

Tendances de l'emploi public : où en est-on ?

Le suivi de la réforme de l'État nécessite de disposer des points de repère que fournit la comparaison entre pays du "Tableau de bord de l'emploi public" publié par le Centre d'analyse stratégique⁽¹⁾. L'identification des tendances à travers le temps constitue une démarche complémentaire de la précédente. La présente note croise ces deux dimensions. La croissance des effectifs de l'État connaît une véritable inflexion à la baisse depuis le milieu des années 2000. En 2009, la Cour des comptes avait émis des réserves sur la portée véritable de cet ajustement en insistant sur l'ampleur des transferts entre niveaux et opérateurs de l'administration. L'analyse qui suit intègre l'information contenue dans les documents budgétaires jusqu'en 2011 et extrapole certaines tendances. **Depuis 2006, les ministères ont effectivement diminué de plus de 5,3 % leur emploi, hors effet des transferts d'effectifs.** Sur l'ensemble des administrations (centrales, locales et sociales), l'emploi s'est quasiment stabilisé depuis 2004,

ce qui marque une rupture par rapport à la tendance haussière observée précédemment. Le suivi détaillé par ministère, par catégorie, par mode de gestion met aussi en évidence un important processus de recomposition de l'emploi et souligne l'intérêt des outils, parfois méconnus, de gestion des ressources humaines dont dispose l'administration. Chacun s'accorde sur le fait que changer de taille ne peut se faire sans modifier l'organisation et sans mobilité interne. Et pour y parvenir, il faut que plusieurs conditions soient réunies : la mise à disposition d'indicateurs détaillés d'emploi en cohérence avec le périmètre large des administrations publiques, sur lequel les organisations internationales et les marchés financiers évaluent la gestion des finances publiques⁽²⁾ ; la (re)mise en mouvement d'une démarche intégrée et coordonnée de gestion prévisionnelle des effectifs ; et l'activation véritable des outils de mobilité entre différents secteurs des administrations. ■

PROPOSITIONS

- 1 Permettre au décideur public d'avoir une vision plus complète de la réalité des effectifs rémunérés sur impôt quel que soit leur statut juridique sur le périmètre large des administrations publiques. Cette donnée pourrait être déclinée par fonction et par niveau d'administration puis complétée par un concept plus large d'emploi "financé" directement ou indirectement par les administrations, définissant un "halo" de l'emploi public.
- 2 Intégrer les outils de prospective de type gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) par ministère et par niveau d'administration. Un exercice systémique portant sur l'ensemble des administrations publiques (englobant donc l'administration territoriale) pourrait projeter à 5, 10 et 20 ans l'allocation des moyens humains par fonction, les modalités d'ajustement de l'emploi et l'évolution des usages pour les administrés.
- 3 Activer les outils favorisant la mobilité externe (dite structurelle) entre ministères et niveaux d'administration, en particulier entre l'Éducation nationale, les universités, la recherche et le reste de l'administration.

[1] A. Barbier-Gauchard, A. Guilloux, M.-F. Le Guilly (2010), *Tableau de bord de l'emploi public, situation de la France et comparaisons internationales*, décembre.

[2] Les critères que les pays de la zone euro se sont engagés à respecter dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance (PSC) sont définis sur ce périmètre.

LES ENJEUX

L'emploi public représente entre 22 % et 25 % de l'emploi total en France, selon les définitions adoptées. Il existe néanmoins un fort décalage entre ce chiffre et le degré d'appropriation de l'enjeu par l'opinion ou la sphère académique. Difficile en effet de dépasser les clivages et slogans simples qui opposent les partisans du "moins de fonctionnaires" à ceux du "sauvetage ou de la préservation des services publics".

Or le processus de restructuration de l'État est bien en marche. Il se fait sans opacité mais en même temps avec une faible visibilité. Faible visibilité car l'information demeure confinée dans un petit cercle d'experts avertis. Faible visibilité également car les défis en termes de réorganisation induits par le re-dimensionnement de l'État sont peu explicités. Visibilité faible, enfin, car les représentations positives des transformations sociales et sociétales induites par un univers moins administré sont rares.

Cette note ne prétend pas aborder toutes ces dimensions. Elle entend caractériser certaines tendances et donner la mesure du processus de restructuration qui est en marche. Le simple fait de travailler sur des séries chronologiques longues et de projeter des tendances constitue en soi une démarche peu habituelle. Cette mise en perspective conduit à nuancer la façon dont les médias se sont emparés du rapport de la Cour des comptes paru en 2009, laissant entendre que la réforme de l'État tenait en grande partie de l'affichage cosmétique.

Cette caractérisation des tendances sera l'occasion de souligner les enjeux de nature informationnelle qui pourraient améliorer le pilotage et la pédagogie liés à cette transformation des services publics.

LES TENDANCES

Le nombre exact de fonctionnaires était encore incertain et débattu il y a quelques années. Des progrès considérables ont été accomplis au cours de la dernière décennie sous l'égide de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui produit chaque année un état précis des effectifs dans les trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière, soit 5,2 millions d'agents en 2008 qui relèvent du statut général de la fonction publique ou qui appartiennent à des organismes qui en relèvent⁽³⁾). Certains concepts sont stabilisés et permettent de disposer d'une information détaillée et de séries chronologiques bi-annuelles remontant pour certaines à 1980 puis annuelles depuis 2002. Un "rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations" est annexé au projet de loi de finance chaque année (jaunes budgétaires⁽⁴⁾). Ce système d'information constitue un socle de connaissance indiscuté.

