



Le nombre de fonctionnaires, une contribution au débat public.

Mars 2017

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction	5
PARTIE I : LES EFFETS D'UNE VARIATION DU NOMBRE D'AGENTS PUBLICS	6
1.1. LE POIDS DES FONCTIONNAIRES DANS LES FINANCES PUBLIQUES	6
1.2. LES IMPACTS D'UNE REDUCTION DES EFFECTIFS.....	10
PARTIE II : DE QUOI PARLE-T-ON ? LE CHAMP OU LES CHAMPS DE L'ACTION PUBLIQUE.....	14
PARTIE III : LES DETERMINANTS DU VOLUME D'EMPLOI PUBLIC A UN INSTANT DONNE.....	15
3.1. L'APPROCHE « ENDOGENE » : L'EMPLOI PUBLIC COMME RESULTANTE D'UN CERTAIN NOMBRE DE DETERMINANTS OU « INDUCTEURS ».....	15
3.2. L'APPROCHE « EXOGENE »	19
PARTIE IV : LA VARIATION DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ENTRE DECISION POLITIQUE ET MANAGEMENT DU CHANGEMENT	21
4.1. LE CAS DES AUGMENTATIONS :.....	22
4.2. LE CAS DES DIMINUTIONS	22
4.3. LES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES	25
4.4. L'ACCOMPAGNEMENT MANAGERIAL	26
PARTIE V : LES RECOMMANDATIONS DE METHODE DU CERCLE.....	29
5.1. INFORMER LE CITOYEN LE PLUS OBJECTIVEMENT POSSIBLE SUR LES ENJEUX TOUCHANT A L'EMPLOI PUBLIC.....	29
5.2. ETAYER DE FAÇON RIGOREUSE LES DECISIONS AYANT UNE REPERCUSSION DIRECTE SUR LE NOMBRE D'AGENTS PUBLICS	30
5.3. FAIRE RESPECTER DES PRINCIPES SUSCEPTIBLES D'ASSURER UNE FONCTION PUBLIQUE DE QUALITE ET POUR CELA MOTIVEE.....	30
ANNEXE I: Tableau de financement de l'Etat pour 2015	32
ANNEXE II : Le financement des pensions	33
ANNEXE III : Effectifs physiques par type d'employeur dans les trois versants de la fonction publique 2013 et 2014	34
ANNEXE IV : La fonction publique dans l'économie nationale : classement des employeurs (situation au 31 décembre 2014) Source DGFAP	35
ANNEXE V : Les dépenses publiques dans les États de l'Union Européenne en % du Produit intérieur brut et par type d'administration. Evolution de 2006 à 2015.....	36

Résumé

Le nombre de fonctionnaires, ou plus précisément d'agents publics¹, est, pour beaucoup de nos concitoyens et des politiques qui s'adressent à eux, une notion centrale dans le débat public, qu'il s'agisse de le réduire ou de l'augmenter.









Le Cercle de la Réforme de l'Etat, groupe apolitique de fonctionnaires, de membres de la société civile, de chercheurs et d'experts des secteurs public et privé, a jugé utile de préciser cette notion et de montrer, sur un plan méthodologique, les implications de son utilisation.

La situation des finances publiques françaises, et le poids croissant de la dette, sont évidemment une des principales motivations avancées par ceux qui voient dans la réduction des emplois publics une manière d'alléger ce poids et de réduire les prélèvements obligatoires. Il est de fait que, dans le budget de l'Etat par exemple, le personnel représente environ 40 % des dépenses.

Toutefois il est en réalité difficile d'évaluer précisément les impacts d'une réduction des effectifs sur les budgets publics, les conséquences n'en étant en rien mécaniques, en raison des modalités variées qui peuvent mener à cette réduction (augmentation de la durée du travail, externalisation de certaines tâches au secteur privé, gains de productivité, etc).

En outre il est encore plus difficile d'estimer l'impact d'une telle réduction sur la société, tant en termes économiques que sociaux. On pourrait tout autant observer des gains de productivité à service inchangé, que des baisses de qualité du service public, ou des pertes de compétence pour la puissance publique. Sur le plan de l'emploi, augmentation du chômage et création d'emplois pourraient se combiner.

Pour affiner le raisonnement, on est alors conduit à s'interroger sur les déterminants du volume d'emploi public. On peut mettre à jour huit grands déterminants (ou « inducteurs ») du volume d'emploi public :

-  Le champ d'intervention de l'État
-  Les modes d'action publique
-  Le degré d'intégration verticale des activités publiques
-  L'intensité capitaliste et l'utilisation de la technologie
-  Les choix de qualité et de contrôle
-  L'organisation et le management de l'action publique
-  Le régime de travail des agents publics et notamment le temps de travail.
-  La qualification et l'expertise du personnel




¹ Nous choisissons de raisonner sur la notion d'agents publics, plus large que celle de fonctionnaires, en ce qu'elle prend en compte la variété possible des statuts -fonctionnaire, contractuel, vacataire...

C'est la combinaison entre ces variables qui permet d'expliquer le volume d'emploi à un instant donné. Si l'on fixe de manière exogène la cible en matière d'emploi, et si l'on ne se contente pas de jouer sur l'effet mécanique mais aveugle des départs à la retraite, ces déterminants apparaissent comme les leviers sur lesquels le gouvernement, au niveau central, devrait agir. Or ces différents leviers sont loin d'être aussi faciles et rapides à manier les uns que les autres. Même le jeu sur la durée du travail (passer de 35h à 39h), le plus simple a priori et le plus facilement « actionnable » à court terme, ne produirait aucun effet mécanique facile à évaluer, dans la mesure où la durée du travail effective est souvent supérieure à la durée légale, et où, en particulier, l'augmentation de la durée du travail pourrait s'accompagner de réajustements de rémunération. Les autres leviers ont des impacts quantitatifs encore plus aléatoires, et, en tout état de cause, peu d'effets à court terme. Quant à laisser les échelons déconcentrés gérer la réduction des effectifs, cela peut, dans certaines limites, être la méthode la plus indolore, mais cela revient à se reposer sur les capacités de management de leurs responsables, et ne garantit pas la cohérence, au niveau national, des choix effectués.

En tout état de cause, pour gérer une réduction des effectifs publics, à règles statutaires inchangées, les méthodes de conduite du changement sont cruciales, et diffèrent en outre selon que l'on agit dans le cadre de la Fonction Publique d'Etat ou des autres Fonctions publiques. Les collectivités territoriales et les établissements de santé jouissent en effet d'une certaine autonomie qui oblige à passer davantage par des mécanismes incitatifs que par des décisions prises au sommet de l'Etat. Dans tous les cas de figure, un accompagnement managérial rapproché, demandant des moyens financiers, sera nécessaire si l'on veut éviter soubresauts sociaux et perte de motivation des agents publics.

Jouer sur le volume d'emploi public s'avère donc, quelles que soient les motivations qui poussent à le faire, dans un sens ou dans un autre, une décision aux impacts multiples, difficiles à quantifier, rarement immédiats, et parfois contradictoires avec les attentes initiales. Les méthodes pour y arriver sont elles-mêmes multiples, et aucune d'entre elles n'apparaît simple à manier et dénuée d'effets collatéraux. Enfin, les objectifs et les méthodes mises au service de ces objectifs, ne peuvent être uniformes, et se doivent d'être déclinés par secteurs et par types d'organisations publiques concernées.

Dans ces conditions, le Cercle, organisation non partisane comme on l'a dit, a le souci, par cette note, d'éclairer un débat qui, à ses yeux, simplifie dangereusement une problématique complexe. Dans cet esprit, il formule *in fine* quelques recommandations de méthodes, avec trois objectifs :

-  informer les citoyens le plus objectivement possible des enjeux touchant à l'emploi public,
-  faire étayer de façon rigoureuse les décisions ayant une répercussion directe sur le nombre d'agents publics,
-  faire respecter des principes susceptibles, quelle que soit les décisions prises en matière de variation du nombre d'emplois publics, d'assurer une fonction publique de qualité et pour cela motivée.

Introduction

Le nombre de fonctionnaires est, en France, une antienne du débat public, particulièrement en période électorale. Cet indicateur en apparence simple a l'immense avantage de résumer en un chiffre frappant une orientation politique d'ensemble, par exemple une politique de réduction des dépenses publiques, jugée indispensable par beaucoup de responsables politiques et par une partie de nos concitoyens. Pourtant, dès que l'on y regarde de plus près, malgré l'évidence incontestable d'un lien comptable entre nombre de fonctionnaires et dépenses publiques, ou d'une relation économique potentielle entre le niveau de la fiscalité nécessaire au financement de la masse salariale et la compétitivité de l'économie, les relations de causalité s'avèrent plus complexes qu'il n'y paraît, l'indicateur fruste et polysémique, et son utilisation délicate.

Le Cercle de la Réforme de l'Etat, groupe apolitique de fonctionnaires de membres de la société civile, de chercheurs et d'experts des secteurs public et privé, a décidé d'examiner plus à fond cet indicateur présent *de facto* dans le débat, sans prendre parti sur les choix politiques qu'il soutient, pour en montrer, sur un plan méthodologique, les implications.

Il ne s'agit donc, ni de défendre une option, par essence politique, de réduction ou d'augmentation des dépenses publiques, ni *a fortiori*, en se limitant à une des composantes de ces dépenses², de se prononcer sur une cible, exprimée en nombre de fonctionnaires.

Le but de ce texte est en revanche d'aller au-delà de la simplicité apparente de la problématique, de mettre en lumière les diverses significations de cet indicateur, de préciser les ordres de grandeur concernés, de remettre en perspective les usages que l'on peut en faire, et au passage, d'alerter sur les raisonnements erronés qui pourraient découler d'une utilisation imprudente du chiffre. De ces analyses pourrait résulter l'esquisse de scénarios et les conditions de leur mise en place.

Parallèlement, le Cercle a établi une grille de questionnement sur ce sujet à destination des candidats à l'élection présidentielle de 2017, afin qu'ils puissent éclairer leur politique en la matière et donner des indications sur la manière dont ils comptent opérer.

Certaines des propositions sur la table aujourd'hui (gageons qu'il y en aura d'autres) affichent des réductions globales sur cinq ans du nombre des fonctionnaires (entendons : des agents publics, puisque les contractuels sont aussi concernés). Le motif en est la recherche d'économies budgétaires (cela s'inscrit, comme on l'a dit, dans un projet de réduction globale des dépenses publiques et d'allègement de la fiscalité), dans un contexte où la plupart des comparaisons internationales placent la France dans le peloton de tête pour le nombre de fonctionnaires³ par habitants.

Après avoir posé la problématique de l'emploi public au regard des finances publiques puis, plus généralement de l'économie générale du pays (partie I), nous devons introduire les distinctions nécessaires des différentes formes d'emploi publics, qui ne répondent pas toutes à la même logique de gestion politique et administrative (partie II). Nous nous interrogerons alors sur les déterminants de l'emploi public et de sa volumétrie (partie III). Enfin, sera abordé le « comment faire » : comment faire évoluer les effectifs publics, entre décision politique et management du changement (partie IV). Il en découlera un certain nombre de recommandations du Cercle de la Réforme de l'Etat.

² On n'aborde pas ici notamment les questions d'arbitrage entre dépenses de fonctionnement de l'Etat et investissements, ni entre dépenses de personnel et dépenses d'intervention.

³ Le terme « fonctionnaire » a un sens strict, celui d'agent public dont la situation est régie par le statut général de la fonction publique, et un sens large, synonyme d'« agent public », quelle que soit sa situation d'emploi (statutaire, contractuel de droit public ou privé, vacataire...). Sauf précision particulière, nous emploierons le terme au sens large dans le présent texte (équivalent à « agent public »).

On trouvera à la fin des annexes du présent document un questionnaire destiné aux candidats à l'élection présidentielle qui vise à obtenir une explication de leurs positions à l'égard des différentes approches analysées ou suggérées.

