

2) Quelle devrait être l'évolution des effectifs de la fonction publique ?

François ECALLE

Lorsque l'activité économique sera revenue à un niveau normal après la crise, il faudra réduire le déficit public pour stabiliser la dette à un niveau qui ne soit pas trop risqué. Comme le taux des [prélèvements obligatoires](#) est trop élevé en France, il faudra diminuer les dépenses publiques en pourcentage du PIB. Or la [masse salariale](#) des administrations publiques, hors contributions aux régimes de retraite de la fonction publique, représente 14,8 % des dépenses publiques et 8,2 % du PIB en 2019. Le rapport des dépenses publiques au PIB pourra donc difficilement être diminué sans la réduire. Comme la [politique salariale](#) laisse peu de marges pour aller dans ce sens, une diminution des effectifs de la fonction publique sera nécessaire.

Les [trois fonctions publiques](#) comptent 5,56 millions d'agents en 2018¹, soit 20 % de l'emploi total en France. Après une croissance moyenne de 1,4 % par an au cours des années 1997-2007, leurs effectifs ont augmenté en moyenne de 0,4 % par an de 2007 à 2018.

Le Gouvernement avait annoncé en 2017 une baisse de 120 000 de leurs effectifs, dont 50 000 pour la fonction publique d'Etat et 70 000 pour la fonction publique territoriale, de 2017 à 2022, mais ces objectifs ont été abandonnés.

A) Une baisse de 1 % par an des effectifs de la fonction publique permettrait d'en réduire le coût de 1,4 Md€ chaque année

Les gains de productivité dans les services marchands en France sont de l'ordre de de 0,5 % par an et il n'y a pas de raison pour que les administrations publiques ne puissent obtenir le même résultat en mettant en œuvre de nouvelles technologies, notamment dans les domaines de l'information et de la communication, et en se réorganisant.

Leur réorganisation peut prendre trois formes : une simplification des procédures, une mutualisation des activités de support et un redéploiement des implantations territoriales. Elle requiert une mobilité géographique et fonctionnelle des agents qu'il faudra renforcer.

S'il est ainsi possible de réduire les effectifs des administrations publiques de 0,5 % par an à production de services inchangée, en qualité comme en quantité, l'objectif devrait être plus ambitieux car il faudrait également abandonner les activités dont l'utilité est inférieure au coût des prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer.

¹ Fonctionnaires au sens strict et « *contractuels* », mais hors bénéficiaires de contrats aidés.

Au prix d'une telle révision générale des fonctions assurées par les administrations, un objectif de baisse de 1 % par an des effectifs de l'ensemble de la fonction publique est envisageable, ce qui correspond à 56 000 emplois par an.

Si cette baisse est identique en pourcentage dans les trois fonctions publiques, elle correspond à une réduction des effectifs de 25 000 pour l'Etat et ses « *opérateurs* », de 19 000 pour les collectivités territoriales et de 12 000 pour les établissements de santé.

Compte-tenu du coût moyen (salaire brut) des nouveaux entrants de la fonction publique elle entraînerait chaque année une baisse de la masse salariale de 650 M€ pour l'Etat et ses opérateurs, de 450 M€ pour les collectivités locales et de 300 M€ pour les établissements de santé, soit un total de 1,4 Md€ par an et de 7,5 Md€ sur cinq ans.

Pour estimer ces « *économies* », la référence est une situation dans laquelle chaque départ est remplacé par un recrutement et où les effectifs sont donc stabilisés.

Il s'agit d'économies réalisées à court terme en évitant des recrutements. Des économies supplémentaires seront ensuite réalisées chaque année, correspondant aux augmentations de salaires qui auront été également évitées.

Dans le cadre de la « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP) menée dans les années 2007 à 2012, les économies réalisées par l'Etat du fait de la baisse des effectifs ont été pour moitié rétrocédées aux agents sous la forme de « *mesures catégorielles* ». Toutefois, le montant total des mesures catégorielles accordées chaque année (environ 500 M€) a été le même dans les années 2007-2012 que dans les années 2002-2007. Ces mesures catégorielles ont été affectées à la RGPP alors qu'elles auraient eu d'autres affectations si les pratiques antérieures avaient perduré. Elles n'ont donc pas contribué à augmenter les dépenses publiques et le gain annuel résultant du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux s'est élevé à 900 M€.

