

## FICHES CONCOURS

### FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

#### Fonction publique, définition et ampleur

Juillet 2017



Robert Nanteuil, Jean-Baptiste Colbert

#### Les agents publics, définition, nombre et évolution

La fonction publique est définie comme l'ensemble des personnes affectées dans un organisme de droit public à caractère administratif (services de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics administratifs qui en dépendent) et soumises à des règles de droit public. On y inclut les fonctionnaires titulaires (ceux qui sont rentrés dans la fonction publique par concours ou à la suite d'un plan de titularisation) et les contractuels, personnels non titulaires (voir ci-dessous) qui ne sont pas soumis au statut (certaines dispositions leur sont cependant applicables, notamment les obligations et certaines garanties) mais sont régis par des textes spécifiques et non pas par le droit du travail. L'ensemble atteint 5,45 millions en 2015 (hors emplois aidés), dont 2,4 millions pour la FPE (fonction publique d'Etat, 1,9 million pour la FPT (fonction publique territoriale) et 1,15 million pour la FPH (fonction publique hospitalière). En 2015, les effectifs augmentent faiblement (+ 0,1 %) et, pour la première fois, la FPT décroît très légèrement.

Les agents publics représentent 20 % de l'emploi total en France.

Le champ de la fonction publique ainsi défini repose sur des critères juridiques. La comptabilité nationale utilise un critère plus large lorsqu'elle évoque les « administrations publiques » : elle y inclut, outre la fonction publique, des organismes publics soumis au droit

privé (comme l'ADEME, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le Commissariat à l'énergie atomique ou la Réunion des musées nationaux), les entreprises publiques et les organismes de droit privé à financement public prédominant et qui exercent une mission de service public (par exemple les organismes de sécurité sociale). Selon cette définition plus large, « l'emploi public » dépasse alors 6 millions, et représente 25 % de l'emploi total.

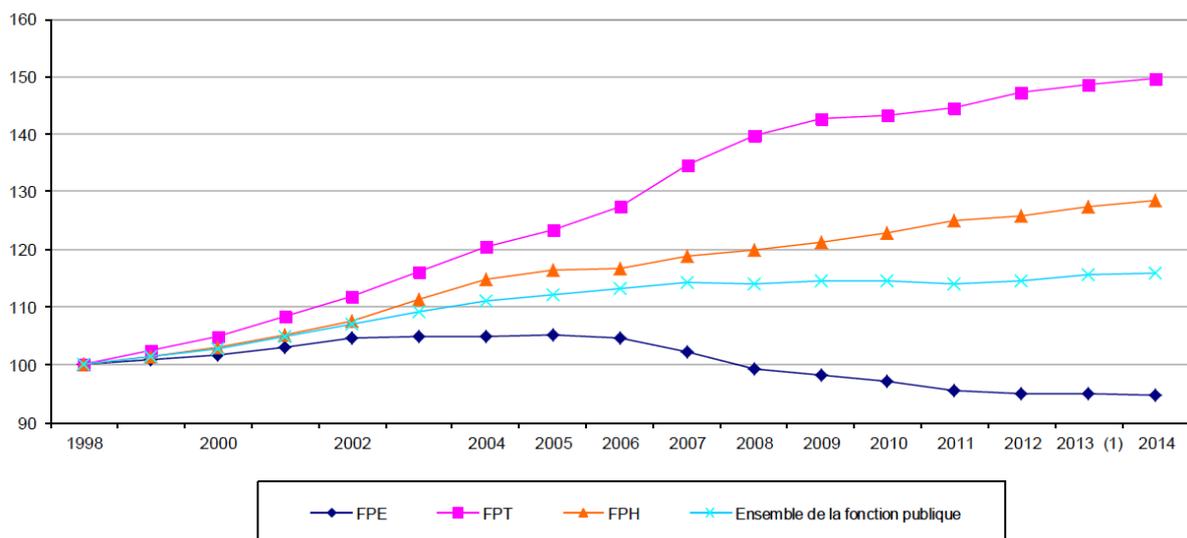
### Le cas particulier des agents non titulaires