PARTIE I : LES EFFETS D'UNE VARIATION DU NOMBRE D'AGENTS PUBLICS

La question du nombre d'agents publics suscite l'intérêt, on l'a dit, en raison de leur poids dans les finances publiques. Nous chercherons donc d'abord à préciser ce poids en montrant les estimations possibles à partir de la comptabilité publique.

Nous nous intéresserons ensuite aux effets d'une variation du nombre d'agents publics, en nous concentrant particulièrement sur le cas de la réduction des effectifs. C'est en effet la recherche d'économies budgétaires, dans un but de diminution des déficits publics et/ou de diminution des « prélèvements obligatoires » qui motive le plus souvent, explicitement ou implicitement, les prises de position en faveur de la diminution du nombre des fonctionnaires. Mais au-delà de la pure comptabilité publique, la variation dans un sens ou dans l'autre des effectifs publics induit aussi des effets globaux sur l'économie française.

1.1. LE POIDS DES FONCTIONNAIRES DANS LES FINANCES PUBLIQUES

La première raison d'intérêt pour l'emploi public est le fait que les emplois publics pèsent sur les dépenses publiques, sur le déficit des finances publiques et la situation financière de l'État. Pour ce qui concerne l'État, cette situation est photographiée par le « Bilan de l'État » au 31 décembre de chaque exercice budgétaire, depuis la mise en place d'une comptabilité générale en son sein. Les comptes dont sont issus ce bilan ainsi que le compte de résultat de l'État pour un exercice donné sont certifiés par la Cour des Comptes qui émet à leur égard des réserves parfois très importantes. On ne saurait retenir les chiffres précis compte tenu de l'effet de diverses conventions techniques. Cependant les ordres de grandeur des différents postes fournissent des indications qu'on ne saurait négliger, et, si les valeurs brutes des agrégats peuvent être discutées, leur évolution fait peu de doute.

Les trois derniers bilans de l'État font en effet apparaître une croissance de la situation nette négative. L'ensemble du patrimoine de l'État (total actif) représente une partie de plus en plus faible du montant total de ses dettes et assimilées. Parmi celles-ci, les dettes financières c'est-à-dire génératrices d'intérêts débiteurs représentent une part croissante.

Un bilan n'a pas la même signification pour une collectivité publique que pour une entreprise⁴ mais on ne saurait minimiser l'importance de la dette et de son évolution dans nos finances publiques

⁴ L'entreprise vise le profit et l'enrichissement donc la situation nette positive la plus forte possible. Les ratios usuels en matière de taux d'endettement du style dettes/ fonds propres n'ont pas de signification pour une entité comme l'État et les prêteurs ne s'y attardent guère considérant les placements en bons du trésor ou obligations assimilables du Trésor comme des placements « quasi sûrs » - « Quasi » car l'existence d'une monnaie commune à la France et à l'Allemagne a permis de révéler, en excluant de l'épuration les mécanismes d'anticipation des variations de taux de change, le fait que l'État allemand empruntait à des taux encore plus faibles que l'État français. Celui-ci paie donc une prime de risque si l'on considère que les placements en bons du trésor allemand constituent un actif sans risque.

Tableau I : Bilan de L'État au 31 décembre (en millions d'Euros).
Source : projet de loi de règlement pour 2015.

ACTIF	2015	2014 retraité	2013 retraité
Immobilisations incorporelles et corporelles	493 782	499 451	501 782
Immobilisations financières	324 854	330 034	325 698
Stocks	33 555	33 684	31 007
Créances	89 152	88 388	79 390
Trésorerie active	28 843	22 722	21 804
Autres	12 109	11 739	11 918
TOTAL ACTIF (I)	982 296	986 017	971 600
PASSIF			
Dettes financières	1 601 614	1 551 080	1 480 680
Dettes non financières	204 107	172 299	164 928
Provisions pour risques et charges	134 868	133 399	125 574
Trésorerie passive	100 772	94 096	95 368
Autres	55 960	56 872	46 325
TOTAL PASSIF HORS SITUATION NETTE (II)	2 097 321	2 007 746	1 912 876
SITUATION NETTE (III = I - II)	-1 115 025	-1 021 729	- 941 276

Le compte de résultat, qui suit, montre les conséquences en termes de frais financiers de cet endettement que l'on peut lier aussi bien à l'importance des dépenses de fonctionnement qu'à celle d'interventions (les dépenses d'investissement-présentes en comptabilité budgétaire mais non dans le compte de résultat- étant faibles et ayant encore fléchi dans la période récente).

Tableau II : Compte de résultat pour l'année 2015 (en millions d'Euros).
Source projet de loi de règlement pour 2015

	CHARGES				PRODUITS		
	2015	2014 retraité	2013 retraité		2015	2014 retraité	2013 retraité
- de fonctionnement	251 992	245 533	244 257	- de fonctionnement	63 074	67 555	65 253
- d'intervention	178 811	180 634	180 495	- d'intervention	42 059	37 144	43 638
- financières	59 940	50 951	61 822	- financiers	21 273	19 430	37 275
				- régaliens nets	281 834	278 681	280 903
TOTAL DES CHARGES (I)	490 743	477 118	486 574	TOTAL DES PRODUITS (II)	408 240	402 810	427 069
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (III = II - I)					- 82 503	- 74 308	- 59 505

Les près de 60 milliards d'€ de charges financières enregistrées en 2015 sont le prix payé pour l'endettement financier moyen de l'année 2015. Ils représentent plus de 12% du total des charges de l'État, et ceci à un moment où les taux d'intérêt sont historiquement très bas et où s'amorce leur remontée. Sous l'appellation pudique de solde des opérations de l'exercice on retrouve le montant de pertes nettes annuelles qui va croissant. Le tableau de financement de l'État pour l'exercice 2015 (Cf. annexe I) fait apparaître une émission d'emprunt à long et moyen termes de 187 milliards

nécessité essentiellement par la couverture du remboursement des dettes effectué dans l'année et par le déficit budgétaire effectif dans les proportions respectives de 62 % et 38%.

Au sein du budget de l'État, le personnel représente le poste majeur de dépense dans la nomenclature budgétaire par titre : 40,3% des dépenses nettes de l'Etat en 2015.

	Titre budgétaire	Mds de dépense	% dans total
Dotation aux pouvoirs publics	1	1	0,3%
Personnel	2	121,6	40,3%
Fonctionnement	3	51,6	17,1%
Charges de la Dette	4	42,1	14,0%
Investissement	5	10,9	3,6%
Interventions	6	73,6	24,4%
Opérations financières	7	0,8	0,3%
		301,6	100,0%

Source : Projet de loi de règlement pour 2015

Extrait du projet de loi de règlement pour 2015

Les dépenses de personnel (titre 2) s'élèvent en 2015 à 121,6 milliards €, après 120,8 milliards € en 2014 (+ 0,7 %), et se répartissent en : rémunérations d'activité (69,6 milliards €) : 59,7 milliards € au titre des rémunérations des personnels civils et 9,9 milliards € au titre des militaires ; cotisations et contributions sociales (51,2 milliards €) ; prestations sociales et allocations diverses (0,8 milliard €). Ces dépenses intègrent des cotisations et contributions sociales au titre des pensions qui constituent des recettes du compte d'affectation spéciale « Pensions » venant équilibrer les dépenses de pensions de ce compte spécial. Les charges du régime de pensions des fonctionnaires progressent rapidement.

Le chiffre de 121,6 milliards d'€ doit être commenté au regard de deux considérations majeures.

La première est qu'il intègre les pensions de retraite versées aux anciens fonctionnaires par l'État et que celles-ci ne constituent pas une charge liée au travail des agents publics en activité contrairement à ce que seraient de véritables cotisations d'un employeur. Aux conséquences du système de retraite par répartition s'ajoute en effet le phénomène « d'auto-assurance » puisque l'Etat ne cotise (sauf pour les personnels contractuels) à aucune caisse où viendraient se fondre les conséquences de l'évolution de ses effectifs avec celles des évolutions d'emplois d'autres employeurs.

Le poids des retraites

Les annexes budgétaires montrent le poids que représente le paiement des retraites dans les dépenses en personnel. L'annexe II présente des chiffres extraits du rapport annuel de performance pour 2015 du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ils correspondent aux postes les plus importants d'alimentation de ce compte dont les recettes sont constituées par les retenues pour cotisations salarié et de la « cotisation » employeur prélevée sur les crédits affectés à chacun des programmes de la loi de finances. On peut ainsi constater que, s'agissant du personnel civil, la « cotisation employeur » est égale à 7,79 fois la cotisation salariée, sachant que celle-ci est prélevée à raison de 9.54 % du traitement brut, la « cotisation » de l'employeur peut être estimée à 74.3 % du traitement brut. Le poids de cette fausse cotisation doit être gardé en l'esprit quand on anticipe les conséquences d'une diminution des nombres de fonctionnaires, (Cf. infra) car dans un premier temps ce taux serait amené à augmenter, la diminution des fonctionnaires ne faisant pas diminuer à court terme le nombre de pensionnés.

La seconde est que, comme plus de la moitié des dépenses de fonctionnement (26,3 milliards) sont constituées par des subventions pour charges de services publics versées en particulier à des opérateurs grâce auxquelles ceux-ci paient des agents publics⁵, les dépenses de personnel consolidées (Etat + opérateurs) sont assez sensiblement supérieures à la valeur de 121.6 milliards d'euros.

Le poids apparent des charges salariales dans le budget ne reflète donc que très imparfaitement le coût du travail même dans la partie du secteur public qui relève de l'Etat (donc notamment hors collectivités locales et hors hôpitaux par exemple) et ceci nous amènera à devoir éclaircir le champ de l'emploi public (cf. partie II).

Donnons toutefois un premier décompte en termes d'effectifs. Les effectifs de la seule fonction publique de l'Etat au 31 décembre 2014 étaient de 2 392 579 personnes physiques, leur répartition ainsi que leur évolution récente apparaît dans le tableau ci-après.

⁵ Ainsi pour le programme 150 (enseignement supérieur et recherche universitaire) en 2015, seuls 6303 emplois (ETPT) ont été intégrés dans les dépenses du budget de l'Etat alors que 151 990 autres emplois ont été financés par le budget des opérateurs (universités essentiellement) à partir des subventions pour charge de service public, donc sous plafond d'emploi, et 26 327 sur des ressources propres, donc hors plafond

Évolution des effectifs physiques de la fonction publique de l'État en France entre 2004 et 2014						
	Au 31 décembre 2014		Évolution par rapport à 2013		Évolution moyenne annuelle entre 2004 et 2014	
	Effectifs	Structure (en %)	Effectifs (en %)	Structure (en point de %)	Effectifs (en %)	Structure (en point de %)
Ensemble FPE	2 392 579	100,0	-0,3		-1,0	
Ensemble des ministères, dont :	1 911 702	79,9	-0,7	-0,3	-2,4	-1,2
Écologie, Développement durable et Énergie	56 902	2,4	-8,5	-0,2	-6,7	-0,2
Défense	262 388	11,0	-3,8	-0,4	-4,8	-0,5
Ministères économiques et financiers	149 410	6,2	-2,0	-0,1	-2,4	-0,1
Ministères de l'enseignement	1 000 053	41,8	0,0	0,2	-2,8	-0,8
Intérieur et Outre-mer	286 249	12,0	0,9	0,1	3,5	0,4
Ministères sociaux	20 947	0,9	-2,0	-0,0	-5,2	-0,0
Ensemble des EPA, dont :	480 877	20,1	1,3	0,3	8,3	1,2
EPA sous tutelle des ministères de l'enseignement	327 933	13,7	0,6	0,1	11,6	1,0
EPA sous tutelle des ministères sociaux	79 471	3,3	1,5	0,1	6,6	0,2

Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (métropole + DOM, hors COM et étranger), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : Au 31 décembre 2014, on compte 56 902 agents au ministère de l'Écologie, soit 2,4 % des effectifs de la FPE à cette date. Cet effectif est en baisse de 8,5 % par rapport au 31 décembre 2013 (-6,7, % de baisse moyenne par an depuis 2004) et la part des agents de la FPE en poste au ministère de l'Écologie a baissé de 0,2 point de pourcentage en un an (-0,2 point de pourcentage en moyenne annuelle depuis 2004).

