

Pourquoi le nombre de fonctionnaires ne baisse-t-il pas ?

La France compte 1 million d'agents publics de plus qu'il y a trente ans sans être mieux administrée. La faute à une absence de volonté politique, une mauvaise organisation de l'État et un statut qui complique toute évolution.



FONCTION PUBLIQUE Depuis que les comptes publics sont dans le rouge - le dernier budget présenté à l'équilibre date de 1974 - et que la crise de Covid-19 a explosé tous les plafonds, la chasse aux dépenses publiques est ouverte. Gage de sérieux, afficher sa volonté de tailler dans les effectifs pléthoriques des fonctionnaires est devenu un classique pour les candidats, à droite de l'échiquier politique mais pas seulement. L'exercice s'est accompagné au fil du temps d'un florilège de petites phrases, chacun aura gardé en mémoire celle de Raymond Barre en 1980, alors premier ministre, sur les fonctionnaires « nantis », la dénonciation en 1986 de « l'obésité de l'État » par Jacques Chirac, et les velléités en 1997 de Claude Allègre, ministre PS de l'Éducation, qui entendait « dégraisser le mammoth ». Lors de l'élection de 2017, les enchères ont atteint des sommets. Candidats à la primaire de la droite, Fillon et Juppé défendaient des coupes de 500 000 et 300 000 postes sur cinq ans. Quant au président élu, Emmanuel Macron, il promettait de réduire de 120 000 le nombre d'agents publics dans l'État et la Territoriale. Une promesse oubliée dès les mois de juillet 2019 à la sortie de la crise des « gilets jaunes », accreditant ainsi la thèse d'une administration irréformable.

UNE AUGMENTATION CONSTANTE Depuis 1981, le nombre d'agents publics n'a quasiment jamais cessé d'augmenter. Selon les chiffres publiés par l'Insee, la fonction publique comptait 5,66 millions de salariés fin 2019, soit près de 40 % de plus qu'au début des années 1980 alors que, sur un même période, la population n'a crû que de 18 %. Aujourd'hui, un actif sur cinq est fonctionnaire rattaché à l'un des trois versants de la fonction publique (2,49 millions pour l'État, 1,93 million pour la territoriale, et 1,18 million dans l'hospitalière). Régulièrement cité comme une exception, le quinquennat de Nicolas Sarkozy est le seul exemple de politique assumée de réduction du nombre d'agents publics, avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le versant de l'État qui a vu ses effectifs fondre de 136 000 entre 2007 et 2012. Cette « performance » a été rendue possible par la mise en œuvre, gérée à l'Élysée, d'une révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a consisté à passer en revue chaque politique publique et les moyens affectés. Le résultat final

fut toutefois mitigé puisque les fonctions publiques territoriale et hospitalière ont parallèlement enflé de 89 000 et de 64 000 postes. Le solde global est donc resté positif, avec 17 000 agents supplémentaires d'après les données publiées par Piteco, l'association dirigée par l'ancien magistrat de la Cour des comptes François Ecalte.

DES AGENTS CHERS ET PEU EFFICACES Mais au-delà du casse-tête numérique, c'est son corollaire budgétaire qui anime les partisans d'une réduction de la masse salariale publique, tous voulant faire mentir Georges Clemenceau et sa célèbre sentence : « La France est un pays extrêmement fertile : on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts. » Les statistiques sont d'ailleurs sans équivoque. Selon les données 2019 d'Eurostat, le poids de la masse salariale publique tricolore est considérable : 12,3 % du PIB et plus de 21 % de l'ensemble des dépenses publiques, soit 298 milliards d'euros. C'est certes 0,4 point de moins qu'en 2017 mais un niveau très supérieur à celui de nos voisins européens. La fonction publique pèse 10,8 % du PIB en Espagne, 9,7 % en Italie, 8,2 % aux Pays-Bas et 7,9 % en Allemagne, pour une moyenne de 10,1 % dans l'Union européenne et un point bas de 9,1 % au Royaume-Uni. Seuls les pays du Nord, la Finlande et la Suède, ont un niveau de dépense comparable, mais la structure de leur fonction publique est différente de la nôtre. Au final, l'écart entre la France et ses homologues européens représente environ 45 milliards d'euros par an, soit davantage que le budget annuel de la Défense qui frôle les 40 milliards. « La vraie question n'est pas de savoir si cela est bien ou mal d'avoir beaucoup de fonctionnaires, c'est de savoir si cette dépense publique supplémentaire a une utilité qui est supérieure au coût des impôts qu'il faut lever pour la financer. Dans le cas de la France, on peut s'interroger », résume François Ecalte. L'ancien magistrat de la Cour des comptes rappelle d'ailleurs que Didier Migaud, alors premier président de l'institution financière, relevait souvent que la France est généralement sur le podium pour les dépenses mais rarement pour leur efficacité. Le classement Pisa publié tous les trois ans par l'OCDE pour comparer la performance des systèmes éducatifs est en ce point éloquent. En 2019, la France s'est classée 23^e sur 79 pays évalués, derrière la Belgique (22^e), l'Allemagne (20^e), le Royaume-Uni (14^e) les États-Unis (13^e). « Certaines dépenses n'ont pas eu les résultats escomptés : les résultats éducatifs reflètent en grande partie le milieu familial », écrit-il l'organisation internationale. Pourtant le budget de l'Éducation nationale, le plus important de l'État, s'élève pour 2021 à 73 milliards d'euros. Un sondage BVA réalisé en 2019

