



Colloque International

## ÉTAT ET REGULATION SOCIALE

COMMENT PENSER LA COHERENCE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ?

11, 12 et 13 septembre 2006  
Institut National d'Histoire de l'Art  
2 rue Vivienne - 75002 Paris

### Emploi dans la fonction publique et fonctions « d'intérêt public »

Que nous apprennent les comparaisons internationales ?

Florence AUDIER

Maya BACACHE-BEAUVALLET

INSTITUT CDC  
POUR LA RECHERCHE



# Emploi dans la fonction publique et fonctions « d'intérêt public ». Que nous apprennent les comparaisons internationales ?

Florence AUDIER<sup>1</sup> Chercheur au CES - Matisse et

Maya BACACHE-BEAUVALLET<sup>2</sup> Directeur de recherche à l'EDHEC, chercheur associé au CES-Matisse

**RÉSUMÉ :** Nous distinguons la notion de statut « emploi public » telle qu'elle est construite dans les données de l'OCDE et celle de « fonction d'intérêt public » regroupant les fonctions régaliennes, d'éducation et de santé, que les agents occupés aient ou non un statut public. Nous étudions la réalité contrastée de la convergence de l'emploi public à travers ces deux données.

**ABSTRACT:** Is there any convergence between OECD countries concerning public employment? To address this issue we lack appropriate data. Hence we distinguish between public employment (as defined by OCDE data, mainly employees paid by public resources) and functions of public interest, that is administration, education and health, whereas employees are public or not.

## INTRODUCTION

Etudier la convergence entre les pays de l'OCDE quant à la place et au rôle de l'Etat comporte des enjeux pour la théorie économiques. Pour simplifier, deux corpus théoriques s'affrontent. La première approche, que l'on peut désigner comme *économique* conçoit l'Etat comme soit une réponse subsidiaire aux défaillances du marché (dans une approche de tradition smithienne) soit comme une réponse à une demande sociale particulière (dans une approche de type loi de Wagner). Dans les deux cas le rôle de l'Etat est avant tout un rôle économique, déterminé donc par la structure de production et de consommation d'une économie. Dans les différents pays de l'OCDE, on s'attend alors selon cette approche à observer une similitude dans la taille de l'Etat et plus particulièrement dans le volume de l'emploi public. A l'inverse, dans une approche que l'on peut qualifier de *politique*, l'Etat est un organe issu d'un choix politique. Dans cette deuxième approche, deux conceptions là encore se distinguent, celle de l'Etat comme planificateur bienveillant maximisant une fonction de bien-être social (à la Samuelson) et celle de l'Etat comme objet du jeu des groupes de pression et du marché politique. Dans cette approche politique, il n'y aucune raison d'observer une convergence de la taille des Etats et de l'emploi public, chaque Etat résultant de choix politique qui lui sont propres. Observer la convergence de l'emploi public entre les pays de l'OCDE peut donc nous aider à trancher entre ces deux approches : la convergence validerait la première et la divergence la deuxième. Néanmoins on peut opposer qu'une convergence pourrait aussi conforter l'approche politique pour peu que les pays de l'OCDE convergent en termes de choix politique. Pour affiner cette possibilité nous étudions alors le sous-groupe des pays adhérant à l'euro. Une convergence au sein de ce groupe résulterait alors soit d'un rôle économique de l'Etat soit d'une volonté politique commune.

Comment tenter de faire des comparaisons internationales portant sur l'ampleur de l'Etat social et sur les grandes tendances à l'œuvre : stabilisation, développement, mutation, régression ? Bien souvent on se réfère à l'ampleur et à la nature du service public, voire de la fonction publique. Pourtant cette approche ne renvoie pas aux mêmes activités selon les différents pays. Pire, le sens même de la notion de service public est souvent différent, car il recouvre non seulement des limites éminemment variables dans l'espace, le temps, l'histoire sociale et industrielle des pays, mais aussi des modes et des critères de mises en œuvres extrêmement contrastés.

Les comparaisons sur le développement de la fonction publique et les us et coutumes afférents sont d'autant plus complexes qu'il s'agit d'un domaine qui figure explicitement hors des convergences de

---

<sup>1</sup> florence.audier@univ-paris1.fr.

<sup>2</sup> maya.beauvallet@edhec.edu.

l'Union européenne et reste de la sphère exclusive des Etats. Pourtant, et cela est bien apparu au moment du référendum sur la constitution, le rôle de l'Etat social et les enjeux autour de la convergence, apparaissent comme une préoccupation majeure.

Ce papier a pour seule ambition d'apporter quelques éléments de réflexion à travers une démarche en trois temps :

1) Tout d'abord il est impératif de bien clarifier les contours de ce que l'on désigne par emploi public. La réalité statistique en ce domaine, plus qu'un autre, est objet de constructions diverses sur lesquelles nous devons revenir.

2) Il s'agit d'examiner la « réalité » de l'emploi public et/ou de l'emploi qui contribue aux fonctions souvent considérées comme au cœur de l'Etat social – à savoir, outre les fonctions dites régaliennes ou traditionnelles, l'éducation et la santé – à travers deux indicateurs, celui du statut public et celui de la fonction exercée. Nous comparons ces deux approches pour appréhender et comparer autant que possible l'évolution de l'emploi public dans les pays de l'OCDE et dans les pays de la zone euro. On se demandera en particulier : dans quelle mesure peut-on parler de convergence de l'emploi public en Europe ?

3) Nous rentrons dans le détail des fonctions assurées par l'Etat social et examinons l'évolution de la prise en charge de ces fonctions, pour revenir ensuite sur les termes de la comparaison.

A l'issue de cette étude, nous mettons en évidence, entre les pays de l'OCDE et même au sein de la zone euro, des évolutions qui sont généralement davantage parallèles que convergentes. Nous nous risquons à proposer une typologie des pays. Celle-ci marque une distinction majeure entre les pays « nordiques » et les autres pays, et met en exergue le fait que ce qui distingue le plus les pays entre eux - quant au développement de l'Etat social - réside dans l'effort consenti en matière de santé/ action sociale. Notre typologie illustre les choix politiques à l'œuvre avec, d'une part, des pays qui ont développé *à la fois* l'emploi public et les fonctions d'intérêt public, et, d'autre part, ceux qui, tout en développant les fonctions d'intérêt public, ont favorisé leur prise en charge par des personnels sous statut « non-public ». Mais les investigations sur les statuts sont trop fragiles pour en tirer des conclusions définitives, car la coïncidence entre fonction publique et statut public (au sens traditionnel *i.e.* se traduisant par un statut de fonctionnaire) semble de plus en plus distendue

## 2. FONCTION PUBLIQUE, EMPLOI PUBLIC, LES CONTOURS DE LA RECHERCHE

### 2.1 De quoi parle-t-on ?

De façon très générale, on peut distinguer deux grands systèmes « polaires » de fonction publique, du moins de façon idéal-typique : la fonction publique de carrière, et la fonction publique d'emploi. Commençons par cette dernière.

- *Le système de l'emploi* rapproche les modes de gestion de l'emploi dans la fonction publique de ceux du privé : l'administration recrute et gère son personnel sans prendre en compte la spécificité que représente son caractère de service public. L'administration, comme n'importe quel employeur, décrit donc l'ensemble de ses emplois, les tâches, les qualifications et les rémunérations, et procède à des recrutements afin de satisfaire à ces exigences : le recrutement des agents de l'administration se fait ainsi dans le but d'occuper un de ces emplois, sans garantie aucune de progression dans la carrière. L'agent qui est recruté est considéré comme étant le plus apte à occuper un emploi particulier, il lui est proposé un contrat de travail, sans garantie de durée. Et, de même qu'il est libre de quitter son emploi, sous réserve de respecter des modalités inscrites dans son contrat, l'administration peut mettre fin à ses fonctions en cas de suppression de son emploi, ou encore parce qu'elle considère que le salarié ne fait plus l'affaire, ou qu'elle n'en a plus besoin. *A contrario*, tant qu'il occupe l'emploi pour lequel il a été recruté, la situation de l'agent ne peut être modifiée, en particulier on ne peut pas lui confier de nouvelles fonctions sans conclure un nouveau contrat.

Ce système de fonction publique d'emploi est dit « ouvert » compte tenu du caractère contractuel et réversible des liens entre l'employeur et le salarié. Il a paradoxalement pour inconvénient, entre autres, d'introduire une forte rigidité dans l'affectation des agents - qui ne peuvent être simplement mutés de postes en fonction des besoins, de leurs aptitudes ou de leurs goûts. Ce système est donc non seulement de nature à constituer un frein à la progression de carrière et à la mobilité des individus,

mais, sur un autre plan, il peut priver l'administration de personnel permanent ayant acquis une familiarité avec les procédures et les responsabilités administratives, après avoir occupé une succession de postes au sein de l'administration. Enfin et surtout, il s'agit d'un système qui met en question la spécificité généralement reconnue aux fonctionnaires qui, loin d'être des salariés comme les autres, sont dépositaires d'une mission de service public, et doivent de ce fait être à l'abri de toute pression pour pouvoir assumer leur fonction en toute indépendance, disponibilité, et équité vis-à-vis des usagers. Ce que souligne, par exemple, le fait que les fonctionnaires ne perçoivent pas un salaire, mais un traitement, et qu'ils ne sont pas soumis au droit du travail « ordinaire ».

Ces éléments expliquent sans doute que le système de l'emploi « pur » ne prévaut pas du tout dans l'Union Européenne, y compris en Grande-Bretagne : parmi les pays de l'OCDE, seuls les Etats-Unis (pour une partie des emplois des Etats), ou encore la Suisse semblent l'avoir adopté. De surcroît les systèmes adoptés selon le niveau (cadres ou employés) ou le type d'employeur (fédéral le cas échéant ou bien central, régional ou communal) peuvent varier du tout au tout, allant jusqu'à ôter toute spécificité au contrat de travail des agents publics, comme cela semble être le cas en Allemagne au niveau local.

Notons au passage que ce système prévalait en France grosso modo pour les « communaux », où le licenciement découlait directement de la suppression de l'emploi par la collectivité locale, système auquel a mis fin le Statut de la Fonction publique Territoriale en 1983.

- Le système de la carrière, auquel se rattache le système français (dans chacune de ses trois composantes : Fonction publique de l'Etat, Fonction publique Territoriale, Fonction publique Hospitalière, toutes trois nées en 1983), et plus largement une bonne partie du système occidental se situe à l'autre pôle.

Il diffère du précédent dans la mesure où les agents sont recrutés dans la fonction publique non pas pour occuper un poste vacant, ou bien une fonction particulière, mais pour y faire « carrière ». Ce système est donc *a priori* particulièrement attractif du fait de la garantie d'emploi qu'il procure, mais aussi notamment pour les personnes qui, en raison de circonstances personnelles ou économiques, n'ont pu poursuivre leurs études aussi loin que souhaité. Par le biais des promotions internes ou des concours internes, ils seront susceptibles - au moins en théorie - d'accéder à des responsabilités et des carrières hors de portée à l'origine, compte tenu de l'insuffisance de leurs diplômes.

