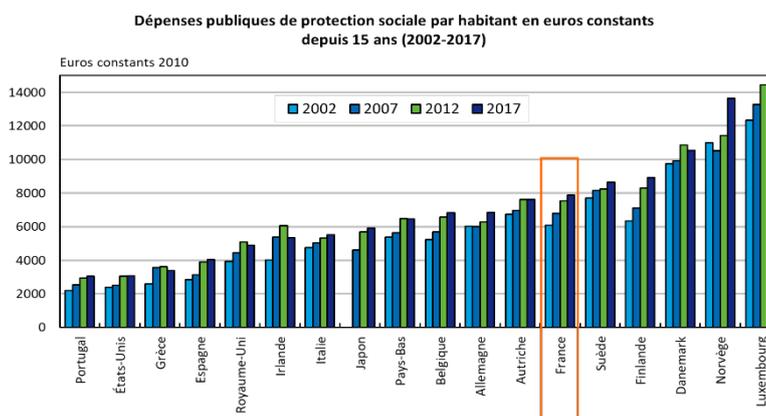
Depuis quinze ans, **la tendance est à une sensible augmentation** (notamment sous l'effet de la crise de 2008) dans la plupart des pays de l'OCDE à l'exception de l'Allemagne, de l'Irlande et de la Suède qui ont baissé leurs dépenses dans le PIB entre 1 et 2 points.

Avec une dépense sociale de 7 900 euros par habitant en 2017, la France se situe dans la moyenne européenne mais s'éloigne fortement des pays nordiques dont elle était pourtant très proche lorsque cette dépense était exprimée en points de PIB. L'hétérogénéité apparaît beaucoup plus marquée entre les pays de l'OCDE lorsque ces dépenses sont rapportées par habitant en euros constants. Elles varient de 3 000 euros par habitant au Portugal à 11 000 euros au Danemark, 12 000 euros en Norvège et même 15 000 euros au Luxembourg.

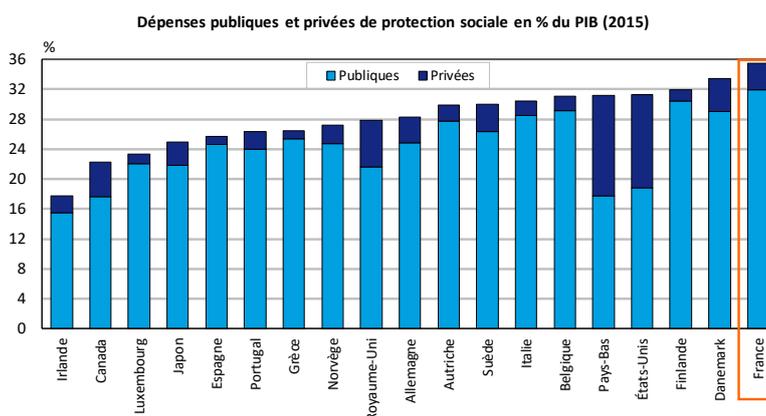
La prise en compte des dépenses privées de protection sociale modifie sensiblement le classement des pays de l'OCDE. Elle réduit légèrement l'hétérogénéité constatée à partir de l'étude des simples dépenses publiques de protection sociale. **La France se situe en première position avec des dépenses de protection sociale représentant 35 % du PIB, assurées à 90 % par le secteur public et 10 % par le secteur privé.** L'importance du financement privé apparaît fortement marquée aux Pays-Bas et aux États-Unis (43 % et 40 % des dépenses totales de protection sociale) mais particulièrement faible en Espagne et en Grèce (4 % des dépenses totales de protection sociale).