Pour que les économies permises par une réduction de 1 % des effectifs de la fonction publique soient de 1,4 Md€ par an, elles ne doivent pas être compensées par une hausse des mesures catégorielles au-delà de leur montant habituel.

B) Les leviers d'action différents selon les administrations publiques

Si l'Etat fixe l'évolution de ses propres effectifs et contrôle ceux de ses opérateurs et des hôpitaux, ses leviers d'action sur les emplois des collectivités locales sont limités.

1) L'Etat et ses opérateurs

La loi de finances fixe les crédits de personnel par mission et programme et les plafonds d'emplois par ministère, en équivalents temps plein. Les « *schémas d'emplois* », soldes des flux de recrutement et de départ prévus par les ministères en concertation avec la direction du budget, sont suivis par les « *contrôleurs budgétaires* » pour que le respect des crédits et plafonds d'emplois soit respecté. Ces procédures fonctionnent correctement.

Les effectifs de l'Etat ont ainsi diminué de 144 000 équivalents temps plein sur la période 2008-2012, ce qui correspond à une baisse de 29 000 ou 1,4 % par an, en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux (le taux de remplacement a été plus précisément de 53 %).

L'objectif d'une baisse des effectifs de 1,0 % par an (soit 25 000) est un peu moins ambitieux, à la réserve près que les départs en retraite seront moins nombreux. Ils étaient en effet compris entre 70 000 et 80 000 par an à la fin des années 2000 et seront probablement compris entre 50 000 et 60 000 dans les prochaines années. Dans ces conditions, il s'agit de remplacer un peu plus d'un départ sur deux.

La répartition des efforts devrait être différente de celle des années 2008-2012 au cours desquelles le ministère de la défense a contribué à hauteur de presque un tiers à la baisse des effectifs (un peu moins de 9 000 par an) alors qu'il n'en représentait que 17 %. Le contexte international ne permet plus d'envisager une réduction significative de ses effectifs.

Le ministère de l'éducation nationale emploie la moitié des agents de l'Etat et devrait contribuer pour la même proportion à la diminution des effectifs. Une baisse de 1 % par an sur cinq ans reviendrait à peu près à supprimer les 60 000 postes créés de 2012 à 2017.

L'Etat peut réguler l'évolution des effectifs de ses opérateurs dans la mesure où la loi de finances leur fixe un plafond d'emplois. Une partie de leurs emplois n'est certes pas limitée par ces plafonds, mais il s'agit de ceux qui sont financés sur des ressources propres et celles-ci sont elles-mêmes de plus en plus souvent plafonnées en loi de finances.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 avait fixé une norme de décroissance des effectifs des opérateurs de 1,5 % par an mais ceux qui interviennent dans les domaines prioritaires (enseignement supérieur...) en étaient exemptés alors qu'ils représentent plus de 60 % des emplois. Un objectif de baisse de 1,0 % par an appliqué à tous (soit 5 000 emplois) serait seulement un peu plus contraignant.

2) Les administrations sociales

Les pouvoirs de contrôle de l'Etat sur les recrutements des administrations de sécurité sociale (hôpitaux et caisses) sont un peu plus faibles que sur ses opérateurs mais lui donnent des leviers d'action importants. Les « *agences régionales de santé* » doivent ainsi valider les postes médicaux à pourvoir. L'Etat signe avec les caisses de sécurité sociale des contrats qui fixent leurs objectifs et leurs moyens, notamment en personnels, à un horizon pluriannuel.

Une baisse de 1,0 % par an des effectifs de la fonction publique hospitalière (soit 12 000 postes) demanderait un effort important par rapport à son évolution sur la période 2010-2016 (+ 0,8 % par an). Elle correspondrait au remplacement d'environ un départ à la retraite sur deux.

