

EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET FONCTIONS « D'INTERET PUBLIC »

Que nous apprennent les comparaisons internationales ?

Florence Audier¹ et Maya Bacache-Beauvallet²

RESUME :

Comparer le niveau de développement des services publics dans les pays de l'OCDE implique de regarder à la fois la taille de l'emploi public mais aussi l'importance des fonctions « d'intérêt public » (administration, santé, éducation), que le statut des personnels en charge de ces fonctions soit privé ou public. En effet, les données sur le statut public sont tout à fait imparfaites à saisir la réalité des services publics. Nous distinguons donc la notion de statut « emploi public » telle qu'elle est construite dans les données de l'OCDE et celle de « fonction d'intérêt public », et nous étudions la réalité contrastée de la convergence de l'emploi public à travers ces deux données.

Dans leur ensemble, les pays de l'OCDE consacrent aux fonctions d'intérêt public une part de leurs emplois comprise entre 15% et 35% alors que la part des emplois publics dans l'emploi total varie entre 7% et 35%. Ainsi, si 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 d'une certaine ressemblance en termes de fonctions. Les évolutions semblent relativement stables sur la période mais certaines transitions se dessinent néanmoins à l'exemple de la Grande-Bretagne qui réduit la part des emplois publics mais augmente celle des fonctions d'intérêt public, ou de l'Italie qui réduit la part des emplois publics et sacrifie au passage les fonctions d'intérêt public. Les différences en termes d'emploi entre les pays n'apparaissent ni dans le domaine de l'administration, ni dans celui de l'éducation, mais concernent surtout le domaine de la santé.

Employment in public sector and functions of public interest: what can we learn from international comparisons? Florence Audier and Maya Bacache-Beauvallet

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.

JEL: H10, H40, I00, J01,

¹ Chercheur au Matisse-Centre d'Economie de la Sorbonne, 106 boulevard de l'Hôpital 75013 Paris, florence.audier@univ-paris1.fr.

² Chercheur associée au Matisse-Centre d'Economie de la Sorbonne et au CEPREMAP, maya.bacache@ens.fr.

1. INTRODUCTION

Etudier la convergence entre les pays de l'OCDE quant à la place et au rôle de l'Etat comporte plusieurs enjeux pour la théorie économiques. Pour simplifier, deux corpus théoriques s'affrontent. Selon la première approche, que l'on peut désigner d'*économique*, l'Etat est conçu ou bien comme une réponse subsidiaire aux défaillances du marché (dans une approche de tradition smithienne), ou bien comme devant répondre à une demande particulière de biens et services (dans une approche de type « loi de Wagner »). Dans les deux cas ce rôle économique de l'Etat est donc avant tout déterminé par la structure de production et de consommation d'une économie. Dans les différents pays de l'OCDE, qui sont relativement similaires en termes de structures économiques, on s'attend alors selon cette approche à observer une assez grande similitude dans la taille relative 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 qui relève de choix politiques. Dans cette deuxième approche, deux conceptions là encore peuvent se distinguer, 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 a donc aucune raison d'observer une convergence de la taille des Etats et de l'emploi public, chaque Etat résultant de choix politiques qui lui sont propres.

Observer l'ampleur et la nature de la convergence de l'emploi public entre les pays de l'OCDE peut donc aider à trancher entre ces deux approches, économique et politique, de l'Etat : la convergence validerait la première et la divergence la deuxième. Néanmoins, on pourrait opposer qu'une convergence des Etats pourrait aussi conforter l'approche politique pour peu que les pays de l'OCDE convergent aussi 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 pourrait résulter alors soit d'un rôle économique de l'Etat soit d'une volonté politique commune.

Comment tenter de faire des comparaisons internationales porteuses de sens concernant 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.

Une telle étude espère contribuer aux réflexions sur les enjeux autour de la réforme de l'Etat, tant en ce qui concerne ses attributions que sa « taille ». En effet, parler de « trop d'Etat » implique la référence à une norme sous-jacente, établie par rapport à la moyenne des pays partenaires, norme à laquelle la France dérogerait. 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 l'Union européenne et reste de la sphère exclusive des Etats. Pourtant, et cela est bien apparu au moment du référendum sur la constitution européenne, le rôle de l'Etat social et les enjeux autour de la convergence, apparaissent comme une préoccupation majeure.

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

1) Tout d'abord il nous semble impératif de bien clarifier les contours de ce que l'on désigne par « emploi public ». La réalité saisie à travers les statistiques, 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 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 d'intérêt public* exercée.

3) Nous entrons dans le détail des grandes fonctions assurées par l'Etat et examinons les évolutions majeures quant à la prise en charge de ces fonctions dans les pays de l'OCDE 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. A cet égard, notre typologie rend compte des 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 ». Néanmoins, 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 ou assimilé) semble de plus en plus distendue.

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

2.1 De quoi parle-t-on ?

Rappelons que, 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.

- *Le système de l'emploi* dit « ouvert » - compte tenu du caractère contractuel et réversible des liens entre l'employeur et le salarié - 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'employeur public, comme n'importe quel employeur, décrit donc l'ensemble de ses emplois, les tâches, les qualifications et les rémunérations, et procède à des recrutements dans le but d'occuper chacun d'eux, sans garantie aucune de progression dans la carrière pour ceux qui seront retenus. L'agent qui est recruté (*via* un contrat de travail) est supposé

être le plus apte à occuper l'emploi particulier mis au recrutement. Et, de même que l'agent 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 convient plus, 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.

Outre le fait qu'il constitue indubitablement un frein à la mobilité des agents, il s'agit d'un système qui ne reconnaît pas la spécificité des agents de l'Etat qui, dépositaires d'une mission de service public, bénéficient généralement d'un statut garantissant qu'ils assument leurs fonctions en toute indépendance, disponibilité, et équité vis-à-vis des usagers

Ces éléments expliquent sans doute que le système de l'emploi « *pur* » ne prévaut pas 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 retenu. 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 par exemple 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. Les agents sont recrutés dans la fonction publique non pas pour y occuper un poste vacant, ou bien une fonction particulière, mais pour y faire « carrière » par le biais des promotions internes ou des concours internes, les agents étant susceptibles – du moins en théorie – de changer d'affectation au sein de toute l'administration et d'accéder à des responsabilités et des carrières à l'origine hors de leur portée. Dans ce système de la « carrière », les agents ayant satisfait aux épreuves du concours, et qui sont recrutés, sont intégrés dans une hiérarchie de grades, de corps, ou de cadres d'emplois ; elles ont donc vocation à occuper non pas un emploi spécifique, mais successivement divers postes, qui peuvent être de niveau et de rémunération variables.

La grande différence réside donc dans le fait que, selon le modèle de fonction publique, les agents sont ou non en relation contractuelle avec leur employeur, que leurs fonctions sont ou non évolutives, que leurs droits et obligations sont ou non régis par un statut et des règlements, que les droits et obligations qui s'imposent à eux sont ou non dictés par les nécessités du service public, et peuvent donc évoluer avec le temps.

En réalité, le modèle de la carrière, tout comme celui de l'emploi, peut subir de multiples dérogations. Selon les pays, ces dérogations au principe général qui préside à la conception du système 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 » : niveau de l'autorité politique qui décide des recrutements et dispose des budgets afférents, ou encore niveaux de responsabilité des personnels supposés incarner la responsabilité de l'Etat.