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

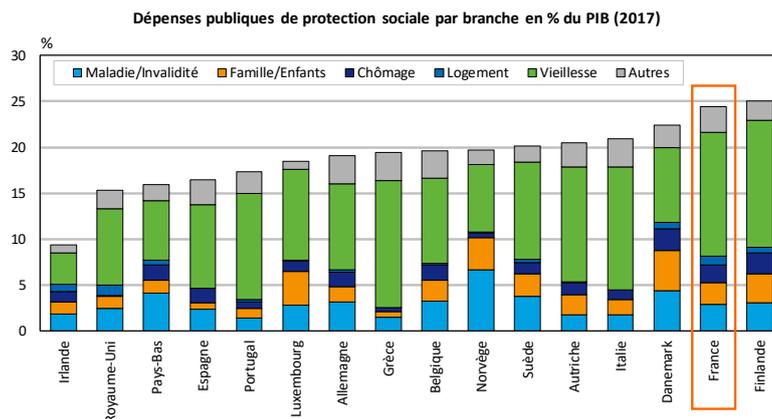


Sources : OCDE, calculs France Stratégie



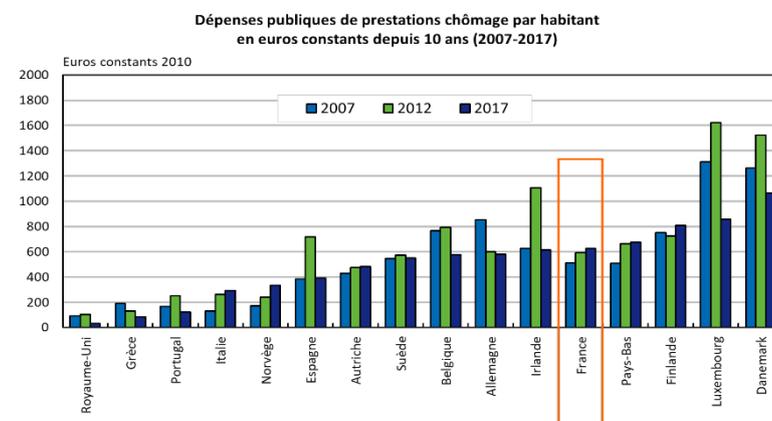
Source : Base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCC)

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les **dépenses publiques de maladie/invalidité et vieillesse représentent entre 65 % et 75 % des dépenses de protection sociale**. L'Irlande se distingue par le faible poids de la branche vieillesse au sein de ses dépenses publiques de protection sociale. Les dépenses publiques consacrées à la branche famille/enfant au Danemark atteignent plus de 4 % du PIB alors qu'elles sont en moyenne de 2 % du PIB dans les pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni est le seul pays qui consacre plus de 1 % de son PIB aux dépenses de protection sociale liées au logement alors que la moyenne des pays de l'OCDE se situe à 0,4 % du PIB.



Source : données Eurostat

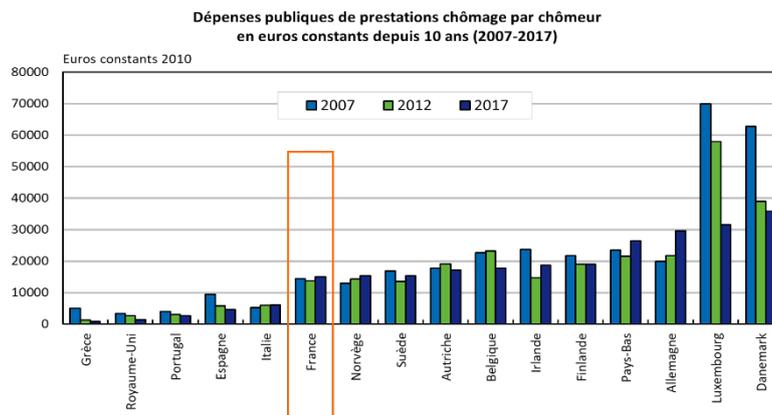
Concernant plus précisément les dépenses publiques de la branche chômage, rapportées au nombre d'habitants, elles oscillent entre 30 et 1 100 euros en Europe. Le niveau de prestation chômage est particulièrement faible en Grèce, en Norvège, au Royaume-Uni, en Italie ou au Portugal. Le Danemark se distingue avec 1 100 euros de prestations chômage par habitant, soit près de 2 fois le montant consacré en France (**630 euros par habitant**). L'évolution sur dix ans est très nuancée. Il apparaît que certains pays ont fortement baissé leurs dépenses depuis 2012 (Danemark, Espagne, Irlande, Luxembourg) alors que l'Allemagne l'a fait entre 2007 et 2012. D'autres pays les ont augmentées (Italie, Norvège, Pays-Bas). La France a des dépenses quasi constantes comme l'Autriche ou la Finlande.