Approches juridique et économique : principales sources d'écart en 2008

Les notions d'effectif dans les trois fonctions publiques (FP) et d'emploi dans les administrations publiques (APU) ne portent pas sur les mêmes périmètres. Le tableau ci-dessous identifie les principales sources d'écart :

	FP (DGAFP)	APU
Administration de l'État	2 066 948	2 066 948
Collectivités territoriales	1 420 490	1 420 490
Établissements publics administratifs (EPA) non marchands de droit public : ANPE, CROUS, CNRS, Inserm, hôpitaux publics	1 736 537	1 736 537
EPA non marchands de droit public particulier : Organismes consulaires, associations syndicales, GIP		63 417
EPA non marchands de droit privé : Caisses nationales du régime général de sécurité sociale		16 702
EPA marchands de droit public : OPHLM, caisse de crédit municipal, CDC, maisons de retraite	96 470	
Personnes morales de droit public soumises au droit commerciale		
Emploi de droit public : établissements d'intervention agricole	2 011	2 011
Emploi de droit privé : Ademe, BRGM, CEA, Charbonnages de France, CIRAD, Cnes, Onera, Ina, Institut français du pétrole, Opéra national de Paris, Musées nationaux, offices du tourisme		44 294
Organismes privés non marchands à financement public prédominant : enseignement sous contrat, associations non marchandes, organismes de protection sociale, hôpitaux privés sous dotation globale, SAFER		712 767
Étrangers	55 300	

Sources : DGAFP, DREES, INSEE.

(3) L'approche juridique, retenue par la DGAFP, vise à comptabiliser les effectifs qui travaillent dans des organismes soumis au droit administratif recrutant majoritairement des agents de droit public. Il ne suffit pas d'être fonctionnaire pour appartenir à ce champ puisque notamment, les agents fonctionnaires de La Poste ou ceux de France Télécom en sont exclus.

(4) Le gouvernement dépose auprès du Parlement, en complément du projet de loi de finances, des annexes générales, destinées à l'information et à l'action de contrôle du Parlement. Les "jaunes" appartiennent à cette catégorie d'annexes.

L'information comptable accessible comporte néanmoins certains angles morts pour les économistes.

Le premier est temporel. L'information sur les effectifs de l'État s'arrête à la fin 2008. L'information contenue dans les lois de finances permet néanmoins de prendre la mesure, avec une marge d'erreur limitée, de l'impact de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les effectifs de l'État jusqu'en 2010 ou 2011.

La seconde interrogation concerne les contours du concept que l'on veut saisir. L'objectif de la maîtrise des finances publiques vise le périmètre large et consolidé des administrations publiques. Cela suppose de connaître, au-delà du nombre de fonctionnaires au sens juridique, le volume de travail que rémunèrent les administrations ou qu'elles financent plus indirectement sur d'autres lignes budgétaires que les rémunérations. L'INSEE fournit une indication agrégée de l'emploi rémunéré par le secteur institutionnel des administrations publiques (5,7 millions d'agents appartenant à des organismes financés par prélèvements obligatoires⁽⁵⁾ ou 6,1 millions selon une approche plus extensive⁽⁶⁾). L'institut ne détaille pas, ou peu, la ventilation de cet emploi et des heures travaillées par grandes fonctions ou par niveau d'administration. Or cette décomposition du travail est décisive pour mener plus loin l'analyse économique de la productivité et de l'impact financier de la restructuration de l'État sur l'économie.

(Nette baisse de l'emploi dans les ministères

C'est au niveau de l'État au sens étroit (ministères et établissements publics) que les tendances de l'emploi sont saisies le plus précisément. Sur ce périmètre en effet, les données détaillées de la DGAFP jusqu'en 2008 peuvent être complétées par les informations contenues dans les lois de finances jusqu'en 2011.

Les inflexions concernant l'emploi dans les ministères résultent de deux types d'ajustement : des réductions nettes d'emploi proprement dites, liées au non-remplacement des sortants ; des baisses d'effectifs provenant du redéploiement des personnes au sein d'autres structures de l'administration (collectivités locales et divers opérateurs)⁽⁷⁾. Cette deuxième composante ne contribue pas à la baisse des effectifs publics sur un périmètre large.



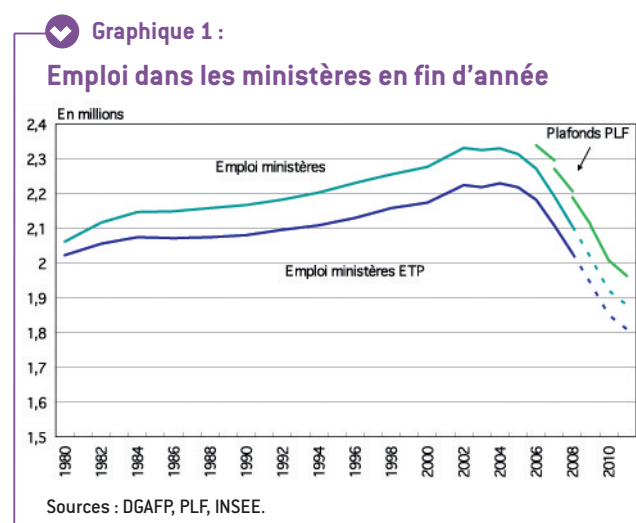
[5] La comptabilité nationale privilégie le concept d'administrations publiques (APU) en tant que secteur institutionnel (S13) : ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. Le secteur comprend les administrations publiques centrales, locales et de sécurité sociale. Les entreprises nationales, organismes marchands non financés majoritairement par prélèvements obligatoires, en sont exclues.

[6] Un tableau de synthèse INSEE, DREES et DGAFP publié dans le "rapport annuel de l'état de la fonction publique" permet chaque année de réconcilier l'approche juridique et économique de l'emploi public et de ventiler l'emploi par structures juridiques. Il débouche sur un chiffre supérieur à celui de l'INSEE car il intègre une large part de l'emploi associatif.

[7] D'autres ajustements statistiques interviennent durant la période, liés à l'amélioration du décompte des agents, notamment dans l'Éducation nationale.

Sur la période 2006-2011, on peut estimer à 16,5 % la baisse des effectifs dont plus de 5 points correspondent à une diminution réelle de l'emploi et environ 11 points à du redéploiement.