2.2 Comment appréhender la « réalité » de l'emploi public ?

Les frontières de l'emploi public peuvent être déterminées de nombreuses manières, avec des conséquences considérables surtout lorsqu'il s'agit de conduire des comparaisons internationales. Une première manière est de raisonner en termes de *statuts*, avec pour conséquence d'exclure l'ensemble ou du moins une partie de la fonction publique d'emplois en privilégiant celle de carrière. Un deuxième critère serait de mettre l'accent sur la qualité publique ou privée de l'employeur. Pourtant là encore la réalité est difficile à saisir d'un point de vue statistique, 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, ici ou là, se pose un problème particulier à propos des « entreprises publiques », qui sont des entreprises dont l'immense majorité des salariés relève du droit commun. Un dernier critère de délimitation paraît *a priori* plus simple : celui du caractère public ou privé du « payeur ». Pourtant, le retenir reviendrait à exclure du champ, par exemple, les salariés du *National Health Service* britannique, dont l'employeur a changé de statut, et à pointer des évolutions brutales sans fondements réels, puisqu'imputables à des changements institutionnels.

La complexité à laquelle on est confronté est aggravée par le fait qu'il conviendrait de 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 les employés privés mais bénéficiant d'une protection particulière (par exemple sous-traitants de l'Etat). Le tout est rendu encore plus complexe du fait de l'existence de 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.

Réfléchir aux évolutions, même sur courte période, implique de surcroît de prendre en considération le fait que le statut public ou privé de certaines activités subit de profondes modifications au cours du temps, et peut s'accompagner d'une transformation du statut de tout ou partie des personnels, en poste et /ou à venir.

Cette complexité dans la recherche d'une définition commune 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. 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 *Länders* 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 sa base de données phare « *Labor Force Survey* » - l'équivalent de l'enquête *Emploi* française au niveau de tous les pays de l'Union Européenne, 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 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. Les concepts qui ont servi à les construire, les champs et les périodes d'observations sont différents et ne conduisent pas aux mêmes constats. Ainsi, pour la France, selon la première base, il y avait en 1990 5.6 millions de fonctionnaires, en revanche, selon la base ADB, ils étaient 5.1 millions, et « seulement » 4.5 selon la base PSPE. Signalons de plus que l' « ordre » des 3 bases en termes de taille attribuée à la fonction publique varie selon les pays.

Dans la suite de ce texte, nous avons décidé de retenir sous le terme « emploi public » la définition retenue par 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 complétons cette analyse par la description des fonctions exercées³ quel que soit le statut de l'emploi.

Encadré 1 Les trois bases de données de l'OCDE

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 les gouvernements.

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.

La troisième base, PSPE (*Public Sector Pay and Employment*), aurait de nombreux avantages si seulement elle était complète. En effet, en 1993 le PUMA/OCDE a construit la base de données dite PSPE qui a été mise à jour jusqu'en 1999. Cependant, au vu des failles apparues, une nouvelle enquête est en cours (pour l'année 2006) afin de remettre totalement à plat la construction des indicateurs de l'emploi public. La variable emploi public retenue est fondée non pas sur les secteurs d'activité mais sur la source de financement (public ou non) des 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 en sont exclues. Pour la France, par exemple, cette base a pour source la loi de Finance et les comptes nationaux. Les données disponibles vont donc, au mieux, de 1993 à 1999 et souvent se réduisent à 3 ou 4 années. 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 ». Devant ces difficultés à construire des outils de comparaisons fiables, l'OCDE a lancé 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

³ Dans la base *Labor Force Statistics*, nous reprenons la nomenclature la plus détaillée : SIC3

« 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 ». Cette enquête 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.

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

3.1 Les termes de la comparaison

Pour mieux cerner l'objet de notre étude et rendre intelligibles les comparaisons internationales 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*), mais nous tentons aussi de le saisir en termes de *fonctions assurées*. Nous nous appuyons ainsi sur deux bases de données de l'OCDE, la base *Labour*⁴ qui ventile les emplois exercés par grandes fonctions et la base des *Comptes nationaux* qui permet de repérer les emplois de statut public.

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

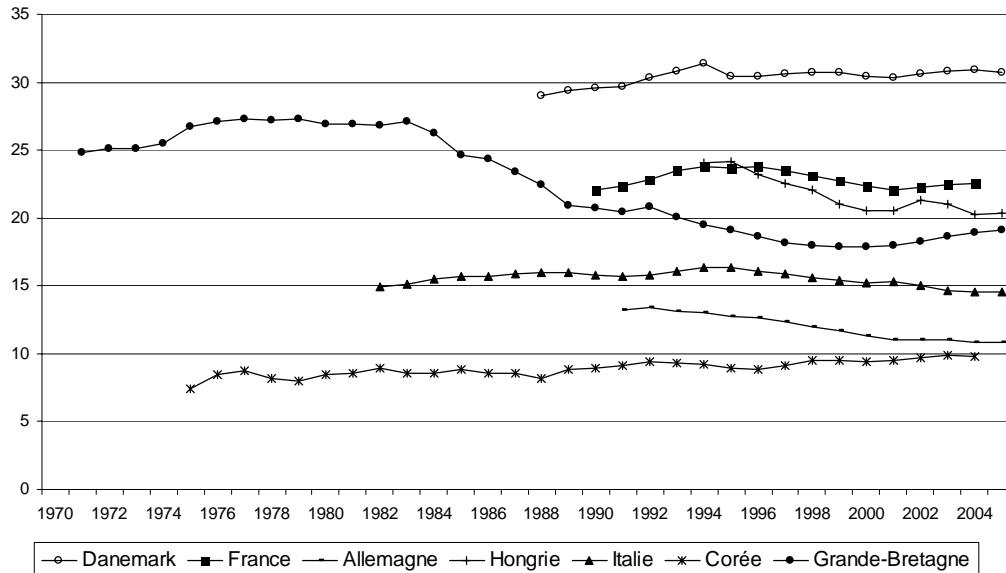
De manière générale, les écarts entre les pays sont moindres en termes de fonctions qu'en termes de statut. Dans leur ensemble, les pays de l'OCDE consacrent aux fonctions d'intérêt public une part de leurs emplois comprise entre 15% et 35% (soit 20 points d'écart) alors que la part des emplois publics 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 d'une 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 de l'emploi est relativement lisse, sans cycle, et orientée à la hausse. A l'inverse, le profil en termes de statuts, qui relève davantage les choix politiques, est en général plus heurté et moins homogène, exhibant un cycle, orienté à la baisse dans les années quatre-vingt-dix puis reprenant sa croissance au