Source : OCDE, Eurostat, calculs France Stratégie

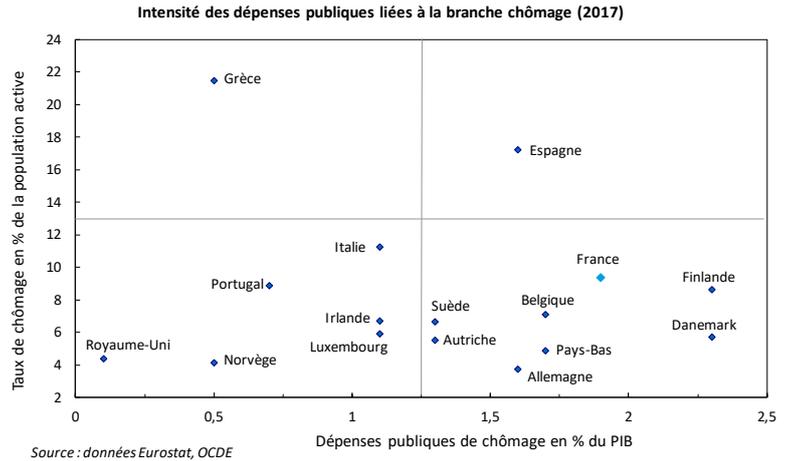
Rapportées maintenant au nombre de chômeurs, les dépenses publiques de prestations chômage sont les plus élevées au Danemark avec 36 000 euros contre près de 900 euros en Grèce ; **la France consacrant environ 15 000 euros par chômeur aux prestations chômage**.

Entre 2007 et 2017, tous les pays ont baissé leurs dépenses de prestation par chômeur à l'exception de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Italie, de la France et de la Norvège. La baisse est particulièrement importante au Danemark, en Espagne, en Belgique, en Irlande, au Royaume-Uni et en Grèce.



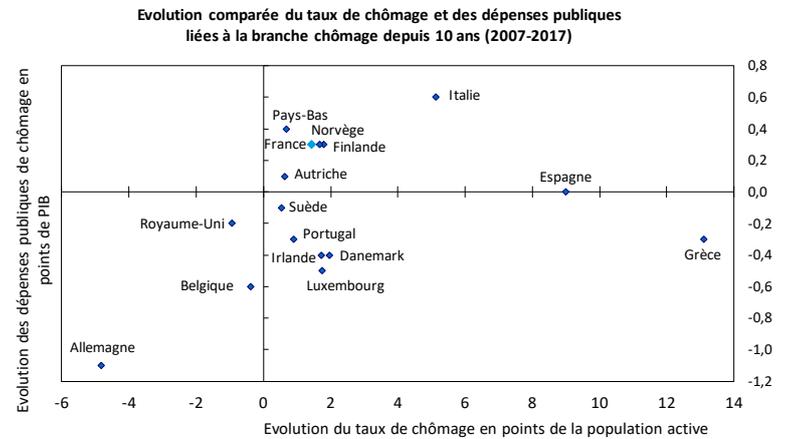
Source : OCDE, Eurostat, calculs France Stratégie

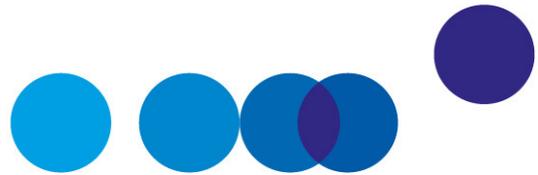
L'analyse du niveau des dépenses publiques de la branche chômage à la lumière du taux de chômage révèle des situations relativement divergentes. Il existe des pays qui présentent un taux de chômage plutôt élevé mais un niveau de dépenses publiques de la branche chômage comparativement faible (comme le Portugal, la Grèce ou encore l'Italie). D'autres pays présentent un taux de chômage relativement faible et pourtant un niveau de dépenses publiques de la branche chômage relativement élevé (comme la Finlande ou le Danemark).