Les effectifs des ministères ont culminé entre janvier 2003 et décembre 2004 autour de 2,330 millions d'agents. Ils ont ensuite amorcé un mouvement de baisse prononcé pour atteindre 2,105 millions à la fin de 2008. Si l'on en croit les plafonds d'emplois autorisés par les lois de finances qui ont suivi, l'emploi dans les ministères pourrait atteindre un niveau historiquement bas depuis 1980 pour avoisiner 1,878 million fin 2011, soit un recul cumulé de près de 20 % depuis les points hauts de 2003-2004 (graphique 1). En définitive, la baisse que l'on peut mesurer au niveau des administrations centrales est en apparence proche de celle que l'on a pu observer par le passé dans des pays ayant restructuré en profondeur leur appareil d'État (Suède ou Canada au cours des années 1990).



La réduction des recrutements externes des titulaires civils de l'État a été amorcée au début des années 2000. Elle se poursuit pour aboutir en 2003 au remplacement strict des départs à la retraite puis à pratiquement un départ sur deux à partir de 2006. Cette orientation est maintenue dans la programmation de moyen terme. Elle contribue depuis 2008 pour 40 % à la baisse estimée de l'emploi dans les ministères, soit à une diminution annuelle de 1,5 % des effectifs sur ce périmètre.

D'importants transferts d'effectifs sur les opérateurs et les collectivités locales

La Cour des comptes avait mis en garde, dans un rapport rendu public le 16 décembre 2009, sur le fait que la RGPP ne devait pas être un pur instrument comptable de réduction des effectifs, soulignant que de 1996 à 2006 les effectifs avaient plus augmenté au sein des opérateurs d'État qu'ils n'avaient diminué dans les services de l'État.

Ce constat doit être atténué sur la période 2006-2011. L'externalisation sur des opérateurs de l'administration d'État ou locale demeure importante. L'évolution de l'emploi des administrations d'État témoigne ainsi, à l'instar d'autres pays de l'OCDE, du mouvement de déconcentration ou d'autonomisation qui caractérise l'offre publique, et qui s'accompagne de phénomènes d'externalisation et de délégation de la production⁽⁸⁾. L'autonomie financière des universités est emblématique de cette tendance (tableau 1). Elle participe à elle seule à plus de la moitié des transferts observés depuis 2006, à près du tiers de la baisse apparente des effectifs ministériels et se solde par une hausse concomitante de l'emploi au sein des opérateurs d'État. On observe donc bien des jeux de vases communicants au sein des structures de l'administration (graphique 2). En revanche, l'importante contribution du non-remplacement des effectifs d'État témoigne que le jeu initié par les ministères n'est pas à somme nulle depuis 2006.

Tableau 1 :

Principales mesures affectant le périmètre et l'emploi des ministères entre 2006 et 2011

Transfert et changement de périmètre	2006-2008	2008-2011	2006-2011	Destination des emplois
Décentralisation des TOS et du personnel des établissements agricoles	-81,7	-14,2	-95,9	Transfert sur régions et départements
Décentralisation volontaire des agents du MEDDEM	-13,5		-13,5	Transfert sur les collectivités territoriales
Autonomie financière des universités		-123,7	-123,7	Transfert sur les opérateurs de l'État
Création des agences régionales de santé		-7,2	-7,2	Transfert sur les opérateurs des régions
Total	-95,2	-145,1	-240,3	

Sources : PLF, 2007-2011.

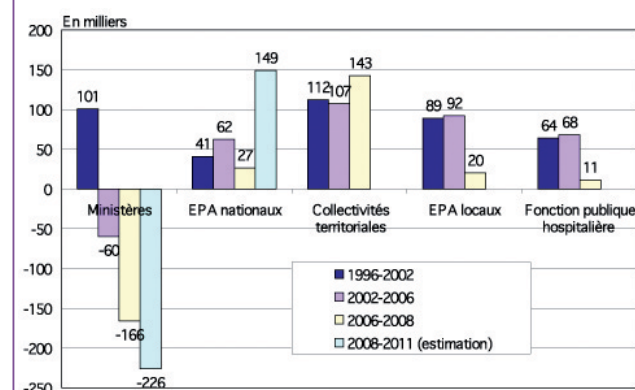
Une stabilisation progressive de l'emploi sur le périmètre large des administrations publiques

Le bilan global de la politique de restructuration des administrations publiques est tributaire des dynamiques d'emploi initiées en dehors des administrations centrales, notamment au sein des collectivités territoriales. Il existe plusieurs sources statistiques pour apprécier les tendances des effectifs publics au sens large, selon que l'on privilégie une approche juridique ou économique de l'emploi.

L'analyse juridique portant sur les trois fonctions publiques (État, collectivités, administration hospitalière) montre que jusqu'en 2008, l'augmentation des effectifs dans les entités autres que l'État reflète plus que le jeu du redéploiement exposé plus haut. La croissance intrinsèque de l'emploi des collectivités et de la fonction hospitalière fait plus que compenser les destructions nettes opérées par les ministères (graphique 2). La hausse des effectifs a cependant nettement décéléré depuis la fin 2004. Elle ne croît plus qu'au rythme moyen de 0,6 % par an au lieu de 1,9 % au début de la décennie. L'ensemble des effectifs des trois fonctions publiques a même baissé légèrement (de -0,1 %) en 2008, pour la première fois depuis 1980. Si l'on en croit les tendances intrinsèques de variation des effectifs au niveau des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière, l'emploi total pourrait continuer son mouvement de léger repli sur un rythme de -0,1 % ou -0,2 % par an de 2008 à 2011.