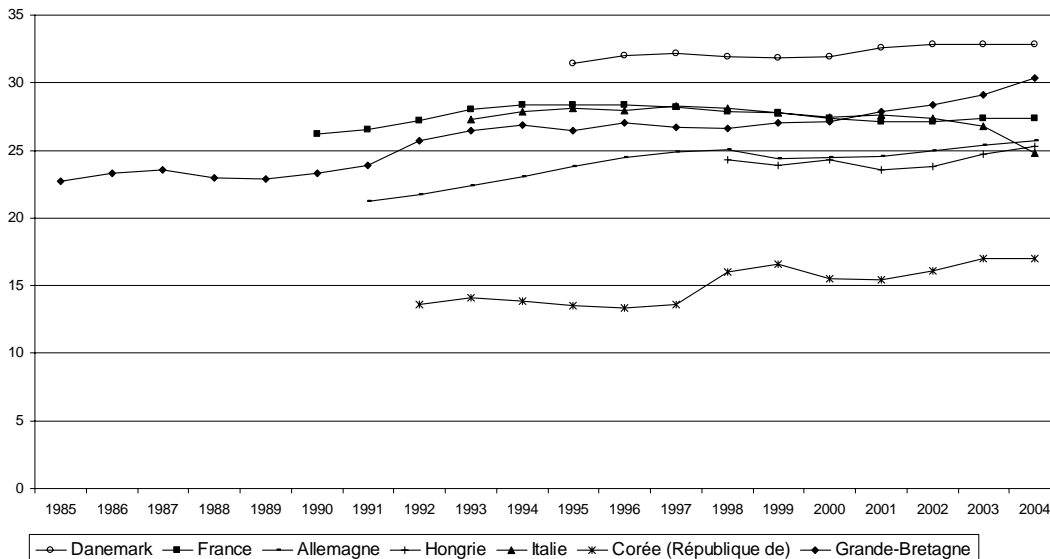
⁴ Notons que la base *Labour* fournit des données à partir de 1985, tandis que les données des comptes nationaux sont plus anciennes, à partir de 1970. Mais toutes les années ne sont pas renseignées pour tous les pays, ce qui oblige à une grande prudence dans les analyses de long terme.

début du siècle. Les graphiques 1 et 2 reproduisent les parts de l'emploi public dans l'emploi total et les parts des fonctions d'intérêt public dans l'emploi total pour certains des pays étudiés. Pour en simplifier la lecture, ne sont représentés dans les graphiques 1 et 2 que certains pays relativement représentatifs. Dans la suite de cet article, et dans les typologies, l'ensemble des pays étudiés sont représentés.

Graphique 1 Part de l'emploi public dans l'emploi total



Graphique 2 Part des fonctions d'intérêt public dans l'emploi

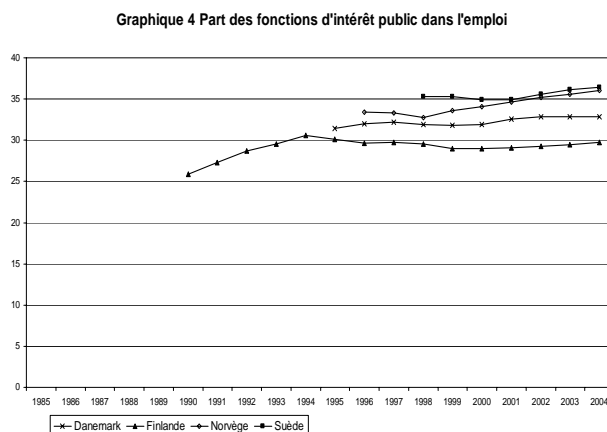
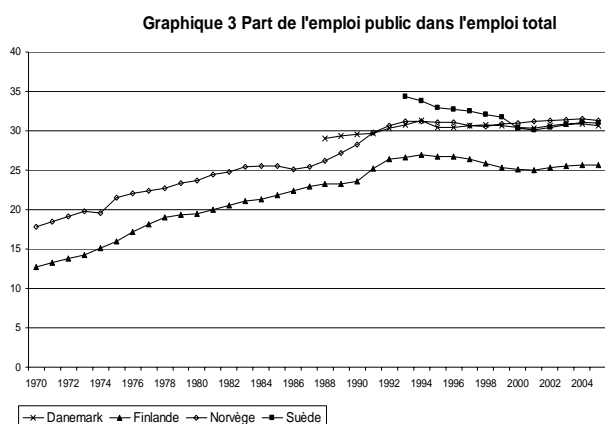


3.2 Une typologie des évolutions

3.2.1 Les pays du nord de l'Europe

Ces données permettent de construire une 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 homogène et 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 (voire graphique 4).

En revanche, l'indicateur du statut (représenté par la part de l'emploi public dans l'emploi total) conduit à décrire une réalité sensiblement différente (voir graphique 3). 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. Globalement, la part de l'emploi public augmente ainsi en Norvège, Finlande et au Danemark dans les années quatre-vingts. Ces pays semblent alors converger vers le « modèle suédois ». Par la suite, dans les années quatre-vingt-dix, à l'inverse, 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 européens 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 derniers pays, en revanche elles le sont nettement plus souvent par des salariés de statut privé ou en tout cas « non public », témoignant ainsi de choix politiques différents de ceux qui prévalent dans les pays nordiques. Pour autant, cela ne signifie pas nécessairement que les fonctions assumées par des personnels sous statut privé soient totalement ou même partiellement prises en charge par le secteur marchand : il peut s'agir, dans des proportions variables, d'une dissociation entre les statuts des personnels et le statut de l'employeur,

sans parler du rôle plus ou moins développé du tiers secteur. Néanmoins, cela renvoie à d'autres investigations qui sont pour le moment trop lacunaires.

3.2.2 Les pays les plus « pauvres » en fonctions d'intérêt public

Parmi les pays de l'OCDE pour lesquels on possède des données, seuls trois pays⁵, extra européens, appartiennent à ce groupe : le Japon, la Corée et le Mexique. La part des emplois qui contribuent aux fonctions d'intérêt public 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. Cette situation se conjugue avec des taux particulièrement bas d'emplois à statut public, de l'ordre de 7% à 10% de l'emploi total. Dans ces pays les fonctions d'intérêt public sont donc très faiblement assurées et, lorsqu'elles le sont, c'est le plus souvent hors du service public. Les graphiques en annexe A2 reproduisent les courbes pour ce groupe de pays.

3.2.3 Les pays d'Europe continentale et le Royaume Uni

Les graphiques 5 et 6 représentent la part d'emploi public et celle des fonctions d'intérêt public dans l'emploi pour ce groupe des pays européens⁶.

Contrairement à une idée répandue, ce groupe 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 puisque, par rapport à ce critère, la France se classe non seulement derrière le groupe des « pays du nord », mais aussi derrière l'Islande, les Pays-Bas et même la Grande-Bretagne. En revanche, c'est l'importance du statut public des emplois qui retient l'attention, le France se situant en tête de ce groupe de pays, mais néanmoins clairement après les « pays du nord ». Pour autant, le profil d'évolution de l'indicateur relatif au statut est, pour la France, globalement orienté de la même manière 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 prend la tête de ce groupe en 2004.

L'Allemagne présente une situation très contrastée. Alors que son taux d'emploi dans les fonctions d'intérêt public la situe dans la moyenne du groupe, proche du taux français, la part de l'emploi public rapprocherait plutôt l'Allemagne des pays « pauvres » puisque cette part

⁵ 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.