Avec un taux de chômage relativement élevé en 2017 (9 % de la population active), la France mobilise un niveau élevé de dépenses publiques consacrées à la branche chômage avec 2 % du PIB.

Les pays qui ont fait reculer leur taux de chômage sont aussi ceux qui ont réduit leurs dépenses publiques de chômage, toutefois cette tendance n'est pas observée en Suède, au Portugal, en Irlande, au Danemark, au Luxembourg et en Grèce.





ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Chapitre 1 – Structure et répartition des emplois publics

Comptabilisation de l'emploi public

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

Le **premier périmètre** renvoie à la définition économique du **secteur institutionnel des administrations publiques** (APU) dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution des richesses nationales. Dans cette acception large, l'emploi public est en définitive celui qui est financé par les prélèvements obligatoires.

Le **secteur des administrations publiques** (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont les ressources proviennent de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, ainsi que les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Le secteur des administrations publiques est divisé en quatre sous-secteurs : l'administration centrale (S1311) ; les administrations d'États fédérés (S1312) ; les administrations locales (S1313) ; les administrations de sécurité sociale (S1314).

Le **second périmètre** retient le sens étroit de « branche ». Il se réfère au seul champ de la production de l'administration générale.

Dans la nomenclature CITI (nomenclature utilisée par l'ONU, qui correspond à la NACE au niveau européen ou encore à la nomenclature NAF en France), on retient la branche D84 / O, Administration publique : *« Cette section couvre des activités de caractère gouvernemental, normalement menées par l'administration publique. Elle porte sur la promulgation et l'interprétation de lois et leurs dispositions réglementaires ainsi que sur l'administration de programmes correspondants, les activités législatives, fiscales, la*

défense nationale, l'ordre public et la sécurité, les services d'immigration, les affaires étrangères et l'administration de programmes gouvernementaux. Cette section comprend en outre les activités de sécurité sociale obligatoire. Le statut juridique ou institutionnel n'est pas plus, en lui-même, le facteur déterminant du classement d'une activité dans cette section que la nature de l'activité mentionnée au paragraphe précédent. Cela revient à dire que les activités rangées ailleurs dans la CITI ne rentrent pas dans la présente section O même si elles sont exécutées par des administrations publiques. Par exemple, l'administration des services scolaires (c'est-à-dire les réglementations, les contrôles, les programmes d'enseignement, etc.) entre dans la présente section, mais pas l'enseignement en lui-même (voir section P), et une prison ou un hôpital militaire sont classés dans la santé (voir section Q). De même, certaines activités décrites dans la présente section peuvent être menées par des unités non gouvernementales. »

Sous-traitance et dépenses en nature

L'emploi public et les rémunérations allouées à ces emplois ne restituent que partiellement les moyens humains mobilisés au service des administrations publiques. Une acception plus large, même si elle demeure approximative, doit tenir compte du fait qu'il existe des dépenses indirectes de personnel engagées à travers diverses formes d'externalisation, notamment :

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

La somme des dépenses de fonctionnement et des transferts sociaux en nature est désignée sous la terminologie « dépenses directes et indirectes de fonctionnement ».

L'emploi public par fonction

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

- La première voie consiste à **centrer l'observation sur les rémunérations versées par les administrations**, lesquelles sont désagrégées par grande fonction.
- La seconde voie consiste à **utiliser l'information contenue dans les rémunérations pour en inférer la structure des emplois par pays**. Il faut supposer ici que la structure des rémunérations diffère peu de celle des emplois. L'emploi agrégé des administrations publiques étant connu, l'emploi d'une fonction spécifique sera exprimé comme le produit entre l'emploi total dans les APU et le pourcentage 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 (surpondérant 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.