Graphique 2 :

Variation des effectifs par type d'administration



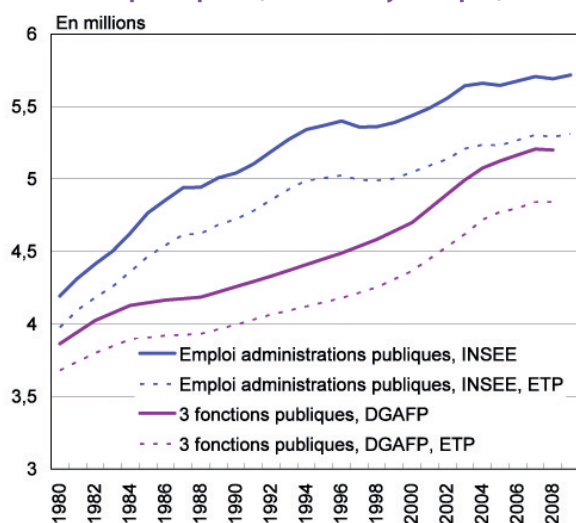
Source : DGAFP.



(8) Voir la note d'analyse n° 148 [juillet 2009] : "L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?".

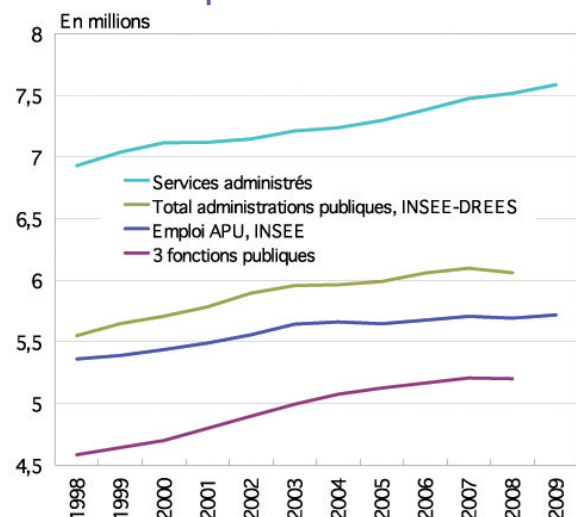
Ce mouvement de décélération est bien confirmé par les données d'emploi public établies selon des critères économiques plus englobants que les précédents⁽⁹⁾. Ces données ont connu avant le milieu des années 1990 une évolution différente de celle qui ressort de l'approche juridique (*graphique 3*)⁽¹⁰⁾. Les évolutions sont aujourd'hui beaucoup plus concordantes.

Graphique 3 :
Effectifs dans les administrations publiques (définition économique) et dans les trois fonctions publiques (définition juridique)



Sources : INSEE, DGAFP.

Graphique 4 :
Effectifs dans les services d'intérêt collectif, selon différents périmètres



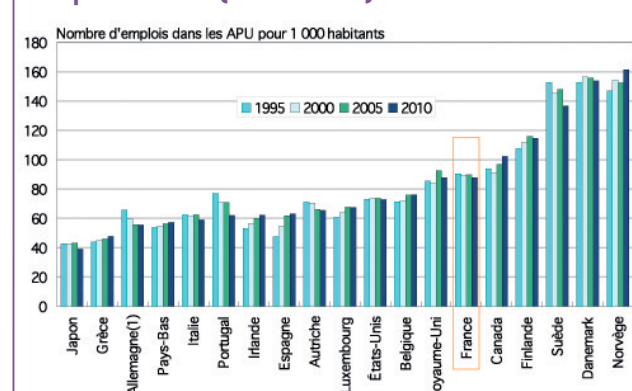
Sources : INSEE, DGAFP, INSEE-DREES.

L'emploi du secteur institutionnel des administrations publiques (APU, source INSEE) ne croît plus qu'au rythme de 0,2 % par an entre 2003-2008 ou 2009, au lieu de 1 % au cours de la première moitié de la décennie 2000 (*graphique 4*, "Emploi APU"). Sur un périmètre plus large intégrant notamment l'emploi associatif (source INSEE-DARES), le rythme est passé de 1,3 % à 0,3 % (*graphique 4*, "Total administrations publiques").

Ce ralentissement n'a pas entamé en revanche la dynamique d'emploi et d'activité sur le périmètre encore plus large des services non marchands d'utilité collective (services des branches à dominante administrée, mais de gestion publique ou privée), dont la croissance demeure soutenue jusqu'en 2009. Autrement dit, la modération du rythme de croissance de l'emploi public ne signifie pas nécessairement un ralentissement équivalent des secteurs voués à fournir des prestations d'utilité collective en dehors de la sphère publique *stricto sensu* (*graphique 4*, "Services administrés").

Relativement à la population totale qui s'accroît, contrairement à d'autres pays européens, on observe en définitive une érosion relative de l'emploi public en France (*graphique 5*, extrait du "Tableau de bord de l'emploi public" du CAS).

Graphique 5 :
Emplois dans les APU pour 1 000 habitants depuis 15 ans (1995-2010)



(1) en 2009
Sources : OCDE, Eurostat, calculs CAS.

[9] Voir p. 1 n. 2.

[10] Cette divergence s'expliquait notamment par l'impact du mouvement de privatisation sur les données juridiques : baisse des emplois de droit public incorporés dans les établissements publics administratifs du fait de la transformation de certains d'entre eux en établissements à caractère industriel et commercial ou en société anonyme (par exemple France-Télécom).

[11] A noter néanmoins que l'emploi dans l'éducation sort pour l'essentiel du périmètre des administrations publiques en Allemagne car le financement des rémunérations transite par des associations (l'éducation devient donc un transfert en nature). Or l'éducation est le principal facteur de hausse de l'emploi des APU dans la plupart des pays, dont la France.