Le principe inscrit dans la loi du 13 juillet 1983 qui réserve aux fonctionnaires titulaires les emplois publics permanents connaît des dérogations : ainsi, des agents non titulaires (ou « contractuels ») peuvent occuper à certaines conditions des emplois de catégorie A ou des emplois spécifiques (assistants d'éducation, emplois supérieurs). Ils peuvent également être recrutés pour répondre à un accroissement temporaire d'activité ou remplacer un fonctionnaire indisponible. Le nombre de contractuels – agents de droit public et non pas salariés ordinaires – n'a cessé d'augmenter : en 2014 (dernière année connue), le pourcentage est de 17,3 % dans l'ensemble de la fonction publique dont 15,7 % dans les services de l'Etat. Cette situation, liée à un besoin de flexibilité et parfois à un souci d'économies, est source de précarité, les contrats – même assortis désormais de garanties – étant limités dans le temps. Sous la pression du droit européen, les contractuels employés en continu au-delà de six ans au même poste ont bénéficié depuis 2005 de contrats à durée indéterminée (CDI), mesure améliorée et assouplie ensuite par la loi du 12 mars 2012.

### L'évolution quantitative des effectifs de la fonction publique : une dérive peu explicable ?

Sur le long terme, l'emploi public a augmenté.

En base 100 1998, la FPT atteint 150 en 2014 et la FPH presque 130. La FPE est la seule à avoir vu ses effectifs baisser d'environ 5 points sur la période.



Si l'on opère un focus sur la baisse de la FPE à partir cette fois-ci de 2004, l'on constate que celle-ci a perdu 264 300 emplois sur la période (10 % de ses effectifs), dont une partie (135 000) s'explique toutefois par les transferts de personnels des services de l'Etat aux collectivités

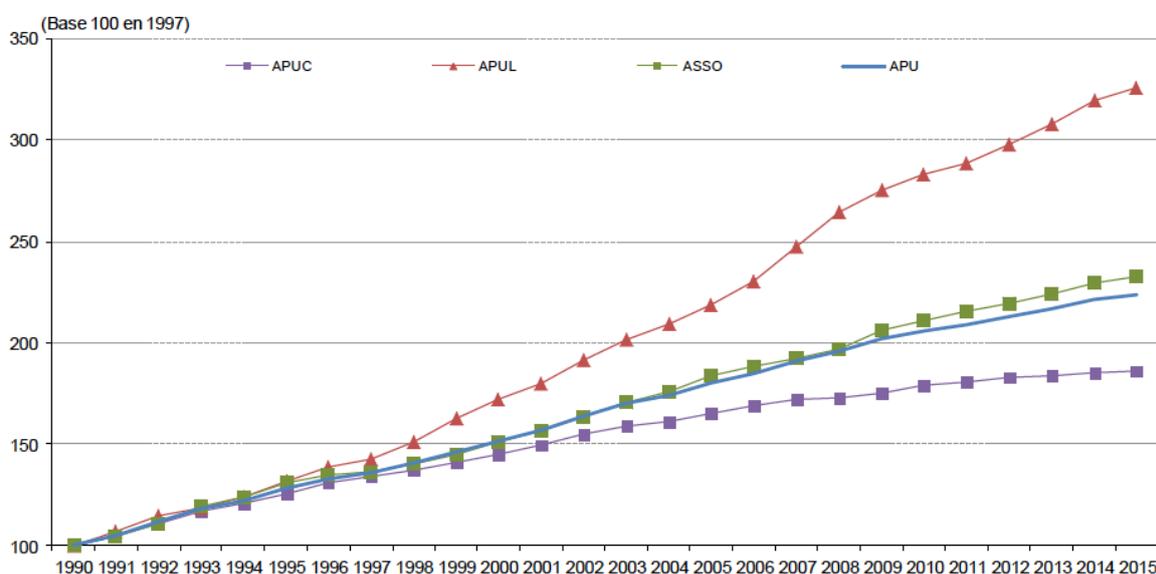
du fait de l'application de la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 (transferts de personnels du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement). Le reste est lié pour l'essentiel au quinquennat 2007-2012, période de la RGPP (révision générale des politiques publiques), où le choix affiché a été de ne pas remplacer tous les fonctionnaires qui partaient en retraite.