Chapitre 2 – Éducation

Sauf précision, les niveaux de formation considérés sont les niveaux ED0 – ED8 de la classification internationale type de l'éducation (CITE 2011 ou *ISCED 2011*), à l'exception des programmes éducatifs de développement de la petite enfance (qui correspondraient en France aux structures d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans).

Niveau	Description
Niveau 0	École maternelle
Niveau 1	Enseignement primaire ou premier cycle de l'éducation de base
Niveau 2	Premier cycle de l'enseignement secondaire ou deuxième cycle de l'éducation de base
Niveau 3	Enseignement secondaire (deuxième cycle)
Niveau 4	Enseignement post-secondaire non supérieur
Niveau 5	Enseignement supérieur de cycle court
Niveau 6	Niveau licence ou équivalent
Niveau 7	Niveau master ou équivalent
Niveau 8	Niveau doctorat ou équivalent

Les sources utilisées sont l'OCDE, notamment *Regards sur l'éducation 2017*⁸ et Eurostat.

Comptabilisation de l'emploi public

L'emploi public dans l'éducation ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, deux principaux indicateurs ont été retenus : l'emploi sur financement public (qui tient compte de l'origine des financements) et l'emploi des administrations publiques dans l'éducation (nomenclature COFOG).

- **Emploi sur financement public** : *[emploi de la branche éducation (enseignants et administratifs publics et privés)] * [% de financement d'origine publique]*.
- **Emploi des administrations publiques dans l'éducation** : utilisation de l'information contenue dans les rémunérations pour en inférer la structure des emplois par pays : l'emploi dans l'éducation est exprimé comme : *[emploi total dans les APU] * [% des rémunérations affectées à l'éducation dans le total des rémunérations des APU]*.

⁸ www.oecd.org/fr/edu/Regards-sur-l-education-19991495.htm.

Chapitre 3 – Santé et action sociale

Il est tout d'abord nécessaire de s'arrêter sur les problèmes de définition, tant les données chiffrées montrent des écarts importants entre les sources disponibles en raison des questions de périmètres. Les données présentées couvrent les personnes qui travaillent dans le secteur de la « santé » mais aussi de l'« action sociale ». Cela recouvre un large éventail d'activités allant des soins assurés par des professionnels de la santé dans des établissements hospitaliers et d'autres structures médicales à des activités d'action sociale peu ou pas médicalisées, en passant par des activités d'hébergement médicosocial à composante sanitaire plus ou moins importante. Ainsi, le secteur de l'« action sociale » comprend l'hébergement médicosocial 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. Ces données couvrent les professionnels fournissant des services directs aux personnes ainsi que les personnels administratifs et auxiliaires. La majorité des travailleurs dans le secteur de la santé sont des professionnels de santé fournissant des services directs aux patients.

Le graphique « Dépenses des APU pour la fonction santé en % du PIB depuis 15 ans (2002-2017) » page 40 a été fait à partir des comptes nationaux, plus particulièrement des dépenses des administrations publiques par fonction, selon la classification COFOG. Le troisième graphique page 40 « Dépenses publiques et privées de santé et action sociale en % du PIB (2017) » est lui fait à partir de la base de données « Dépenses de santé et financement ». Il s'agit du rapport entre les « dépenses courantes de santé (toutes les fonctions) » (décomposé entre « régimes publics/obligatoires » et « régimes facultatifs/paiement direct des ménages ») et le chiffre du PIB issu des comptes nationaux. Les données issues de la base « Dépenses de santé et financement » ont été construites à partir d'un système de comptes différents du système des comptes nationaux, le système des comptes de la santé, développé par l'OCDE, avec sa propre classification, la classification internationale pour les comptes de la santé (ICHA).

