

ANALYSE

Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ?

Cette note étudie l'ampleur, le champ et la pérennité des ajustements de l'emploi public dans la plupart des pays de l'OCDE depuis le début des années 1980. Elle tente d'apprécier la place et l'évolution du secteur public en termes de masse salariale et de valeur du PIB. Cette mise en perspective internationale de l'emploi public fait ressortir quelques enseignements susceptibles d'alimenter la réflexion nationale, à l'heure où la France rejoint ce mouvement. En effet, les évolutions ne se sont pas toujours produites sans certains réajustements des schémas initiaux.

Tous les pays développés doivent gérer **la tension entre, d'une part, une demande soutenue de biens collectifs** touchant la sécurité, la santé, la formation et le savoir et, **d'autre part, l'exigence d'une rationalisation des choix budgétaires et d'une maîtrise de la dette financière de l'État**. Dans ce contexte, réduire le poids des administrations suppose des gains de performance, une remise en cause des frontières entre activités marchandes et non marchandes ou la renonciation à certaines fonctions.

Un aperçu des transformations du secteur public à l'étranger souligne l'ampleur des mutations. Les exemples suédois, britannique, danois, canadien sont, à ce titre, régulièrement évoqués. Il est néanmoins difficile de faire la part des choses entre le discours général, les données statistiques et les besoins de mise en œuvre de la maîtrise des dépenses afférentes à l'emploi public. Le changement d'image du secteur public britannique peut par exemple étonner : illustrant naguère une « privatisation » systématique, il est cité aujourd'hui pour avoir recruté environ 800 000 salariés depuis 1997 afin de renforcer ses missions en matière de santé et d'éducation.

Les cibles couvertes par les plans d'ajustement étaient plus ou moins ambitieuses : s'agissait-il d'une rationalisation des effectifs de la seule administration centrale, comme ce fut le cas aux États-Unis en 1992, au moment des annonces faites par Al Gore de contraction de 12 % en cinq ans de l'emploi dans la fonction publique civile fédérale (laquelle représentait alors 10 % de l'emploi des administrations publiques) ? Ou bien l'ajustement était-il plus global, redéfinissant les frontières des administrations publiques, comme au Royaume-Uni après 1979 ? De plus, les décalages entre les plans de modération ou de baisse des effectifs annoncés et l'ampleur de leur mise en œuvre ont été assez fréquents.

Peu développée en France, l'analyse de l'emploi public a été jusqu'à une période récente reléguée au second plan dans les comparaisons internationales des régulations et des performances des marchés du travail. Cette lacune résulte essentiellement de **la grande difficulté à obtenir des données homogènes et comparables pour un champ d'étude dont les contours varient largement d'un pays à l'autre, et, au sein d'un même pays, selon la source statistique**. Ces variations reflètent le caractère fluctuant des concepts « d'emploi public » et de « fonction publique » dans les pays de l'OCDE alors que toute comparaison internationale suppose de bien délimiter sa cible. Il est ainsi essentiel de **distinguer l'administration publique au sens juridique et l'administration publique au sens économique**, laquelle englobe les administrations majoritairement financées par prélèvements obligatoires. **Ce dernier critère** permet de minimiser la question de l'équivalence des statuts dans des univers juridiques nécessairement hétérogènes d'un pays à l'autre. **Il sera donc privilégié ici.**

Champ et méthode

Deux périmètres distincts du secteur public sont choisis dans cette approche économique. **Le premier** renvoie à la définition économique du **secteur institutionnel des administrations publiques¹ (les APU)** dont la fonction principale est de produire des services non marchands² ou d'effectuer des opérations de redistribution des richesses nationales. **Le secteur des APU recouvre l'ensemble des administrations publiques**, c'est-à-dire **l'administration générale** en charge des fonctions régaliennes et des actions de redistribution, comme les tutelles des activités sociales et économiques, les services de prérogative publique (défense, police, justice, etc.), les services de sécurité sociale, **ainsi que les services dits « administrés »** de l'éducation, de la santé et de l'action sociale³ qui sont financés sur fonds publics. **Dans cette acception large, l'emploi public est en définitive celui qui est financé par les prélèvements obligatoires.**

Le second périmètre retient le sens étroit de « branche » : il se réfère au seul champ de la production de l'administration générale appelé ici « **services généraux d'administration** » (SGA). Dans ce sens étroit, l'emploi public concerne les **fonctions administratives** centrales ou locales **traditionnelles**, qui relèvent de l'administration d'un pays, au sens « bureaucratique » du terme. Sont exclues les fonctions d'éducation, de santé et d'action sociale, dont les modes de gestion et de financement varient. Ce périmètre est facilement repérable par les instituts statistiques nationaux.