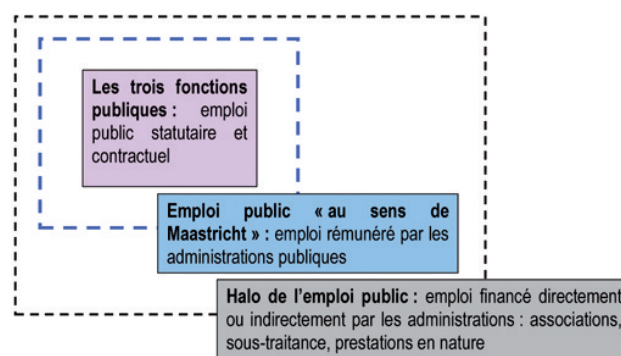
La stabilité ou la légère baisse du taux d'administration (emploi public / population) ne constitue pas en soi un résultat atypique. Seuls par le passé la Suède (partant d'un niveau très élevé), l'Allemagne⁽¹¹⁾ et le Portugal ont réussi à diminuer significativement ce ratio (*graphique 5*). Des pays pourtant emblématiques de la réforme de l'État, comme le Canada, ne sont pas parvenus en définitive à faire régresser le volume de l'emploi sur ce périmètre large. En d'autres termes, les résultats de la réforme de l'État sont toujours plus spectaculaires sur le périmètre étroit de l'État que sur le périmètre plus large des administrations publiques. Beaucoup de pays ont ainsi joué sur le transfert des emplois vers d'autres niveaux d'administration ou d'autres opérateurs. Ce que dénonce la Cour des comptes est ainsi moins singulier qu'il n'y paraît en première analyse.

Ce périmètre large de l'emploi public est en même temps celui qui fait sens pour les comptes nationaux et les institutions internationales qui évaluent l'équilibre des finances publiques d'un pays. C'est bien sur le périmètre des administrations publiques que se focalise l'attention et que sont établis les critères de Maastricht. L'analyse plus poussée des dépenses de fonctionnement conduirait ainsi à doter l'appareil statistique d'informations plus précises sur la formation des rémunérations et leur décomposition entre emploi, heure par tête et salaire horaire. Une déclinaison par fonction, en référence à la nomenclature COFOG⁽¹²⁾, permettrait d'affiner l'analyse de l'allocation des moyens humains au sein de l'administration. Une ventilation par niveau d'administration (État, collectivités locales, organismes de sécurité sociale) serait également utile.

Au-delà de l'emploi rémunéré directement, les administrations financent indirectement de l'emploi externalisé dans d'autres secteurs institutionnels (associations, entreprises) ou financent des transferts en nature par le truchement de remboursements des usagers notamment. Les consommations intermédiaires et les transferts en nature peuvent se substituer aux rémunérations dans le cadre d'une restructuration sans pour autant alléger les coûts pour le budget de l'État. La prise en compte de ce périmètre large de l'emploi indirectement financé par l'État est aussi nécessaire à l'analyse des comptes publics (voir sur ce point la première partie du "Tableau de bord de l'emploi public" qui montre que la prise en compte de cet élément peut substantiellement modifier la hiérarchie entre pays).

PROPOSITION 1

Permettre au décideur public d'avoir une vision plus complète de la réalité des effectifs rémunérés sur impôt quel que soit leur statut juridique sur le périmètre large des administrations publiques. Cette donnée pourrait être déclinée par fonction et par niveau d'administration puis complétée par un concept plus large d'emploi "financé" directement ou indirectement par les administrations, définissant un "halo" de l'emploi public.



UNE PROFONDE RECOMPOSITION DE L'EMPLOI EST ASSOCIÉE À LA POLITIQUE DE MODÉRATION DES RECRUTEMENTS

Le redimensionnement de l'État est d'ores et déjà lourd de conséquences dans les services ou les administrations. L'évolution des structures d'emploi par ministère ou par catégorie permet de prendre la mesure des enjeux de productivité et d'organisation qui accompagnent ce type de processus.

Même si cette évolution est majoritairement le fait d'une externalisation et donc d'un changement des modes de gestion, la recomposition de l'emploi par ministère est impressionnante. Les taux de remplacement des départs à la retraite sont en effet très différents d'un ministère à l'autre, conformément à l'esprit de la RGPP qui revendique un ajustement adapté aux besoins.

Le calcul des taux de remplacement montre que sur la période 2006-2008 (*tableau 2*) les fonctions éducatives,

[12] La COFOG (Classification of the Functions of Government) répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services publics généraux ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs, culture et culte ; enseignement ; protection sociale.

notamment l'Enseignement supérieur et la Recherche, la Sécurité, la Justice et les ministères sociaux sont relativement épargnés et dérogent significativement à la cible de remplacement de un sur deux. Les moyens de la Justice notamment continuent à être renforcés avec un taux de remplacement supérieur à l'unité. *A contrario* d'autres ministères mettent en œuvre des normes de remplacement plus strictes : la Défense, l'Équipement et l'Écologie, la Culture, notamment.

Tableau 2 :
Taux de remplacement par ministère, moyenne 2006-2008

Ministères	2006-2008
Défense et anciens combattants	0,07
Équipement et Écologie	0,24
Culture	0,38
Économie, Finances et Industrie	0,52
Affaires étrangères	0,52
Agriculture	0,56
Intérieur et Collectivités territoriales	0,62
Éducation nationale et Recherche	0,63 (1)
Emploi, Cohésion sociale et Logement	0,91
Justice	1,31
Total	0,53

(1) Le taux de remplacement est plutôt de l'ordre de 70 % pour les seuls enseignants.

Note : dans cette nomenclature, la gendarmerie demeure intégrée à la Défense et représente près du quart des effectifs de ce ministère. L'Éducation et la Recherche sont fusionnées alors que les taux de remplacement sont différenciés dans ces deux ministères.

Sources : DGAFP, calcul CAS.