Les données sur les dépenses publiques selon l'ICHA sont systématiquement supérieures à celles de la COFOG pour l'Autriche (sauf en 1995), la Finlande (sauf en 2015), l'Italie, le Portugal, la Grèce (sauf en 2012 et 2016). À l'inverse, les données selon l'ICHA sont systématiquement inférieures à celles selon la COFOG pour la France, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas et la Suède. Au niveau des sources de données utilisées pour construire les bases de données, l'ICHA utilise toutes les sources d'information publiques et privées relatives à la santé, alors que la COFOG n'utilise que les sources fournies par les administrations publiques. L'objectif de l'ICHA est de fournir un aperçu de toutes les dépenses en lien avec la santé, là où la COFOG vise à comptabiliser les différentes transactions dans les dépenses de santé financées par les administrations publiques. Sur ce point, pour la COFOG, il peut y avoir des points de divergence entre les pays sur la manière de comptabiliser les dépenses et de les ventiler entre les fonctions, notamment entre les fonctions santé et de protection

sociale (voir *infra*). Il y a également des différences dans la construction des classifications et dans les niveaux de désagrégation des données. Les principales différences entre ces deux classifications portent sur « les biens non durables pharmaceutiques et autres », « les appareils thérapeutiques et autres biens médicaux », et diverses fonctions en lien avec la médecine alternative.

Il existe également des écarts entre pays en termes de méthodologie pour établir les comptes dans la base COFOG. Ainsi, aux Pays-Bas, en Finlande et en France, il existe des spécificités quant à la ventilation des données entre les fonctions Santé et Protection sociale. En Suède, l'allocation des données est faite uniquement sur la base de la fonction principale de la dépense et ne prend pas en compte les ventilations des fonctions auxiliaires. Au Royaume-Uni, la méthodologie employée ne correspond pas à la COFOG. En Autriche, une réforme de la santé a été réalisée au début des années 2000, qui s'est traduite par une baisse significative des dépenses des administrations publiques dans la santé, au profit d'une hausse des subventions et d'autres transferts financiers vers le secteur de la santé. Au Portugal, le statut de plusieurs hôpitaux a été changé (d'institution publique vers entreprise à responsabilité limitée), ce qui a eu un impact sur la manière de définir la fonction santé dans la COFOG pour ce pays.

Le nombre de **médecins** en exercice (généralistes et spécialistes) est défini comme le nombre de médecins dispensant directement des soins aux patients. Beaucoup de pays incluent les internes et résidents (médecins en formation). Le nombre de médecins correspond à un dénombrement des personnes. Les données pour l'Irlande reposent sur des estimations. Les données du Danemark et de la Finlande couvrent tous les médecins en activité (d'où une surestimation). L'Espagne jusqu'en 2010 inclut les dentistes dans le nombre de médecins (d'où aussi une légère surestimation). La Belgique et le Luxembourg ont fixé un seuil minimum d'activité pour qu'un médecin soit considéré comme étant en exercice (d'où une sous-estimation).

Le **personnel infirmier** en exercice comprend les infirmiers employés et les infirmiers libéraux. Dans la plupart des pays, les données couvrent les infirmiers qualifiés (qui ont un niveau d'éducation supérieur et assument des tâches de plus haut niveau), et les infirmiers auxiliaires qualifiés (qui ont un niveau d'éducation moindre mais qui sont néanmoins reconnus et enregistrés comme infirmiers). Les sages-femmes, les aides-soignants non reconnus comme infirmiers et les infirmiers travaillant dans l'administration ou la recherche sont normalement exclus. Toutefois, la moitié environ des pays de l'OCDE englobent les sages-femmes du fait qu'elles sont considérées comme des infirmières spécialisées comme l'Espagne et l'Irlande, et un certain nombre de pays comptent aussi les infirmières travaillant dans l'administration ou la recherche sans exercer auprès des patients (d'où une surestimation). L'Autriche et la Grèce ne prennent en compte que les infirmiers travaillant dans les hôpitaux (d'où une sous-estimation).

Dans les pays ayant une approche médicalisée à l'égard de la grossesse, les obstétriciens fournissent la majorité des soins. Quand l'approche est moins médicalisée, les sages-femmes sont le principal intervenant, souvent en collaboration

avec d'autres professionnels de santé comme les généralistes, bien qu'on puisse faire appel aux obstétriciens en cas de complications.