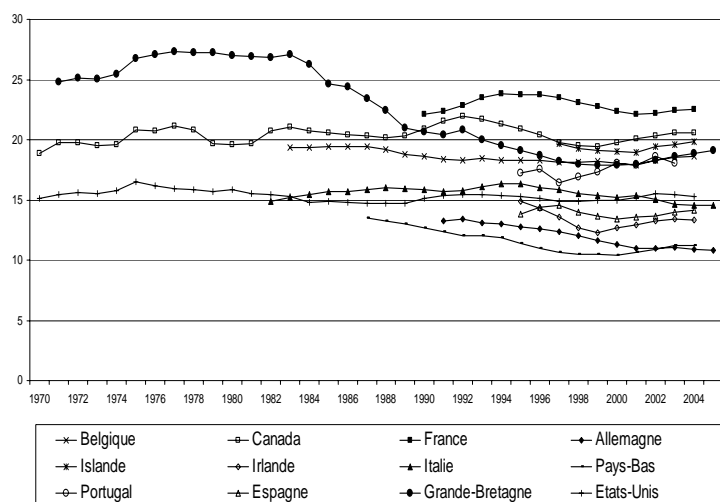
⁶ Pour alléger la lecture des graphiques le Luxembourg, l'Australie et les pays de l'Europe de l'Est ne sont pas représentés mais sont inclus dans l'analyse. Les graphiques complets sont disponibles sur demande et dans une version de travail de l'article.

diminue tendanciellement jusqu'à se rapprocher 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, mais les outils d'analyse pertinents manquent pour en préciser l'ampleur.

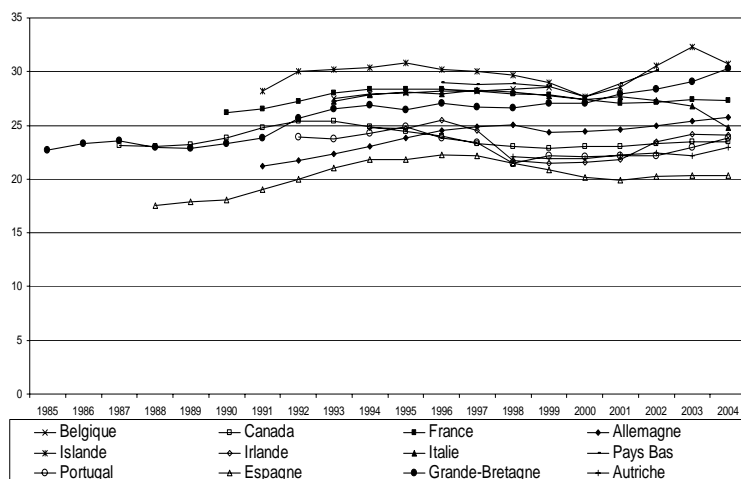
Le cas le plus intéressant dans cette étude conjointe du taux d'emploi public et du taux d'emplois dédiés aux fonctions d'intérêt public est celui de la Grande Bretagne qui, sur moyenne période, et en dépit d'inflexions importantes, a réduit ses emplois publics tout en augmentant nettement ses fonctions 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.

Graphique 5. Part de l'emploi public dans l'emploi total



Graphique 6. Part des fonctions d'intérêt public dans l'emploi



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, 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 qu'en termes de « *statut public* » il n'apparaît, de façon probante, ni des phénomènes de convergence, ni d'ailleurs de divergence, entre les pays de l'euro-group. En effet, l'écart-type des ratios emploi public/emploi total est remarquablement stable dans les années quatre-vingt-dix et ce jusqu'en 2003. La seule période à « échantillon stable », qui autorise une étude en termes de sigma-convergence, est la période 1995-2003 durant laquelle, dans la zone euro, l'écart-type passe de 4.68 à 4.5, soit une réduction uniquement de 3.8% en 8 ans. De plus, l'essentiel de cette faible convergence à la baisse intervient à la fin des années quatre-vingt-dix, mais l'emploi public reprend ensuite son niveau initial dans la plupart des pays de la zone. A noter que les pays de la zone euro ne sont pas seuls dans ce cas : 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.

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 durant la période où l'échantillon des pays étudiés 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 données, on pourrait, éventuellement, faire l'hypothèse que, par rapport à l'ensemble des pays de l'OCDE, la zone euro protégerait de la divergence. Pourtant, c'est plus probablement les proximités structurelles initiales, qui ont permis l'euro, qui expliquent que ces fonctions soient relativement homogènes. Les différents graphiques des écarts-types sont reproduits en Annexe A1.

3.4 Des clubs de convergence ?

L'examen des données conduit à privilégier une autre piste. En effet, alors que les pays de l'OCDE n'ont pas ou peu convergé en termes de statut, et qu'il en est ainsi également des pays de la zone euro, en revanche, d'autres clubs de convergence semblent être apparus.

Reprenons le groupe que nous avons désigné par les « pays du nord » : l'écart-type y passe de 2.7 en 1993 à 2.3 en 2005 soit une réduction de 14% des écarts en 12 ans. Ce groupe constitue bien alors un « modèle » conjuguant 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 sensible de près de la moitié des écarts en 8 ans.

Un nouveau groupe semble se constituer, à l'image de la Grande-Bretagne qui, comme on l'a indiqué, 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 et l'Islande semblent suivre le même type d'évolution, bien que moins spectaculaire.

Enfin, on pourrait signaler le cas de l'Italie qui constituerait un 4^{ème} « modèle » d'évolution, consistant 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.