1.2. LES IMPACTS D'UNE REDUCTION DES EFFECTIFS

Les réductions d'effectifs ont pour objectif principal la diminution de la dépense publique financée par les « prélèvements obligatoires ». Il n'est pas forcément simple d'évaluer les conséquences nettes sur les budgets publics (à court, moyen et long terme) de telle ou telle réduction des effectifs.

Il est peut-être encore plus difficile d'estimer l'impact sur la société :

 Impact économique global

 Impact social

Néanmoins, il convient de pousser l'analyse aussi loin qu'on le peut pour éviter au maximum les effets pervers d'économies « optiques » ou au contraire bénéficier le cas échéant d'effets d'aubaine.

1.2.1. - Le bilan pour les comptes publics

Le bilan financier de la réduction du nombre d'agents publics doit s'apprécier sur le temps long : le recrutement ou le non recrutement d'un agent public sous statut produit son effet sur 35 ou 40 ans et même sur une durée beaucoup plus longue (50 à 55 ans voire plus) si l'on prend en compte l'impact sur le régime des pensions.

Lors d'une suppression de poste, il faut introduire dans le bilan la valorisation de la production perdue du fait de la perte d'un poste.

Elle peut être dans certains cas (qu'on espère tout de même minoritaires sinon rares) considérée comme nulle (dans le cas d'activités rendues obsolètes par le progrès ou faisant doublon),

voire négative (si l'activité générerait des coûts sociaux supérieurs à son bénéfice), auquel cas aucune dépense compensatoire n'est à prévoir. Certaines dispositions structurelles ne sont pas indifférentes à ce coût : il y a sans doute encore des doubles emplois entre l'Etat et les collectivités territoriales, entre les collectivités territoriales entre elles et peut être même certains services et agences de l'Etat, qui entravent l'action : des suppressions judicieuses d'effectifs peuvent dans ces cas libérer l'action.

Elle peut être absorbée par des gains de productivité, notamment dans les services qui effectuent des traitements de masse et grâce au numérique : lors d'un récent déjeuner du cercle l'intervenant faisait état d'un système informatique multipliant par 10 la productivité de certaines tâches... l'appréciation de la charge de travail reste en tout état de cause une question ouverte. Quid des méthodes mises sur pied par exemple dans les hôpitaux ou services de santé (chirurgie ambulatoire, hospitalisation à domicile etc.) ou dans certaines administrations de masse⁶? Des gains de productivité peuvent être attendus de configurations et reconfigurations organisationnelles, parfois guidées par des considérations simplistes (cf. la mode des fusions et des « mutualisations »)⁷ : reste à prouver la réalité des gains d'économie d'échelles de « mutualisation » ? En réalité on ne dispose pas d'évaluation réelle des opérations déjà menée. La mutualisation ne peut compenser des réductions d'effectifs que, par exemple, sur des fonctions support ou des services ayant des fonctions suffisamment homogènes et à condition qu'elle ne complique pas le fonctionnement des organisations concernées.

Elle peut être prise en charge par les fonctionnaires demeurant dans les services, par exemple par allongement de la durée du travail. On imagine mal que cela puisse se faire sans quelque compensation, soit en rémunérant des heures supplémentaires (la solution la plus coûteuse, mais la plus flexible), soit en allongeant la durée légale du travail, avec une compensation salariale, au moins partielle, résultant inévitablement d'une négociation nationale.

Elle peut être compensée par le recours à des prestations externes, sous des formes très diverses selon le degré d'intégration/désintégration verticale : (consultance, marchés divers, marché de partenariat et/ou transformation de dépenses de personne en dépenses de fonctionnement). Le bilan public, dès lors n'est pas forcément allégé.

Dans certains cas, l'avantage est de faire « sortir », fût-ce uniquement « optiquement » des dépenses des « critères de Maastricht ». Deux cas, en particulier, sont à considérer :

- ✚ Celui où la diminution de la prestation publique se traduit par une expansion compensatoire de l'offre privée (cliniques vs. hôpitaux, enseignement privé vs. enseignement public...) financée pour partie par des fonds publics, mais sans nécessairement d'économie globale véritable.
- ✚ Celui où on peut instaurer un paiement direct par les bénéficiaires (typiquement les autoroutes à péages).

L'externalisation a une incidence très différente suivant que le paiement du fournisseur est pris en charge par l'utilisateur ou par la collectivité (marché de partenariat dans ce dernier cas). Dans le

⁶ Là où elles ont été employées, ces méthodes ont mis en évidence des volumes de moyens très différents (parfois de 1 à 3) d'un service à l'autre ou d'un lieu à l'autre pour des tâches réputées identiques...

⁷ Certaines fusions étaient aussi fondées sur une vision stratégique, comme les DREAL au moment du « Grenelle Environnement », d'autres ne se justifiaient que par des économies d'échelle attendues ou mises en avant, mais jamais prouvées...

premier cas c'est le tarif payé par l'utilisateur qui peut être la variable d'ajustement entre les besoins éventuels de renouvellement ou modernisation des équipements, la variation de coûts que peut entraîner le mode de gestion du privé (régime de travail, contrôle et qualité), le coût de l'endettement supporté par l'entreprise privée et l'ambition de profit sous la forme du coût des fonds propres que celle-ci arrive à faire avaliser à son co-contractant public. Dans le cas où les loyers sont payés par la collectivité, ce dernier problème est le même mais la variable d'ajustement est constituée par les finances de la collectivité. En tout état de cause un calcul économique sérieux est nécessaire mais rarement effectué avec la rigueur souhaitable.

1.2.2. - Les conséquences pour la société

La diminution de la dépense publique à prestations équivalentes est souvent l'objectif recherché. Au plan de l'équilibre économique général, on espère, toutes choses égales par ailleurs, enclencher un cercle vertueux où la baisse des prélèvements améliore la rentabilité des entreprises, augmente l'activité économique et donc les rentrées fiscales, diminuant par ailleurs certaines dépenses sociales grâce à la diminution du chômage, permettant de nouveaux allègements des prélèvements, etc.

Mais l'analyse globale des effets d'une évolution des effectifs publics est complexe. Donnons quelques exemples de phénomènes à prendre en compte, de nature très variée.

Les coûts cachés et les baisses de qualité du service public

Il serait intéressant, par exemple, de comparer les coûts - et la qualité de service - de missions qui ont été décentralisées ou confiées au secteur privé et de comprendre dans quelle mesure des réformes institutionnelles et structurelles seraient plutôt de nature à optimiser ce coût ou, au contraire, à l'accroître.

L'exemple de l'externalisation du contrôle technique des poids lourds

La prestation n'était vraiment pas satisfaisante pour les transporteurs, du temps où le public la conduisait (il doit donc être possible, au travers de plusieurs indicateurs de connaître l'amélioration de la qualité du service : temps d'attente pour un rendez-vous, évolution du taux d'accident ou de la pollution moyenne,...), sachant qu'il doit être possible d'évaluer le coût du service avant / après et le nombre d'ETP (y compris peut-être en termes de création d'emplois privés). Cette remarque est purement d'ordre méthodologique, dès lors que personne ne nierait que le choix d'organisation relève du champ politique. Néanmoins, il serait intéressant de disposer d'une méthode d'évaluation globale, à la fois budgétaire, économique et sociale...

Les pertes de compétence de la puissance publique

Le coût indirect, à moyen et long terme, de la perte de compétence semble pour l'instant mal appréhendé. Ce ne serait pas un problème pour un abandon de mission. Par toute autre méthode, on peut supposer que c'est probablement un des coûts les plus importants à porter par la collectivité dans son ensemble (puisqu'il s'agit d'un investissement de long terme).

L'exemple de l'Autorité environnementale

La valeur ajoutée des avis d'autorité environnementale (l'instance indépendante chargée de contrôler les études d'impact des projets public) est a priori incertaine. Ils peuvent être perçus comme des étapes supplémentaires dans des procédures longues, alors que, théoriquement, des maîtres d'ouvrages et des services instructeurs font appel à des bureaux d'études ou des experts spécialisés en environnement. Pourtant, si certains impacts environnementaux sont mal, voire pas du tout appréciés- en particulier lorsque la compétence des uns ou des autres est déficiente -, l'autorisation d'un projet peut soulever des oppositions importantes, voire être entachée de risques juridiques importants. Au résultat, certains projets ont pu être ralentis, voire bloqués sérieusement, faute d'avoir pris en compte des données insuffisantes. Le risque est néanmoins aléatoire : un projet peut être autorisé et être réalisé sans aléa majeur malgré tout, tout particulièrement s'il est soutenu par un consensus. Certains autres projets peuvent parfois être retardés de plusieurs années.

Le transfert de la charge de travail sur l'administré (particulier ou entreprise) :

Pour de nombreuses procédures administratives intéressant les particuliers ou les entreprises, le travail fourni par l'administré peut être déjà non négligeable, les administrations, comme l'ont fait les entreprises privées avant elles, ayant souvent cherché, ces dernières années, à impliquer les bénéficiaires des procédures dans le processus de réalisation (pré-saisie informatique de diverses informations, constitution d'un dossier numérique, etc.).

Une diminution d'effectifs dans ces champs d'activité peut avoir à cet égard des conséquences diverses, voire opposées, pour les administrés : allègement de formalités peut-être, mais aussi charge de travail supplémentaire ou délai augmenté.

L'effet sur l'emploi :

Lorsque la puissance publique supprime 100 000 postes, elle constate une économie nette dans les comptes des personnes publiques concernées. Mais en termes macroéconomiques, l'effet global est difficile à quantifier. En effet,

- ✚ Les prélèvements obligatoires évités, toutes choses égales par ailleurs, auront un effet bénéfique pour les ménages et les entreprises mais celui-ci dépendra en fait des politiques menées par ailleurs ;
- ✚ une partie des fonctionnaires « non recrutés » « créera son emploi » augmentant d'autant la production nationale, Dans ce cas, le bénéfice est réel pour la société et égal à la valeur d'un emploi ;
- ✚ une partie, en revanche, ne trouvera pas d'emploi sur le marché privé et ira grossir les rangs des chômeurs. Le bénéfice pour la société sera amputé de la valeur correspondant au coût d'un chômeur ;
- ✚ enfin, certains trouveront un emploi sur le marché privé en se substituant à un autre demandeur d'emploi candidat au même poste : ce cas se ramène au précédent.

Pour une évaluation réaliste de cet effet macroéconomique, il est nécessaire de recourir à un modèle économique général prenant en compte à la fois les élasticités d'emploi et l'effet des prélèvements obligatoires. Il faudra sans doute y prendre en compte les questions de qualification : si les diminutions d'effectifs publics portent surtout sur des emplois peu qualifiés, ce qui peut être une tendance, l'effet sur l'emploi sera plus mauvais.

PARTIE II : DE QUOI PARLE-T-ON ? LE CHAMP OU LES CHAMPS DE L'ACTION PUBLIQUE

La première difficulté que l'on rencontre lorsque l'on traite du nombre de fonctionnaires ou de l'emploi public est un problème d'ordre statistique lui-même lié à des questions de définition et la difficulté s'accroît si on ne regarde pas seulement la fonction publique d'Etat comme on l'a fait dans la partie I.

Une première approche consiste à partir du statut général de la fonction publique et des trois fonctions publiques (de l'État, Territoriale et Hospitalière) qui y sont distinguées. Cette approche privilégie le statut personnel des intéressés même si, en englobant les contractuels de la fonction publique, elle ne se limite pas aux fonctionnaires *stricto sensu*.

Les chiffres collectés par la Direction générale de la fonction publique (annexe III) font apparaître un effectif total en effectifs physiques de 5 548 000 agents publics en 2014 (de ce nombre sont exclus les emplois aidés).

Une deuxième approche consiste à privilégier le statut des organisations en recourant à la distinction entre les organisations marchandes et les organisations non marchandes qualifiées d'administration publique (APU) en comptabilité nationale selon des normes largement définies au niveau international et qui servent de base au calcul des principaux ratios de finances publiques.

Définition du secteur des administrations publiques :(source : Eurostat)

« Le secteur des administrations publiques se compose d'unités institutionnelles qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont les ressources proviennent de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, ainsi que les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale (SEC 2010, paragraphe 2.111). Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs: l'administration centrale, les administrations d'États fédérés (le cas échéant), les administrations locales et les administrations de sécurité sociale (le cas échéant). »

Si les plus importantes des organisations non marchandes sont publiques et si les organisations publiques sont pour la plupart non marchandes, les deux ensembles sont loin de se confondre, d'autant que toutes les entités publiques n'ont pas obligatoirement un personnel relevant principalement de la fonction publique. L'annexe IV montre les problèmes de passage de la logique de la fonction publique à celle de l'administration publique au sens de la comptabilité nationale et fait apparaître un total de 6 171 500 salariés dans les administrations publiques, la différence avec le chiffre de la fonction publique ne venant qu'en partie des emplois aidés (183 500 dans les organisations à agents publics) mais surtout des organismes de protection sociale (dont l'essentiel du personnel est couvert par des conventions collectives et non par un statut). Les entreprises publiques (SNCF etc.) ne sont pas considérées comme des APU puisqu'elles ne sont pas financées par des contributions obligatoires.

L'approche budgétaire est encore un peu différente comme on a pu le voir dans la partie I pour ce qui concerne l'Etat.

Au-delà de ces différences d'approche, on retiendra que la notion d'agents publics, plus large, semble la plus pertinente pour notre propos⁸, et que les différents chiffrages disponibles en

⁸ Quelques nuances seront apportées par la suite

fournissent un montant d'environ 5, 55 millions d'individus (l'évaluation en « équivalents temps pleins n'étant pas immédiatement disponible et certaines entités publiques recensant en outre leurs effectifs en équivalents temps plein –ETP- tandis que d'autres, comme l'Etat, les comptent en équivalent temps plein travaillé -ETPT).

PARTIE III : LES DETERMINANTS DU VOLUME D'EMPLOI PUBLIC A UN INSTANT DONNE

Le nombre des fonctionnaires peut être déterminé de deux manières différentes :

- ✚ de manière « endogène », en partant des besoins d'action publique et en analysant la manière dont on choisit de les traiter selon différents plans ;
- ✚ ou de manière « exogène », en partant d'un nombre global de fonctionnaires déterminé a priori (et évoluant dans le temps) et en analysant leur répartition selon les différentes catégorisations pertinentes (mission, affectation, qualification, situation d'emploi, etc.).

3.1. L'APPROCHE « ENDOGENE » : L'EMPLOI PUBLIC COMME RESULTANTE D'UN CERTAIN NOMBRE DE DETERMINANTS OU « INDUCTEURS »





Une première approche du problème du nombre d'agents publics réside dans l'identification des facteurs qui sont susceptibles d'avoir logiquement une influence sur ce nombre de fonctionnaires à un moment donné. Par transposition de l'expression maintenant consacrée d'inducteurs de coûts (cost-drivers) on peut qualifier ces facteurs d'inducteurs d'emplois et poser que :

$$N = f(I_1 \dots I_n)$$

N étant le nombre de fonctionnaires et I_i les « inducteurs » ou « déterminants » ; nous voulons signifier par là que c'est la conjonction des valeurs de tous les inducteurs qui détermine le nombre de fonctionnaires, sans avoir la prétention de déterminer la forme de la fonction et d'aboutir à un (sans doute) illusoire modèle économétrique.

On peut, en première analyse, mettre en exergue huit grands déterminants de l'emploi public, la plupart d'entre eux étant des éléments composites, à savoir, dans le cas de l'État :

- ✚ Le champ d'intervention de l'État
- ✚ Les modes d'action publique
- ✚ Le degré d'intégration verticale des activités publiques
- ✚ L'intensité capitaliste et l'utilisation de la technologie
- ✚ Les choix de qualité et de contrôle
- ✚ L'organisation et le management de l'action publique
- ✚ Le régime de travail des agents publics et notamment le temps de travail.
- ✚ La qualification et l'expertise du personnel


-  **Le champ d'intervention de L'État** se réfère à un ensemble assez flou d'éléments dessinant la frontière existant entre la sphère du public et celle du privé⁹, aux missions que se reconnaît l'État et au degré d'implication qu'il choisit,... L'hypothèse peut être faite que, toutes choses égales par ailleurs, plus le champ d'intervention est large plus le nombre d'agents publics est important.
-  **Les modes d'intervention de l'État** se réfèrent à la manière dont l'État intervient dans chacun des champs et aux instruments d'action publique qu'il utilise dans cette intervention. Les typologies de ces modes d'action sont nombreuses et contestables autour du triptyque contraindre, inciter et persuader ou plus trivialement l'utilisation du bâton, de la carotte et des sermons. Le mode d'action publique ne détermine pas le caractère plus ou moins coûteux en emplois publics car des instruments différents peuvent requérir des types identiques d'activité (p. ex. : « instruction de dossier ») et ce sont les activités qui vont nécessiter des emplois. Il est clair, cependant, que certains modes d'action sont plus économes que d'autres en emplois pour la réalisation d'un objectif donné : ainsi, les « ralentisseurs » sont plus économes en personnel que l'utilisation de radars mobiles pour faire respecter les limitations de vitesse en ville.
-  **Le degré d'intégration verticale.** Il désigne le degré de regroupement chez un acteur économique des divers stades de production et distribution des produits ou services qu'il fournit à sa clientèle. Appliquée à l'État, l'intégration verticale caractérise le degré d'externalisation qu'il opère. La gestion déléguée d'un système de transport urbain, ne met pas en cause (contrairement à la dérégulation des transports) le champ d'intervention de l'État et traduit une faible intégration verticale. La suppression d'imprimeries intégrées ou le recours à des sociétés privées pour le gardiennage, le nettoyage ou l'entretien des immeubles administratifs ou encore les standards téléphoniques et la maintenance informatique traduisent une diminution de l'intégration verticale ; il en est le même de nombre d'opérations de « recentrage sur le métier ». Toutes choses égales par ailleurs, plus importante est l'intégration verticale, plus important est le nombre de fonctionnaires. Une forme particulière d'externalisation consiste à transférer du travail aux usagers contribuables citoyens et aux entreprises. Cette forme effective déjà pour l'impôt (collecte de la TVA et de nombreuses taxes et cotisations par les entreprises, ...) est très avancée mais destinée sans doute à être renforcée (cf. prélèvement à la source à venir de l'IRPP¹⁰). Elle est d'ailleurs de plus en plus pratiquée par les entreprises qui n'ont pas attendu pour ce faire l'économie numérique (cf. le déjà très ancien self-service).
-  **L'intensité capitaliste et l'utilisation de la technologie.** L'utilisation de process à forte intensité capitaliste se traduit généralement par une substitution du capital au travail, traduite en termes de dépenses par la substitution de dépenses d'investissement à des dépenses salariales, et en termes de charges par celle de charges d'amortissements¹¹ à des charges salariales. L'utilisation de l'informatique, la


⁹ Cette distinction est évidemment un peu sommaire actuellement, car on observe des initiatives, en nombre croissant, de participation d'acteurs « privés », associations notamment, à la co-production, voire à la co-conception de services publics.

¹⁰ Cette externalisation a la particularité de transférer une charge non au contribuable lui-même mais à son employeur.


¹¹ Sans oublier les charges d'entretien générées par l'investissement...

révolution numérique ont été et sont susceptibles, à production équivalente, d'entraîner des réductions de charge de travail, comme cela a déjà été le cas pour les services de paie, ceux de comptabilité, l'assiette et le recouvrement de l'impôt, ou encore le remboursement des dépenses de soins via la carte Vitale. On observe cependant que le gain est parfois réinvesti en augmentation quantitative ou qualitative de la prestation, voire en « sur-qualité »... ce qui peut limiter les économies d'emplois. Les gains de productivité réalisés ne peuvent par ailleurs généralement se traduire en réductions d'emplois qu'au fur et à mesure des départs en retraite donc sur le long terme, sauf lorsque des reconversions suffisamment massives peuvent être organisées vers d'autres services.

 **Les choix de qualité et de contrôle.** Contrairement à ce qui peut se passer dans les processus industriels, beaucoup de coûts unitaires (y compris la charge de main d'œuvre) dans le domaine des services ne sont pas déterminés rigoureusement. C'est le management qui définit leurs niveaux, explicitement (lorsqu'on peut définir des unités d'œuvre, des niveaux de service et/ou des indicateurs de qualité de service) ou implicitement. Dans certaines activités, il dispose d'une latitude non négligeable pour définir le niveau de qualité et le niveau de risque (éviter par exemple d'accorder des autorisations ou permis par erreur ou par non-repérage d'une fraude, idem pour des subventions, avantages fiscaux ou allocations). Ces activités « consomment » plus ou moins de supervision hiérarchique, « double check », collégialités, audits et inspections diverses. Cet inducteur est ambivalent car d'une part il consomme des ressources en hommes mais d'autre part il est censé en économiser grâce à l'évitement de coûts de non qualité.

 **Les choix de structure organisationnelle.** La structure organisationnelle est plus ou moins consommatrice de charges en personnel. La multiplicité des niveaux hiérarchiques (certains documents sont contrôlés à six niveaux hiérarchiques successifs) est génératrice d'emplois nombreux à l'inverse des organigrammes plats. La multiplicité des niveaux se contrôlant en cascade peut ne pas créer de valeur pour l'action publique, voire en détruire quand elle paraît surtout justifiée par la volonté d'offrir des progressions de carrière en termes hiérarchiques.

On peut choisir d'éclater ou de regrouper des fonctions de gestion (en particulier gestion du personnel, budget et comptabilité...). La tendance récente dans l'administration d'Etat est allée aux regroupements avec par exemple dans le domaine des armées la constitution des bases de défense. Plus généralement le temps de la RGPP, puis de la MAP a vu une floraison de regroupements (administration territoriale de l'Etat, « Pôle emploi », etc.). Les regroupements peuvent être motivés par des raisons d'efficacité par exemple pour une meilleure cohérence de l'action publique, ils sont souvent justifiés par une recherche d'économies d'échelle (cf. infra), dont la réalité n'est pas toujours avérée¹².

 **Le régime de travail des agents publics et notamment le temps de travail.** Les éléments qui rentrent dans cette rubrique sont nombreux et de natures très diverses. Le plus médiatisé en est la durée légale du travail. Celle-ci est en réalité seconde quand les obligations de base de la majorité des agents de l'Etat sont définies par des normes

¹² Les regroupements peuvent être motivés aussi par la volonté de maintenir l'apparence de services déconcentrés alors que la décentralisation des fonctions et la réduction des effectifs leur ont ôté les moyens d'agir.

ne référant pas à la durée légale et une législation dérogatoire au droit commun (congé de maladies sans jours de franchise). Il en est ainsi de tous les enseignants de tous les niveaux d'enseignement c'est-à-dire du gros des troupes de la fonction publique de l'Etat (le passage aux 39 puis aux 35 heures n'a pas modifié par exemple la charge de 18 heures hebdomadaires d'enseignement pour un professeur certifié). S'y ajoutent d'autres éléments comme les tolérances de l'administration ou de l'encadrement (libertés, jours pour enfants malades, journées du ministre, du directeur...). Un troisième élément est constitué par le régime de remplacement en cas d'absences de personnel pour maintenir la production publique. L'embauche ou non de personnel de remplacement, l'importance des titulaires remplaçants dans l'éducation nationale constituent des modalités essentielles de cet élément¹³.