Le nombre de **dentistes** inclut les dentistes salariés et les dentistes libéraux. Dans la plupart des pays, les données ne couvrent que les dentistes qui dispensent des services directs à leurs clients/patients. Ce n'est toutefois pas le cas du Canada et de l'Espagne, où les données concernent tous les dentistes autorisés à exercer, y compris certains qui peuvent ne pas exercer.

Le nombre des **pharmaciens** en exercice correspond aux pharmaciens qui sont autorisés à exercer et qui fournissent des services directs aux clients ou patients. Ils peuvent être salariés ou libéraux et travailler dans des pharmacies de ville, des hôpitaux ou d'autres structures. Les aides-pharmaciens et autres employés de pharmacie sont normalement exclus. Les données des Pays-Bas excluent les pharmaciens qui travaillent dans les hôpitaux/cliniques (d'où une légère sous-estimation). Les données du Luxembourg excluent les pharmaciens rémunérés par les hôpitaux, mais incluent les employés de pharmacie et les pharmaciens travaillant dans l'administration.

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

Les **dépenses courantes** de santé effectuées par les administrations publiques recouvrent les consommations de soins et de biens médicaux, les soins aux personnes âgées en établissement, les indemnités journalières, les subventions reçues par le système de santé, les dépenses de prévention, de recherche et de formation médicale, et les coûts de gestion de la santé.

En revanche, les **dépenses publiques** de santé recouvrent les dépenses courantes (y compris la formation brute de capital fixe) en retirant les indemnités journalières, une partie des dépenses de prévention, les dépenses en faveur du système de soins (recherche et formation médicales) et en ajoutant les dépenses liées au handicap et à la dépendance.

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

Hétérogénéité des données concernant l'emploi dans la santé et l'action sociale (2016*)

	Autriche	Belgique (2)	Canada (1)	Danemark	Finlande (2)	France	Allemagne (3)	Grèce (3)	Irlande	Italie	Japon	Luxembourg	Pays-Bas	Norvège	Portugal	Espagne	Suède	Royaume-Uni	États-Unis
Emploi total dans la santé et l'action sociale																			
Eurostat (EFT)	435	653		490	403	3868	5106	214	273	1831		28	1293	539	424	1511	745	4131	
OCDE (STAN)	448	581	1863	506	386	3912 (3)	5545	216	245	1892	8223	43	1379	576	377	1358	835	3881	20037
OCDE (Base Santé)	451	581	1857	506	386	3900	5551	216	249	1897	8214 (3)	43	1373	576	379	1360	846	3883	20589
Personnel de soins de santé (OCDE Base Santé)																			
a) Médecins	45	33	86	23	18	209	338	nd	14	240	308	2	60	24	nd	178	41	183	836
b) Infirmiers	59	119	335	57	78	681	1033	35	55	338	1440	7	182	92	67	256	108	517	3756
c) Sages-femmes	2	7	1	2	2	23	23	3	nd	17	32	0	4	3	3	nd	7	31	nd
d) Dentistes	5	8	22	4	4	43	70	nd	nd	49	102	1	9	5	nd	nd	8	35	197
e) Pharmaciens	6	14	35	3	6	70	53	11	nd	71	230	0	4	4	9	56	8	57	306
Total personnel de soins de santé (a à e) :																			
en milliers	117	181	479	89	108	1027	1517			713	2111	10	258	127			172	822	
en % de l'emploi total dans la santé et l'action sociale pour 1 000 habitants	26%	31%	26%	18%	28%	26%	27%			38%	26%	22%	19%	22%			20%	21%	
pour 1 000 habitants	13	16	14	16	20	15	19			12	17	17	15	24			17	13	
Personnel de soins de santé exerçant leur profession (Eurostat)																			
a) Médecins	45	33		23	18	209	338	nd	14	240		2	60	24	nd	178	41	183	
b) Infirmiers	59	119		57	78	681 (**)	1033	35	55 (**)	338		7	182	92	67 (**)	256	108	517	
c) Sages-femmes	2	7		2	2	23	23	3	nd	17		0	4	3	3 (**)	nd	7	31	
d) Dentistes	5	8		4	4	43	70	nd	nd	49		1	9	5	nd	nd	8	35	
e) Pharmaciens	6	14		3	6	70	53	11 (**)	nd	70		0	4	4	9	56	8	57	
f) Aides soignants	11	104 (**)		94	108	1044 (**)	371	6	24	622		4	198	89	30	436	nd	1039	
Total personnel de soins de santé (a à f) :																			
en milliers	128	284		183	215	2070	1888			1334		13	456	215				1861	
en % de l'emploi total dans la santé et l'action sociale pour 1 000 habitants	29%	44%		37%	53%	54%	37%			73%		48%	35%	40%				45%	
pour 1 000 habitants	15	25		32	39	31	23			22		23	27	41				28	
Personnel hospitalier (OCDE Base Santé)																			
Emploi total en hôpital (en milliers)	116	206	603	118	97	1306	1315	95	61	627	nd	nd	256	114	127	555	nd	1328	6500