Il a pour corollaire le fait que les candidats à un concours national ignorent généralement quelle sera précisément leur affectation, y compris leur premier poste, et que leur recrutement risque d'être assorti d'une obligation de formation professionnelle post-recrutement, sans que celle-ci soit nécessairement choisie.

Dans ce système de la « carrière », les personnes ayant satisfait aux épreuves du concours, et qui sont recrutées, sont intégrées dans une hiérarchie de grades, de corps, ou de cadres d'emplois ; elles ont donc vocation à occuper non pas un emploi, mais divers postes, de niveau variable. A ces divers niveaux d'emplois, qui offrent des possibilités théoriques de promotion tout au long de la carrière, sont associés des niveaux de rémunération, (en France selon la technique des « points d'indice »).

Dès lors, les agents ne sont pas en relation contractuelle avec leur employeur, ils n'ont pas de contrat, mais sont « nommés » par l'autorité administrative dépositaire du pouvoir de nomination, c'est-à-dire l'Etat ou bien chacune des collectivités locales ; leurs droits et obligations sont régis par un statut et des règlements, unilatéralement fixés par l'administration, qui s'imposent à tous de façon systématique et impersonnelle. Les droits et obligations qui s'y rapportent sont dictés par les nécessités du service public, et peuvent évoluer avec le temps.

Remarquons que certaines dérogations permettent néanmoins, en France par exemple, l'application d'un système s'apparentant davantage à celui des emplois pour le recrutement momentané de personnels ayant des prérogatives politiques (comme les emplois à la discrétion du gouvernement), ou encore pour la haute fonction publique territoriale, permettant ainsi aux exécutifs régionaux, départementaux ou encore municipaux de choisir leurs collaborateurs librement.

Selon les pays, ces dérogations au principe général pourtant affiché sont de plus ou moins grande ampleur, soit qu'il s'agisse de fonctions entières qui relèvent d'autres logiques - avec parfois une délégation de service public - soit surtout de « niveaux » : niveaux de l'autorité politique qui décide

des recrutements et dispose de budgets afférents, ou encore de niveaux de responsabilité des personnels sensés incarner la responsabilité de l'Etat.

Dire qu'on se situe dans le cadre d'une fonction publique de carrière et non pas d'une fonction publique d'emploi signifie qu'il n'y a pas nécessairement coïncidence entre la fonction confiée à un agent, et son grade : c'est ce qui est communément évoqué par l'expression « dissociation grade-fonction ». Le grade est personnellement attribué au fonctionnaire et lui confère des droits, tandis que l'emploi se réfère au service à remplir. La carrière des fonctionnaires se déroule alors par franchissement de grades et de corps, selon des procédures « au choix », ou bien par concours internes. Là encore, selon les pays, des entorses plus ou moins larges à ces principes peuvent s'être développées au cours du temps.

De tout cela il résulte très concrètement que le système de recrutements correspondant au système de la « carrière » ne tend donc pas, en principe, à sélectionner des spécialistes destinés à occuper un emploi particulier au sein de l'administration, correspondant strictement à leur qualification, mais au contraire à rechercher des généralistes ou en tous cas des spécialistes capables d'évolution, et aptes à « faire carrière » en occupant une succession de postes et de fonctions différents. D'où des modalités de recrutement obéissant à des règles très précises, le plus souvent des concours, qui peuvent évidemment se dérouler selon des modalités variables (épreuves, titres & travaux, auditions...).

## 2.2 La « réalité statistique »

Les frontières de l'emploi public peuvent être déterminées de nombreuses manières. Une première manière est de raisonner en termes de *statuts*. Mais, on vient de le montrer, cela revient à exclure l'ensemble ou du moins une part de la fonction publique d'emplois et non de carrière. Un deuxième critère est de repérer la qualité publique ou privée de l'employeur. Mais là encore la réalité statistique est floue car certains salariés payés par des fonds publics ont un employeur privé et, inversement, l'employeur public peut engager des employés sur des emplois de type privé (contractuels par exemple). Et puis se pose un problème particulier pour les « entreprises publiques » qui sont des entreprises comme les autres et dont les salariés relèvent du droit commun. Un dernier critère paraît plus simple : celui du caractère public ou privé du payeur. Ce n'est pourtant pas si simple car ce dernier critère exclurait, par exemple, les salariés du National Health Service britannique, dont l'employeur a changé de statut. La complexité est aggravée par le fait qu'on peut repérer différents types d'emplois publics : les emplois financés par des fonds publics et fournis par l'Etat, les emplois financés par des fonds publics mais fournis par des entités privées (c'est souvent le cas dans la santé ou l'éducation), les salariés d'entreprises publiques, et employés privés mais bénéficiant d'une protection particulière (sous-traitants par exemple de l'Etat). Le tout est rendu encore plus complexe par les différents niveaux de décision publique et les instances régionales, locales et nationales qui peuvent ou non être comptabilisées dans le total de l'emploi public.

Pour rajouter à la complexité, on doit encore noter que le statut public ou privé de certaines activités s'est profondément modifié au cours du temps, en s'accompagnant ou non d'une transformation du statut des personnels, transformation intervenant parfois pour tous ceux qui contribuent à la fonction, d'autres fois pour seulement les nouvelles embauches...

Cette complexité dans la définition de l'emploi public se double d'une diversité et parfois d'une incompatibilité des sources statistiques :

- De façon très générale, les sources « employeurs » et les sources « salariés » ne coïncident souvent pas, et la perception qu'ont les « ménages » de leur relation avec la fonction publique est souvent majorée. Cela peut s'observer en France où les salariés des grandes entreprises publiques se déclarent parfois « salariés de l'Etat » à l'enquête Emploi. Autre exemple : en Grande Bretagne également, la représentation qu'ont les ménages du statut public de leur emploi est surdimensionnée puisqu'ils attribuent à la fonction publique (*public sector*) un million d'emplois de plus que les sources administratives. Et les ambiguïtés sont d'autant plus fortes que dans nombre de pays, les salariés de l'Etat n'ont pas tous, et de loin, un statut de « fonctionnaire ». On sait ainsi que les allemands qui travaillent pour l'Etat fédéral et ceux qui travaillent pour les Länder ou pour les communes n'ont pas le même statut selon qu'ils sont cadres supérieurs, cadres moyens ou de simples employés, ces derniers étant alignés sur le privé.

- Eurostat, dans son enquête phare « Labor Force Survey » - qui est l'équivalent de l'enquête Emploi française au niveau de tous les pays de l'Union Européenne, et qui procède par harmonisation des différentes enquêtes nationales spécifiques auprès des ménages - ne retient pas davantage le critère « emploi dans la fonction publique » que le critère « employeur public ». Autrement dit, aucune indication dans cette base de données ne permet de distinguer la fonction publique en tant que telle, ce critère n'ayant visiblement pas été considéré comme pertinent voire comme tout simplement « renseignable » par l'ensemble des pays de l'Union .

- L'OCDE, qui manifeste un certain intérêt pour le sujet, a construit trois bases de données fournissant des informations sur l'emploi public : les comptes nationaux, la base analytique (ADB) et la base PSPE. La base des comptes nationaux comprend les ministères, agences et services du gouvernement central et local, les services de sécurité sociale et les associations (*non profit*) qui sont financées ou contrôlés par le gouvernement. La deuxième base a théoriquement la même définition mais des différences substantielles apparaissent, car les sources d'origine ne sont pas les mêmes. Cette deuxième base ADB a de nombreux défauts dans la collecte des données, nous ne l'utilisons donc pas. Enfin la troisième base, PSPE, aurait de nombreux avantages si seulement elle était complète.

En effet, en 1993 le PUMA/OCDE a construit une base de données dite PSPE (Public Sector Pay and Employment) qui se voulait nouvelle, pour capter la réalité de l'emploi public dans les pays de l'OCDE. Cette base a été mise à jour jusqu'en 1999 mais, au vu des failles apparues, une nouvelle enquête auprès des pays de l'OCDE est en cours (pour l'année 2006) afin de remettre totalement à plat la construction des indicateurs de l'emploi public. Les données disponibles vont donc, au mieux, de 1993 à 1999 et souvent se réduisent à 3 ou 4 années. La variable emploi public retenue est fondée non sur la base des secteurs d'activité mais sur la source de financement publique ou non de ces emplois. L'emploi public est « le nombre de salariés dans le secteur public, *i.e.* les fonctionnaires salariés sous contrat et salariés à durée déterminée, en équivalent temps plein ». Les entreprises publiques sont exclues. Pour la France, par exemple, cette base a pour source la loi de Finance et les comptes nationaux. Un rapport sur les données de cette base en date de février 2006 signale : « il n'existe pas de données de comparaisons internationale sur l'emploi public qui donnent aux praticiens des informations bonnes et comparables sur la taille et le poids de l'emploi dans le domaine public entre les pays membres de l'OCDE ».

Ainsi, pour la France encore, selon la première base, il existait en 1990 5.6 millions de fonctionnaires ; par contre, selon la base ADB, ils étaient 5.1 millions, et seulement 4.5 selon la base PSPE. Cet « ordre » des 3 bases en termes de taille de la fonction publique n'est, de plus, pas le même suivant les pays.

Devant ces difficultés à construire des outils de comparaisons fiables, l'OCDE vient de lancer une vaste enquête auprès de ses membres pour rassembler des données homogènes à partir d'une approche différente. Il s'agit en effet selon la présentation de cette enquête de « réaliser une classification cohérente et acceptable [qui] nécessite une nouvelle définition du domaine public – comprenant à la fois des caractéristiques organisationnelles/institutionnelles et les méthodes et sources de financement de ces organisations. Le plus important est que la classification se doit d'être cohérente avec le SCN ». Cette enquête, qui est en cours de collecte auprès des instituts statistiques nationaux, recueille des informations relatives d'une part à l'emploi, d'autre part aux rémunérations et aux coûts salariaux. Gageons que les recherches dans les prochaines années devraient, grâce à cette nouvelle base, être plus aisées.

Dans la suite de ce texte, nous retenons sous le terme « emploi public » la définition de la base des comptes nationaux en raison principalement de sa plus grande fiabilité par rapport à la base ADB, et de sa meilleure extension dans le temps, par rapport à la base PSPE.

C'est bien parce que cette définition ne recouvre pas toute la réalité de l'emploi public que nous compétons cette analyse par la description des fonctions exercées<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Dans la base *Labour Force Statistics*, nous reprenons la nomenclature la plus détaillée : ISIC3

### 3. CONVERGENCE DE L'EMPLOI PUBLIC ? ENTRE STATUT ET FONCTIONS

#### 3.1. Généralités

Nous retenons deux manières de définir les contours de l'emploi public. Nous reprenons l'emploi public tel qu'il est défini par le statut dans les données de l'OCDE (voir supra) et tentons aussi de le saisir non seulement en termes de statut mais aussi en termes de fonctions assurées. Nous nous appuyons ainsi sur deux bases de données de l'OCDE, la base *Labour* qui ventile les emplois exercés par grandes fonctions et la base des *comptes nationaux* qui permet, comme on l'a dit, de repérer les emplois de statut public.

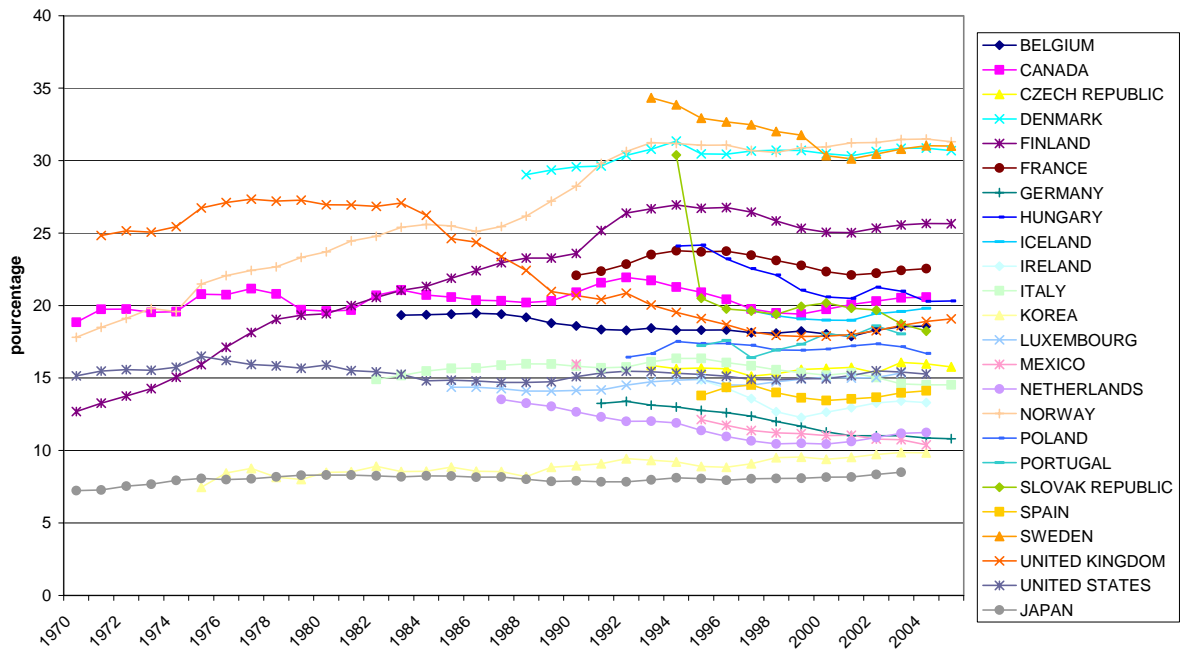
Notons que la base *Labour* fournit des données à partir de 1985, tandis que les données des comptes nationaux sont plus anciennes, à partir de 1970. Mais toutes les années ne sont pas renseignées pour tous les pays, ce qui oblige à une grande prudence dans les analyses de long terme.

Nous construisons ainsi deux indicateurs. Le premier et le plus immédiat est le ratio emploi public sur emploi total. C'est donc un indicateur du statut public ou non de l'emploi. Le deuxième regroupe trois fonctions de la base de données *Labour* qui sont : l'administration ainsi que les fonctions régaliennes de l'Etat (nommées ici « administration »), l'éducation, et la santé/action sociale. L'indicateur retenu est le ratio du nombre d'emplois relevant de ces trois fonctions sur le nombre total d'emplois. C'est un indicateur de fonctions, que nous nommerons *fonctions d'intérêt public*.

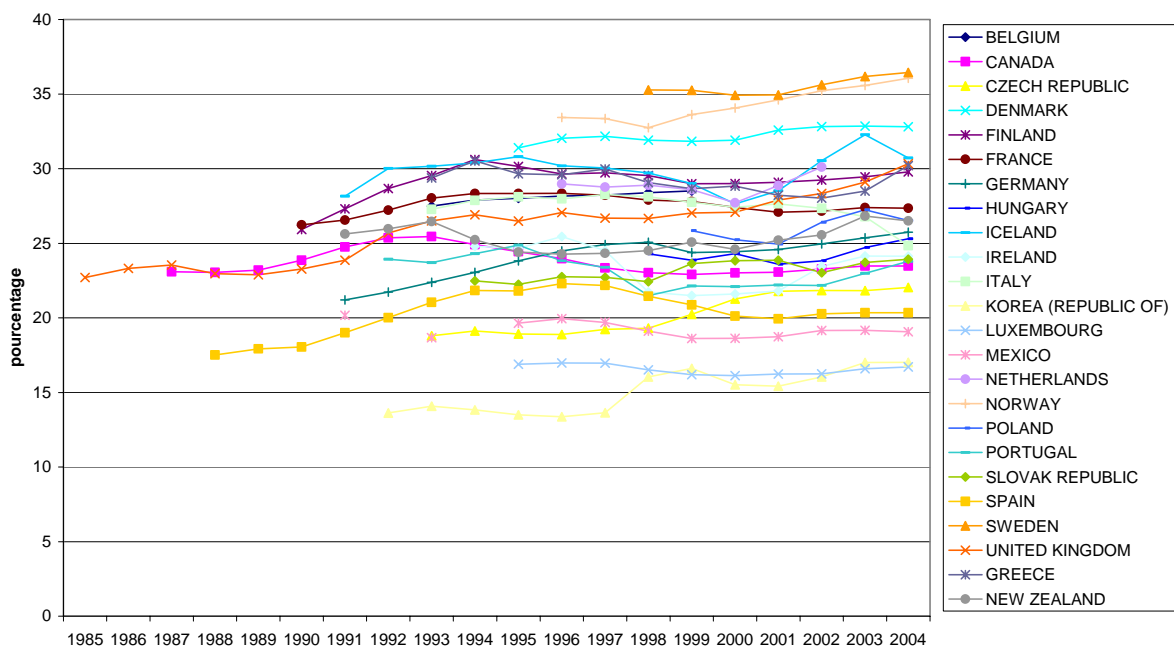
De façon générale, les écarts entre les pays sont moindres en termes de fonctions qu'en termes de statut. Dans leur ensemble, les pays de l'OCDE consacrent aux fonctions d'intérêt public une part de leurs emplois comprise entre 15% et 35% (soit 20 points d'écart) alors que la part des emplois publics dans l'emploi total varie entre 7% et 35% (soit 28 points d'écart). Ainsi, des choix contrastés en termes « d'économie politique » peuvent être à l'origine de ces différences lorsqu'il s'agit des statuts ; il n'empêche que la réalité économique rend compte de cette relative ressemblance en termes de fonctions. Certes, il n'est pas question ici d'examiner si ces fonctions sont remplies avec plus ou moins d'efficacité ou de justice sociale : on constate simplement que, selon les pays, ces fonctions, qui sont bien présentes, sont prises en charge tantôt principalement par le service public, tantôt en laissant une plus grande part au privé ou au « tiers secteur ».

La comparaison entre les deux types d'indicateurs montre que, dans la durée, l'évolution de la part des fonctions d'intérêt public dans l'ensemble des fonctions est relativement lisse, sans cycle, et orientée à la hausse. A l'inverse, le profil des statuts, qui relève davantage de choix politiques, est en moyenne plus heurté, exhibant un cycle, orienté à la baisse dans les années quatre-vingt-dix puis reprenant sa croissance au début du siècle.

Part de l'emploi public dans l'emploi total



Part des fonctions d'intérêt public dans l'emploi total



Source OCDE

### 3.2. Une typologie des évolutions

#### 3.2.1. Les pays du nord de l'Europe

Ces données permettent de construire une première typologie des pays de l'OCDE. On peut distinguer un premier groupe, formé des principaux pays du nord de l'Europe : Danemark, Suède, Norvège, et Finlande. Dans ces pays la part des salariés dans les fonctions d'intérêt public est la plus



élevée des pays de l'OCDE : elle varie entre 30% et 37%. Globalement ce ratio est stable sur la période, exhibant une nette tendance à la hausse et des évolutions parallèles dans les pays concernés.

En revanche, l'indicateur du statut (représenté par la part de l'emploi public) nous conduit à décrire une réalité sensiblement différente. En effet, si l'emploi public y est aussi le plus élevé parmi les pays de l'OCDE et représente 30% de l'emploi total, on observe néanmoins une nette convergence au sein de ce groupe des pays du nord. Ce dernier indicateur augmente ainsi en Norvège, Finlande, et au Danemark dans les années quatre-vingts. Ces pays convergent alors vers le « modèle suédois ». Par la suite, inversement, dans les années quatre-vingt-dix, la part de l'emploi public dans l'emploi total diminue en Suède pour s'aligner sur le niveau norvégien.

La situation au sein de ce groupe est en net contraste avec celle qui prévaut dans d'autres pays tels que l'Islande, les Pays-Bas, l'Allemagne, ou la Grande Bretagne (de fin de période), qui ont fait un choix sensiblement différent : si la part des emplois consacrés aux fonctions d'intérêt public y est en effet comparable à celle des pays du nord, en revanche, la part de l'emploi public y est sensiblement plus faible (20% pour l'Islande, 12% pour les Pays-Bas et 18% pour la Grande-Bretagne). Ainsi, alors que les fonctions d'éducation, de santé, et d'administration publique sont largement assurées dans ces pays, en revanche elles le sont nettement plus souvent par des salariés de statut privé et non public, témoignant ainsi de choix politiques différents. Pour autant, cela ne veut pas dire que ces fonctions assumées par des personnels sous statut privé soient totalement ou même partiellement prises en charge par le secteur marchand : dans certains cas, il peut s'agir d'une dissociation entre les statuts des personnels et le statut de l'employeur. Mais cela renvoie à d'autres investigations qui sont pour le moment trop lacunaires

### 3.2.2. Les pays « pauvres » en fonctions d'intérêt public

Dans ce groupe on repère – parmi les pays de l'OCDE pour lesquels on possède des données - le Japon, la Corée et le Mexique. La part des emplois qui contribuent aux fonctions d'intérêt publique y est la plus faible des pays de l'OCDE, de l'ordre de 15 à 20% seulement. Là encore, ce taux est relativement stable sur la période. En termes de statut, la part des emplois publics dans l'ensemble des emplois est également la plus basse, entre 7% et 10%. Dans ces pays les fonctions d'intérêt public sont donc faiblement assurées et, lorsqu'elles le sont, c'est le plus souvent hors du service public.

Notons le cas très spécifique du Luxembourg qui connaît à la fois le taux le plus faible en termes de fonctions d'intérêt public et un taux moyen en termes de statut. Les fonctions assurées par les « fonctionnaires » y sont essentiellement en effet des emplois administratifs exercés par des employés publics, comme il sera indiqué infra.

### 3.2.3. Les pays d'Europe continentale

L'ensemble de ces pays connaît une tendance régulière à la hausse des emplois consacrés aux fonctions d'intérêt public. La part des salariés exerçant dans ces fonctions y est, de plus, relativement élevée : elle varie entre 22 et 28 % de l'emploi salarié. Notons en particulier la croissance des fonctions d'intérêt public en Allemagne, en Hongrie et en République Tchèque, et, à l'opposé de ce mouvement d'expansion, leur diminution en Italie, en Espagne.

La France a une position particulièrement « moyenne » au sein de ce groupe. La part des fonctions d'intérêt public n'y est pas parmi les plus élevées puisqu'elle vient après le groupe des pays du nord, et derrière l'Islande, les Pays-Bas et même la Grande-Bretagne. En revanche, c'est la variable de statut qui attire l'attention, le France se situant en tête de ce groupe, après les pays du nord. Le profil de l'indicateur de statut est globalement orienté de la même manière en France que dans les autres pays : la part de l'emploi public diminue à partir de 1994 puis reprend, comme pratiquement partout, à partir de 2001. Cependant ces évolutions y sont faibles, en comparaison de certains autres pays. En conséquence, alors que la part de l'emploi public dans l'emploi total était plus élevée en Grande Bretagne qu'en France en début de période, La France est en tête de ce groupe, derrière donc le groupe des pays du nord, en 2004.

L'Allemagne présente une situation très contrastée. Alors que le taux d'emploi dans les fonctions d'intérêt public se situe dans la moyenne du groupe, proche du taux français, la part de l'emploi public rapproche l'Allemagne des pays « pauvres » puisque cette part diminue jusqu'à s'approcher de celle

du Mexique. Là encore, la dissociation croissante entre le statut des personnels et celui des institutions serait à l'origine de ce décrochage.

Le cas le plus intéressant est bien celui de la Grande Bretagne qui, sur moyenne période, et en dépit d'inflexions importantes, a réduit l'emploi public tout en augmentant les fonctions d'intérêt public, de sorte qu'elle rejoint le groupe des pays du nord en termes de niveau de développement des fonctions d'intérêt public, mais le groupe des pays du sud en termes de statut.

A noter que le Canada et les Etats-Unis ne se distinguent pas de ce modèle « européen » en termes de niveau, même si les Etats-Unis se singularisent, en revanche, par la stabilité de la part des emplois publics dans la population totale.

### **3.3. L'influence de la zone euro ?**

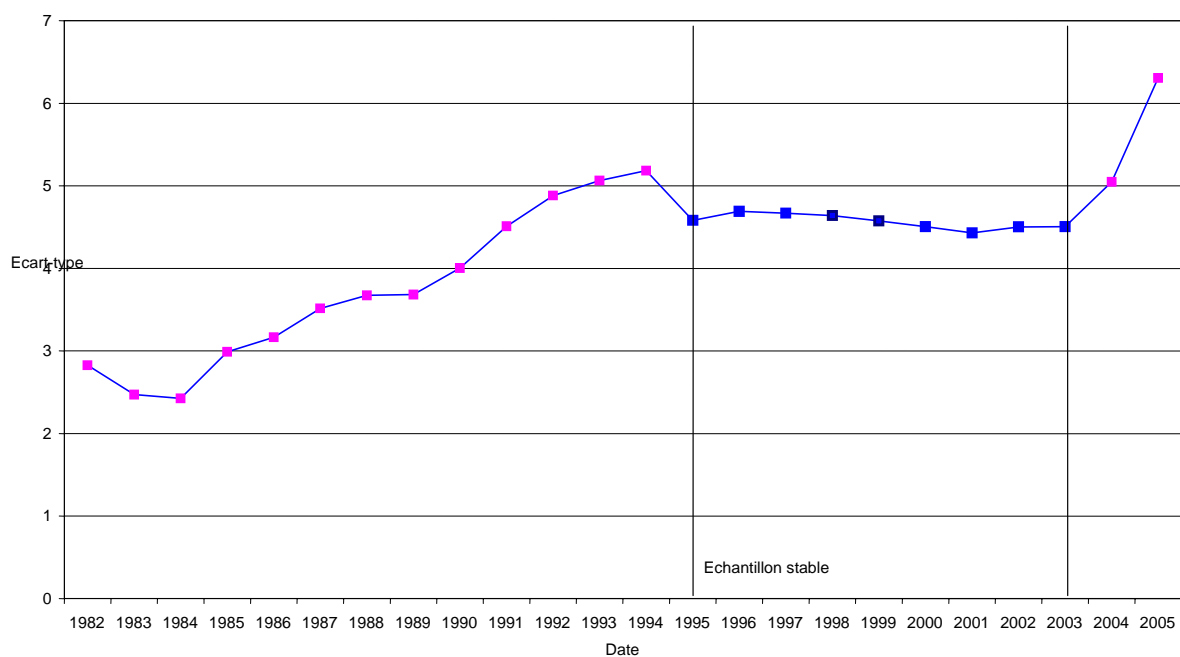
Les données précédentes l'ont déjà implicitement montré : la zone Euro présente des situations nettement moins contrastées que l'ensemble des pays de l'OCDE, non seulement du fait de l'absence des pays « non européens », mais aussi et surtout du fait de l'absence des pays d'Europe du nord et de la Grande Bretagne, qui consacrent le plus d'efforts au développement des fonctions d'intérêt public.

Par delà ce constat, on peut se demander si les critères de convergence monétaires européens ont eu un impact sur l'emploi public ? Autrement dit, est-ce que ce domaine, qui relève du principe de subsidiarité et du pouvoir des Etats centraux, a été indirectement affecté par la pression budgétaire des critères de convergence ? Pour tester véritablement cet effet il faudrait, bien entendu, avoir des données de longue période permettant d'observer l'effet de l'adhésion à l'euro, ce qui n'est pas le cas ici. On ne peut donc essayer de réfléchir à l'effet « euro » qu'en comparant le groupe des pays de l'euro au reste des pays de l'OCDE.

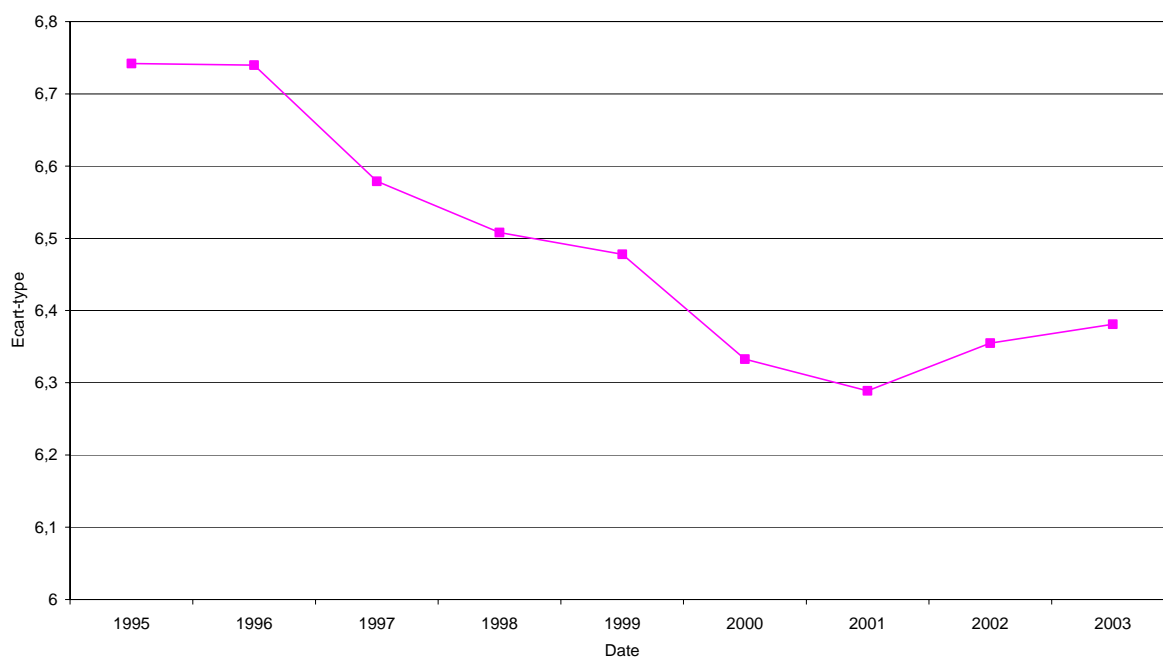
Il est très intéressant à cet égard de constater que les recherches de convergence - ou divergence - entre les pays membres de l'euro ne donnent pas de résultat probant. En effet, on ne trouve pas de convergence au sein de la zone euro : si l'on calcule l'écart-type des ratios emploi public/emploi total, ce dernier est remarquablement stable dans les années quatre-vingt-dix et ce jusqu'en 2003. L'évolution heurtée de l'écart-type avant 1995 - et après 2003 - ne résulte que d'un effet statistique : elle est principalement due à la sortie, (ou à l'entrée) dans l'échantillon étudié d'un certain nombre de pays. La seule période à « échantillon stable », qui permette une étude en termes de sigma-convergence, est donc la période 1995-2003. Durant cette période, dans la zone euro, l'écart-type passe de 4.68 à 4.5 soit une réduction uniquement de 3.8 % en 8 ans. Remarquons aussi que l'essentiel de cette faible convergence à la baisse intervient à la fin des années quatre-vingt-dix, mais que l'emploi public reprend ensuite son niveau initial dans la plus part des pays de la zone.

Signalons que la convergence entre pays de l'OCDE est, elle aussi, très faible, puisque l'écart-type passe seulement de 6.6 à 6.4, soit moins de 2.8% de baisse en 8 ans.

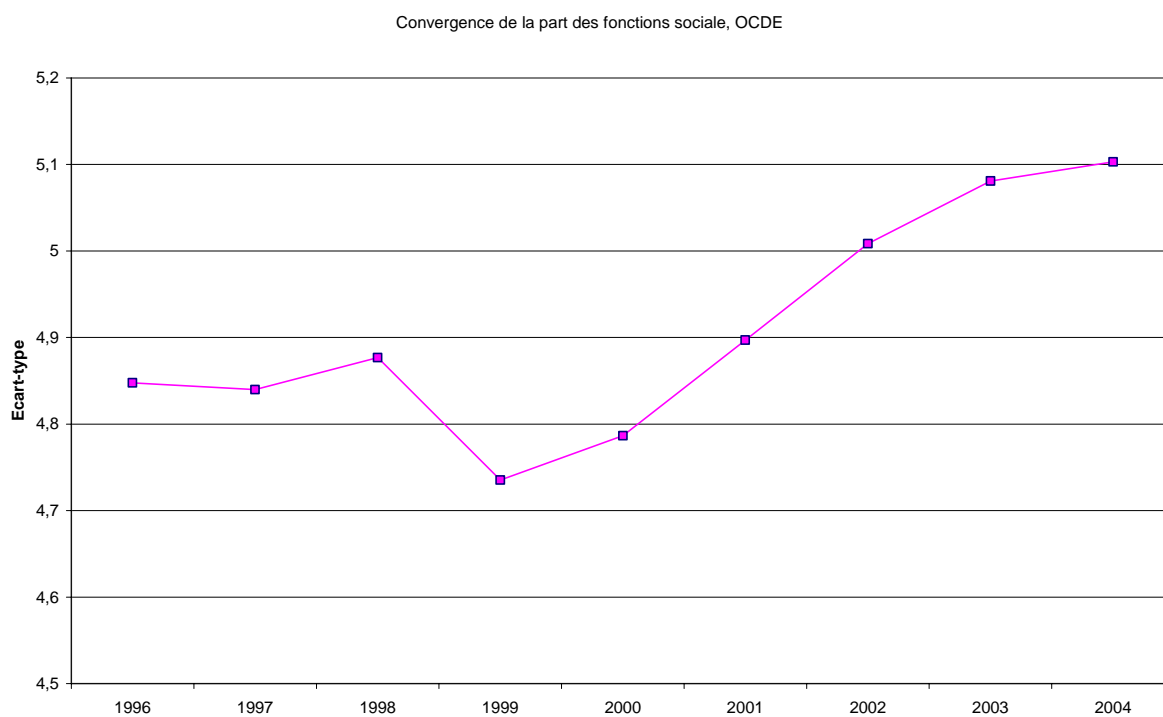
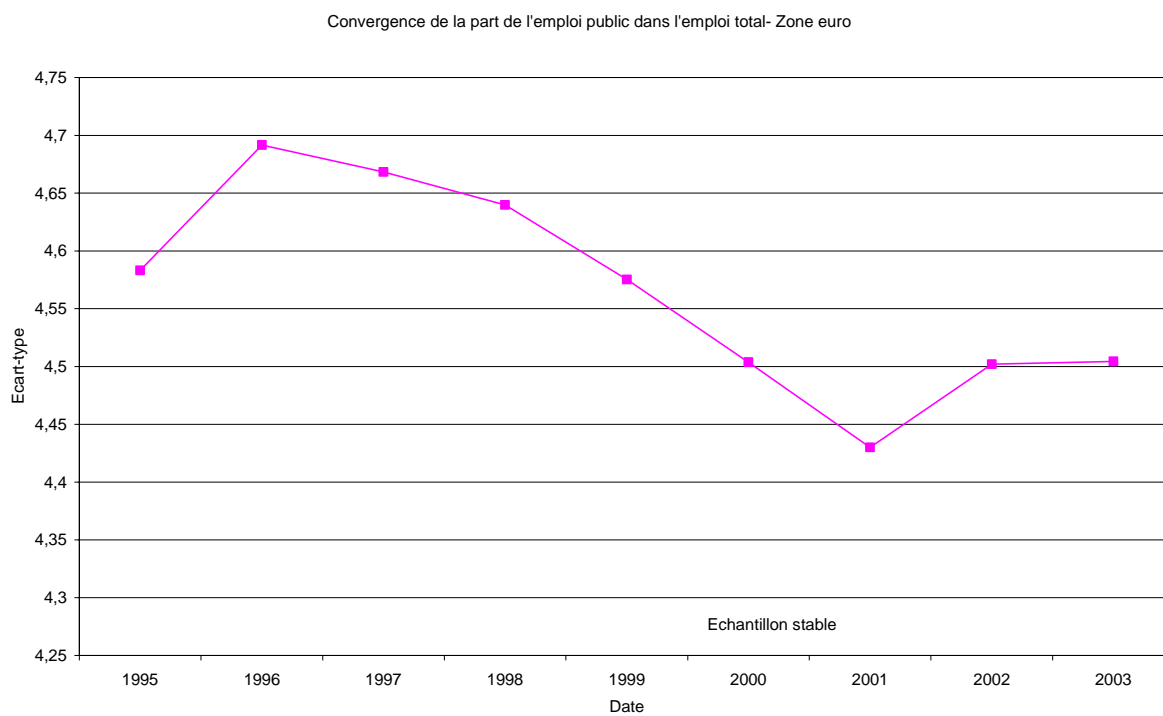
Convergence de la part de l'emploi public dans l'emploi total- Zone euro

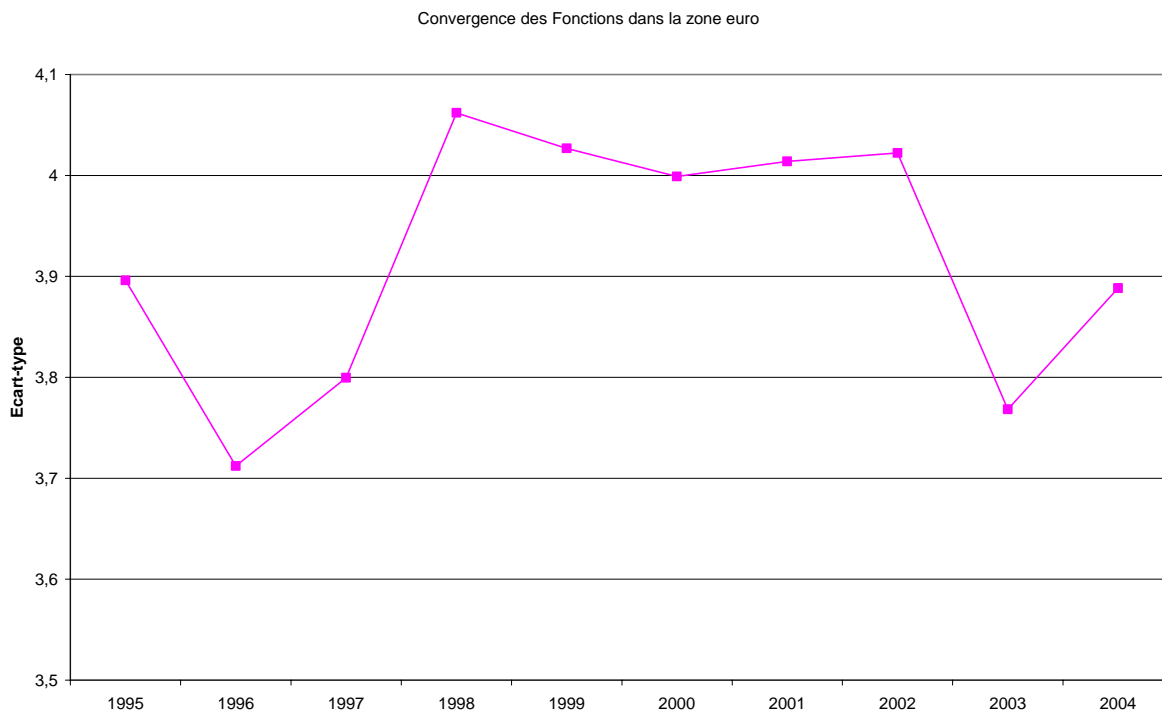


Convergence de la part de l'emploi public dans l'emploi total



Source : OCDE traitements Matisse. Attention : les graphiques n'ont pas tous la même échelle !





Comme attendu, en termes de fonctions, l'analyse de la convergence donne des résultats sensiblement différents. Si l'on considère l'ensemble des pays de l'OCDE pendant la période où l'échantillon de pays est stable, c'est-à-dire de 1995 jusqu'à 2003, l'écart-type augmente légèrement de 4.8 à 5.1, soit 6% en 8 ans. Dans la zone euro, il n'y a pas non plus convergence en termes de fonctions, la dispersion est stable puisque l'écart-type est relativement constant, autour de 4, entre 1998 et 2002. Au vu de ces chiffres, on pourrait, éventuellement, soutenir que, par rapport à l'ensemble des pays de l'OCDE, la zone euro protègerait de la divergence. Pourtant, c'est plus probablement les proximités structurelles initiales permettant l'euro qui expliquent que ces fonctions soient relativement homogènes.

Il apparaît, à l'examen des données, qu'il faut privilégier une autre piste. Les pays de l'OCDE n'ont pas ou peu convergé en termes de statut. Il en est ainsi également des pays de la zone euro. En revanche, d'autres clubs de convergence sont apparus.

Reprenons le groupe que nous avons désigné par les « pays du nord » : l'écart-type au sein des 5 pays du nord passe de 2.7 en 1993 à 2.3 en 2005 soit une baisse de 14% des écarts en 12 ans. Ce groupe constitue bien alors un « modèle » avec fonctions d'intérêt public et statut public élevés.

A l'autre extrémité du spectre se constitue un groupe avec fonctions d'intérêt public et emploi public faibles, dans lequel se trouvent la Corée et le Mexique. L'écart-type (réduit aussi en raison du faible nombre de pays concernés) passe de 1.7 en 1995 à 0.9 en 2003, soit une réduction de 50% des écarts en 8 ans.

Un nouveau groupe se constitue, à l'image de la Grande-Bretagne qui se rapproche du groupe des pays du nord en termes de niveau de fonctions, mais de celui des pays « pauvres » en termes de statut. L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Islande suivent la même évolution, bien que moins spectaculaire.

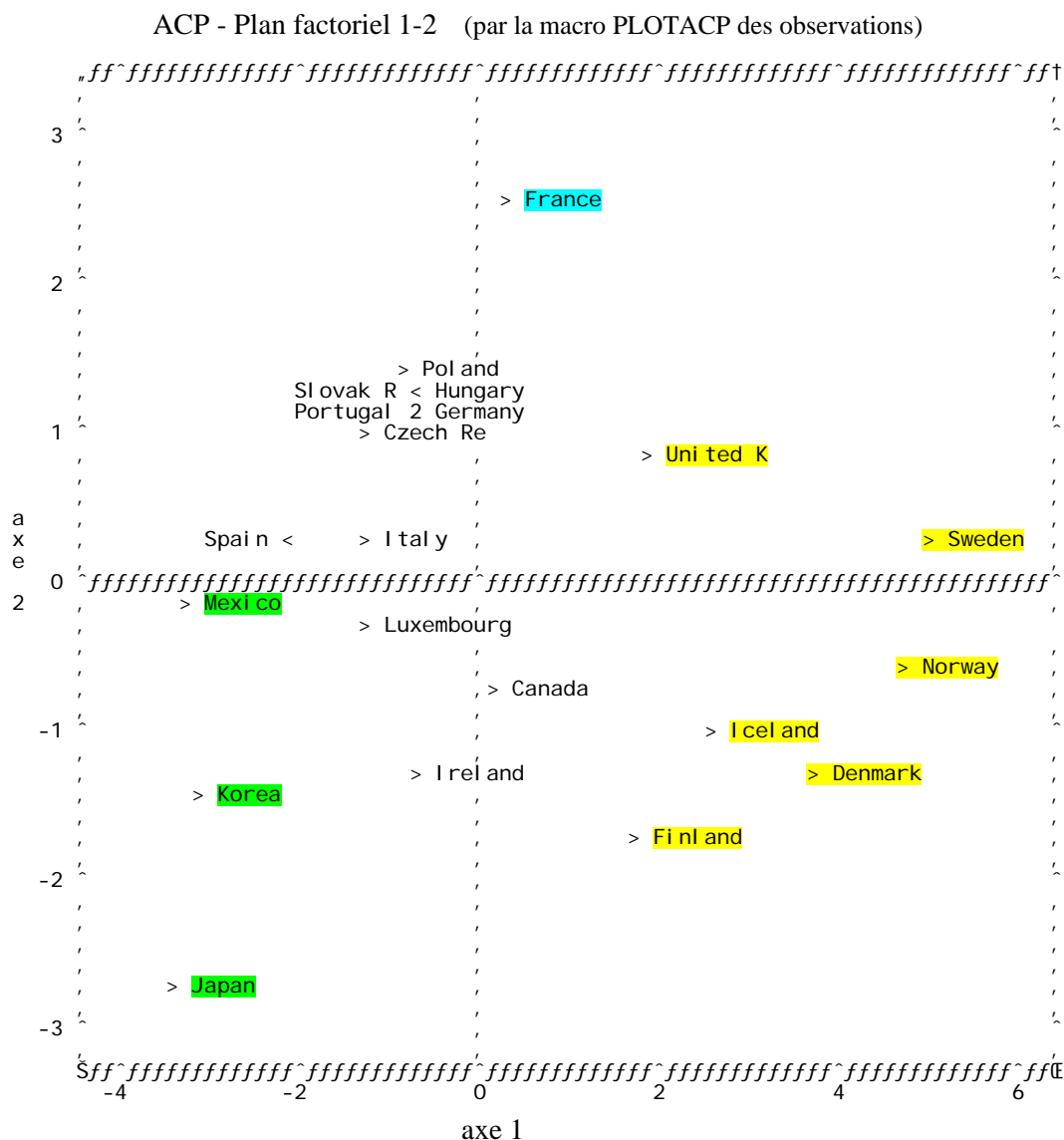
Enfin notons le cas de l'Italie qui constituerait un 4<sup>e</sup> « modèle » d'évolution, qui consiste à réduire l'emploi public sans toutefois maintenir les fonctions d'intérêt public. Le cas Italien constitue alors le cas d'école de l'échec de la transformation de l'emploi public.

Les évolutions de l'emploi public semblent donc prises entre ces deux possibilités : la croissance sur un modèle nordique où l'Etat prend en charge les fonctions d'intérêt public, ou la réduction sur un modèle britannique, qui correspond à un modèle de « privatisation » de l'emploi public ou d'externalisation de ces fonctions, même s'il est vrai que, dans la dernière période, l'emploi dans la fonction publique a représenté une part très significative des créations d'emploi. L'Italie en réduisant sa fonction publique a fait l'impasse sur les fonctions assurées par ces emplois.

La France n'a pas encore fait le choix de l'un ou l'autre de ces deux modèles. La stabilité relative de son emploi public la laisse en fin de période à l'écart des évolutions : elle n'a pas rejoint le groupe des pays du nord, avec une part des fonctions d'intérêt public relativement faible par comparaison avec ce groupe, et ne rejoint pas le modèle britannique ou allemand de réduction des emplois à statut public. A défaut de prendre l'une ou l'autre de ces voies, gageons qu'elle ne sera pas menacée par l'exemple italien de réduction des emplois publics au dépend des fonctions à intérêt public.

L'ACP réalisée en prenant, pour tous les pays de l'OCDE, les indicateurs relatifs au niveau de développement de l'emploi public et des fonctions d'intérêt public (tant par rapport à l'emploi que par rapport à la population totale), illustre bien, dans un premier temps (axe 1) l'opposition entre les pays nordiques (dont se rapproche la Grande-Bretagne) et les pays « pauvres » en emplois publics et services d'intérêt public que sont le Japon, le Mexique et la Corée. S'opposent également aux pays nordiques l'Espagne et l'Italie, le France se trouvant tout à fait au centre du nuage.

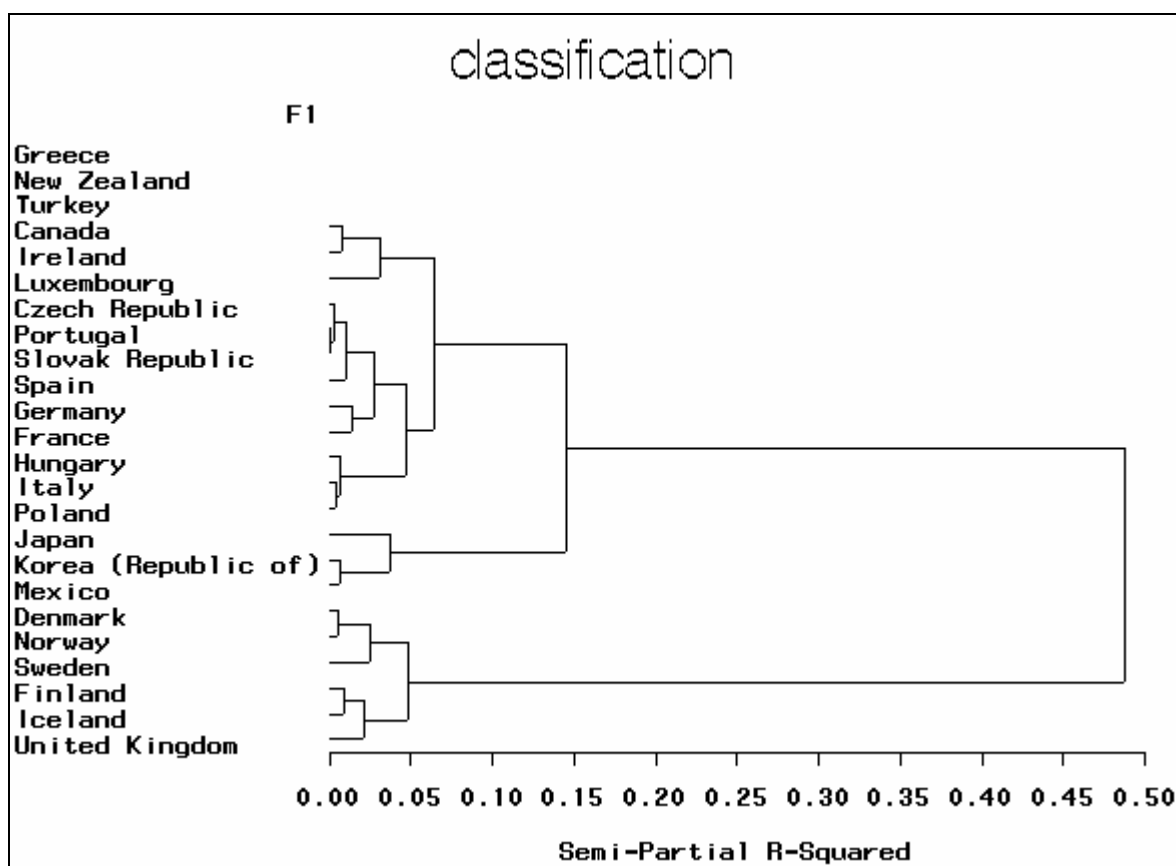
L'axe 2 oppose la France au Japon, à la Corée, mais aussi à la Finlande et au Danemark, en raison des contrastes existant dans la composition même de l'emploi d'intérêt public, comme on va l'examiner dans la troisième partie, avec l'étude détaillée par fonctions.



Source : OCDE. Traitements réalisés avec les Macro INSEE d'analyse de données (Isnard et Sautory)

La typologie des pays esquissée à partir de la place de l'emploi public d'une part, de l'ampleur des fonctions d'intérêt public, d'autre part, est pleinement confirmée par la CAH (classification ascendante hiérarchique) qui mêle l'ensemble des indicateurs. Celle-ci illustre parfaitement les grandes « césures » qui séparent les pays du nord – y compris la Grande Bretagne – des autres pays. D'une façon plus fine, elle met en évidence qu'au sein des « autres pays » on peut isoler les pays que nous avons qualifiés de « pauvres » en fonctions et emplois publics. Elle met également en exergue la proximité de la France et de l'Allemagne, et de façon plus générale, la proximité des pays de l'Europe continentale « face » à l'Irlande et au Canada<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Les pays qui n'entrent pas dans la classification sont ceux pour lesquels nous n'avons pas de données concernant l'année 2004



Source : OCDE. Traitements réalisés avec les Macro INSEE d'analyse de données (Isnard et Sautory).  
La Grèce, la Nouvelle Zélande et la Turquie ne sont pas dans l' « arbre », faute de données concernant l'année 2004

#### 4. Y A-T-IL DES FONCTIONS « MOTRICES » DANS LE DÉVELOPPEMENT DES FONCTIONS D'INTÉRÊT PUBLIC ?

Jusqu'à présent l'analyse s'est focalisée sur l'effort consacré par les pays de l'OCDE et par ceux de la zone euro en termes d'emploi et de fonctions. La nature particulière des fonctions étudiées, en particulier le fait qu'il s'agit de fonctions d'intérêt public et « universel » en ce qu'elles concernent potentiellement l'ensemble de la population, invite à introduire un nouveau critère, celui qu'on pourrait nommer, faute de mieux, le « taux d'encadrement » ou le « taux de services d'intérêt public rapporté à la population », les services retenus étant bien entendu ceux précédemment étudiés, à savoir les fonctions traditionnelles ou encore régaliennes de l'Etat (administration, diplomatie, police, justice, équipement...), l'éducation, et la santé.

##### 4.1 L'ampleur des convergences

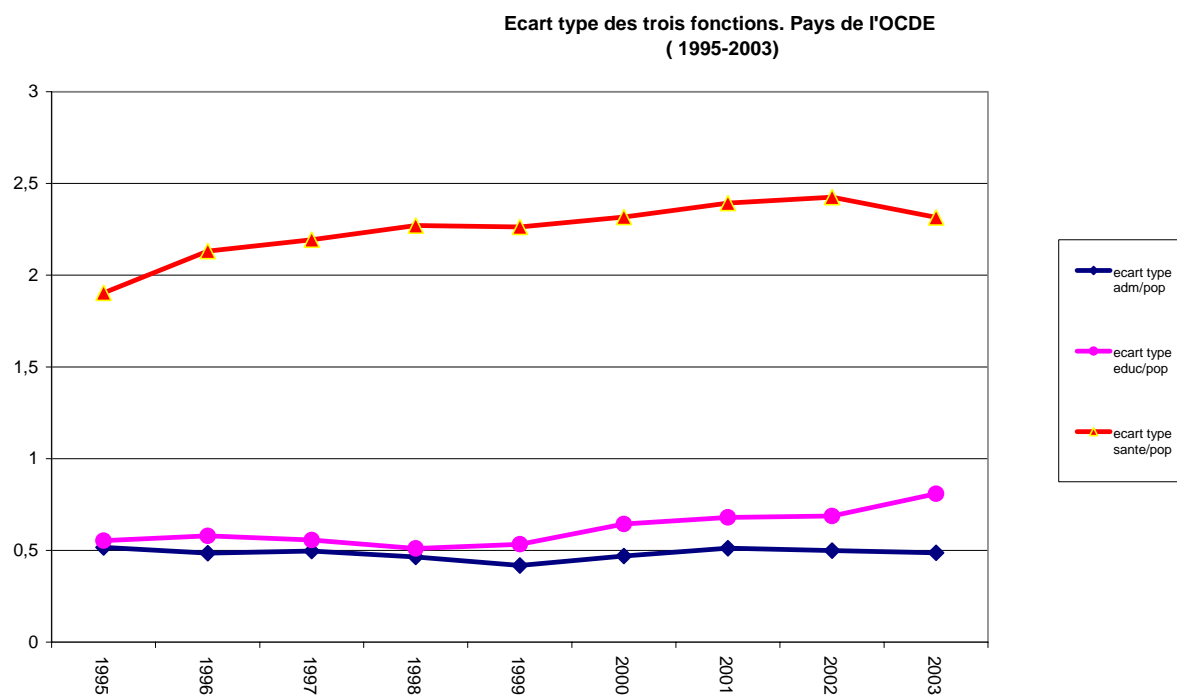
Toujours selon les mêmes sources, l'ensemble des pays de l'OCDE consacre aux trois fonctions d'intérêt public, en moyenne, 79 emplois pour 1000 habitants. En réalité, ce taux varie de 1 à 5, passant de 35<sup>0</sup>/<sub>00</sub> en Turquie à 164<sup>0</sup>/<sub>00</sub> en Norvège. Cette amplitude particulièrement importante résulte en grande partie des différences dans les efforts consentis en matière de santé et aussi, de façon moindre, pour l'éducation, les fonctions régaliennes requérant quant à elles une masse moins compressible d'emplois, comme le montrent les différences d'amplitudes selon les fonctions.

Ainsi, si l'on se réfère aux emplois qui relèvent de la santé, leur proportion en 2004 varie de 6 à 94<sup>0</sup>/<sub>00</sub> habitants (l'amplitude est de 88 et l'écart-type de 2,3, la moyenne étant de 30), tandis que pour l'éducation elle s'étale de 11 à 52 (amplitude de 39 points et écart-type de 0,8, avec pour moyenne 25). Les fonctions régaliennes de l'Etat concentrent, quant à elles, en moyenne 23 emplois pour 1000 habitants, l'amplitude allant seulement, selon les pays, de 16 à 34 (18 points) et l'écart-type de 0,5.

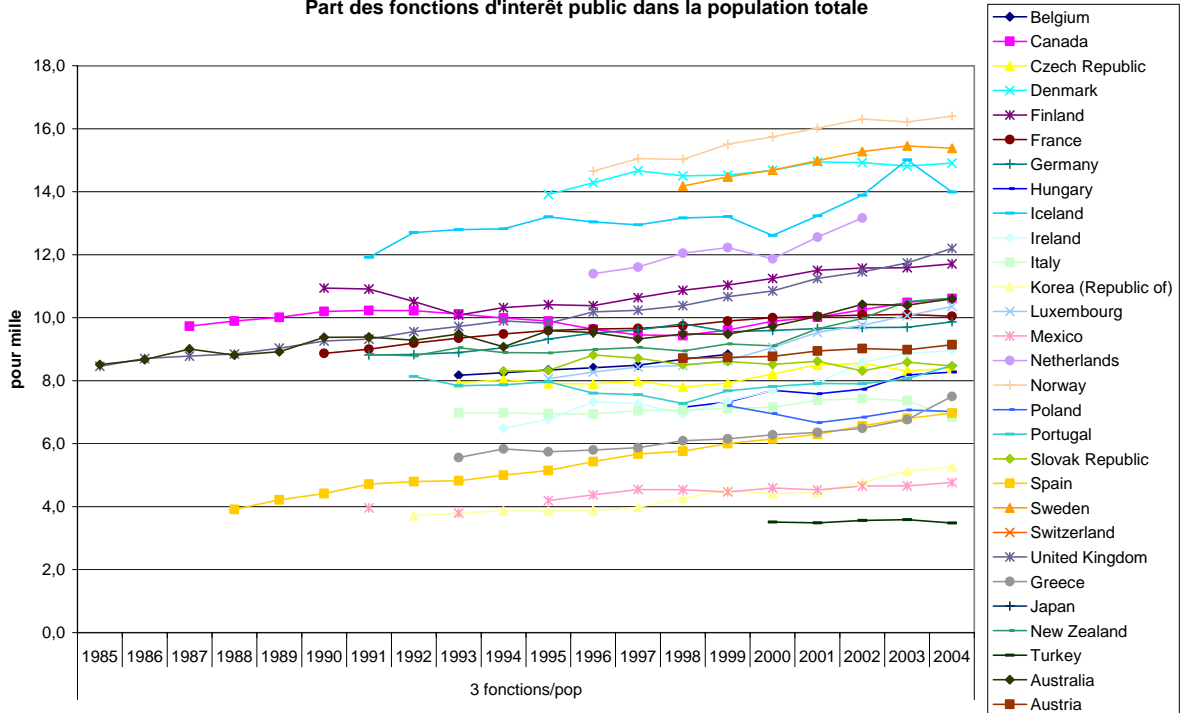
A noter que l'écart-type reste à peu près identique avec le temps (1995-2003 ; période à échantillon stable) pour ce qui concerne l'administration, alors qu'il augmente nettement pour l'éducation, ainsi



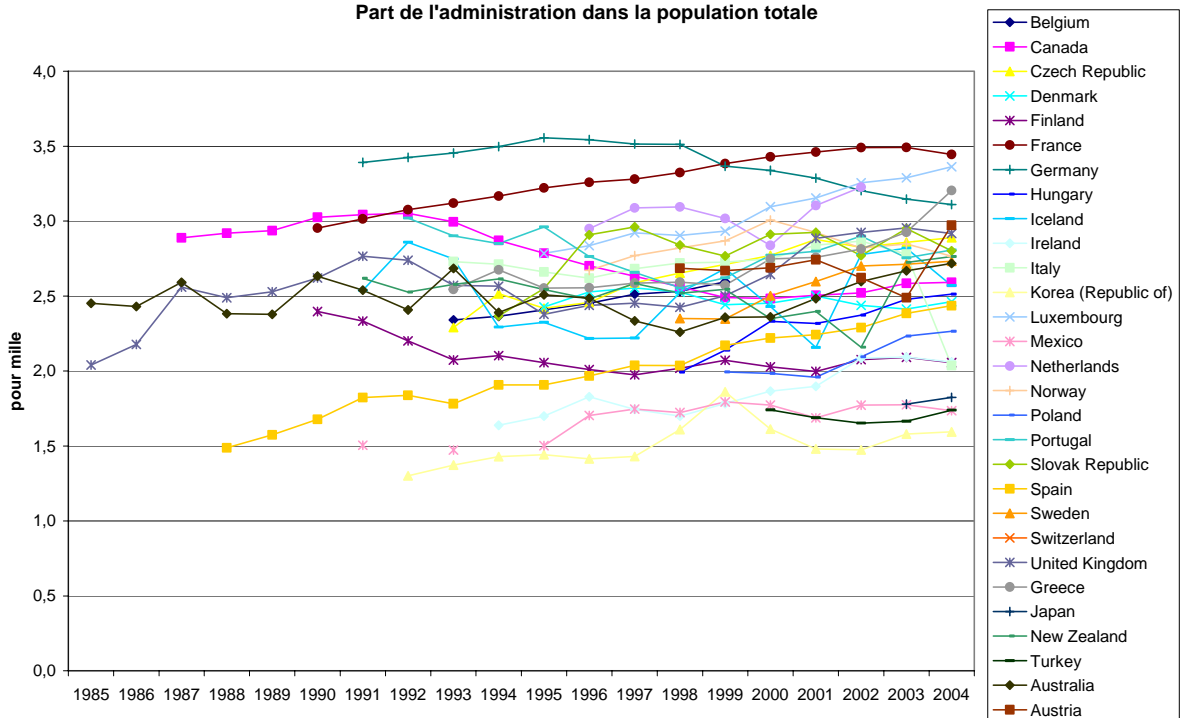
que pour la santé, avec toutefois une inflexion vers le bas dans la toute dernière période. Cette prééminence des emplois qui relèvent de la santé et du social est observable tant au sein des pays nordiques - où la fonction publique est très développée - qu'en Grande Bretagne ou encore au Canada et en Australie, c'est-à-dire dans des pays qui ont adopté, somme toutes, des « systèmes » très différents.



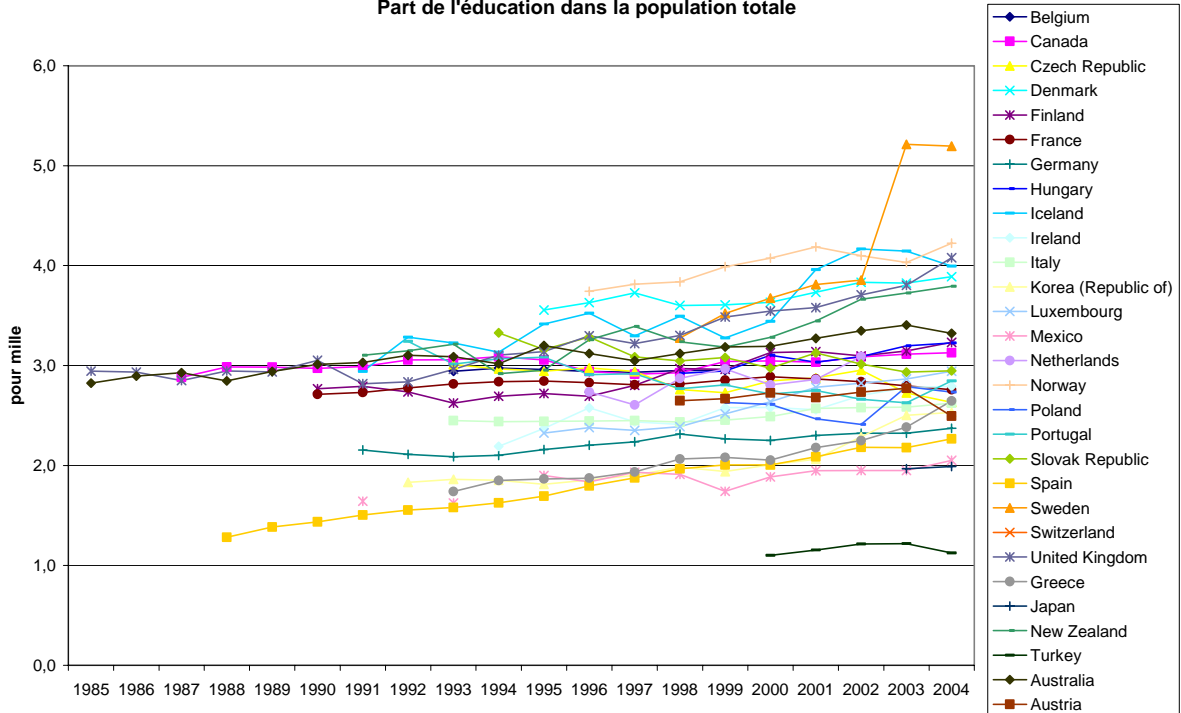
Part des fonctions d'intérêt public dans la population totale



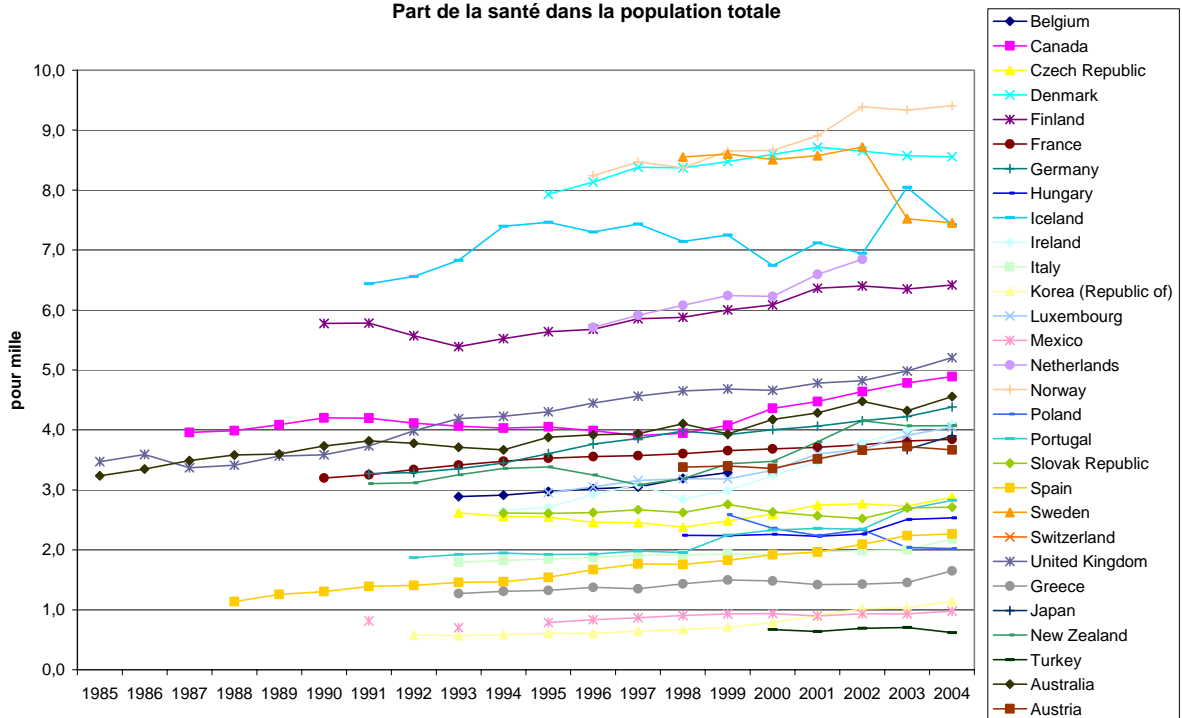
Part de l'administration dans la population totale



Part de l'éducation dans la population totale



Part de la santé dans la population totale



#### 4.2. L'évolution de ces fonctions d'intérêt public

Quant aux évolutions, elles semblent bien obéir avant tout à des choix politiques, comme le montrent les comparaisons entre le niveau consacré aux fonctions d'intérêt public, et les taux de croissance de chacune de ces fonctions durant la dernière décennie

Ces comparaisons (entre les années 1994 et 2004), qui ne portent que sur 16 pays de l'OCDE, montrent qu'il n'existe aucun effet de « rattrapage » systématique entre les divers groupes. C'est ainsi que l'Italie, en dépit d'une position de départ la situant parmi les plus faibles du classement des pays au regard des taux d'encadrement en services d'intérêt public, a réduit encore ses emplois dans ce domaine entre 1994 et 2004. Il s'agit du seul pays à avoir procédé de la sorte. En revanche, l'Espagne, qui affichait aussi en 1994 un taux d'encadrement parmi les plus faibles, proche de celui de l'Italie, a augmenté de façon spectaculaire son effort en faveur de ces fonctions, dont les effectifs se sont accrus de plus de 50%. A l'autre extrémité du spectre, le Royaume Uni, qui figurait parmi les pays les plus dotés en emplois dans ces fonctions d'intérêt public, a encore augmenté spectaculairement son effort en accroissant les effectifs qui y contribuent de près de 28% en 10 ans.

A noter que dans 9 des 16 pays observés, et quel que soit l'effort supplémentaire consenti durant la décennie, ce sont les effectifs consacrés à la santé qui ont le plus augmenté, suivis le plus souvent par l'éducation.

Dans le détail des fonctions, la comparaison entre la France et l'Allemagne est intéressante. En termes de fonctions d'administration, le taux d'encadrement en France en début de période est en dessous de celui de l'Allemagne (et du Canada). En revanche, le taux d'encadrement allemand diminue à partir de 1998 tandis que ce taux en France connaît un taux de croissance stable et positif : en 2004 la France a le plus fort taux d'encadrement en matière de fonctions administratives de l'ensemble des pays de l'OCDE. A l'inverse, notons le cas de l'Espagne qui a en début de période le taux d'encadrement administratif le plus faible et qui rejoint en 2004 le niveau moyen des autres pays de l'OCDE.

L'évolution des fonctions santé et éducation est plus lisse que celles des fonctions administratives et la position relative des pays se modifie peu. En matière de fonction d'éducation et de santé la France se situe un peu en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE avec un taux de croissance des effectifs des plus faibles (1.5 pour l'éducation et 15.4 pour la santé, alors que les taux pour la Grande-Bretagne sont respectivement de 35.7 et 27.5 et pour l'Allemagne 14 et 28.9).

Tableau 1 : **Taux de variation des effectifs** (1994-2004)

	Administration	Education	Santé	Les trois fonctions
Australia	28,11	24	40,0	31,5
Canada	-0,56	12	33,7	17,0
Czech Republic	13,48	-12	11,1	3,2
Germany	-9,88	14	28,9	10,5
Spain	38,82	51,5	67,8	51,5
Finland	0,47	23,4	19,4	16,6
France	13,58	1,5	15,4	10,6
United Kingdom	17,44	35,7	27,2	27,4
Greece	25,48	50,0	32,3	34,8
Ireland	41,91	43,8	74,1	55,7
Iceland	23,48	40,4	10,5	20,2
Italy	-23,70	9,4	21,5	-0,3
Korea (Republic)	20,13	47,1	110,2	46,7
New Zealand	18,60	45,8	35,9	34,1
Portugal	5,21	-0,9	55,0	15,2
Slovak Republic	19,12	-10,8	4,5	2,5

## 5. CONCLUSION

Le regard croisé sur le développement des fonctions d'intérêt public et de l'emploi public montre qu'à l'évidence il existe différents « modèles » qui permettent de pourvoir aux fonctions d'intérêt public : entre celui qui consiste à faire de la fonction publique le principal acteur et celui qui consiste à confier au secteur marchand une large prise en charge de ces fonctions, d'autres combinaisons sont à l'œuvre, qui dépendent éminemment des choix politiques qui prévalent dans les différents pays. Mais l'ampleur des emplois qui sont consacrés à ces fonctions ne dit rien ni sur l'efficacité de ces services, ni sur leur répartition, ni sur les principes sous-jacents à leur mise en œuvre, ni sur les statuts des personnels qui les accomplissent. Pour mieux cerner ces éléments, qui sont fondamentaux, il faut se référer, lorsqu'elles existent, à des données spécifiques.

Au-delà, il convient d'esquisser une question plus générale qui concerne la manière dont se décident et se mettent en œuvre des politiques d'intérêt public. Car des moyens équivalents peuvent être alloués par exemple à l'éducation ou à la santé, sans pour autant aboutir à des résultats équivalents. Pour redonner à ces choix toute leur place, il faut sans doute s'accorder sur le fait que les grands pays sont contraints de consacrer une part importante de leurs moyens à satisfaire ces besoins « universels », ce qui est de nature à changer quelque peu les termes du débat sur le bien fondé du développement de la fonction publique. D'ailleurs, en la matière peut-être encore davantage que dans d'autres, les comparaisons internationales superficielles annihilent toute possibilité d'analyse sérieuse.

## BIBLIOGRAPHIE

- AUDIER F. (2000), « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n°337-338, pp. 121-133.
- BACACHE-BEAUVALLET M. (2006), « How Incentives Increase Inequality », *Labour*, vol. 2, 2, p. 383-391.
- ELLIOTT R., LUCIFORA C. et MEURS D., eds (1999), *Public Sector Pay Determination Within the European Union*, Macmillan Press.
- FITOUSSI J-P. et LE CACHEUX J. (2003), *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Fayard.
- FOUGERE D. et J. POUGET (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Economie et Statistique*, n°369-370, pp. 15-48.
- OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC, *Rapports annuels d'activité*, 2001-2005.
- ROUBAN L. (2004), *La Fonction publique*, Paris, La Découverte
- SINGLY F. de, et THELOT C. (1989), *Gens du privé, gens du public*, Dunod, Paris, 1989.
- Statut général des fonctionnaires de l'État (2003), Journaux officiels mise à jour au 10 octobre 2002.
- VERSINI D. (2004), *La diversité dans la fonction publique*, Rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, Paris.