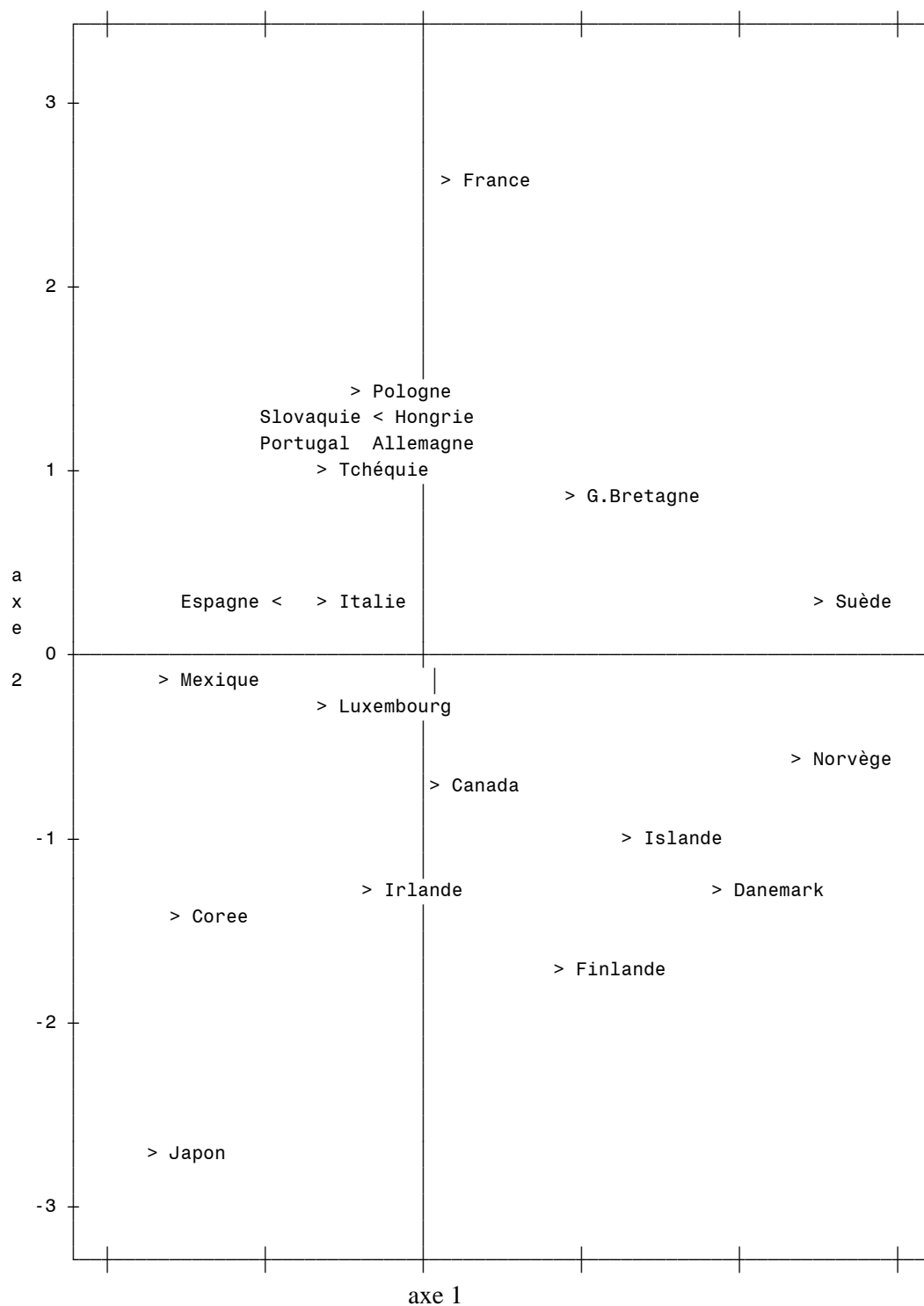
Les évolutions de l'emploi public semblent donc prises entre deux possibilités : la croissance sur un modèle nordique, où l'Etat prend en charge les fonctions d'intérêt public, ou bien la réduction sur un modèle britannique, qui correspond à un modèle de « privatisation » de l'emploi public ou d'externalisation 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'emplois britanniques. 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, représentée dans le graphique 7, et 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, la 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 existants dans la composition même de l'emploi d'intérêt public, comme on l'examine à présent, avec l'étude détaillée par fonctions.

Graphique 7

ACP - Plan factoriel 1-2 (par la macro PLOTACP des observations)

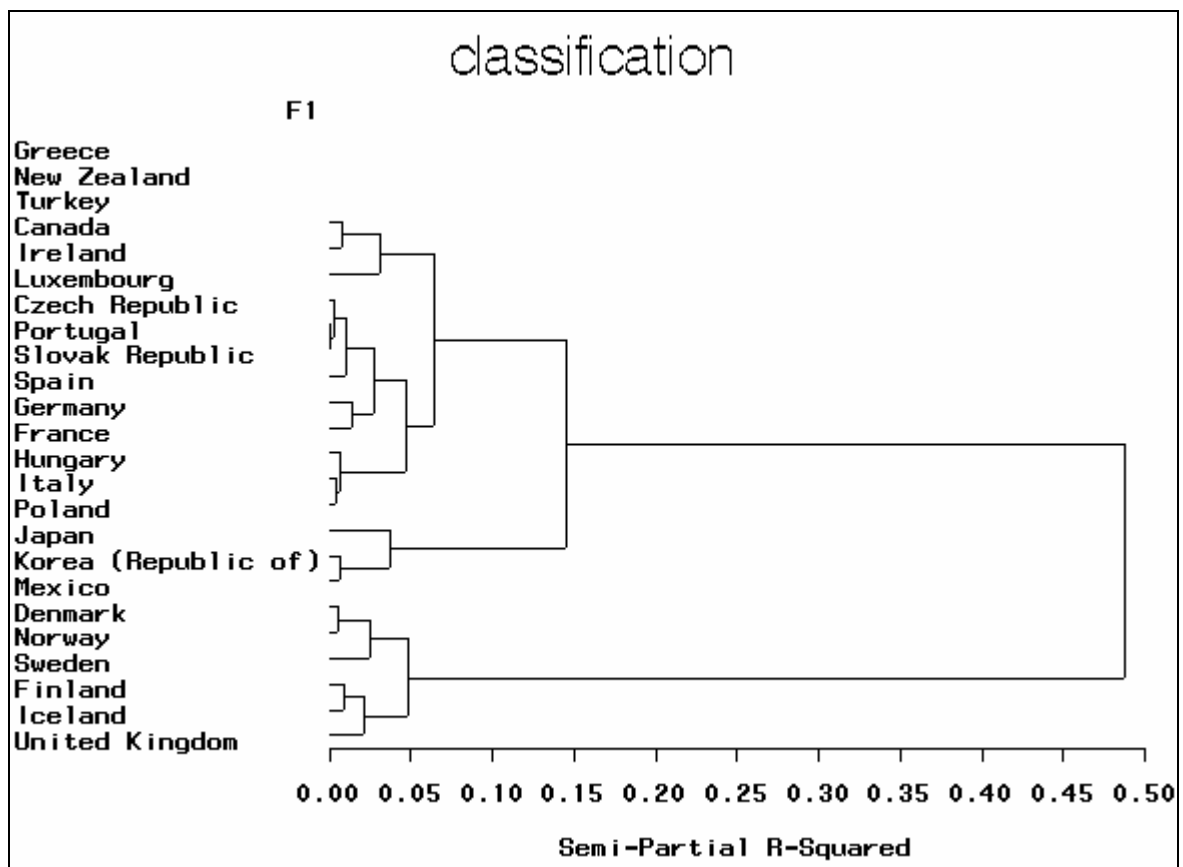


Source : OCDE. Traitements réalisés avec les Macro INSEE d'analyse de données (Isnard et Sautory)

Encadré 2 Une typologie des pays

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 (voir graphique 8). 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 d'intérêt public et en 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.

Graphique 8



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 DEVELOPPEMENT DES FONCTIONS D'INTERET 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'emplois et de fonctions eu égard à l'ensemble de leurs emplois. La spécificité 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 35⁰/₀₀ en Turquie à 164⁰/₀₀ 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 rapportés à la population, 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 94⁰/₀₀ 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.

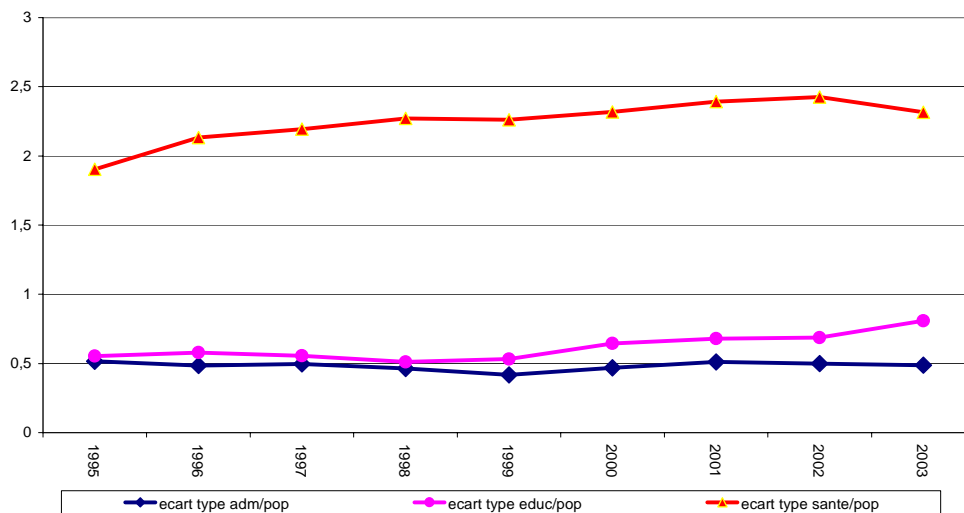
A noter que l'écart-type reste à peu près identique avec le temps entre 1995 et 2003 (période à échantillon stable) pour ce qui concerne les fonctions régaliennes, alors qu'il augmente nettement pour l'éducation, ainsi que pour la santé, avec toutefois une inflexion vers le bas dans la toute dernière période (voir graphique 9). La 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 des « systèmes » très différents.