(*) : ou année la plus proche

(1) : 2013

(2) : 2014

(3) : 2015

(**) : personnel de soins de santé professionnellement actif

Nomenclatures utilisées

Lorsqu'on considère l'emploi total (public et privé), la nomenclature est CITI (NACE au niveau européen). Dans ce cas, la branche considérée est bien « santé et action sociale ».

Pour les dépenses publiques et l'estimation de l'emploi des administrations publiques, la nomenclature utilisée est la COFOG (voir méthodologie chapitre 1). Dans ce cas, le secteur considéré est celui de la santé (mais pas de l'action sociale).

Comptabilisation de l'emploi public

L'emploi public dans la santé ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, deux principaux indicateurs ont été retenus : l'emploi sur financement public (qui tient compte de l'origine des financements en combinant l'information contenue dans les données sur le partage entre financement public et financement privé du secteur de la santé et de l'action sociale) et l'emploi des administrations publiques dans la santé (nomenclature COFOG).

- **Emploi sur financement public** : *[emploi de la branche santé et action sociale] * [% de financement d'origine publique]*. Cet indicateur tient compte à la fois des rémunérations publiques versées dans la santé et l'action sociale mais également des consommations intermédiaires. L'objectif est de tenir compte des circuits différents de financement et des organisations de système de santé propres à chaque pays. Cet indicateur permet de mesurer les emplois financés par le secteur public et non seulement les emplois publics rémunérés. On considère ainsi que si 70 % de la fonction Santé sont financés sur fonds publics, alors 70 % de l'emploi dans la santé sont financés par les administrations publiques.
- **Emploi des administrations publiques dans la santé** : utilisation de l'information contenue dans les rémunérations pour en inférer la structure des emplois par pays : l'emploi dans la santé est exprimé comme : *[emploi total dans les APU] * [% des rémunérations affectées à la santé dans le total des rémunérations des APU]*.

Chapitre 4 – Protection sociale

L'emploi public dans la protection sociale ne s'obtient pas directement. Pour l'évaluer, l'indicateur retenu est l'emploi des administrations publiques dans la protection sociale (nomenclature COFOG). Cet indicateur est calculé à partir du poids des rémunérations publiques versées par les APU dans le cadre de la fonction « protection sociale » données par la nomenclature COFOG dans l'ensemble des rémunérations publiques versées par les APU, que nous avons ensuite rapporté à l'emploi dans les APU. L'emploi dans les APU dans la protection sociale est alors défini par le calcul suivant : *[% des rémunérations dans la fonction « protection sociale »] x [emploi total APU]*.

Les statistiques de la protection sociale par branche sont données par Eurostat. Par conséquent, les États-Unis, le Canada et le Japon ne sont pas pris en compte dans le classement, faute de données. Par ailleurs, la rubrique « Autres » comprend la survie, l'exclusion sociale ainsi que toutes les autres prestations sociales non classées ailleurs. Les données concernant l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique ou encore le Portugal sont à interpréter avec précaution étant donné l'importance de la rubrique « Autres » qui ne permet pas d'identifier clairement l'affectation par branche des emplois publics.



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

Contact presse

Matthias Le Fur 01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



FRANCE STRATÉGIE

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.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00