Tableau 3 :
Variation cumulée des plafonds d'emploi entre 2006 et 2011 : contribution des différents facteurs

	Créations nettes	Transferts à des opérateurs	Décentralisation	Correction technique	Total
	Contributions en points de %				En %
Total	-5,3	-6,0	-5,2	0,4	-16,1
Agriculture, Pêche	-9,5	-7,2	-1,6	-18,3	
Défense	-9,0	-0,5	-2,0	-11,5	
Ministères économiques	-8,9	0,1	-0,1	-8,9	
Développement durable	-8,5	-15,3	-4,7	-28,5	
Éducation nationale	-6,0	-7,6	2,1	-11,5	
Affaires étrangères	-5,5	-2,0	-0,5	-7,9	
Ministères sociaux	-4,9	-25,9	-4,8	-35,7	
Culture, Communication	-4,0	-13,7	-3,2	-20,9	
Intérieur, Intégration	-2,7	0,0	-0,6	-3,3	
Enseignement supérieur, recherche	1,3	-79,8	0,0	-78,6	
Justice	6,1	0,5	-0,4	6,3	

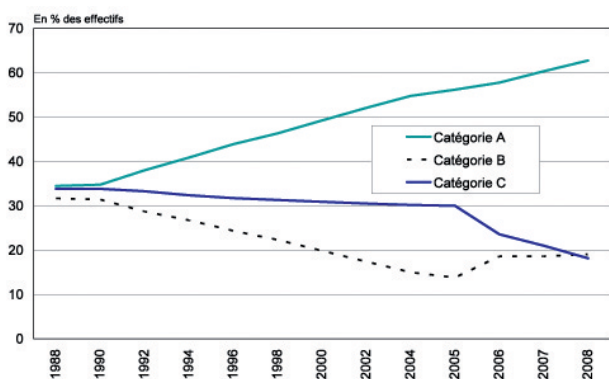
Sources : PLF, correction des périmètres et calculs CAS.

Les lois de finances permettent d'estimer la croissance interne des ministères, qui résulte du flux net de création et de sortie de l'emploi, hors changement de périmètre. La hiérarchie diffère sensiblement de celle qui découle de l'observation des taux de remplacement du fait de contours ministériels différents, de pyramides des âges hétérogènes d'un ministère à l'autre et de la période d'observation plus longue (2006-2011) dans le second cas (*tableau 3*).

Selon ce critère, les ministères de l'Agriculture, de la Défense, les ministères économiques et celui du Développement durable sont les plus actifs en matière d'ajustement des effectifs avec une baisse cumulée en cinq ans de leur emploi hors transferts proche de 9 %. À l'inverse, les priorités en matière de sécurité, d'enseignement supérieur, de recherche et de justice ressortent clairement avec de faibles décreuses et même une hausse des effectifs hors transferts dans les deux derniers ministères.

Dans une optique de non-renouvellement strict mais non mécanique, des arbitrages entre catégories statutaires sont aussi opérés.

Graphique 6 :
Part des catégories statutaires dans les effectifs des ministères



Source : DGAFP.

L'impact de ces arbitrages est déjà très visible (*graphique 6*) dans la structure par catégorie de l'emploi. La décroissance des recrutements est particulièrement forte pour la catégorie C, où le non-remplacement des départs à la retraite est plus de deux fois supérieur à celui des agents de catégorie A et pratiquement trois fois supérieur à celui des agents de catégorie B en fin de période (*tableau 4*).

Si l'on ajoute les promotions internes (hors promotion de grade et de corps à l'intérieur d'un même niveau⁽¹³⁾), la catégorie C apparaît de nouveau largement déficitaire.

Tableau 4 :

Taux de remplacement des agents titulaires civils de l'État par catégorie statutaire

		2003- 2007	2006- 2007
Sans promotions internes	A	0,84	0,74
	B	0,81	0,89
	C	0,71	0,33
	Moy.	0,81	0,65
y compris promotions internes	A	1,28	0,89
	B	1,7	1,53
	C	1,1	0,41
	Moy.	1,29	0,86

Sources : DGAFP, calculs CAS.

La prolongation des tendances de renouvellement porterait à deux tiers la part des salariés de catégorie A dans l'emploi de l'État à l'horizon 2020 (tableau 5)⁽¹⁴⁾. Le rythme de montée des agents de catégorie A devrait néanmoins légèrement décélérer à partir de 2009 compte tenu du profil baissier des sorties (pour départ en retraite essentiellement) des catégories B et C, lesquelles ont atteint un pic en 2008-2009. En revanche, les sorties pourraient se maintenir à un haut niveau pour la catégorie A compte tenu de flux de recrutement plus réguliers par le passé.

Tableau 5 :

Projection de l'emploi à l'horizon 2020

En millions

	2004	2008	2015	2020
Nombre d'emplois	2,33	2,1	1,77	1,64
Part des catégories A	55 %	62 %	65 %	66 %

Source : calculs CAS.

Le cas de l'Éducation nationale

Entre 2003 et 2008, l'Éducation nationale et la Recherche contribuent pour les deux tiers aux départs à la retraite des fonctionnaires des ministères civils. Le taux de remplacement des personnels titulaires de l'Éducation nationale et de la Recherche est passé de 110 % en 2003 à 63 % en 2008 (de 122 % à 71 % pour les personnels enseignants⁽¹⁵⁾ de ces ministères).

Des projections sur les départs à la retraite des enseignants, sur la période 2006-2013, ont été publiées dans la revue *Éducation et Formations*. Dans cette période, le nombre des départs dans l'enseignement du second degré est estimé à 17 670 en moyenne annuelle, celui de l'enseignement primaire à 16 200 et celui de l'enseignement supérieur à 1 860.

Partant d'un taux d'encadrement plutôt faible dans le primaire et le supérieur par rapport aux autres pays de l'OCDE (voir le tableau de bord de l'emploi public), l'ajustement à la baisse des effectifs doit nécessairement être différencié par niveau d'éducation. Par ailleurs, si des possibilités d'arbitrage entre catégories statutaires existent dans les ministères, elles sont en revanche limitées dans l'Éducation nationale où la part des agents de catégorie A est particulièrement importante.

La pratique d'un taux de remplacement "dérogatoire" observée jusqu'ici dans l'Éducation nationale est ainsi amenée à se maintenir à moyen terme, ce qui entraîne des cibles plus rigoureuses sur d'autres ministères.

Gérer la coexistence de pénuries et de sureffectifs

Le tableau de bord réalisé par le CAS met en lumière le fait que la problématique de l'allocation des ressources humaines au sein de la fonction publique est au moins aussi décisive que celle du niveau général de l'emploi pour gagner en efficacité. L'analyse fonctionnelle de l'emploi public en comparaison internationale souligne en effet que le taux français globalement élevé d'administration peut coexister avec des "poches" de sous-administration sectorielle ou spatiale.