✚ **La qualification et l'expertise du personnel.** La complexification des règles découlant de l'activité du législateur et de l'exécutif est génératrice de travail mais aussi d'un surcroît de qualification nécessaires du personnel devant les mettre en œuvre. Les décisions simples (et, intelligence artificielle aidant, de plus en plus de décisions complexes) sont automatisées, et le fonctionnaire gère surtout des situations complexes et délicates, sous la pression des « stakeholders »... le fonctionnaire de base doit se comporter comme un véritable metteur en œuvre des politiques publiques et non seulement comme un exécutant mécanique d'une réglementation. D'où des besoins de qualification croissante. Dans le « back office », outre l'expertise technique mutualisée, ce besoin en expertise est tout aussi considérable notamment pour assurer la gestion, l'efficacité et la sécurité du « numérique ». Ces changements de qualification sont susceptibles de modifier le pyramidage (tiré vers le haut) et la masse salariale, à effectif donné, mais aussi l'effectif, à la hausse ou à la baisse, selon qu'on considèrera que des expertises nouvelles doivent être créées en sus ou en substitution de celles qui existent déjà. De tels effets sont évidemment à apprécier au cas par cas.

Plusieurs de ces inducteurs concourent ensemble à la « productivité » de l'administration. Si le concept de productivité est clair, sa mesure dans l'administration est plus difficile et parfois illusoire : le calcul de la productivité suppose en effet la quantification des livrables des administrations et des effectifs qui leur sont attribués. Cela s'avère de fait beaucoup plus problématique dans des administrations régulatrices que dans des services de production relativement standardisée. Le concept lui-même s'applique mal à certaines missions : quelle est la productivité d'un enseignant, ou d'un parachutiste ?

On notera à ce stade que les différents déterminants qui viennent d'être passés en revue sont des leviers qui ne sont pas tous aussi faciles et rapides à actionner les uns que les autres, qu'ils sont d'ampleurs potentielles très différentes, qu'on ne saurait en attendre des effets mécaniques, et qu'il en résulte que leur intérêt relatif en termes d'effets sur les emplois est difficile à cerner précisément. On reviendra sur ces points dans la quatrième partie.

¹³ Le régime des remplacements est ambivalent : il touche à la fois le régime de travail des agents publics lorsque le travail des absents est récupéré en tout ou partie par les autres membres du personnel et la qualité des prestations délivrées selon que le travail des absents est réellement effectué (par le volant de remplacement ou par les présents) ou non.

3.2 L'APPROCHE « EXOGENE »

En traitant des « inducteurs d'emploi » nous avons considéré que l'emploi était une variable endogène dépendant du jeu combiné d'un ensemble de déterminants dont les états à un moment donné sont fonction de choix, explicites ou implicites, assumés ou subis, récents ou plus anciens, effectués par « l'employeur public ». Il en résulte que, en travaillant sur les états de ces déterminants, il serait en principe possible de faire évoluer ce nombre, fût-ce avec des délais, des retards dus à des effets de rémanence ou aux irréversibilités dues aux statuts entre autres.

Dans une tout autre démarche, plus volontiers adoptée par les politiques contemporains, on peut considérer que le nombre de fonctionnaire devient un objectif exogène, que les gouvernants peuvent lier de façon plus ou moins rhétorique aux besoins mais qui est déterminé par des considérations fondamentalement différentes d'un calcul fondé sur les inducteurs d'emplois. La préoccupation dominante est souvent macro-économique (lutte contre le chômage ou relance « keynésienne », ou, à l'inverse, lutte contre les déficits publics ou recherche d'un allègement de la fiscalité). Dans cette optique, la cible étant fixée, les « inducteurs » apparaissent comme les leviers à actionner pour l'atteindre.

Le choix politique peut être de faire évoluer différemment les effectifs selon les secteurs et les missions. Deux observations méritent d'être formulées à cet égard :

- ✚ les ordres de grandeur des effectifs selon les missions sont très différents (l'enseignement mobilise un million de fonctionnaires alors que l'ensemble des forces de l'ordre et de la justice en compte de l'ordre de quatre fois moins et l'ensemble des services sous l'autorité directe des préfets de l'ordre de 80 000), et le même taux d'évolution appliqué à des secteurs produit des résultats très différents en valeur absolue.
- ✚ lorsque, dans un contexte de diminution, on « sanctuarise » un secteur employant un effectif important, on produit un « effet multiplicateur » du taux sur les autres. Imaginons un objectif global de diminution de 1,5 % par an dont l'éducation (environ 40 % des effectifs de la Fonction publique d'État) serait exonérée : il faudrait alors appliquer un taux de 2,5% au reste de la Fonction publique d'État.

Comment réaliser les variations d'effectifs ainsi décidées ? Intellectuellement il convient de distinguer deux grandes variantes dans la démarche :

- ✚ La méthode rationnelle centralisatrice ou de « macro-management »
- ✚ La méthode pragmatique décentralisatrice ou de « micro-management »

La méthode « rationnelle-centralisatrice »

Elle consiste à faire au niveau central de l'ajustement aux moyens (« *design to cost* »), c'est-à-dire de se poser la question : avec ce nombre de fonctionnaires que peut-on faire ? (en termes de champs, de mode d'intervention, ...) et sans doute quels ajustements sont à opérer dans la façon de le faire (externalisation, régime de travail). En d'autres termes l'esprit calculateur se préoccupe des frontières du public, des réajustements à opérer et des conséquences sur le devenir des missions ou activités délaissées ou externalisées, en particulier en termes de financement, ainsi que des

conséquences distributives qui y sont associées. Cette vision peut en théorie être appliquée tant pour la décroissance recherchée que pour la croissance désirée en tant que telle.

Cette approche pose un problème majeur : si l'on peut estimer l'impact théorique du maniement de certains déterminants, l'impact à attendre du jeu sur les autres inducteurs s'avère extrêmement difficile à préciser.

La durée légale joue à l'évidence un rôle essentiel. Passer les agents publics soumis à la durée légale du travail de 35 à 39 heures hebdomadaires (et augmenter dans les mêmes proportions la durée du travail pour ceux qui ont des durées de service particulières, comme les enseignants) entraînerait une augmentation théorique de potentiel productif de 11.4 % et donc toutes choses égales par ailleurs une réduction du besoin d'agents d'environ 569.000, abstraction faite des difficultés de mise en œuvre d'une telle mesure.

Le problème est néanmoins plus complexe, d'abord parce que la durée légale n'est pas la durée réelle. L'enquête de la Dares dans sa dernière parution fait apparaître 38,8 h/semaine pour l'ensemble des salariés du public à temps complet, 39,1 h si l'on en exclut le cas particulier des enseignants¹⁴,

	H annuelle	H hebdo.	H journalières	J travaillés
Salariés du public	1 526	38,8	8,0	195
Salariés du public (hors enseignants)	1 590	39,1	8,1	199

Ce constat suggère qu'en dehors des réactions sociales prévisibles, l'augmentation de la durée légale peut se traduire autant par des réajustements de rémunération que par une augmentation effective de potentiel :

- ✚ dans le cas où elle ferait disparaître des heures supplémentaires rémunérées,
- ✚ ou par un pur rapprochement entre le théorique et le réel dans le cas de travail supplémentaire non rémunéré.

Le cas particulier des enseignants, qui concerne 855 000 personnes pour les premier et deuxième degrés d'enseignement¹⁵, est significatif des limites, dans certains secteurs de l'Etat, du jeu sur l'augmentation de la durée légale du travail. En effet, sa diminution en 2001 n'ayant pas entraîné une diminution de la charge d'enseignement devant les élèves, on voit mal comment une augmentation – analysable ailleurs comme un retour à la situation *quo ante* - pourrait se traduire par une augmentation de cette charge d'enseignement. Dans d'autres secteurs où le lien entre durée légale du travail et production de l'agent public est plus direct, l'effet d'un changement de régime légal effectivement mise en œuvre pourrait être plus efficace.

¹⁴ à comparer avec les 39,1 h de l'ensemble des salariés à temps complet du privé, même si le raisonnement en termes d'heures travaillées annuellement fait apparaître un écart de -9.6% par rapport au privé (5,8 % enseignants exclus), Ces chiffres sont déclaratif tant dans le public que dans le privé, ce qui atténue le risque de biais dans la comparaison.

¹⁵ 717500 dans l'enseignement public et 137 500 dans l'enseignement privé sous contrat pour les personnels relevant du seul ministère de l'éducation nationale a quoi il convient d'ajouter ceux qui relèvent du ministère de l'agriculture et de celui de la santé.

Les remarques précédentes sont valables – *mutatis mutandis* - dans le cas de la diminution de la durée légale du travail, comme le passage à 32 heures qu'évoquent certains candidats à l'élection présidentielle.

Pour la plupart des autres déterminants, la quantification de leur impact sur le nombre de fonctionnaires qu'ils permettent d'économiser ou qu'ils obligent à créer est encore plus aléatoire.

La méthode « pragmatique décentralisatrice » ou de « micro-management »

La seconde variante consiste à ne rien changer à la valeur des inducteurs de l'emploi public, du moins aux plus « visibles » et rigides d'entre eux (les choix de périmètre, d'investissement, de temps de travail, etc.), en considérant qu'existent des marges de manœuvre en termes de « micro-management », et en laissant les services, en particulier les services déconcentrés, opérer des ajustements par nature décentralisés, et d'autant plus efficaces qu'ils sont non publicisés.

La difficulté de cette approche, qui de fait a été l'approche dominante de ces dernières années (typiquement en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux partant en retraite dans tous les services), est que la rationalité et la cohérence des choix au jour le jour est mal assurée : les suppressions de postes dépendent plus de la pyramide des âges que de l'ordre des priorités, et les redéploiements nécessaires ne sont pas toujours faciles.

En tout état de cause, *in fine*, il n'y a pas, intrinsèquement, de « bon niveau » de l'emploi public, car le dimensionnement et la configuration de l'appareil public sont des choix éminemment politiques, que les données disponibles et leur analyse peuvent et doivent éclairer, mais sûrement pas déterminer. En particulier, les comparaisons internationales (Cf. par exemple annexe V sur le poids des dépenses des divers types d'administration dans les pays de l'Union Européenne) sont à manier avec précaution, en raison des différences d'organisation institutionnelle des pays, de trajectoires socio-historiques et d'options politiques.

Toutefois, il nous semble utile, particulièrement en période pré-électorale où des options politiques exprimées en termes de nombre de fonctionnaires sont présentes sur la scène publique, de donner quelques indications plus précises sur les choix de méthode à faire, et les écueils à considérer.

PARTIE IV : LA VARIATION DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ENTRE DECISION POLITIQUE ET MANAGEMENT DU CHANGEMENT

En ce domaine, les objectifs et les modes d'action sont inséparables : l'objectif n'est rien ou presque sans la méthode qui doit le servir.

La méthode pour atteindre l'objectif ou le comment faire ?

Une remarque préalable essentielle s'impose avant d'aborder la question des choix de méthode : c'est celle de la nécessaire différenciation des objectifs selon les secteurs d'activité des organisations publiques. Bien entendu, comme on l'a déjà dit, les choix politiques à haut niveau se limitent en général à un objectif chiffré global, et ne le déclinent pas de manière quantitative par secteurs, sauf quand il s'agit d'augmentations (les 60 000 enseignants en plus du quinquennat actuel). Mais pour dessiner le chemin qui permettra l'atteinte des objectifs globaux, à la hausse ou à la baisse, il est impératif de raisonner par secteur, à la fois parce les options politiques diffèrent

selon ceux-ci (« on ne touchera pas à l'effectif des infirmières ou des policiers... ») et parce que les ordres de grandeur des effectifs sur lesquels on souhaite jouer sont très différents d'un secteur à l'autre.