Les graphiques 10, 11 et 12, illustrent⁷ combien les parts des emplois consacrées aux différentes fonctions sont très proches en ce qui concerne les fonctions régaliennes et l'éducation, et au contraire plus éloignées en ce qui concerne la santé. De plus, les évolutions de ces taux sont très lisses et les positions relatives des différents pays restent stables dans le temps.

⁷ Afin d'alléger la lecture des graphiques 10, 11 et 12 nous n'avons pas inclus le Luxembourg, la Suisse, la Turquie et les pays de l'Europe de l'Est. Le graphique complet est disponible sur demande. Ces pays ont des taux de fonctions d'intérêt public rapportées à la population qui les situent dans la moyenne des autres pays représentés. La légende est identique pour les trois graphiques.

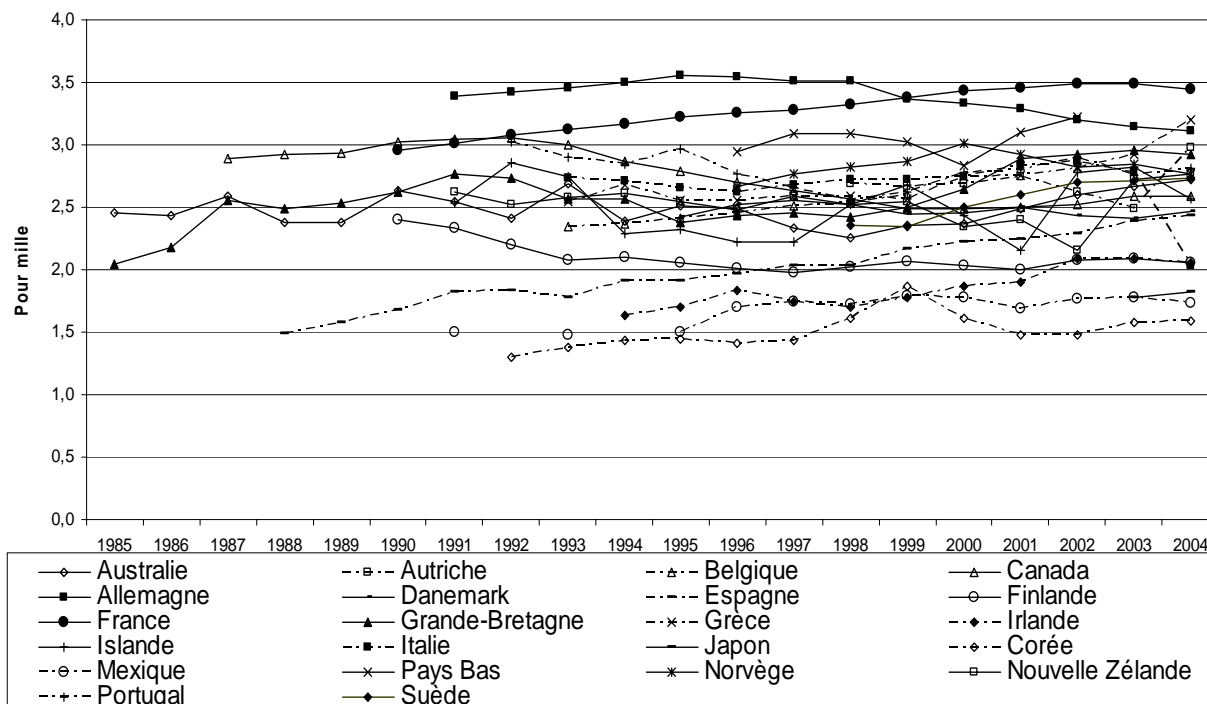
Graphique 9

Ecart type des trois fonctions. Pays de l'OCDE (1995-2003)