Si certains hôpitaux sont manifestement en sous-effectif, des gains de productivité très significatifs pourraient être obtenus dans l'ensemble du système hospitalier, à qualité des soins inchangée, en développant de nouvelles technologies, en fermant les établissements où l'activité est la plus faible, en coordonnant mieux les parcours de soins, en modifiant l'organisation du travail et en simplifiant les procédures. Les effectifs hospitaliers sont particulièrement importants en France au regard de l'emploi total et la part des non-soignants y est plus élevée que dans les autres pays européens (cf. [billet sur ce sujet](#)).

3) Les administrations publiques locales

La Constitution prévoit que les collectivités locales s'administrent librement, ce qui signifie notamment qu'elles sont libres de leurs recrutements. Elle ajoute certes que cette liberté

s'exerce dans les conditions prévues par la loi et des dispositions législatives restreignant leur liberté d'embauche pourraient être envisagées.

Une norme uniforme telle que le non remplacement d'un départ sur deux serait toutefois vivement critiquée, et rapidement indéfendable, car elle ne tiendrait pas compte de la diversité des situations des collectivités locales en termes d'emplois et de leurs besoins. Une norme plus souple deviendrait vite extrêmement complexe, pour tenir compte de cette diversité, sans pour autant être exempte de critiques sur son inadéquation et serait donc difficilement gérable. Une modulation des dotations de l'Etat en fonction de l'évolution des effectifs des collectivités locales présenterait les mêmes difficultés car elle reposerait sur une norme de référence trop simple ou trop compliquée.

L'Etat ne peut utiliser que des leviers indirects d'action sur les dépenses de personnel des collectivités locales, notamment les ressources qu'il leur apporte. L'efficacité de cet instrument n'est certes pas garantie car elles peuvent maintenir la progression de leurs dépenses en relevant le taux des impôts locaux ou en s'endettant. Toutefois, si les collectivités locales ont d'abord réagi à la baisse des dotations de l'Etat par une diminution de leurs investissements et une hausse des impôts locaux, elles ont ensuite ralenti leurs dépenses de fonctionnement, qui ont même baissé en valeur en 2016. Pour la première fois, les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué en 2015 et en 2016.

Les collectivités locales pourraient être plus fortement incitées à limiter leurs recrutements par une hausse du taux de leurs cotisations au régime de retraite de leurs agents. Les fonctionnaires de l'Etat, d'un côté, et des collectivités locales et hôpitaux, de l'autre, reçoivent des pensions calculées de la même façon mais gérées dans le cadre de deux régimes distincts, qui se distinguent essentiellement par des taux de cotisation des employeurs très différents en raison de leurs caractéristiques démographiques : 74 % pour les fonctionnaires civils de l'Etat (126 % pour les militaires) et 31 % pour ceux des hôpitaux et collectivités locales.

La séparation de ces deux régimes n'a pas d'autres raisons que l'avantage en résultant pour les hôpitaux et collectivités locales et les difficultés pratiques d'une fusion des deux entités qui les gèrent. En outre, elle freine la mobilité entre les fonctions publiques car elle dissuade les collectivités locales d'employer des fonctionnaires de l'Etat. [Leur unification](#) conduirait à un taux de cotisation intermédiaire entre les taux actuels, ce qui majorerait le coût des fonctionnaires locaux et inciterait les collectivités locales à moins en embaucher².

Les flux de départ en retraite des fonctionnaires territoriaux n'ont pas encore atteint leur maximum et devrait atteindre 45 000 par an dans les prochaines années. Une baisse de 1,0 % des effectifs reviendrait à remplacer environ 60 % des départs.

C) Une hausse de la durée du travail faciliterait la baisse des effectifs

La fiche de l'encyclopédie sur la [durée annuelle du travail dans la fonction publique](#) montre qu'elle est en moyenne, pour un temps plein, de 1 577 heures en 2018, soit 2 % de moins que la durée légale (1 607 heures) et 8 % de moins que celle des salariés du secteur privé (1 708

² Elle majorerait également le coût des personnels hospitaliers mais celui-ci est pris en charge par les caisses de sécurité sociale auxquelles l'Etat pourrait rembourser ce surcoût grâce aux économies sur ses propres cotisations au régime de retraite de ses agents.

heures). Cet écart avec le secteur privé résulte surtout du nombre de jours de congés et de RTT (37 dans le secteur public hors enseignants et 27 dans le secteur privé).