Selon que le choix est à l'augmentation du nombre de fonctionnaires ou à sa diminution, selon que l'État traite son propre domaine ou celui des autres fonctions publiques, les méthodes envisageables sont différentes. Dans tous les cas, la question du management du changement est au premier plan.

4.1 LE CAS DES AUGMENTATIONS

Le seul cas significatif de décision volontaire d'augmentation « exogène » globale du nombre d'agents publics dans l'histoire récente est celle de 1981, dans le cadre d'une relance économique « keynésienne » engagée par le nouveau président de la République et sa majorité de gauche.

Les augmentations constatées au fil du temps ces dernières décennies ont en revanche, à quelques exceptions près¹⁶, et sauf les augmentations d'effectifs décidées pour compenser l'abaissement de la durée légale du travail notamment dans le secteur hospitalier, suivi une logique endogène, notamment dans les collectivités territoriales qui ont considéré que des ressources supplémentaires étaient nécessaires pour assumer dans de bonnes conditions les compétences nouvelles qui venaient de leur être transférées dans le cadre de la décentralisation.

4.2 LE CAS DES DIMINUTIONS

Selon l'ampleur et le rythme qu'on veut donner aux diminutions d'effectifs, il faut envisager soit de procéder dans le cadre des « règles du jeu » existantes, soit de modifier plus ou moins profondément les règles, notamment les règles statutaires.

4.2.1 - Les méthodes possibles dans le cadre des règles existantes

Dans une perspective de diminution du nombre de fonctionnaires, la première méthode qui se présente, la plus « indolore » d'une certaine manière, est de ne pas remplacer tout ou partie des fonctionnaires qui partent en retraite ou de ne pas renouveler les contrats qui arrivent à expiration. Environ 600.000 agents publics partiront en retraite au cours du quinquennat à venir (à âge de la retraite inchangé).

C'est la seule méthode « gratuite », mais elle ne va pas sans effets indésirables qui tous vont dans le sens d'une rigidification de l'organisation publique dont on attend par ailleurs qu'elle évolue vite et qu'elle s'adapte en permanence à un monde changeant :

- ✚ Elle laisse entière la question de l'arbitrage des diminutions entre secteurs de l'action publique : la diminution de chaque secteur dépend de la pyramide des âges et non de l'ampleur ou du degré de priorité qu'on souhaite affecter aux missions.
- ✚ Un rythme de décroissance élevé des effectifs suppose donc des mécanismes puissants de redéploiement, qui posent des problèmes de reconversion : on peut supposer que les effectifs des services fiscaux peuvent fondre rapidement grâce à l'informatique ou au prélèvement à la source, mais comment transformer les agents du fisc en policiers, en gendarmes ou en infirmiers dont nous avons besoin ? Les questions de démographie (pyramide des âges en particulier) sont à prendre en compte dans cet exercice.

¹⁶ Les 60 000 enseignants du quinquennat Hollande, par exemple.

- ✚ Elle produit automatiquement un vieillissement de l'effectif, handicap pour l'adaptation à la nouveauté.
- ✚ Elle ne permet pas le recrutement des spécialistes dont l'administration a besoin pour être au niveau face à des évolutions rapides de la science et de la technologie. Cette perte d'expertise et d'ingénierie suscite d'ores et déjà une réelle inquiétude non plus seulement sur des projets lourds de travaux (où faute d'expertise propre, la puissance publique devient l'otage de groupes privés) mais aussi par exemple en matière de sécurité informatique, où on risque de voir un développement redoutable des menaces.
- ✚ Dans un statut aux multiples échelons, elle entrave le déroulement de carrière des agents en restreignant l'ascension hiérarchique : soit on assure des progressions de carrière au risque de faire une « armée de colonels », soit on bloque la promotion des agents.
- ✚ Elle freine la mobilité, l'essentiel de celle-ci provenant, dans la fonction publique, des jeux de taquin générés par les départs en retraite remplacés.

Ces effets indésirables sont aujourd'hui observables, puisque c'est la méthode qui a le plus été employée dans la RGPP et dans la MAP. Il n'est pas sûr qu'on ait pris soin de les documenter scientifiquement. Leurs effets mériteraient en tout cas d'être évalués globalement, avec le recul de 10 ans dont on dispose désormais.

Les autres méthodes « à règles inchangées » consistent à pousser des agents publics à quitter l'administration volontairement. Le licenciement économique n'ayant pas cours dans les statuts actuels, il faut

- ✚ soit ouvrir des formes de recrutements contractuels permettant le départ de l'agent dans de bonnes conditions au bout d'un temps déterminé de quelques années (On pourrait s'inspirer des systèmes pratiqués en France dans les forces armées, par exemple : 50 % des effectifs sont contractuels dans la fonction par excellence régaliennne qu'est la défense). Mais encore faut-il qu'il y ait recrutements;
- ✚ soit offrir des possibilités de départ volontaires : ceux-ci nécessitent des compensations et présentent le risque que ce soient les meilleurs qui partent¹⁷.

Enfin, il faut prendre en compte les degrés de spécialisation des tâches, les besoins en expertises diverses : les agents publics ne sont pas toujours interchangeable, loin de là. Dans ces calculs, il faudra naturellement disposer d'éléments statistiques à jour sur le poids des rémunérations et retraites dans les budgets des trois fonctions publiques, ce qui est moins évident qu'il n'y paraît...

¹⁷ Ces systèmes sont systématiquement promus par la Banque Mondiale dans les pays en développement quand ils ont une fonction publique pléthorique. Les résultats en sont discutables...

Le « plan social », chaînon manquant ?

S'il a réduit fortement les effectifs militaires par un ensemble de mesures spécifiques, l'Etat ne fait jamais de "plan social", contrairement aux entreprises ou aux administrations d'autres pays de l'OCDE (Royaume-Uni, Australie, Allemagne après la réunification...). L'intérêt d'un plan social, c'est, au moins, d'aborder une restructuration "globalement", avec un ensemble de leviers et de moyens. Un des coûts indirects de ces réformes est à peu près toujours d'accompagner les réductions d'effectifs, départs, etc.... de mesures statutaires et indemnitaires pour gérer le "symptôme de ceux qui restent". Les agents de la fonction publique ont bien souvent privilégié la fonction publique par vocation ou motivation. Cette question n'est jamais traitée dans les "non plans sociaux" de l'Etat, alors que ce devrait être un volet essentiel, pour maintenir une "envie" ... qui s'émousse beaucoup en ce moment, notamment chez les jeunes générations. C'est une chose que de perdre certains bons éléments, déçus. C'en est une autre de ne plus faire envie pour l'avenir. Il n'est pas sûr que la garantie de l'emploi à vie constitue durablement un palliatif suffisant.

4.2.2. - Les méthodes supposant des modifications des règles

Le statut des fonctionnaires donne une garantie d'emploi qui exclut dans la fonction publique le « licenciement économique ». On peut donc penser à modifier les statuts, ou à passer d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi, comme cela s'est fait par exemple en Italie il y a 10 ans : cela suppose du temps, de lourdes négociations et des compensations financières ou autres.¹⁸

- ✚ Si les nouvelles règles ne s'appliquent qu'aux entrants, elles ne porteront leurs fruits en termes de diminution des effectifs que dans un certain nombre d'années et sont donc inopérantes pour le sujet qui nous occupe.
- ✚ Si elles doivent s'appliquer aux fonctionnaires actuellement en poste, leur négociation comportera forcément des clauses de compensation (a priori financières et en tout cas coûteuses) à la perte de droits statutaires.

Observons que les collectivités locales, contrairement à l'Etat qui a décidé des plans successifs de titularisation, n'ont pas attendu un quelconque changement de statut pour recruter massivement sous la forme contractuelle : seule une minorité des recrutements récents est faite sous statut (quitte à favoriser l'entrée ultérieure du contractuel dans la FPT).

¹⁸ De nombreux commentateurs ont mis en lumière le fait que les conventions collectives qui ont remplacé les statuts en Suisse comme en Italie se sont révélées aussi protectrices pour les agents publics que les statuts qu'elles ont remplacés. Les personnels de la Sécurité sociale, en France, sont régis par une convention collective, qu'on peut à bien des égards estimer plus protectrice que le statut des fonctionnaires.

On peut donc penser qu'il y a peu d'effet sur les effectifs à moyen terme à attendre de changements des règles fondamentales, à supposer que le gouvernement soit prêt à en assumer le risque politique. En revanche, on peut viser des adaptations ciblées des règles destinées à augmenter l'« agilité » de l'Etat, c'est-à-dire sa capacité d'adaptation à un monde rapidement changeant, sur deux plans au moins :

- ✚ La capacité de redéploiement de moyens d'un secteur à l'autre de l'activité de l'Etat, et d'un lieu géographique à un autre, d'une forme d'action à une autre, toutes choses qui peuvent nécessiter des changements dans la composition des effectifs ;
- ✚ La capacité d'adaptation technique dans les activités considérées comme sensibles : sécurité des systèmes d'information, droit des contrats, santé publique, etc.

Certaines administrations, comme la défense, s'y sont risquées, avec succès, semble-t-il.

4.3. LES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES

4.3.1. - Les effectifs des collectivités territoriales

Si la diminution concerne les trois fonctions publiques, il faut déterminer quelles méthodes seront employées pour contraindre ou inciter les collectivités territoriales à réduire les effectifs, compte tenu du principe de libre administration. Les voies et moyens sont restreints. On peut, dans le cadre des règles actuelles :

- ✚ Réduire, dans la mesure où l'État en a la maîtrise, leurs ressources financières de façon à les contraindre à des réductions d'effectifs. Mais l'expérience montre que les collectivités réduisent beaucoup d'autres dépenses (investissement, interventions, équipement matériel) avant d'attaquer réellement le sujet des effectifs.
- ✚ Conclure entre l'État et les collectivités des conventions à imaginer, prévoyant des incitations pour celles qui seraient « rigoureuses » en matière d'effectifs, même s'il faut rester conscient que les voies de contournement à tout contingentement sont nombreuses.

Donner à l'Etat un quelconque pouvoir d'intervenir directement sur les effectifs des collectivités territoriales paraît, en l'état actuel du droit une atteinte difficilement envisageable à la libre administration de celles-ci et l'Etat aurait de toute façon du mal à calibrer au cas par cas les réductions possibles.

4.3.2. - Les effectifs des établissements de santé

Les établissements de santé s'administrent dans un cadre financier et réglementaire où l'Etat et la sécurité sociale jouent un rôle d'autorisation du nombre de lits, de programmation, de fixation des ressources financières (tarification à l'activité et « missions d'intérêt général »), de contrôle via notamment la loi de financement de la sécurité sociale et des conventions d'objectif et de financement passées par les agences régionales de santé avec les établissements. En revanche, il n'a pas d'intervention directe sur les effectifs, sauf à l'occasion de l'approbation des budgets ou dans les procédures de redressement des établissements en difficulté financière.

L'une des difficultés principales réside sans doute dans la porosité entre le secteur public et le secteur privé, une diminution de format des hôpitaux publics risquant d'être immédiatement contrebalancée par une augmentation de l'activité privée, même si celle-ci est elle-même encadrée par l'Etat, sans diminution de coût pour les comptes publics. Un effet de transfert peut également jouer entre l'activité hospitalière et les soins de ville.

4.4. L'ACCOMPAGNEMENT MANAGERIAL

Dans tous les cas, il faut accorder la plus grande importance à l'accompagnement managérial de ces évolutions d'effectifs.