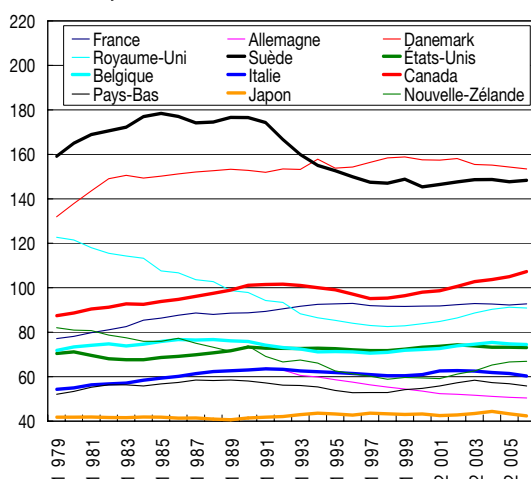
La place et l'évolution du secteur public dans les pays développés peuvent être appréhendées par le biais de plusieurs indicateurs : en **effectifs** (nombre d'agents du secteur public tous statuts confondus) ; en « **taux d'administration** » mesuré par les effectifs du secteur public rapportés à la population totale ; en **part de l'emploi public dans l'emploi total**, indicateur couramment utilisé dans les débats publics mais dont l'interprétation dépend des variations de l'emploi dans le secteur privé⁴ ; en **emploi public rapporté à la population en âge de travailler** (15-64 ans), qui mesure la contribution de l'emploi public au taux d'emploi global de l'économie. Selon les statistiques disponibles par pays et par années, on peut tenter d'apprécier également la place et l'évolution du secteur public en termes de masse salariale et de valeur de PIB (points ou taux).

Enfin, on appellera **période de limitation des emplois, la période supérieure à un cycle économique (soit 5-6 ans) pour laquelle on constate, sur au moins l'un des deux champs définis précédemment, large et étroit, une baisse de l'emploi public en niveau absolu qui se traduit par une baisse du taux d'administration**. Ce critère restrictif permet d'atténuer les effets liés aux variations de la population des pays concernés.

Un fort décalage entre le recul de l'emploi dans les services généraux et celui constaté dans l'ensemble des administrations publiques

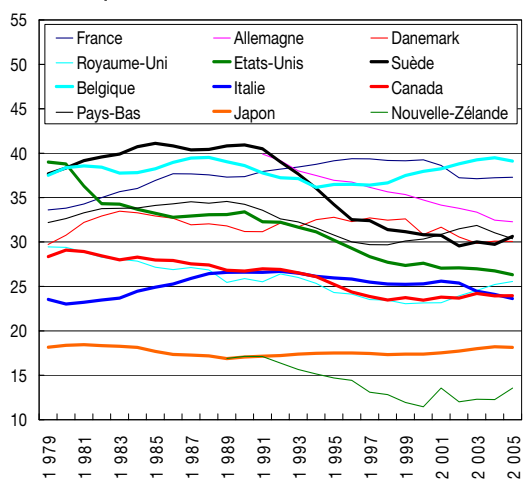
Les taux d'administration (nombre d'agents du secteur public pour 1 000 habitants) montrent que la taille de l'État est d'ampleur très différente selon les pays, variant en 2006 de près de 1 à 4 pour les APU : **41 % au Japon contre 154 % au Danemark**. La France se situe dans la moyenne haute pour les APU, avec un taux d'administration de 93 %, proche du Royaume-Uni et en deçà du Canada, et se positionne à un **niveau élevé** concernant le périmètre des **services généraux**.

Graphique 1 A : Taux d'administration (sens large)
Emploi des administrations publiques (APU)
pour 1 000 habitants 1979-2006



Sources : OCDE, calculs CAS-DAEF

Graphique 1 B : Taux d'administration (sens étroit)
Emploi dans les services généraux d'administration (SGA)
pour 1 000 habitants 1979-2005



Sources : OCDE, calculs CAS-DAEF

¹ Telle que retenue par le Système européen des comptes nationaux (SEC 95).