Les causes de l'augmentation d'ensemble des effectifs restent peu étudiées : s'agissant des collectivités territoriales, les rapports et notes de la Cour des comptes et du Ministère des Finances montrent que l'augmentation des emplois a été bien supérieure à celle qui était nécessaire pour exercer les compétences transférées par l'Etat depuis la décentralisation. La différence s'expliquerait par la volonté d'améliorer le service public local mais aussi par le maintien de doublons entre collectivités et EPCI créés dans la période ainsi que par des attitudes clientélistes. Dans les services de l'Etat, la prise en charge de nouvelles politiques (emploi, environnement) et la création d'établissements publics spécialisés seraient des facteurs explicatifs, mais compteraient aussi les doublons avec les collectivités et, tout simplement, la réticence des administrations à perdre des postes.

### Des dépenses de personnel qui croissent plus vite que les emplois

Le graphique ci-dessous doit être lu avec prudence : le champ couvert n'est pas tout à fait celui de la fonction publique. L'Etat représente une part essentielle des APUC (administrations publiques centrales) mais pas la totalité. Le même raisonnement doit être tenu pour les collectivités territoriales dans les APUL (administrations publiques locales) et bien plus encore des hôpitaux publics dans les ASSO (administrations de sécurité sociale). De plus, le graphique raisonne en base 100 1990. Pour autant, même si le graphique n'en établit pas la mesure exacte, il est certain que la masse salariale publique a augmenté plus vite que les emplois : amélioration du traitement et des primes et mesures de reclassement de certaines professions ont joué. Ce phénomène accentue chez les décideurs la préoccupation de diminuer les postes ou, au moins, de freiner leur augmentation.

Evolution des dépenses de personnel dans les administrations publiques en comptabilité nationale de 1997 à 2015