Lors de restructurations récentes comportant des diminutions d'effectifs substantielles, on a pu faire appel à la compréhension qu'avaient les agents de la nécessité d'aller dans le sens d'une réduction des moyens, moyennant quelques précautions ou réserves. Un élément réside dans la vision et le sens qui en sont donnés. Tout n'est pas possible, mais lorsqu'ils comprennent le sens (au-delà du simple impératif de faire des économies), et que les moyens adéquats sont mis en place, une proportion non négligeable d'agents, nécessaire à l'adhésion d'une majorité, est probablement prête à accepter des objectifs a priori difficiles. Il se peut cependant que les réformes récentes aient peu à peu ému l'appétit, voire a minima l'acceptation de nouvelles évolutions de grande ampleur, ce que semblent d'ailleurs refléter les enquêtes d'opinion régulièrement conduites auprès des agents de la fonction publique.

Pour autant, la compréhension et l'anticipation des trajectoires à moyen terme est essentielle. Tous les directeurs de services déconcentrés depuis plusieurs années considèrent que la détermination d'une cible annuelle, et même trisannuelle, de réduction des effectifs est *in fine* totalement destructrice, dans la mesure où elle ne permet pas de gérer à moyen terme des grands mouvements. On a besoin pour cela de plans de modernisation plus longs permettant notamment la requalification des personnels.

La demande d'un affichage clair des abandons de missions, en particulier, se manifeste de façon aiguë. Faute de quoi, les divers expédients utilisés ne permettent pas de maintenir de la cohésion dans les "services publics". On notera que, hors l'abandon de l'ingénierie publique ((qui, paradoxalement, n'a pas été assortie de la baisse des effectifs correspondants), ni la RGPP, ni la MAP n'ont réellement identifié de mission à abandonner même pour supprimer des doublons créés pendant la même période par la décentralisation. On peut comprendre que le "politique" ne l'affiche pas en amont d'une campagne électorale, mais, quelles que soient les annonces pré-électorales, on ne peut durablement laisser aux échelons d'exécution le soin et la responsabilité de trier, en fonction du hasard des départs en retraite et des sollicitations contingentes, ce qu'on continuera à faire et ce qu'on laisse de côté. Il faut donc aussi des ruptures et beaucoup d'agents seraient plus disposés à accepter qu'on le dise le plus tôt possible, plutôt que de ne jamais l'assumer.

Témoignage : La sélection des missions à abandonner aux MEN et MESR
lors du lancement de la RGPP et celui de la MAP:
(réf. : lettre du Premier ministre aux ministres et secrétaires généraux du 1/8/2012)

Dans les deux cas, le questionnement, plus ou moins directif était :

- ✚ que peut-on cesser de faire ?
(ex de la médecine scolaire ou de la gestion des bourses pour le ministère de l'éducation nationale)

- ✚ que peut-on décentraliser ?
(questionnement sur une poursuite des transferts de missions dans les EPLE, ex de la maintenance informatique)

- ✚ que peut-on faire mieux, c.à.d. plus près du terrain
(question de la poursuite de la déconcentration en particulier de la gestion RH résiduelle en centrale et de la pertinence du fléchage de certains postes depuis la DGRH)

J'ai pu constater à la fois la frilosité extrême des directions de centrale, et le volontarisme des secrétaires généraux des académies.

Nous avons ajouté une réflexion sur les pistes de mutualisation, d'abord en interne, puis avec d'autres services déconcentrés et travaillé à des simulations prenant en compte les pyramides des âges (hors enseignants).

Mais force est de constater que sans accompagnement RH (difficulté à parler de GPEC, d'accompagnement des restructurations, et à mobiliser l'encadrement par essence toujours sur la gestion de l'urgence) les mouvements n'ont été possibles que quand des recteurs/SG se sont emparés du sujet au plan local. Ainsi, alors que la question du nombre de fonctionnaires est bien évidemment liée à la volumétrie et à la complexité des missions qui leur sont confiées, l'un des chevaux de bataille des services "modernisateurs" a été la requalification des postes.

Nombre d'académies se disaient prêtes en effet à diminuer leurs effectifs pour autant qu'il leur soit permis de transformer des postes de C en B ou A, (ex on rend 3C pour avoir un A) les tâches et missions ayant radicalement changé depuis l'élaboration des cartes des emplois ... et souhaitaient que la centrale leur laisse la main sur ces opérations ! Avec des succès très divers...

Témoignage : Quelles questions pour ajuster les effectifs en collectivité territoriale ?

En début de mandature, les élus de cette collectivité territoriale¹⁹ font le constat d'une situation financière dégradée qui obère la capacité d'action pour les prochaines années ; en particulier une hausse continue des effectifs a conduit à augmenter la masse salariale de plus de 50 % en dix ans à périmètre de missions similaire, sans amélioration des prestations à due proportion. Choix est fait de réduire les effectifs de 10% sur la mandature, ce qui permettra de stabiliser la masse salariale.

Six options permettent à la collectivité de mettre en œuvre cette décision :

1. L'affichage d'une ambition de qualité de service public et de réponse aux attentes des agents : l'ajustement des effectifs n'est pas une mesure comptable, mais l'enjeu est pour la collectivité de mieux répondre aux exigences de service public et affectant ses ressources là où elles sont le plus utiles ; et c'est l'occasion de repenser le mode de travail des équipes et de répondre à leurs préoccupations. Cette orientation est connue, affichée aussi bien pour les agents que pour les citoyens / usagers. *Cette orientation est rappelée systématiquement par les élus et la direction générale ; elle conduit à un fort niveau d'attentes / d'exigences de la part des organisations syndicales, qui craignent que la réduction des effectifs soit systématiquement priorisée, au détriment de la qualité du service public et de la qualité de vie des agents.*
2. Un pilotage serré des ressources de chaque direction / service, avec une mise sous tension : non renouvellement a priori des départs en retraite, demande d'engagement de réduction des moyens pour chaque service, dans un débat budgétaire impliquant fortement les élus. *Ce pilotage est examiné par les services, qui sont très vigilants à toute décision qui leur semblera injuste / inéquitable.*
3. Une adaptation de l'organisation des services, il s'agit ici de mutualiser les moyens des services d'entretien aux services d'impression, des secrétariats aux services de gestion, de simplifier les organigrammes devenus trop complexes avec l'histoire de la collectivité. *Ce travail se heurte aux pratiques instaurées par les services, qui maîtrisaient leurs moyens, aux habitudes des managers, voire aux collectifs de travail des services. Il demande un soutien important de consultants internes / externes en organisation du travail / qualité de vie au travail / conduite du changement.*
4. Une externalisation de certaines prestations. Ici la collectivité met en questionnement la pertinence de la régie chaque fois que les dispositifs contractuels le permettent et qu'une plus-value des prestations / un intérêt économique apparaissent.
5. La définition du niveau de prestation – Il s'agit de s'interroger sur les attentes des citoyens usagers dans leur diversité, en particulier pour ceux en situation sociale sensible ; et d'ajuster en conséquence le niveau de qualité de service ; possibilités offertes par le digital dans une logique de « smart city » ; voire la prise en charge par différents acteurs (associations, services.) *Ce travail est sensible ; il demande à la fois un bon niveau de connaissance des différents publics, une capacité à organiser les moyens alternatifs de réponse, et une implication forte des élus / des instances d'échange et de débat avec les usagers et leurs représentants le cas échéant.*
6. L'accompagnement des agents et une gestion des ressources humaines personnalisée. Celle-ci est indispensable pour permettre les évolutions de métiers, les mobilités fonctionnelles / mobilités de service. Elle demande une forte évolution pour la DRH.

¹⁹ Ce cas intègre en une seule situation le retour d'expérience de plusieurs collectivités territoriales

PARTIE V : LES RECOMMANDATIONS DE METHODE DU CERCLE

Comme mentionné au début de ce texte, le Cercle est une association qui se veut apolitique. Il ne lui appartient donc pas d'énoncer des recommandations visant à une diminution, un maintien ou une augmentation du nombre d'agents publics. Après avoir situé le problème du nombre d'agents publics au regard de la situation des finances publiques, d'une approche macroéconomique ainsi que de la recherche d'un Etat plus agile et donc plus utile à ses citoyens, nous nous sommes efforcés de mettre en exergue les problèmes ou limites que soulevaient des variations sensibles du nombre de fonctionnaires au moment où elles se produisent et dans les mois ou quelques années qui suivent. Arrivés au stade des recommandations nous nous situerons au niveau des méthodes visant à informer les citoyens le plus objectivement possible des enjeux, faire étayer de façon rigoureuse les décisions ayant une répercussion directe sur le nombre d'agents publics, faire respecter des principes susceptibles, quelle que soit les décisions prises en matière de changement du nombre d'emplois publics, d'assurer une fonction publique de qualité et pour cela motivée.

5.1. INFORMER LE CITOYEN LE PLUS OBJECTIVEMENT POSSIBLE SUR LES ENJEUX TOUCHANT A L'EMPLOI PUBLIC

Cela implique de signaler de façon plus claire la situation financière de l'Etat :

- ✚ en faisant passer du hors bilan au bilan la dette à l'égard des fonctionnaires en matière de retraite. La situation actuelle laisse penser que le paiement des dites retraites n'est pas une obligation certaine !
- ✚ en isolant, dans la loi de finances initiale ainsi que dans la loi de règlement, au sein du titre II les dépenses salariales chargées (c'est-à-dire incluant une cotisation de l'employeur pour les futures retraites des fonctionnaires actuels et le versement de leur retraite aux pensionnés actuels de l'Etat). Une variation du nombre de fonctionnaire à un instant t touche immédiatement celles-là mais ne touche qu'à terme celui-ci ;
- ✚ en évitant des pratiques d'un autre âge visant à faire diminuer fallacieusement la dette publique par émission d' « obligations assimilables du Trésor » (OAT) portant un taux d'intérêt très largement supérieur à celui du marché.²⁰

²⁰ Cette pratique a permis en 2015 de vendre au-dessus du nominal des OAT donc d'encaisser une prime d'émission venue diminuer le montant global d'encours de la dette au prix d'une augmentation du volume d'intérêt à déboursier dans le futur. A une certaine époque les collectivités territoriales déléguant des services publics locaux encaissaient un bouquet ou droit d'entrée de l'entreprise retenue comme délégataire, bouquet que la dite entreprise récupérait par une augmentation du prix de l'eau facturé aux usagers. Cette pratique a été depuis interdite par l'Etat. L'affaire des OAT de 2015 relève de la même logique : améliorer les comptes du présent par une détérioration de ceux du futur.

5.2. ETAYER DE FAÇON RIGOUREUSE LES DECISIONS AYANT UNE REPERCUSSION DIRECTE SUR LE NOMBRE D'AGENTS PUBLICS

Ainsi :

- ✚ Dans le cas d'une externalisation par l'intermédiaire d'un marché de partenariat, exiger un raisonnement économique correct, s'appuyant sur les pratiques généralement reconnues en matière de choix d'investissement : flux de liquidités, coût du capital donc taux d'actualisation pertinents... Afin de ne pas substituer à des coûts en personnel des coûts d'externalisation supérieurs en termes actualisés et n'introduisant pas une amélioration bien grande en terme de réversibilité des coûts pour la collectivité ;
- ✚ Dans le cas des externalisations de services marchands, anticiper et afficher le transfert de charges sur le consommateur et les effets (re)distributifs qui y sont éventuellement associés ;
- ✚ Dans le cas des économies de personnel dues à la numérisation de process ou d'activités : Accepter de prendre en compte les effets générationnels et ceux concernant des publics ayant des difficultés à utiliser des procédures numérisées ainsi que le coût d'un maintien de procédures classiques ou d'aide à l'utilisation de la procédure numérisée pour ces publics. Éviter également que l'accroissement de productivité ne se transforme en effet de sur-qualité non recherchée à l'origine ;
- ✚ Ces différentes recommandations seraient respectées si l'on prenait au sérieux les exigences du droit positif et par exemple si l'on appliquait - malgré l'indulgence du Conseil constitutionnel - de façon rigoureuse les exigences de la loi organique de 2009 instaurant l'étude d'impact, en particulier en matière d'incidences prévisibles en termes d'effectifs d'agents public de tout projet de loi ;
- ✚ Recenser l'ensemble des agents occupant essentiellement des fonctions de contrôle au sens large du terme sur le fonctionnement des services. Essayer de mettre sur pied un mode opératoire qui viserait au respect d'une valeur maximum pour le ratio entre nombre de contrôleurs et nombre de contrôlés.