Une augmentation de la durée effective du travail dans la fonction publique n'implique pas nécessairement une hausse de la durée légale. Elle devrait en effet commencer par la suppression des régimes dérogatoires, notamment dans les collectivités locales (journées du maire, durée hebdomadaire inférieure à 35 heures en application d'accords passés avant 2002...), une réduction de l'absentéisme et le maintien du volume actuel d'heures supplémentaires.

A effectifs constants, une hausse de la durée du travail permet d'améliorer les services rendus. A services identiques, elle facilite la réduction des effectifs.

Une augmentation de la durée du travail de x % ne permet cependant de réduire les effectifs que d'un taux inférieur à x %, à services inchangés. En effet, la réduction des effectifs n'est possible que si des agents partent et ne sont pas remplacés, ce qui n'est pas le cas dans tous les services et pas nécessairement dans la même proportion que la hausse de la durée du travail. Dans des services où l'activité est limitée et où il n'y a pas de départ, une augmentation de la durée du travail entraîne une diminution de la productivité.

Une hausse de la durée du travail des agents publics de 1 % par an pendant cinq ans permettrait donc une baisse des effectifs de 55 000 par an au maximum et probablement de beaucoup moins. Pour obtenir une baisse des effectifs plus forte, il faut combiner la hausse de la durée du travail avec des mesures de réorganisation et une révision des missions.

Un alignement progressif sur la durée légale pourrait être obtenu sans hausse des rémunérations. Une hausse plus importante du temps de travail, par exemple pour l'aligner sur celui des salariés du secteur privé, nécessiterait un relèvement de la durée légale ou une augmentation des heures supplémentaires, dont la rémunération est majorée comme dans le secteur privé. Le relèvement de la durée légale permettrait de moins recourir aux heures supplémentaires mais serait probablement accompagné d'une revalorisation du point de la fonction publique. Le coût de ces mesures salariales pourrait être au total supérieur aux économies résultant de la baisse des effectifs.

En tout état de cause, qu'elle soit ou non facilitée par une hausse de la durée du travail, la baisse des effectifs dans la fonction publique est limitée par le nombre de départs, qui est indépendant de la durée annuelle du travail, et par les possibilités de redéploiement des effectifs entre les services.

Les départs à la retraite de fonctionnaires seront d'environ 125 000 par an dans les prochaines années (55 000 pour la fonction publique d'Etat, 45 000 pour la territoriale et 25 000 pour l'hospitalière). C'est une limite à la réduction des effectifs qui ne pourra pas être atteinte car cela supposerait une très forte hausse de la mobilité des fonctionnaires.

En effet, le non remplacement d'une part très importante des départs de fonctionnaires se traduira, à missions inchangés, par des sous-effectifs dans beaucoup d'administrations. Des redéploiements d'agents des services en sureffectifs vers les services en sous-effectifs pourraient en théorie y pourvoir mais, en pratique et comme le montre la [note sur la réforme du statut](#), la mobilité est faible dans la fonction publique.

D) Conclusion

Lorsque l'activité économique sera revenue à un niveau satisfaisant après la crise, il sera possible et souhaitable de viser un objectif de réduction de 1,0 % (56 000) par an des effectifs de la fonction publique, ce qui serait facilité par un alignement de la durée annuelle de travail des agents publics sur la durée légale. Si cet objectif est atteint cinq années de suite (soit une baisse de 275 000), sans hausse du salaire moyen par tête, une économie cumulée de 7,5 Md€ peut en être attendue.

Cet objectif sera certes difficile à atteindre car il requiert une remise en cause des missions les moins utiles, de profondes réorganisations et un net renforcement de la mobilité des agents, qui ne sont pas acquis, mais il est atteignable.

Si l'Etat dispose des leviers d'actions nécessaires sur l'emploi dans les ministères, les opérateurs et les administrations sociales, il ne peut qu'inciter financièrement les collectivités locales à diminuer leurs effectifs, sans garantie du résultat, par exemple en réduisant ses concours financiers et en relevant le taux de leurs contributions au régime de retraite de leurs agents.