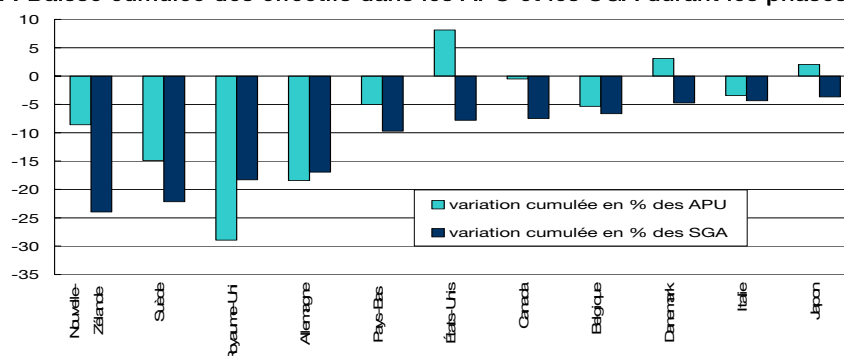
² Cela concerne les administrations publiques centrales et locales et les administrations de sécurité sociale ; ne sont pas comptées les entreprises nationales, organismes marchands non financés majoritairement par l'impôt.

³ L'éducation (primaire, secondaire, enseignement supérieur et formation permanente), la santé et l'action sociale (handicapés, personnes âgées, crèches, aides à domicile, etc.) peuvent être aussi assurées par des services privés.

⁴ Le chômage touchant davantage le secteur privé, l'emploi public tend à être mécaniquement surreprésenté dans l'emploi total des pays à taux de chômage élevé. Cet indicateur peut aussi avoir des évolutions paradoxales durant les phases de restriction de l'emploi public, avec dans un premier temps des hausses de la part de l'emploi public dans l'emploi total (ou des dépenses publiques dans le PIB), du fait d'un ajustement à la baisse prononcé de l'emploi privé comme en Suède, en Italie ou en Allemagne.

De nombreux pays ont pratiqué, au cours des trois dernières décennies, des politiques de réduction de l'emploi public, parfois de très forte ampleur. Si l'on envisage l'intensité de ces efforts, en faisant abstraction, dans un premier temps, des périodes durant lesquelles ils ont été opérés, on constate une nette disparité selon que l'on se réfère au périmètre étroit des SGA ou au périmètre large des APU. Les variations sont généralement atténuées au niveau le plus large et, dans certains cas, peuvent à l'extrême jouer dans des sens opposés. **Le Royaume-Uni et l'Allemagne** sont dans un cas de figure particulier. **La réduction des effectifs des SGA est associée à une forte réduction des APU, ce qui illustre une politique de diminution de la taille du secteur public dans son ensemble.**

Graphique 2 : Baisse cumulée des effectifs dans les APU et les SGA durant les phases de limitation



Source : OCDE, calculs CAS-DAEF

Les tableaux 1A et 1B permettent de positionner plus précisément les différents pays en termes d'ampleur, de champ et d'impact de la variation de l'emploi public relativement aux trois indicateurs. Quelques cas sont emblématiques : **quatre pays conjuguent à long terme (25 ans) une baisse de l'emploi public par habitant en âge de travailler dans les administrations considérées au sens large (APU) et au sens étroit (SGA).**

Tableau 1A : Baisses d'emploi dans les administrations publiques (APU)

	Périodes de baisse	Variation cumulée en % des APU	Impact sur le taux d'administration (pour 1000)	Impact sur le taux d'emploi	Impact sur la part de l'emploi public dans l'emploi total
R-U	1980-1999	-28,9	-38,6	-6,2	-9,4
All	1991-2005	-18,4	-13,1	-1,6	-2,5
Suè	1990-2000	-14,9	-31,2	-4,9	-2,7
N-Z	1990-2000	-8,6	-14,4	-2,3	-3,6
Bel	1988-1994	-5,3	-5,5	-0,7	-1,4
P-B	1989-1997	-5,0	-5,6	-0,7	-2,4
Ita	1992-1998	-3,5	-2,9	-0,4	0,0
Can	1992-1998	-0,5	-6,3	-1,1	-2,2
Jpn	1980-1989	2,1	-1,2	-0,4	-0,7
Dan	1982-1990	3,1	3,7	0,0	-0,7
E-U	1992-1999	8,1	-0,4	0,1	-0,6

Source : OCDE, calculs CAS-DAEF

Tableau 1B : Baisses d'emploi dans les services généraux d'administration (SGA)

	Périodes de baisse	Variation cumulée en % des SGA	Impact sur le taux d'administration (pour 1000)	Impact sur le taux d'emploi	Impact sur la part de l'emploi public dans l'emploi total
N-Z	1990-2000	-24,0	-5,7	-0,9	-1,8
Suè	1990-2000	-22,2	-10,1	-0,2	-1,2
R-U	1980-1999	-18,3	-6,3	-1,0	-1,4
All	1991-2005	-16,9	-7,6	-0,9	-1,4
P-B	1989-1997	-9,7	-4,9	-0,1	-1,8
E-U	1992-1999	-7,8	-4,9	-1,3	-1,3
Can	1992-1998	-7,5	-3,4	-0,6	-0,9
Bel	1988-1994	-6,6	-3,4	0,0	-0,9
Dan	1982-1990	-4,7	-1,7	0,0	-0,6
Ita	1992-1998	-4,3	-1,4	-0,2	-0,1
Jpn	1980-1989	-3,7	-1,5	-0,3	-0,4

Source : OCDE, calculs CAS-DAEF

Le Royaume-Uni se singularise par la précocité de sa démarche, entamée en 1979, et par l'ampleur de l'ajustement : la baisse est de 18 % dans les services généraux de l'administration entre 1980 et 1999, et de l'ordre de 29 % dans le champ plus large des administrations publiques, avec un impact considérable sur le taux d'administration (- 4 points de pourcentage). Cette contraction, qui traduit une diminution significative du périmètre de l'État touchant l'ensemble de ses fonctions, a réduit de 6,2 points le taux d'emploi de l'économie et de 9,4 points la part de l'emploi public dans l'emploi total.

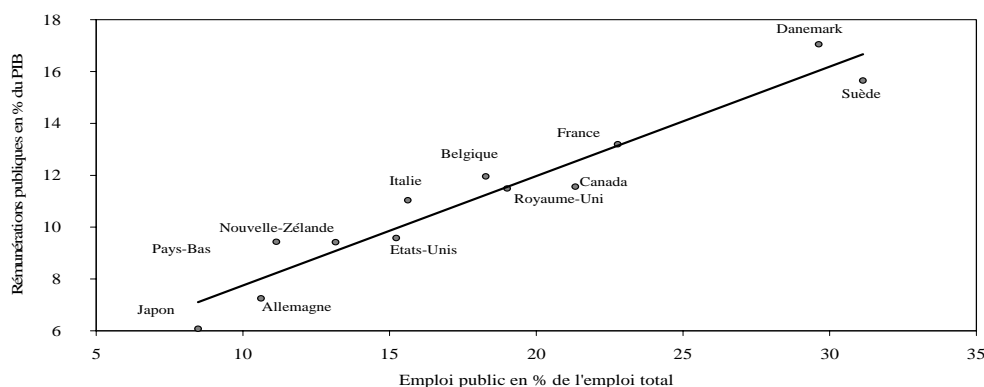
La Nouvelle-Zélande a opéré une contraction très prononcée des effectifs de la fonction publique, notamment après 1988. Entre 1990 et 2000, l'emploi de l'administration générale économique et sociale a diminué de près d'un quart (tableau 1B). La Nouvelle-Zélande fait partie des pays qui ont le plus réduit l'emploi dans l'ensemble des administrations publiques sur longue période, notamment du point de vue du taux d'administration.

L'Allemagne a fourni un effort continu de rationalisation depuis la réunification, en 1990. Elle est le seul pays, avec le Royaume-Uni, à étendre, voire à amplifier la baisse des emplois publics de l'administration générale, économique et sociale, aux sphères de la santé, de l'éducation et des services sociaux. En conséquence, l'emploi dans les APU allemandes a connu une contraction de 18 % entre 1991 et 2005. Ce

mouvement s'est produit, il est vrai, dans un contexte d'érosion de la population en âge de travailler. L'impact final sur le taux d'emploi est de l'ordre de 1,6 point.