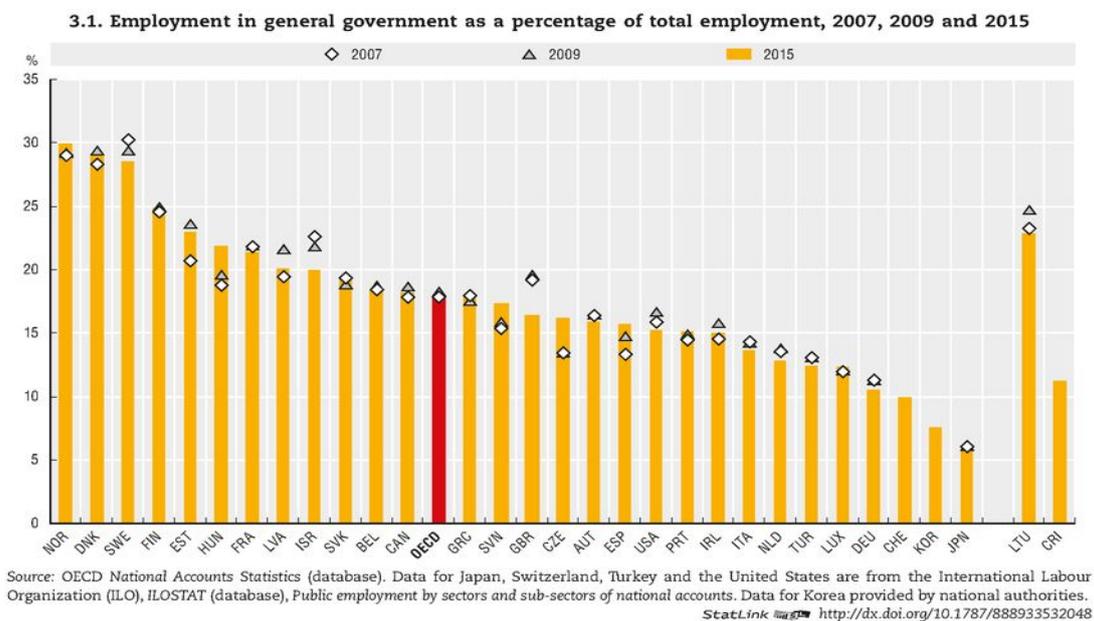


## Trop de fonctionnaires ? trop d'agents publics ?

La Cour des comptes ne cesse de critiquer l'augmentation des effectifs d'agents publics, qu'elle impute, pour ce qui concerne l'Etat, à l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs et à la carence de réflexion sur les missions de l'Etat et leurs évolutions<sup>1</sup>. Après la RGPP, le quinquennat 2012-2016 s'est ouvert sur l'annonce d'une stabilisation des effectifs des services de l'Etat (avec une certaine redistribution interne au bénéfice de ministères « prioritaires »). Le bilan final n'est pas établi mais jusqu'en 2015, la croissance de la FPE a été, de fait, modeste. Le quinquennat 2017 s'ouvre à l'inverse sur l'annonce d'une diminution de 120 000 postes dont 50 000 dans les services de l'Etat : l'analyse selon laquelle le nombre de fonctionnaires peut, voire doit diminuer se répète.

Pourtant, rien ne démontre une fonction publique pléthorique, comme le montre le graphique ci-dessous (OCDE « Gouvernement at a glance », 2017) qui compare les effectifs publics entre les pays : la France se situe dans la moyenne haute mais n'est pas dans une situation atypique. Le graphique pourtant n'est qu'indicatif : il ne prouve pas que la France a trop ou trop peu de fonctionnaires ni (question essentielle) si ceux-ci sont bien répartis.

L'analyse ne peut alors en rester au niveau global. Il faudrait la lier à une étude qualitative par mission, en s'interrogeant finement sur l'adéquation besoins/emplois. On s'apercevrait sans doute alors qu'il existe des ministères (ou des missions) bien dotés et d'autres qui le sont insuffisamment.



Surtout, le nombre optimal de fonctionnaires dépend de la politique que l'on veut mener. Ainsi, une politique de prévention de la récidive, de préparation de la sortie des détenus ou de mise en œuvre de peines alternatives à la détention est coûteuse en emplois (et en emplois

<sup>1</sup> Voir le rapport de 2009 « Les effectifs de l'Etat, 1980-2008 », dans lequel la Cour note une progression des effectifs publics de + 36 % sur la période, dont + 14 % pour la FPE à une période pourtant de transferts de compétences.

qualifiés), plus que la détention simple. Une politique éducative ambitieuse et adaptée à des publics difficiles est, de même, gourmande en emplois tout comme une police de proximité.

La décision est fonction des choix de politiques publiques, de la ligne de partage de compétences avec les collectivités (aujourd'hui, certaines compétences sont partagées, ce qui engendre des gaspillages), des priorités de l'État. De plus, toute spécialisation est coûteuse mais apporte en qualité ; le renforcement de l'accompagnement des personnes et des missions de proximité nécessite des emplois ; la complexité du droit à appliquer est coûteuse en emplois. Le rapport de la Cour des comptes sur la gestion des effectifs de l'État de 2009 a donc raison d'en appeler, plutôt qu'à une norme telle que celle qui a été en vigueur pendant la RGPP (un pourcentage de départs à la retraite non remplacés), à une analyse par mission, qui reste à faire. De fait, seule une approche à la fois quantitative et qualitative, par ministère et par service, permettra de répondre à la question posée, cruciale pour les finances publiques comme pour la qualité du service public.

Il est vrai que cette gestion prévisionnelle serait profondément politique et donc difficile à élaborer. Les analyses qui déplorent l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (et les circulaires du Ministère de la Fonction publique qui appellent les services de GRH à adopter cette démarche) méconnaissent cette caractéristique : toute réflexion sur le nombre de fonctionnaires nécessaires doit s'appuyer sur un projet politique établi sur la durée (quelle éducation ? quelles missions policières ? quel suivi des délinquants ?), ce qui est une ambition difficile à atteindre.

En 2017, le ministre en charge de la fonction publique a affirmé que les suppressions d'emploi obéiraient à une logique de choix, sans arbitraire. Reste à connaître la méthode qui sera employée.