5.3. FAIRE RESPECTER DES PRINCIPES SUSCEPTIBLES D'ASSURER UNE FONCTION PUBLIQUE DE QUALITE ET POUR CELA MOTIVEE.

- ✚ Expliciter au maximum, dans le cas de projets de réduction (mais aussi en cas d'augmentation) des effectifs, la vision à moyen terme de l'évolution de l'organisation publique concernée et les modes d'ajustement qui seront retenus ou admissibles au regard des différentes variables associées au volume des effectifs (inducteurs d'emploi).
- ✚ Se servir – lors des modifications du volume des effectifs - des connaissances fines que les fonctionnaires peuvent avoir des fonctions réelles de production, en les impliquant dans le processus de conception des changements.
- ✚ Faciliter la mobilité des agents publics en dehors de la fonction publique en augmentant leur employabilité par la reconnaissance et le développement d'expertises non spécifiques au secteur des administrations.

- ✚ Ne pas donner le sentiment aux agents publics qu'ils sont salariés d'une entreprise en régression, avec tout ce que cela comporte d'inquiétude quant aux possibilités de perte d'intérêt du travail, d'une perte de sens de celui-ci , de carrière ralentie ou bloquée.
- ✚ Ouvrir des alternatives de développement de carrière qui ne soient pas uniquement d'ascension hiérarchique. Développer les raisonnements en termes de projets ou de politiques publiques, les responsabilités de type matriciel fondées sur ces projets ou politiques pouvant se substituer aux responsabilités hiérarchiques traditionnelles
- ✚ Dans le cadre de la LOLF permettre une réelle fongibilité des crédits de personnels vers les autres titres, par déconcentration de ces crédits, avec le cas échéant des garanties de maintien sur une certaine période d'au moins une partie des surcroits de crédits autres ainsi obtenus.

ANNEXE I: Tableau de financement de l'Etat pour 2015

	Exécution 2015 <i>(en milliards €)</i>
Besoin de financement	
Amortissement de la dette à moyen et long termes	116,4
<i>dont amortissement de la dette à long terme</i>	75,3
<i>dont amortissement de la dette à moyen terme</i>	38,9
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	2,3
Amortissement des autres dettes	0,1
Déficit budgétaire	70,5
Autres besoins de trésorerie	2,0
Total du besoin de financement	189,1
Ressources de financement	
Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0,8
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	- 22,6
Variation des dépôts des correspondants	6,7
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	- 5,2
Autres ressources de trésorerie	22,4
Total des ressources de financement	189,1

ANNEXE II : Le financement des pensions

RAP 2015 DU COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE "PENSIONS" Extraits			
01 – Personnels civils : retenues pour pensions : agents propres de l'État et agents détachés dans une administration de l'État sur un emploi conduisant à pension	3 648 494 401		
21 – Personnels civils : contributions des employeurs : agents propres de l'État et agents détachés dans une administration de l'État sur un emploi conduisant à pension (hors allocation temporaire d'invalidité)	28 405 200 965	7,79	Ratio 21/01
03 – Personnels civils : retenues pour pensions : agents propres des établissements publics et agents détachés en établissement public sur un emploi conduisant à pension	673 573 643		
23 – Personnels civils : contributions des employeurs : agents propres des établissements publics et agents détachés en établissement public sur un emploi conduisant à pension	5 231 637 754	7,77	Ratio 23/03
07 – Personnels civils : retenues pour pensions : primes et indemnités ouvrant droit à pension	236 706 175		
27 – Personnels civils : contributions des employeurs : primes et indemnités ouvrant droit à pension	923 977 371	3,90	Ratio 27/07
41 – Personnels militaires : retenues pour pensions : agents propres de l'État et agents détachés dans une administration de l'État sur un emploi conduisant à pension	722 983 627		
51 – Personnels militaires : contributions des employeurs : agents propres de l'État et agents détachés dans une administration de l'État sur un emploi conduisant à pension	8 739 211 915	12,09	Ratio 51/41

ANNEXE III : Effectifs physiques par type d'employeur dans les trois versants de la fonction publique 2013 et 2014

		2013 ⁽¹⁾	2014	Évolution 2014/2013	
				en nombre	en %
FPE	Ministères	1 926 041	1 911 702	-14 339	-0,7
	EPA de la FPE	474 561	480 877	6 316	+1,3
	Total FPE	2 400 602	2 392 579	-8 023	-0,3
FPT	Communes ⁽²⁾	1 028 263	1 034 795	6 532	+0,6
	Départements	295 336	295 337	1	+0,0
	Régions	81 189	81 476	287	+0,4
	Total collectivités territoriales	1 404 788	1 411 608	6 820	+0,5
	Établissements communaux ⁽²⁾	132 339	133 317	978	+0,7
	Établissements intercommunaux ⁽²⁾	266 841	274 090	7 249	+2,7
	Établissement départementaux	66 521	67 254	733	+1,1
	Autres EPA locaux	8 257	8 386	129	+1,6
	Total EPA ⁽²⁾	473 958	483 047	9 089	+1,9
	Total FPT	1 878 746	1 894 655	15 909	+0,8
FPH	Hopitaux	1 020 378	1 025 884	5 506	+0,5
	Etablissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA)	93 693	96 107	2 414	+2,6
	Autres établissements médico-sociaux	38 636	39 096	460	+1,2
	Total FPH	1 152 707	1 161 087	8 380	+0,7
Total ensemble de la fonction publique		5 432 055	5 448 321	16 266	+0,3

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Notes de la source :

(1) Chiffres révisés par rapport à l'année précédente.

(2) Les évolutions concernant les effectifs des communes, des établissements communaux et intercommunaux doivent être interprétées avec précaution, compte tenu de probables modifications dans le mode de déclaration des collectivités (regroupement notamment), en relation avec la mise en place de structures intercommunales.

**ANNEXE IV : La fonction publique dans l'économie nationale : classement
des employeurs (situation au 31 décembre 2014) Source DGFAP**

Ligne	Statut juridique de l'employeur			Statut de recrutement du salarié					
	Intitulé	Code catégorie juridique Sirène	comptes nationaux	1	2	3			
				Droit public	Droit public particulier / privé à statut	Droit privé			
1	Administration de l'État	71	APU (non marchand)	hors CA	1 911,0				
		hors 7111		y c. CA	1 912,9				
		7111		hors CA	0,7				
	7112	y c. CA		0,7					
				hors CA	1,3				
				y c. CA	1,3				
2	Collectivités	72		hors CA	1 411,6				
				y c. CA	1 476,1				
3	Établissements publics administratifs	73		hors CA	2 020,0	hors CA	39,1	hors CA	14,3
			y c. CA	2 139,0	y c. CA	39,3	y c. CA	14,3	
			hors APU (marchand)	hors CA	103,3				
			y c. CA	110,3					
4	Organismes publics administratifs	74	APU (non marchand)		hors CA	11,0	hors CA	1,5	
			hors APU (marchand)	hors CA	0,1	y c. CA	11,3	y c. CA	1,5
			y c. CA	0,1			hors CA	0,5	
			y c. CA	0,1			y c. CA	0,5	
5	Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	APU (non marchand)				y c. CA	42,4	
			hors APU (marchand)	y c. CA	9,2	y c. CA	208,9	y c. CA	89,5
6	Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	APU (non marchand)				y c. CA	0,9	
			hors APU (marchand)			y c. CA	303,5	y c. CA	15 987,9
7	Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	APU (non marchand)				y c. CA	531,8	
			hors APU (marchand)				y c. CA	1 493,4	
ensemble			APU (non marchand)	y c. CA	5 529,9	y c. CA	50,6	y c. CA	590,9
			fonction publique	hors CA	5 447,8				
			hors APU (marchand)	y c. CA	5 640,2				
			y c. CA	119,6	y c. CA	512,4	y c. CA	17 571,3	

en milliers de salariés.

	Fonction publique
	Administrations publiques (APU) au sens des comptes nationaux
	Source Siasp

Sources : Siasp, DADS, Insee ; enquête SAE, Drees. Traitement DGAFF, département des études, des statistiques et des systèmes d'information

CA = contrats aidés

ANNEXE V : Les dépenses publiques dans les États de l'Union Européenne en % du Produit intérieur brut et par type d'administration.

Evolution de 2006 à 2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Total des dépenses publiques											Part en 2015 au sein du total
Union Européenne (28 pays)	45,2	44,6	46,3	50,1	49,9	48,6	49,0	48,6	48,1	47,3	100,0%
Zone Euro (19 pays)	46,1	45,3	46,6	50,7	50,5	49,1	49,7	49,7	49,4	48,5	100,0%
France	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,3	57,0	100,0%
Mini Irlande	33,8	35,8	41,8	47,1	65,3	46,0	41,8	39,8	37,8	29,4	
Maxi Finlande	48,3	46,8	48,3	54,8	54,8	54,4	56,2	57,5	58,1	57,7	
Administration centrale											
Union Européenne (28 pays)	25,4	25,3	25,9	28,1	28,6	27,1	27,8	27,0	26,7	26,3	55,6%
Zone Euro (19 pays)	21,8	21,7	22,3	24,7	25,1	23,5	24,0	23,4	23,1	22,6	46,6%
France	22,3	22,2	22,6	24,0	25,3	23,2	23,3	23,0	23,1	23,0	40,4%
Mini : Allemagne	13,7	13,3	13,5	14,9	16,1	14,3	13,8	13,4	12,9	12,6	
Maxi: Danemark	33,1	35,9	36,5	41,6	42,3	42,5	43,9	41,8	41,6	41,1	
Administrations d'Etats fédérés											
European Union (28 countries)	4,2	4,2	4,4	4,9	4,8	4,8	4,7	4,6	4,6	4,6	9,7%
Euro area (19 countries)	5,8	5,7	6,0	6,5	6,4	6,5	6,5	6,3	6,3	6,5	13,4%
France	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0	0%
Mini :	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
Maxi : Belgique	14,2	14,0	14,9	15,8	15,5	15,7	15,7	16,2	16,1	19,4	
Administrations locales											
Union Européenne (28 pays)	11,1	11,0	11,3	12,1	11,9	11,6	11,6	11,4	11,3	11,1	23,5%
Zone Euro (19 pays)	9,8	9,7	10,0	10,8	10,5	10,2	10,1	10,2	10,1	9,9	20,4%
France	10,8	11,0	11,2	11,9	11,5	11,4	11,7	11,9	11,8	11,4	20,0%
Mini :Matle	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	
Maxi :Danemark	32,5	31,3	32,1	35,8	35,8	35,6	35,9	35,5	35,4	34,9	
Administrations sociales											
Union Européenne (28 pays)	13,7	13,5	14,1	15,8	15,6	15,5	15,6	15,8	15,6	14,9	31,5%
Euro area (19 countries)	17,6	17,3	17,7	19,5	19,5	19,3	19,7	19,9	19,9	19,4	40,0%
France	23,8	23,8	23,9	25,6	25,8	25,9	26,4	26,6	26,9	26,5	46,5%
Mini : Danemark	3,3	2,9	2,7	3,2	3,5	3,3	4,7	2,9	2,7	2,5	
Maxi : France	23,8	23,8	23,9	25,6	25,8	25,9	26,4	26,6	26,9	26,5	

Source Eurostat.

Nota : Le total des pourcentages de la dernière colonne représentant la part des dépenses de chaque type d'administration au sein du total des dépenses des administrations publiques dépasse 100% en raison des subventions pouvant exister entre les différents types d'administration