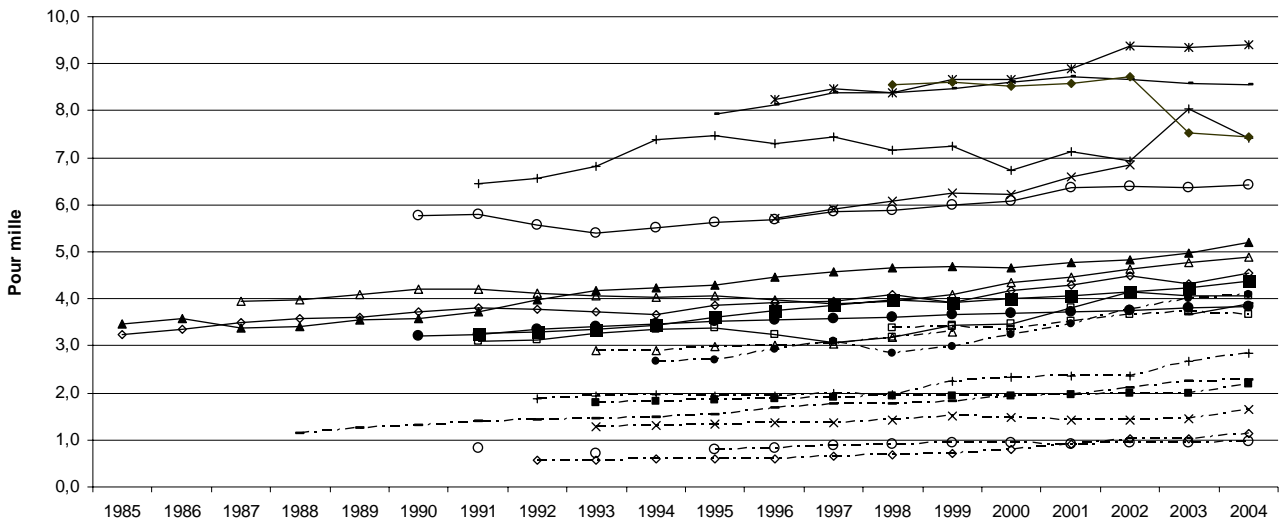
Graphique 10

Les emplois dans les fonctions régaliennes rapportées à la population



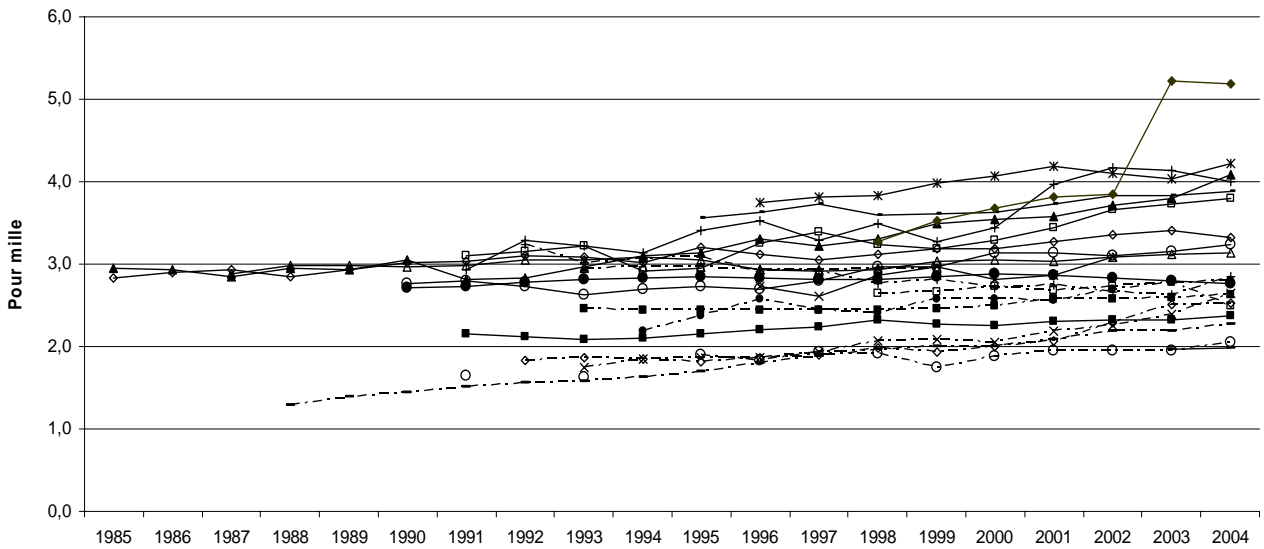
Graphique 11

Les emplois dans la santé/social rapportées à la population



Graphique 12

Les emplois dans l'éducation rapportées à la population



4.2 Les tendances d'évolution de ces fonctions d'intérêt public

Quant aux tendances d'évolution, 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 portent 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, la Grande-Bretagne, qui figurait parmi les pays les plus dotés en emplois dans ces fonctions d'intérêt public, a encore augmenté significativement 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/action sociale qui ont le plus augmenté, suivis le plus souvent par l'éducation. Cet effort particulier tient probablement à une conjonction de facteurs parmi lesquels on peut citer la montée des services à la personne, l'expansion de la demande en termes d'accueil de la petite enfance et des personnes âgées, l'intérêt porté à la prévention, mais aussi pour certains pays, les nécessaires efforts de rattrapage par rapport à des situations de départ très inférieures aux « standards » européens.

Dans le détail des fonctions, la comparaison entre la France et l'Allemagne est intéressante. S'agissant de la fonction d'administration, le taux d'encadrement en France, en début de période, se situe en dessous de celui de l'Allemagne. 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

	Fonctions régaliennes		Education		Santé	
	Taux de variation	Taux d'encadrement	Taux de variation	Taux d'encadrement	Taux de variation	Taux d'encadrement
	des effectifs 1994-2004	en 2004	des effectifs 1994-2004	en 2004	des effectifs 1994-2004	en 2004
Australie	28,1	2,7	24,0	3,3	40,0	4,6
Canada	-0,6	2,6	11,6	3,1	33,7	4,9
République Tchèque	13,5	2,9	-12,3	2,6	11,1	2,9
Allemagne	-9,9	3,1	14,4	2,4	28,9	4,4
Espagne	38,8	2,4	51,5	2,3	67,8	2,3
Finlande	0,5	2,1	23,4	3,2	19,4	6,4
France	13,6	3,4	1,5	2,8	15,4	3,8
Grande-Bretagne	17,4	2,9	35,7	4,1	27,2	5,2
Grèce	25,5	3,2	50,0	2,6	32,3	1,7
Irlande	41,9	2,1	43,8	2,8	74,1	4,1
Iceland	23,5	2,6	40,4	4,0	10,5	7,4
Italie	-23,7	2,0	9,4	2,6	21,5	2,2
Corée (République)	20,1	1,6	47,1	2,5	110,2	1,1
Nouvelle Zélande	18,6	2,8	45,8	3,8	35,9	4,1
Portugal	5,2	2,8	-0,9	2,8	55,0	2,8
Slovénie	19,1	2,8	-10,8	2,9	4,5	2,7

Il faut noter que la part des emplois de fonctions d'intérêt public dans la population totale ne résume pas à elle seule l'effort consenti par un pays dans la fonction en question. Une approche plus complète des efforts consentis par les pays dans les différentes fonctions supposerait de mobiliser un indicateur de dépenses, mais aussi un indicateur d'investissement en capital, un indicateur de qualité, etc. Ainsi, si l'on prend l'exemple de la santé, le montant des dépenses de santé par tête n'est que faiblement corrélé au taux d'encadrement que nous avons construit. Par exemple, la France fait partie des pays dont la part des dépenses de santé par tête est la plus élevée, alors qu'elle ne consacre qu'une part d'emplois qui se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Au contraire, l'Allemagne a fortement investi en termes d'emplois. Ainsi le rapport de l'OCDE signale que le nombre d'infirmières pour 1000 habitants est de 9.6 contre 8.3 dans la moyenne de l'OCDE. Inversement le nombre d'équipement en IRM y était déficitaire (6.6 IRM par million d'habitants contre 8 en moyenne).

De même, on doit noter que les tendances d'évolutions en termes de dépenses ne sont qu'imparfaitement représentées par les évolutions en termes d'emplois. Ainsi, si la France maintient un taux de croissance des dépenses de santé par tête semblable à l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, elle n'a pas augmenté ses emplois dans les mêmes proportions. Au total donc, le classement des pays en termes de dépenses de santé par tête et en termes d'emplois de santé, qui se maintient tout au long de la période étudiée, n'est pas identique.

5. CONCLUSION

Au terme de cette première approche en termes d'emplois publics et de fonctions d'intérêt public, nous n'observons donc pas de convergence entre les pays de l'OCDE. En revanche une typologie s'esquisse et suggère des modèles politiques différents qui appellent une étude plus qualitative. D'un côté, « les pays du nord » prennent en charge les fonctions d'intérêt public à la fois en part des emplois et taux d'encadrement de la population, sous l'égide des collectivités publiques. De l'autre, un groupe que caractériserait le Japon consacre une faible part de ses emplois à l'emploi public et semble négliger les fonctions de santé, d'éducation, etc. Ceci renvoie sans doute à d'autres modèles, par exemple de solidarité familiale. Enfin, les pays européens semblent chercher encore leur voie entre la Grande-Bretagne qui a réduit la part des emplois de statut public tout en augmentant les fonctions d'intérêt public et l'Italie qui, en supprimant les emplois publics, a aussi diminué son investissement en éducation, santé et fonctions régaliennes.

Le regard croisé sur le développement des fonctions d'intérêt public et de l'emploi public montre qu'il existe donc différents « modèles » qui permettent de pourvoir aux fonctions d'intérêt public : entre celui qui consiste à faire de la fonction publique le principal acteur des fonctions d'intérêt public 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. Néanmoins, 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. En effet, 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.