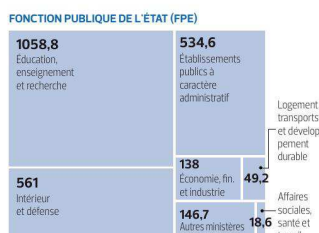
soulevait aussi que 53 % des Français estimaient que la qualité des services publics s'était dégradée en dix ans, alors que dans le même temps les dépenses augmentaient de 17 milliards.

L'EXCEPTION DU STATUT TRÈS PROTÉGÉ La structure des administrations est très différente selon les pays, ce qui rend les comparaisons difficiles. Un point demeure cependant saillant : si pratiquement tous les gouvernements confèrent à leurs agents chargés de missions régaliennes (sécurité, justice, finances...) un statut particulier et protecteur, la France l'attribue beaucoup plus largement. Selon le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique, les agents français sont encore très majoritairement titulaires (68,8 %) même si le nombre de contractuels augmente (19,2 %). Nos voisins recourent quant à eux beaucoup plus largement à des personnels de droit privé. En Suède, 99 % des agents sont ainsi contractuels. Ils sont 92 % au Royaume-Uni, 85 % en Italie, 60 % en Allemagne, 43 % en Belgique... La loi de 2019 a certes élargi la possibilité pour l'administration de recourir à des contrats de droit privé mais le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires demeure dans le statut général. Au grand dam d'Agnes Verdier-Molinie, la directrice de l'Irap, qui s'étonne qu'un jardinier dans une collectivité locale ait besoin d'être protégé par le statut et bénéficie de l'emploi à vie quand dans l'armée, mission régalienne par excellence, les militaires en opération extérieure sont majoritairement contractuels car ils auront ensuite une carrière dans le privé. Recourir davantage aux contractuels, ce que les politiques français au pouvoir ont dû mal à faire, présenterait pourtant de multiples avantages. Cela faciliterait tout d'abord la mobilité des agents. Basée sur le volontariat, elle est compliquée à mettre en œuvre alors que plusieurs rapports soulignent leur mauvaise répartition géographique. Les emplois hospitaliers sont ainsi plus nombreux dans les départements ruraux (Cantal, Corrèze) qu'en Ile-de-France, où la pandémie a montré que les grands centres étaient vite saturés. Réduire les recrutements sous statut aiderait à résorber un autre problème : celui de l'emploi dans les collectivités locales, et notamment dans les communes où les embourgeoisés ont explosé alors qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun transfert de compétence lors des précédentes vagues de décentralisation. La création d'intercommunalité pour gérer en commun certains services ne s'est toujours pas soldée par une mutualisation des emplois mais plutôt par des doublons. Le gouvernement dont le leitmotiv est « de re-