Les comparaisons internationales montrent ainsi que, si la France a un nombre d'emplois publics par habitant relativement élevé, c'est le niveau important d'emplois

[13] On calcule le flux de promotion d'un niveau à l'autre à partir des données de la DGAFP concernant l'origine statutaire des candidats effectivement recrutés en concours internes l'année n qui donnent sept origines possibles : catégorie A, B, C et inconnue, agents contractuels, collectivités locales et fonction hospitalière).

[14] Hypothèse moyenne de remplacement de un sur deux durant la période, avec 70 % pour les salariés de catégorie A, 89 % pour ceux de la catégorie B et 33 % pour la catégorie C.

[15] Calcul CAS.

dans les services généraux qui contribue très largement à ce résultat. Autrement dit, le ratio emplois publics sur nombre d'administrés relève moins que dans d'autres pays de l'emploi dévolu à des fonctions "spécialisées" (santé, éducation, par exemple).

L'analyse des secteurs de l'éducation et de la santé est également particulièrement éclairante de ce point de vue : les niveaux globalement élevés d'emploi public dans la fonction éducation recouvre des situations d'encadrement plutôt faible des élèves dans le primaire ou des étudiants dans le supérieur. On constate aussi une très forte hétérogénéité par profession de santé (déficit d'infirmiers et faible intensité de professionnels de santé par malade en soins aigus par rapport à d'autres pays notamment).

L'administration locale n'échappe pas à ce constat de coexistence de sureffectifs et de pénurie. Les nombreux départs à la retraite dans les collectivités territoriales ont déjà généré une réelle pénurie de main-d'œuvre dans certains métiers. En 2009 près du quart des collectivités ont signalé des difficultés de recrutement. Ce phénomène pourrait s'amplifier ces prochaines années, notamment dans les postes à forte technicité. C'est dans le domaine social et médical que les collectivités déclarent avoir le plus de difficultés de recrutement⁽¹⁶⁾.

➤ L'ENJEU DE LA MOBILITÉ EXTERNE

La résolution des tensions dans un processus de restructuration est toujours facilitée par la mobilité interne ou externe si l'on raisonne du point de vue de chaque ministère ou niveau d'administration.

Or la mobilité interministérielle ou structurelle reste, en France, un événement très rare dans la fonction publique. Ainsi, seuls 3 agents titulaires civils de l'État pour 1000 présents en 2007 et 2008 ont changé de ministère en 2008. Ce taux de mobilité est par ailleurs relativement stable dans le temps. Les cadres administratifs et techniques (catégorie hiérarchique A+) sont les plus mobiles (1,4 %). Le taux de mobilité le plus élevé s'observe au ministère des Affaires étrangères (4,3 % en 2005 et 5,6 % en 2008), le plus faible étant celui de l'Éducation nationale (0,1 % depuis plusieurs années).

Dans un contexte de réduction importante des effectifs et de pénurie probable d'agents sur des fonctions essentielles pour certains ministères, la mobilité interministérielle constitue l'un des axes fondamentaux des réformes en cours. C'est dans ce but qu'un nouveau cadre législatif a été mis en place récemment. Ainsi, le décret d'octobre 2007 permet aux fonctionnaires d'exercer de nouvelles fonctions dans une autre administration que celle d'origine et favorise aussi les mobilités vers la fonction publique territoriale. Il harmonise également les pratiques de détachement entre les trois fonctions publiques. La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique de 2009 crée, quant à elle, un véritable droit à la mobilité.

Des initiatives plus opérationnelles ont été également prises pour structurer des passerelles de mobilité interministérielle au sein de bassins d'emploi. Il s'agit du chantier "transformation RH" copiloté par la DGAFP et la DGME (Direction générale de la modernisation de l'État) et appliqué pour trois ministères volontaires (Intérieur, Agriculture et Défense).

↳ **Bâtir une représentation positive des mutations de l'administration**

Les arbitrages sur la taille de l'État, qui conditionnent le recrutement à venir d'agents publics, peuvent s'opérer selon différents modes. La logique comptable défensive consistant à réduire en ne remplaçant pas les partants, sans repenser l'organisation et les fonctions, reste la stratégie la plus immédiate. Vient ensuite la transposition des modes de gestion du privé : repli de l'État sur son cœur d'activité (renforcement des fonctions régaliennes) et externalisation de nombreux domaines. Enfin, l'identification des nouveaux besoins et l'adaptation de l'offre publique à la demande collective : l'État entre dans un processus de "destruction-créatrice", où il abandonne certaines fonctions ou process et en déploie de nouveaux dans un souci d'efficacité en termes de production d'externalités à destination des agents privés.

Ce dernier mode doit s'appuyer sur une analyse des besoins en effectifs. Un outil de réflexion et de prospective a été mis en place dans les ministères au début des années 2000. Il s'agit du plan de gestion prévisionnelle



[16] Cf. enquête de l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, août-novembre 2009.

des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Les connaissances prospectives sur les évolutions qui affecteront les principales caractéristiques des personnels de la fonction publique d'État dans les années à venir sont très contrastées d'un ministère à l'autre. Certains ministères ont défini quelques grandes tendances d'évolution des ressources humaines. Sont identifiés, par exemple, de moindres besoins dans certains secteurs du fait notamment de l'externalisation de certaines tâches, l'émergence de demandes nouvelles, la nécessité de compétences et qualifications à moyen-long terme, etc. L'ancien ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer a ainsi engagé une réflexion approfondie sur le contenu et la hiérarchisation de ses missions à cinq-dix ans à partir d'une analyse multicritères (légitimité de l'État, impact social, économique et environnemental, etc.) de chaque mission permettant d'identifier les prestations à développer, à réorienter, à abandonner ou à transférer.