De surcroît, la discussion portant sur le caractère public, privé ou « *non-profit* » des institutions en charge des fonctions d'intérêt public ne peut rester purement abstraite. Dans la plupart des pays où la fonction publique est restreinte, ces fonctions sont en effet financées par des dégrèvements fiscaux ; il s'agit donc indirectement aussi de financements publics. Dès lors on peut considérer que, *in fine*, le « choix » consiste à déléguer le soin de veiller à l'intérêt général ou bien aux représentants de la nation (les parlementaires par exemple) ou bien aux acteurs directement concernés (la « société civile »), ou encore au « marché ».

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, pp. 383-391.

ELLIOTT R., C. LUCIFORA et D. MEURS D., eds 1999: *Public Sector Pay Determination Within the European Union*, Macmillan Press.

FITOUSSI J-P. et J. LE CACHEUX, 2003 : *Rapport sur l'Etat de l'Union européenne*, Paris, 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.

OCDE, 2006 : rapport *Health Data*.

ROUBAN L., 2004 : *La Fonctions publique*, Paris, La Découverte.

SINGLY F. (de) et C. THELOT, 1989 : *Gens du privé, gens du public*, Paris, Dunod

Statut général des fonctionnaires de l'État, 2003, Journaux officiels mise à jour au 10 octobre 2002.

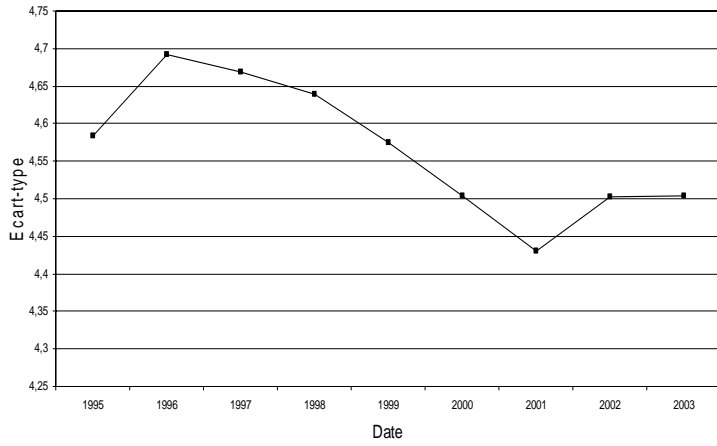
VERSINI D., 2004 : *La diversité dans la fonction publique*, Rapport au Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, Paris, La Documentation Française.

Annexe

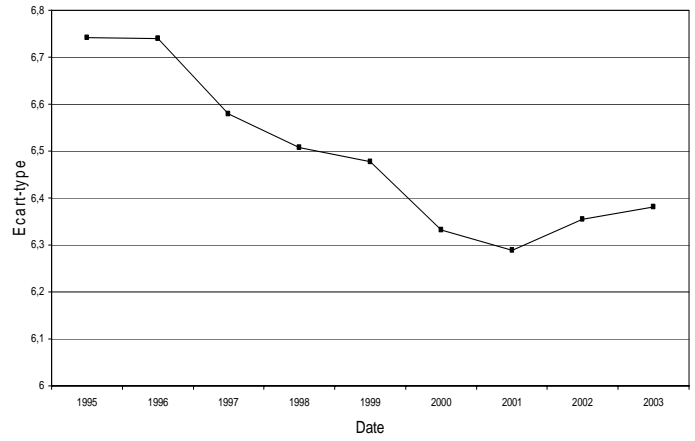
Graphiques A.1

Source : OCDE traitements Matisse.

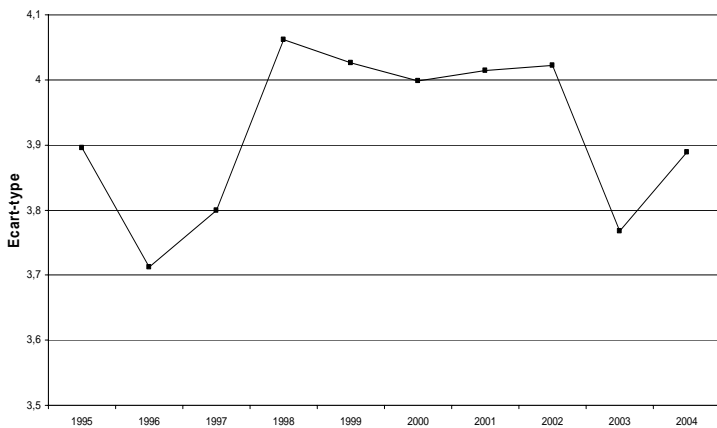
Convergence de la part de l'emploi public dans l'emploi total- Zone euro



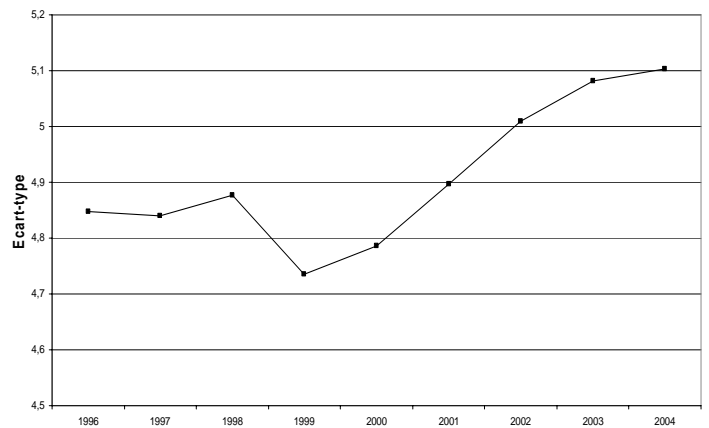
Convergence de la part de l'emploi public dans l'emploi total



Convergence des Fonctions dans la zone euro

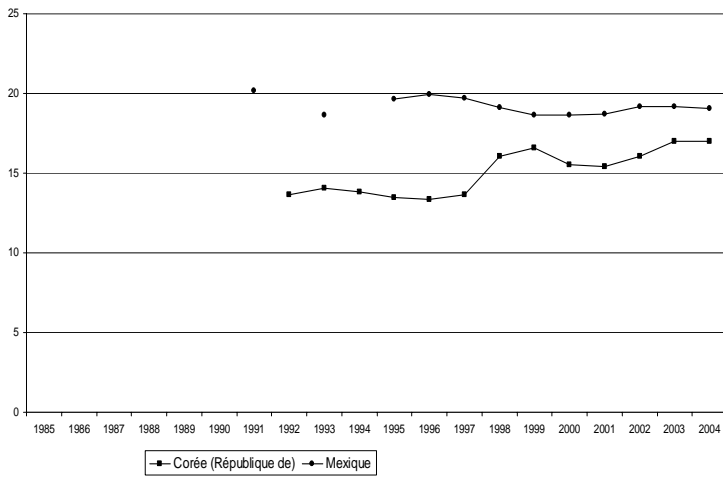


Convergence de la part des fonctions sociale, OCDE



Graphiques A.2

Part des fonctions d'intérêt public dans l'emploi



Part de l'emploi public dans l'emploi total