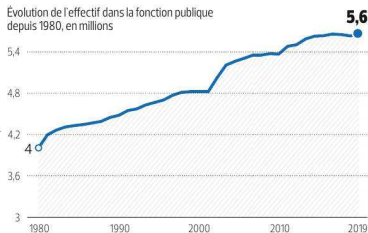
cruter les bonnes personnes au bon endroit » en a conscience et sa loi de 2019 permet de contourner un peu le problème de la mobilité en prévoyant une augmentation des indemnités de départ, et en étendant le principe de la rupture conventionnelle, créée en 2008 dans le privé, aux agents publics. Mais la crise n'a pas aidé à populariser ces démarches, le nombre de candidats intéressés étant pour le moment faible. Deux publications récentes ont aussi mis en lumière un autre travers du statut. Les rapports Laurent de 2016 et IGF de 2019 ont souligné que certains avantages, accordés au nom de l'ancienneté ou d'une particularité locale, couplés au passage aux 35 heures, permettaient à de nombreux agents de ne pas travailler 1607 heures annuelles légales. Selon l'IGF, la moyenne s'établissait dans les collectivités locales à 1578 heures. Là encore, l'obligation d'en finir avec ces particularités pour s'aligner sur la durée légale d'ici le 1^{er} janvier 2022 a été inscrite dans la loi de 2019, avec une perspective de 30 000 suppressions de postes à la clé. L'Irap pointe aussi une autre anomalie : le poids de l'absentéisme. Si les fonctionnaires ne sont pas en moyenne plus absents que les salariés du privé, les agents des collectivités locales font exception. Le think-tank libéral, qui s'est procuré les bilans sociaux des villes, montre que plusieurs enregistrent des taux records dépassant les 50 jours par agent et par an : 52,1 jours pour Saint-Denis en région parisienne ; 50,6 jours pour Toulon.

UNE ABSENCE DE VOLONTÉ POLITIQUE Un dernier point explique l'incapacité des politiques à baisser le nombre de fonctionnaires en France : la volonté politique. Certes, tous les présidents ont déployé des méthodologies précises pour tailler dans les effectifs publics (Audit de modernisation sous Chirac, RGPP pour Sarkozy, Modernisation de l'Action publique sous Hollande, Action publique 2022 avec Macron) mais tous y ont, peu ou prou, finalement renoncé. Et toujours avec une bonne excuse. Ainsi François Hollande a pris le prétexte de la lutte contre le terrorisme pour augmenter fortement les effectifs de sécurité en France (ce qui était légitime) mais sans revoir à la baisse le nombre d'agents dans l'éducation, par exemple. Idem pour Emmanuel Macron, dont la promesse de supprimer 120 000 postes de fonctionnaires en cinq ans (50 000 dans l'État et 70 000 dans la territoriale), a disparu des radars. Plus aucun objectif n'est aujourd'hui affiché et le nombre d'agents publics au niveau de l'État - qui devait baisser à l'origine de près de 15 000 par an en 2021 et 2022 - devrait au mieux rester stable... ■

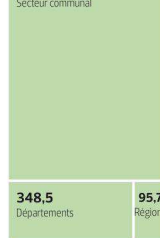
1 Plus de 5,6 millions d'emplois dans la fonction publique



2 En augmentation de + 40% depuis 1980



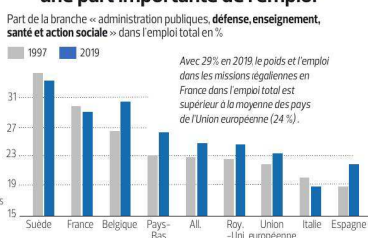
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (FPT)



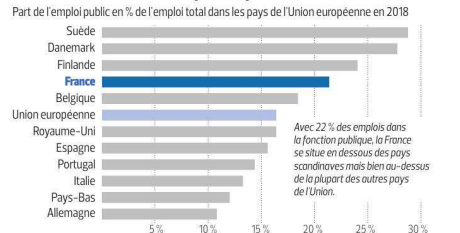
FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE (FPH)



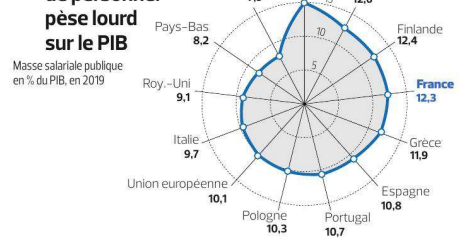
4 Les fonctions régaliennes mobilisent une part importante de l'emploi



3 Un salarié sur cinq travaille dans la fonction publique en France



5 La dépense de personnel pèse lourd sur le PIB



Sources : Insee, Eurostat, OCDE, Piteco