Enfin, **la Suède** se démarque par l'ampleur de l'ajustement opéré de 1990 au début des années 2000 : baisse de plus d'un cinquième de l'emploi des SGA (qui représentaient un quart de l'emploi public). Sur la base plus large de l'emploi au sein des APU, la baisse cumulée, en 10 ans, est de 15 %. L'impact sur le taux d'administration est particulièrement élevé (- 31,2 %). Mais malgré cet ajustement important en 2006, les niveaux de l'emploi public et de la masse salariale correspondante demeurent, en Suède, parmi les plus élevés des pays développés, notamment devant la France. La Suède reste le pays de l'OCDE le plus « administré », avec le Danemark.

Graphique 3 : Part de l'emploi public dans l'emploi total et part des rémunérations des APU en taux du PIB 2006



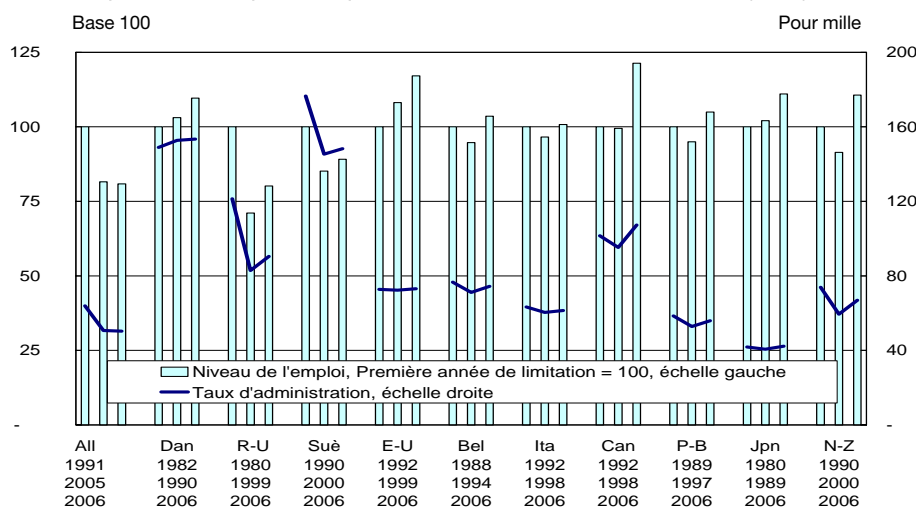
Source : OCDE

Quant au Japon, au Danemark et, surtout, aux États-Unis, ces pays n'ont réduit leurs effectifs que dans les services généraux.

Sur la durée, des compressions parfois corrigées par des réajustements ultérieurs

La pérennité des ajustements est variable, mais avec des amplitudes différentes selon que l'on raisonne en variation absolue des effectifs ou en variation relative du taux d'administration. Il est même possible de constater **des hausses d'effectifs qui atténuent, parfois annulent, les restrictions initiales**. Un examen des graphiques 4A et 4B permet de positionner les différents pays en termes de pérennité de l'ajustement des effectifs.

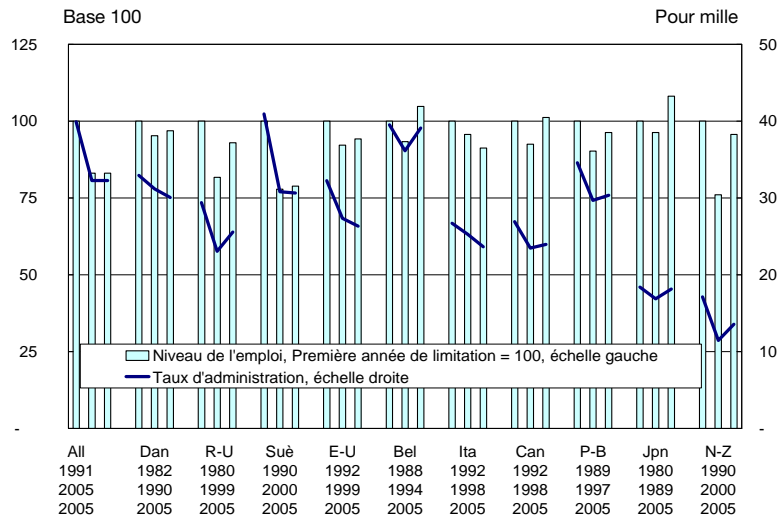
Graphique 4A : Variation des niveaux d'emploi public et des taux d'administration pendant et après les périodes de limitation des effectifs (APU)



Certains pays ont connu des rebonds importants en termes de niveaux d'effectifs dans les APU (Belgique, Italie, Canada, Pays-Bas et Nouvelle-Zélande). **Néanmoins, les pays qui ont opéré des réductions d'effectifs significatives réussissent à baisser sensiblement leur nombre d'agents publics par habitant**. Le Royaume-Uni, par exemple, a partiellement réembauché, en direction de certains secteurs clés, notamment ceux de la santé et de l'éducation tout en maintenant une baisse du taux d'administration dans un contexte d'augmentation de la

population. La **Suède**, quant à elle, est arrivée à ce résultat par le biais d'une **stratégie d'évaluation régulière de l'efficacité de ses politiques publiques**. Le Canada se démarque de ces pays puisqu'il accuse un taux d'administration encore plus élevé en fin de période. Cette hausse est essentiellement imputable, depuis 2000, à la croissance continue et forte des effectifs dans les administrations fédérales et locales. L'Allemagne est le seul pays qui ne connaît pas de réajustement à la hausse.

Graphique 4B : Variation des niveaux d'emploi public et des taux d'administration pendant et après les périodes de limitation des effectifs (SGA)



Source : OCDE

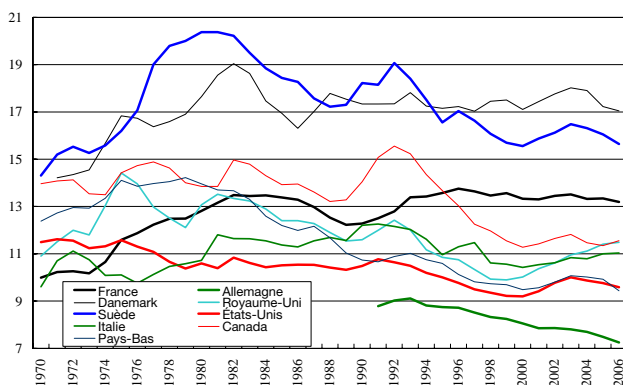
À l'exception de l'Allemagne et de l'Italie, tous les pays étudiés ont réembauché dans les SGA, sans pour autant revenir aux niveaux antérieurs (sauf en Belgique, au Canada et au Japon). Malgré les fortes variations d'effectifs dans les SGA, le nombre d'agents publics par habitant a diminué sensiblement à l'exception de la Belgique et du Japon qui retrouvent quasiment le même taux d'administration en fin de période.

Des compressions qui ne se traduisent pas mécaniquement par une diminution proportionnelle de la dépense publique

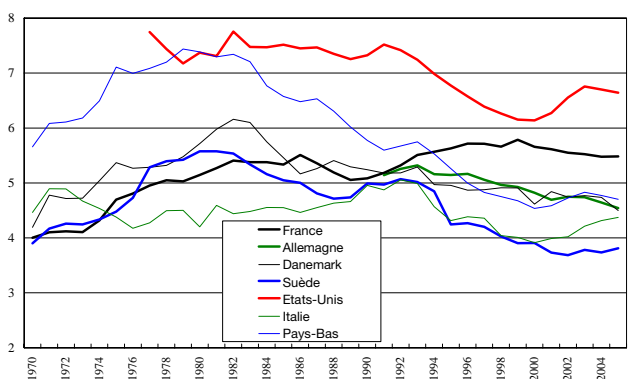
Un premier aperçu des expériences budgétaires étrangères souligne que, sous couvert d'un objectif commun de maîtrise des dépenses publiques et de contrôle de la dette, les stratégies budgétaires ont été extrêmement diverses d'un pays à l'autre au cours des années 1990. La discipline budgétaire est ainsi loin de conditionner un scénario unique en matière d'emploi public : limitation ou baisse des effectifs, gel des rémunérations, report plus ou moins important sur les consommations intermédiaires.

Le reflux des dépenses publiques a été accompagné par un effort de compression des effectifs publics en APU variable selon les pays. La contribution de la réduction de la masse salariale publique est significative dans quelques pays au moment où est fourni l'effort de limitation de l'emploi public (tableau 3A). Au **Royaume-Uni** et au **Canada**, la moitié ou plus de la baisse des dépenses est ainsi imputable aux rémunérations. Elle l'est aux deux tiers en **Suède** et au **Danemark**.

Graphique 5A : Part des rémunérations dans les APU au sens large en pourcentage du PIB



Graphique 5B : Part des rémunérations dans les services généraux d'administration en pourcentage du PIB



Source : OCDE

Si l'effort de contraction de l'emploi public a permis une économie réelle pour certains pays (Suède, Danemark), pour d'autres l'effort est compensé, à long terme, par la hausse des consommations intermédiaires, imputable aux phénomènes de sous-traitance et d'externalisation. C'est particulièrement vrai, sur longue période (1980-2006), au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande. D'autres pays comme le Canada ont davantage joué sur la masse salariale (de 1993 à début 1997 les salaires des agents publics furent gelés) et sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement (recours important à l'e-administration).

Tableau 3A : Variation des dépenses publiques en points de PIB durant les périodes de limitation de recrutement

	Périodes de baisse des effectifs	Dépenses totales	Rémunérations	Consommations intermédiaires
Can	1992-1998	-8,5	-3,6	-0,9
R-U	1980-1999	-6,5	-3,2	0,6
Suè	1990-2000	-4,2	-2,7	2,0
N-Z	1990-2000	-13,6	-2,4	0,8
Dan	1982-1990	-4,0	-1,7	-1,4
Ita	1992-1998	-6,1	-1,5	-0,5
E-U	1992-1999	-4,2	-1,4	-0,4
All	1991-2005	0,7	-1,3	1,2
P-B	1989-1997	-7,2	-1,2	0,1
Jpn	1980-1989	-1,0	-0,8	-0,1
Bel	1988-1994	-1,3	0,8	-0,2

Source : OCDE, calculs CAS-DAEF

Tableau 3B : Variation des dépenses publiques des APU en points de PIB, de 1980 à 2006

	Dépenses totales	Transferts	Rémunérations	Consommations intermédiaires	Intérêts versés	Dépenses en capital
N-Z	-14,8	-7,4	-3,1	2,9	-8,7	1,7
P-B	-9,5	-7,6	-4,5	4,8	-1,4	-0,7
Suè	-8,7	-2,1	-4,7	2,2	-2,0	-2,0
Bel	-6,9	-1,4	-4,3	3,7	-2,1	-2,8
Dan	-2,6	1,3	-0,6	-0,3	-1,5	-1,4
Can	-2,1	0,6	-2,3	0,9	-1,0	-0,3
R-U	-1,3	1,3	-1,6	2,6	-2,8	-0,8
All	-0,5	0,9	-1,6	1,2	0,1	-1,2
E-U	2,2	3,6	-1,0	0,3	-0,3	-0,3
Jpn	4,2	5,2	-0,8	2,9	-0,6	-2,5

Source : OCDE, calculs CAS-DAEF

Au total, entre 1980 et 2006, le reflux des dépenses publiques n'est pas principalement le fait d'une baisse des dépenses de fonctionnement (rémunérations et consommations intermédiaires) dans le prolongement d'une restriction des effectifs. L'essentiel de la baisse des dépenses publiques (tableau 3B) est dû, lorsqu'elle a lieu, à une **baisse relative des dépenses de transfert** – lesquelles englobent notamment les prestations sociales (Nouvelle-Zélande, Pays-Bas) – ou des intérêts de la dette (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni).

* * *

Le secteur public connaît de profondes évolutions, caractérisées par un jeu complexe d'ajustements qui s'opèrent dans les pays selon diverses modalités et par périodes : décentralisation ; nouvelles formes de management par le biais d'agences ; recherche de gains de productivité par l'intermédiaire, par exemple, de fusions d'opérateurs ou la mise en place de guichets uniques ; substitution de l'e-administration au rapport capital-travail ; transfert de missions de services publics au secteur privé avec des externalisations comme les partenariats public-privé ; variation du niveau d'emploi avec les départs à la retraite anticipés, le non-remplacement des retraités et le gel des recrutements ; privatisation pure et simple. Il conviendra d'explorer quelques-unes de ces modalités dans plusieurs pays de l'OCDE et d'en tirer les enseignements pour une taille optimale de l'État.

> *Annick Guilloux et Sylvie Bénard,*
Département Affaires Économiques et Financières