Les ministères se sont plus ou moins inscrits dans une perspective de réduction globale de leurs effectifs. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie se distingue ainsi en qualifiant sa démarche GPEEC comme une "démarche de modernisation qui s'inscrit dans une perspective de réduction des effectifs du ministère". Le ministère des Affaires étrangères a décidé de mettre l'accent sur les conséquences (en tendances) des conditions d'exercice de ses missions (externalisation, prise en compte des gains de productivité liés à l'informatique, etc.) en termes de redéploiement de ses effectifs (moins de gestionnaires, d'assistants techniques, plus de personnel rompu aux mécanismes communautaires, renforcement du personnel diplomatique en charge des questions multilatérales, par exemple).

L'ancien ministère des Affaires sociales a, quant à lui, effectué un exercice exemplaire de projection dynamique des flux globaux de personnels par catégorie. L'exercice mené montre l'interdépendance des différents motifs d'entrée et de sortie des personnels pour le secteur santé et solidarité en intégrant les motifs de départ autres que la retraite (démission, fin de fonction avec retour au ministère d'origine) et les promotions des agents en fonction (flux entre catégories). Il donne ainsi des éléments d'évaluation de l'impact des sorties de fin de carrière sur le niveau des promotions internes et donc sur l'appel qui devrait être fait au marché de l'emploi

extérieur au ministère (concours externes, détachés entrants, contrats).

Des projections par catégorie d'emploi à l'horizon 2010-2015 ont parfois été réalisées au sein des ministères. Elles peuvent être très parcellaires. C'est le cas de l'ancien ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité qui a effectué une projection des effectifs du corps des contrôleurs du travail pour les années 2004 à 2013 : ce corps représente le cœur des métiers et des préoccupations du ministère de l'Emploi, mais moins de 3 % de ses agents. Sur la base d'un scénario ne comportant pas d'hypothèses de réduction ou de création de postes, l'étude met en évidence les flux annuels de départ et d'entrée et montre que, entre 2004 et 2013, près de 70 % de l'effectif du corps considéré aura été renouvelé, en identifiant les différents motifs de ces flux.

Le ministère de l'Éducation nationale réalise également des projections pour une partie de ses effectifs. Il publie des projections à l'horizon 2013 des départs et des besoins de recrutement pour le seul enseignement du second degré.

Les projections peuvent être très précises comme au ministère de la Défense ou bien encore au ministère de l'Intérieur, qui détaillent les flux de départs et d'entrée du personnel par catégorie d'emploi et selon le statut.

Ces projections ignorent les enjeux géographiques en mettant en avant les seules exigences de renouvellement : or, des tensions géographiques (pas seulement à l'Éducation nationale, mais aussi dans des administrations à gros effectifs et très déconcentrées, comme les Finances par exemple) pourraient survenir et remettre en cause l'égalité d'accès aux services publics entre les différents points du territoire.

Les travaux prospectifs menés dans le cadre de la démarche CGPEEC restent donc segmentés. Or, nous avons besoin d'une vision d'ensemble de l'État. Il n'existe pas de gestion globale des effectifs et la reconfiguration de la fonction publique demeure complexe. Le regard sur la fonction publique se fait à partir de la mesure des besoins définis par les ministères mais aussi par les acteurs des collectivités territoriales. Un document intégrant les différents ministères et niveaux d'administration serait utile pour mettre en évidence les possibilités de redéploiement d'un ministère à l'autre mais aussi d'un niveau d'administration à l'autre.

PROPOSITION 2

Intégrer les outils de prospective de type gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) par ministère et par niveau d'administration. Un exercice systémique portant sur l'ensemble des administrations publiques (englobant donc l'administration territoriale) pourrait projeter à 5, 10 et 20 ans l'allocation des moyens humains par fonction, les modalités d'ajustement de l'emploi (mobilité externe, interne et recrutement) et l'évolution des usages pour les administrés.

PROPOSITION 3

Activer les outils favorisant la mobilité externe (dite structurelle) entre ministères et niveaux d'administration, en particulier entre l'Éducation nationale, les universités, la recherche et le reste de l'administration.

CONCLUSION

L'observation des données montre que la réforme de l'État est bien en marche. Cette réforme a mis fin à la tendance haussière de l'emploi public sur le périmètre large des administrations publiques depuis le milieu des années 2000. Elle a entraîné un puissant mouvement de recomposition de l'emploi et de redéfinition des modes de gestion. Chacun est conscient aujourd'hui que la poursuite du mouvement passe par un meilleur contrôle des effectifs au niveau local et par une circulation des compétences au sein des administrations en utilisant déjà les outils existants. À ce stade de l'observation, il est important de souligner que, contrairement aux idées reçues, l'État est réformable. La construction de repères conduit en définitive à ne pas exagérer le surdimensionnement de l'État. La diffusion trop systématique de l'hypothèse selon laquelle la France part de trop loin par rapport à l'objectif à atteindre, ou trop tard par rapport aux processus de réforme déjà engagés à l'étranger, tend à nourrir un certain fatalisme et surtout l'idée que la réforme de l'État ne se fera pas sans un appauvrissement significatif des services publics. La recherche d'efficience risque alors de buter sur la crainte d'un démembrement. Les comparaisons internationales, menées avec discernement, montrent par exemple que si la France apparaît en situation relativement haute du point de vue du nombre d'emplois publics par habitant, elle recourt moins que d'autres à la sous-traitance. Sa tendance à déverser les emplois d'un niveau à l'autre de l'administration, récemment dénoncée par la Cour des comptes, est loin également de constituer une exception. En définitive, la situation hexagonale n'est ni extrême, ni irréformable, et encore moins figée.



Annick Guilloux, Olivier Passet,
département Économie-Finances

**Tableau de bord de l'emploi public
Situation de la France et comparaisons internationales
disponible sur :**

www.strategie.gouv.fr, rubrique publications



La Note de synthèse n° 214 - février 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Service éditorial : Olivier de Broca
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : février 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr