# **LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE**

**J. Pierre KERTUDO**

**Janvier 2022**

Table des matières

[**INTRODUCTION** 3](#_Toc94458683)

[**Les fondamentaux du sujet** 4](#_Toc94458684)

[**L’évaluation de l’action publique** 6](#_Toc94458685)

[**Les trois fonctions publiques** 7](#_Toc94458686)

[**La fonction publique d’Etat** 7](#_Toc94458687)

[**La fonction publique territoriale** 9](#_Toc94458688)

[**Les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT)** 10](#_Toc94458689)

[**La fonction publique hospitalière** 16](#_Toc94458690)

[**L’expansion mal contrôlée de la fonction publique** 18](#_Toc94458691)

[**La question cruciale des rémunérations** 19](#_Toc94458692)

[**Données fondamentales** 19](#_Toc94458693)

[**Le problème des retraites** 20](#_Toc94458694)

[**Sommes-nous dirigés par la technostructure publique ?** 22](#_Toc94458695)

[**Les principales évolutions structurelles** 22](#_Toc94458696)

[**Usagers ou clients ?** 22](#_Toc94458697)

[**Le taux d’administration** 23](#_Toc94458698)

[**Statutaires et contractuels** 23](#_Toc94458699)

[**Le lent démembrement de la fonction publique** 24](#_Toc94458700)

[**Les perspectives** 25](#_Toc94458701)

# **INTRODUCTION**

La France est souvent présentée comme le paradis des fonctionnaires en raison de leur nombre et de leurs pouvoirs. L’emploi public rassemblait 5 613 000 personnes en 2019, soit 20% environ de l’emploi total. Depuis 1997 il a augmenté de 21%. La réduction de cet effectif, considéré comme pléthorique, fait partie des argumentaires électoraux traditionnels de la droite tandis que les partis de gauche revendiquent depuis toujours l’extension des services publics. Leurs adhérents se recrutent abondemment dans le secteur public.

Les données statistiques afférentes au sujet sont nombreuses, incontestées. Elles sont établies en prenant comme critère d’appartenance à la fonction publique le fait d’être salarié et titularisé par l’un ou l’autre des trois sous-ensembles caractéristiques de notre organisation administrative : fonction publique d’Etat (2 493 000 emplois au 31/12/2019), territoriale (1 935 000), hospitalière (1 184 000). La majeure partie des agents peut se prévaloir du statut particulier consacré par la législation (3,8 millions). Les militaires (environ 300 000) sont régis par des règles propres. De même que diverses catégories (ouvriers de l’Etat, enseignants du secteur privé sous contrat). Les recrutements sous contrats privés sont importants (1,1 millions d’employés en fin de 2019).

Au cours de la décennie précédente, sous l’influence des idées néo-libérales et des contraintes budgétaires, la priorité des responsables gouvernementaux était de réduire le nombre d’agents publics. Les partis politiques, qui se sont succédé au pouvoir exécutif, malgré leurs divergences idéologiques, ont été confrontés au problème de l’expansion numérique du secteur public. Ils ont, dans l’ensemble, échoué dans leurs tentatives pour réduire les effectifs dans la mesure où les résultats temporairement obtenus par tel gouvernement se sont vus remis en cause par le suivant[[1]](#footnote-1). Ils ont la plupart du temps déterminé leurs conduites en fonction du bouclage du budget de l’Etat, structurellement déficitaire depuis des décennies. Les débats politiques et sociaux ont récemment évolué dans le bon sens. Ils se sont déplacés en questionnant moins les masses d’emplois que la valeur ajoutée réelle des actions publiques.

Les intérêts électoraux déterminent massivement les moyens alloués à la rémunération et au nombre des agents publics. Les responsables s’interrogent fort peu sur les équilibres à trouver entre les missions de service public et les créations de valeurs marchandes qui permettent d’en assurer l’existence. L’essai se propose d’apporter quelques réflexions indispensables pour mieux comprendre les possibilités et les potentialités de la dépense publique consacrée aux effectifs de fonctionnaires.

Les esprits citoyens partagent très souvent l’idée que les bureaucraties publiques tendent à se reproduire, à s’étendre, en fonction de leurs intérêts propres. On démentira le simplisme de telles convictions en rappelant combien les demandes des sociétés civiles s’avèrent déterminantes dans l’extension normes et des services qui les font plus ou moins bien appliquer.

Les fonctionnaires, à la différence des autres citoyens, bénéficient de privilèges leur facilitant l’accès aux compétitions électorales. Ils peuvent concourir aux scrutins sans quitter leur statut et la rémunération qui lui est attachée alors que les candidats du privé ne peuvent bénéficier de cet avantage qu’en étant soutenu, fait très rare, par leurs employeurs ou par d’autres financeurs dans les limites définies par le législateur. De ce fait, ils sont surreprésentés dans les assemblées parlementaires, régionales, locales. Se pose alors la question à laquelle il mérite d’être répondu : ne sommes-nous pas désormais gouvernés par une « technostructure » publique ?

Les fonctionnaires représentent les gros bataillons mis au service de l’action publique. Leurs effectifs, fondés sur des critères juridiques sont très bien, on l’a dit, dénombrés. En réalité, cette action publique n’utilise que partiellement les agents salariés qu’elle emploie. L’emploi public dépasse singulièrement le nombre officiel des fonctionnaires. On peut le définir comme recouvrant l’ensemble des actifs dont les fonctions dépendent pour exister des dépenses collectivisées au nom des intérêts généraux de la population. Aucune statistique fiable n’a jamais été produite en vue de les évaluer. Ce qui soulève un problème majeur que l’on s’essaiera d’approfondir sous l’angle des causes et des conséquences.

Il va falloir, aussi, aborder la question cruciale de la gestion des agents. Elle englobe celle des garanties d’emploi qui les distinguent du secteur privé, celle des déroulements de carrières, celle enfin, des rémunérations.

# **Les fondamentaux du sujet**

Depuis deux siècles au moins, les autorités publiques n’ont cessé d’élargir leur influence et leurs moyens d’intervention dans le fonctionnement de la société. Elles ont augmenté leurs prélèvements fiscaux et sociaux de manière fluctuante mais, sur la longue période, orientées clairement à la hausse, dans pratiquement tous les pays du monde. Pour sa part, la France, se situe, parmi les sociétés adhérentes à L’OCDE, en tête des dépenses collectivisées. La tendance à l’extension de cette emprise des Etats pour répondre à principalement à des besoins collectifs et, secondairement, à des fins plus individuelles (allocations diverses) a parfaitement et paradoxalement coexisté avec l’expansion de l’individualisme et même plus largement, au développement des économies de marché. Les citoyens se sont progressivement convertis en « clients » des Etats, leur réclamant de plus en plus de services et de compléments des ressources acquises par le travail.

Toutes les nations mondiales, sous l’impulsion des plus puissantes, se sont mises d’accord, à l’issue de la seconde guerre mondiale, sur l’estimation statistique des richesses qu’elles produisent annuellement. L’agrégat décisif est le fameux PIB (Production Intérieure Brute[[2]](#footnote-2)) surveillé par tous les conseillers et les décideurs comme le lait sur le feu et son recul, lorsqu’il advient, est jugé préoccupant, parfois catastrophique.

Dans le calcul du PIB sont distingués deux compartiments stratégiques. Le PIB dit marchand qui évalue, en termes de valeur ajoutée, les richesses accumulées par les producteurs de biens et services payés par les utilisateurs. Le PIB non marchand, quant à lui, totalise les dépenses des administrations et des organismes qu’elles financent. Les deux composantes majeures du PIB se voient, dans nos sociétés modernes, placées sur le même plan dans le cadre des comptes nationaux. C’est ainsi que le PIB non marchand peut apporter de la croissance économique tandis que le PIB marchand stagne ou régresse. En augmentant à l’excès la part du PIB non marchand, les sociétés peuvent finir par scier la branche sur laquelle leurs économies sont assises.

Aucun économiste sérieux, aucun observateur de la vie publique, ne prétend que les autorités publiques ne participent pas à la création de valeur ajoutée. Mais celle-ci dépend, fondamentalement, des productions de biens et services à caractère marchand[[3]](#footnote-3). Telle est la loi majeure du système capitaliste dont toutes les tentatives de remplacement ont, jusqu’à présent, lamentablement échoué.

Ce qui signifie qu’un des questions essentielles des sociétés civilisées continue à dominer les débats publics : comment proportionner au mieux les deux PIB de telle sorte que le non marchand puisse progresser en évitant d’hypothéquer l’avenir du marchand. Les comptabilités nationales photographient d’année en année la situation sur un plan macro-économique. Des études et rapports sont élaborés pour recommander des mesures permettant de corriger les déséquilibres. La réalité est beaucoup moins simple à gérer.

Les contributeurs au PIB non marchand ne se limitent pas aux secteurs publics juridiquement définis. Prenons l’exemple d’une puissante association. Elle peut être chargée de missions de service public et produit de la valeur non marchande ainsi que, parfois, en partie, aussi, de la valeur marchande en vendant une partie de ses services sur le marché. Ses ressources proviennent en partie de subventions de l’Etat, auxquelles peuvent venir s’ajouter celles d’autres collectivités subordonnées. S’y ajoutent, aussi, des cotisations de membres privés Ce qui aboutit à une hybridation de son statut social et une interpénétration des contributions aux deux compartiments du PIB global. Le cas de figure que l’on a dessiné est moins que rare. On peut même affirmer sans risque que sa progression, dans nos sociétés, a été continuelle.

Toutes les personnes, publiques, privées, individuelles, collectives, doivent se soumettre à des contraintes budgétaires. Les unes comme les autres produisent, dans des proportions très variables, des valeurs ajoutées pour partie marchandes et pour partie non marchandes. Entre les comptabilités publiques, malgré leurs raffinements, et les possibilités de conduire des politiques optimisant les deux grandes composantes il existe des frontières et des barrières institutionnelles difficiles à surmonter depuis fort longtemps. Par exemple, l’Etat central élabore et vote son budget national en se préoccupant, nécessairement, de beaucoup d’autres sujets que les équilibres fondamentaux qui gouvernent la vie quotidienne ainsi que l’avenir de leurs populations.

Si l’on se fait, ce qui est notre cas, l’avocat de la décentration et de la décentralisation des institutions publiques, il nous faut reconnaître la difficulté de cette option politique à concilier au mieux nos deux PIB. Plus vous avancez dans la voie ayant notre préférence et plus vous accroissez l’autonomie des divers producteurs de valeur ajoutée et plus vous rendez complexes les arbitrages fondamentaux. Deux itinéraires de solutions s’offrent encore praticables. Il reste encore possible de réformer les procédures budgétaires afin que les décideurs soient obligés de mieux prendre en compte, les objectifs cruciaux. En second lieu, la culture économique des gens peut être notablement enrichie. A cet égard, la situation de la France est assez désastreuse, comparée à celles des autres grands pays européens. Le corps enseignant abusivement peuplé d’ignorants des réalités du secteur productif marchand, corsetés dans leurs idéologies anticapitalistes, a porté de très lourdes responsabilités dans les dérives du fonctionnariat.

# **L’évaluation de l’action publique**

L’évaluation de l’action publique, en France, mais aussi dans nombre de pays, reste fort peu pratiquée. Elle peine le plus à s’implanter dans les sociétés où les corps administratifs sont puissants et où les élus n’ont guère de possibilités de faire appel à des expertises indépendantes. Ce qui est le cas notre pays. Ajoutons que les évaluateurs ne sont pas toujours exempts de préjugés. Les évalués administratifs acceptent mal que des tiers extérieurs, pas tous fiables, viennent mettre le nez dans leurs affaires et les soupçonner de ne pas avoir bien agi. De plus, les bilans à élaborer en confrontant les actifs et les passifs se heurtent à d’innombrables difficultés méthodologiques car les responsabilités sont très diluées. Les autorités européennes ont été d’ardents promoteurs de l’évaluation. Elles ont assez bien réussi s’agissant des procédures à respecter dans l’allocation des fonds dits « structurels ». On ne peut pas dire autant pour ce qui est de l’appréciation des résultats. Pour des raisons trop peu méconnues tenant, notamment, au fait que les crédits communautaires dispensés ont des effets réels mais très diffus, non traduisibles, le plus souvent, en termes macro-économiques. Dans notre pays, les parlementaires, dont beaucoup d’anciens fonctionnaires, sont totalement dépendants des grandes administrations qui alimentent leurs argumentaires. La Cour des Comptes produit régulièrement des rapports de grande qualité. Ses travaux influent sur les décisions publiques sans, pour autant, que les recommandations soient pleinement suivies d’effets.

# **Les trois fonctions publiques**

Les trois fonctions publiques, en partie régies par des règles communes, sont en réalité, assez dissemblables. La fonction publique d’Etat occupe une place de premier ordre par le nombre de ses agents et par l’importance des missions dont elle est chargée. L’administration territoriale gère des dizaines de milliers de collectivités. Ses effectifs sont tributaires de leurs diversités tout autant que des compétences qui leur ont été attribuées. L’administration baptisée « hospitalière » ne se limite pas à la gestion des hôpitaux. Ses effectifs réels débordent largement cet outil majeur de santé publique. Ils ne sont que partiellement représentatifs des politiques mises en œuvre.

## **La fonction publique d’Etat**

Le tableau ci-dessous montre que l’ensemble des institutions éducatives, de recherche et d’innovation rassemble nettement plus de la moitié des effectifs employés par la fonction publique d’Etat. Si l’on y ajoute les autres administrations essentielles, qui pèsent le plus par le nombre d’agents, on constate que nous atteignons près de 90% du total des emplois.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ENSEMBLE DES EFFECTIFS EN 2018[[4]](#footnote-4) | 2 470 283 | Structure |
| Enseignement, recherche innovation | 1 404 996 | 56,88% |
| Sécurité intérieure et Outre-Mer | 298 293 | 12,08% |
| Armées | 270 903 | 10,97% |
| Administrations sociales | 97 912 | 3,96% |
| Justice | 89 885 | 3,64% |
| TOTAL | 2 161 989 | 87,52% |

Au vu de notre décompte, pratiquer des coupes massives dans les divers ministères concernés apparaît, pour le moins, problématique. D’autant que certaines fonctions comme la justice sont assez unanimement reconnues comme sous dotées.

L’évolution dans le temps des effectifs apparaît passablement corrélée avec la succession des partis politiques au pouvoir. Durant la troisième cohabitation, le poste de Premier Ministre étant détenu de 1997 à 2002 par L. JOSPIN, auparavant secrétaire du parti socialiste, l’emploi étatique augmente de 136 000 postes. Lorsque J. CHIRAC, alors influencé par les orientations néo-libérales, gagne les élections présidentielles de 2002, la législature, jusqu’à 2007 se traduit par une progression limitée à 12 000. Son successeur, N. SARKOZY, soucieux de promouvoir les activités marchandes, procède, au cours de son mandat (2007-2012) à une révision générale des politiques publiques qui se traduit par une décrue substantielle estimée à 136 000 fonctionnaires partant à la retraite et non remplacés. En quinze ans (1997-2012) les effectifs ont donc très faiblement augmenté (12 000). F. HOLLANDE élu Président en 2012, convaincu par ses conseillers qu’il faut donner de l’air au secteur privé, acceptera une augmentation très modérée (65 000). Prolongée par E. MACRON depuis 2017 (+47 000). Dans ce panorama N. SARKOZY caracole en tête des suppressions d’emplois publics sous tutelle de l’Etat. Il importe pourtant de sérieusement nuancer sa performance en rappelant que, entre 2007 et 2010, 140 000 emplois de fonctionnaires techniques de l’enseignement ont été transférés aux collectivités territoriales.

Les résultats que l’on vient de présenter sont généralement exprimés en termes de postes ouverts, dans les lois de finances, au recrutement autorisé et non pas en termes de postes occupés. Une tendance à un accroissement modéré mais réel des écarts entre les deux modes d’estimation s’est manifesté au cours des dernières années. Nous aurons à en expliciter les causes.

Ces résultats n’auraient pas pu être atteints sans d’importantes restrictions imposées par certaines administrations centrales. Ainsi, le Ministère de l’Economie et des finances s’est astreint à des économies d’emploi parmi les plus importantes. En 20 ans (2000-2020), la diminution est proche de 50 000. Elle a été due à la suppression de nombreuses implantations territoriales et des investissements très importants dans l’informatisation des services.

La fonction publique d’Etat se distingue des autres par un taux supérieur de cadres supérieurs et moyens classés en catégorie A. La tendance devrait continuer à s’affirmer.

L’examen auquel on vient de procéder, pour sommaire qu’il soit, amène à plusieurs conclusions difficilement réfutables :

* Il n’est pas possible de mener des politiques aboutissant à réduire très significativement le nombre d’emplois. Les gouvernements successifs n’y sont pas parvenus et les prochains ne réussiront pas non plus à faire mieux que leurs prédécesseurs.
* Les comparaisons intra-européennes ne montrent pas de phénomènes de suradministration étatique (c'est-à-dire au plan national).
* Il n’existe de possibilités d’amélioration que dans l’optimisation de l’affectation des emplois, dans la formation professionnelle des agents ainsi que dans l’amélioration des rémunérations.
* Les garanties d’emplois dont bénéficient les fonctionnaires sont attractives lorsque le marché du travail est déprimé. Ce n’est plus le cas aujourd’hui. Ce qui pose un problème durable et redoutable car les vocations idéologiques ont laissé place à des intérêts prioritairement pécuniaires.
* Les véritables problèmes qu’auront à résoudre les gouvernements futurs se situent désormais dans la gestion des ressources humaines, chroniquement défaillante, ainsi que dans la qualité des services rendus aux populations.

## **La fonction publique territoriale**

L’appareil de la fonction publique territorial se présente, à la fois, comme le produit d’un maillage très fin de la société, bien plus que chez nos voisins européens, et, en même temps très dispersé. A la base on trouve plus de 35000 communes, appartenant à 101 départements, 26 régions (dont 22 en métropole). Ces différentes strates sont gérées sous la responsabilité de 520 000 élus locaux. Le vaste ensemble, très bigarré, dispose de pouvoirs et de moyens budgétaires importants mais très dépendants des populations concernées. Tout en étant subordonnés à une tutelle étatique déterminante. Les tendances « girondines » des gouvernements au cours des dernières décennies ont favorisé une déconcentration[[5]](#footnote-5) des fonctions publiques et une décentralisation des compétences tout en plaçant les collectivités territoriales sous une dépendance financière accrue aux crédits d’Etat. On observe donc que si l’idéologie girondine a progressé dans les opinions, elle n’a pas beaucoup abouti s’agissant de sa traduction dans le réel des budgets territoriaux. L’Etat, en vertu de ses principes validés par le Conseil Constitutionnel, de déconcentration et de décentralisation, a procédé depuis le début du siècle actuel, à des transferts de compétences à assumer désormais par d’autres que l’Etat central. Il s’est engagé, en toute bonne foi, à compenser les suppléments de charges occasionnés. Les bénéficiaires de ces nouvelles prérogatives ont légitimement douté de la pérennité des promesses financières solennellement faites par le pouvoir central.

L’évolution des finances publiques territoriales a été profondément impactée par deux phénomènes contemporains. Premier phénomène : des sources de financement majeures ont disparu. Elles étaient procurées par les usines qui ont dû, faute de compétitivité, fermer leurs portes. Second phénomène : la séparation, dans les modes de fonctionnement, des territoires ruraux et des grandes agglomérations urbaines. Les richesses, les facultés contributives se sont concentrées dans ces dernières, au détriment des premiers. D’où un dualisme territorial, fortement accentué, qui fait cohabiter des foyers de prélèvements publics très prospères à des ensembles géographiques et sociaux encore très importants et désespérant de se voir déshérités.

### **Les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT)**

En 20 ans, entre 1980 et 2000, les effectifs ont été accrus de 30%. Dans le même temps la population totale a fortement augmenté. Le tableau ci-dessous montre que l’augmentation des emplois de la FPT a été plus rapide que celle de la population. Après 2000 et jusqu’en 2007, le phénomène s’est accéléré.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ANNEES | A NOMBRE D'EMPLOIS  EN EQUIVALENTS TEMPS PLEINS | B POPULATION | A/B |
| 1980 | 950 000 | 53 731 000 | 1,8% |
| 1986 | 1 028 163 | 55 411 000 | 1,9% |
| 1990 | 1 067 616 | 56 577 000 | 1,9% |
| 1996 | 1 148 446 | 57 936 000 | 2,0% |
| 2000 | 1 235 612 | 60 508 000 | 2,0% |
| 2006 | 1 507 561 | 63 186 000 | 2,4% |
| 2007 | 1 790 723 | 63 578 000 | 2,8% |
| Sources : Cour des Comptes et estimation de l'auteur  pour l'année 1980 | | | |

En 1980 la FTP représentait 3,1% de l’emploi total. Ce taux a été porté à 3,5% en 2000 et à 4% en 2007. La progression de l’emploi public dans les collectivités a donc été nettement plus rapide que le nombre total d’emplois créés. L’évolution observée s’explique en partie par l’exercice de compétences nouvelles et, dans une proportion difficile à estimer, en réponse à des besoins exprimés par les électeurs. Les principales mutations se sont produites sous des gouvernements de colorations politiques différentes.

Entre 2007 et 2012, mandat de N. SARKOZY, la progression va s’atténuer. Elle se poursuivra sous l’égide de son successeur. Pour mieux comprendre les changements survenus, il faut rappeler que les collectivités territoriales sont tenues d’équilibrer leurs budgets de fonctionnement, contrainte qui n’est pas imposée au budget de l’Etat central. Elles s’enorgueillissent d’être les investisseurs publics essentiels. Investissements destinés prioritairement à améliorer les conditions de vie des électeurs, trop faiblement inspirés par le souci de renforcer la compétitivité globale de la nation.

A partir de 2008, on assistera à une progression modérée des emplois dans les FPT. Avec des différences très notables dans les différences strates institutionnelles. Les communes tempèrent leurs embauches, les départements les réduisent sous l’effet partiel de fusions avec les régions, Les progressions d’emploi les plus importantes se produisent dans les établissements publics administratifs placés sous la coupe des collectivités des collectivités (hôpitaux, musés, gendarmeries, maisons des services publics, établissements fiscaux etc.). Le tableau ci-dessous retrace cette évolution contemporaine.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Nombre d'emplois en 2018** | **Evolution 2009-2018** | **Evolution  en %** |
| COMMUNES | 1 015 005 | 6 121 | 0,60% |
| DEPARTEMENTS | 276 377 | -3733 | -1,30% |
| REGIONS | 94 923 | 348 | 0,40% |
| ETABLISSEMENTS  PUBLICS ADMINISTRATIFS | 549 130 | 13 759 | 2,60% |
| **TOTAUX** | **1 935 435** | **16 495** | **0,85%** |

#### **L’ensemble communal**

L’ensemble communal mérite cette appellation dans la mesure où il ne s’est jamais limité au nombre de communes. Celles-ci sont numériquement prédominantes mais elles ont créé des établissements publics pour rendre divers services ou réaliser certaines opérations. Elles se sont également associées entre elles pour répondre à des besoins communs comme la collecte et le traitement des ordures ménagères, l’alimentation et la distribution en eau des habitants. L’ensemble communal représente un effectif de près de 1,5 millions d’emplois, en majeure partie des emplois à temps plein. Il rassemble des fonctionnaires titulaires et des contractuels. Le tableau ci-dessous dresse un panorama de la situation en 2019.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ORGANISMES | Nombre  en 2019 | Nombre  d'emplois | Nombre  d'emplois en équivalent Temps plein |
| Communes | 28 120 | 1 015 000 | 914 400 |
| Etablissements  communaux | 2 856 | 127 800 | 113 600 |
| Etablissements  intercommunaux | 6 887 | 342 300 | 315 300 |
| **TOTAL ENSEMBLE  COMMUNAL** | **37 863** | **1 485 100** | **1 343 300** |

Beaucoup plus d’un tiers des emplois de l’ensemble communal (37,5%) se situe hors du champ communal proprement dit.

##### **Les communes**

La très grande majorité des communes (plus de 90%), compte, actuellement, moins de 5 000 habitants (tableau ci-dessous). Leurs périmètres ont été historiquement modelés en transposant les paroisses de l’Ancien Régime. Ces petites communes abritent une partie minoritaire de la population : 37,5%. Les gouvernements se sont efforcés, durant des décennies, d’en réduire le nombre. Les fusions ont été encouragées grâce à des subventions octroyées par le pouvoir central. Avec des succès assez limités puisque le nombre des fusions n’atteint pas, aujourd’hui, 2% du total.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| TRANCHES DE POPULATION | NOMBRE DE COMMUNES EN 2019 | NOMBRE  D'EMPLOIS A TEMPS PLEIN | TAUX MOYEN  D'EMPLOI |
| Moins de 5 000 habitants | **25 952** | **220 900** | **8,51** |
| Plus de 5 000 habitants | **2 168** | **793 500** | **366,01** |
| TOTAUX | **28 120** | **1 014 400** | **36,07** |

Il existe un écart sensible entre les emplois communaux des petites communes et leur population puisque la distribution des emplois leur alloue 22% de l’effectif par rapport à une proportion d’habitants de 37,5%. Ces chiffres alimentent les doléances des ruraux vis-à-vis des urbains. La sous-administration des petites communes n’est pas niable et s’explique aisément par les coûts qu’engendrent leur émiettement et que la nation a financièrement du mal à supporter. Elle se traduit, dans les faits, par une réduction de fait des pouvoirs des édiles qui se restreignent au profit de l’Etat et des autres collectivités dont elles dépendent (intercommunalités, départements, régions).

##### **Les intercommunalités**

Les structures coopératives sont apparues très tôt dans le paysage institutionnel de l’ensemble communal. Elles ont été le produit conjoint d’initiatives locales et de l’Etat central Les principaux regroupements existant aujourd’hui ont été créés par plusieurs lois importantes votées depuis 1 999.

A la base on trouve les communautés de communes dédiées aux territoires ruraux. On en dénombrait près d’un millier (992 exactement) en 2019 qui disposaient d’une fiscalité propre c'est-à-dire financée par des taxes non incluses dans les budgets communaux. Elles coexistent avec les regroupements plus anciens constitués sous la forme de syndicats divers[[6]](#footnote-6). Ces derniers restent encore très nombreux, même si la tendance est à leur diminution. Ils fonctionnent grâce à des crédits alloués (partiellement ou totalement) par les communes. Les communes regroupées en communautés forment le plus gros des bataillons des intercommunalités par le nombre des structures. Les statistiques officielles publiées par la Direction Générales des Collectivités locales du Ministère de l’Intérieur, tutrice juridique des institutions territoriales font état, en 2019, de 74 900 emplois publics estimés en équivalent temps plein. Auxquels il faudrait ajouter ceux qui appartiennent aux divers syndicats que l’on a cités. La statistique officielle n’en donne pas le nombre exact mais nous l’estimons à plus de 25 000. Ainsi, au total, l’emploi public intercommunal dépendant des communes rurales dépasse certainement 100 000 emplois. Soit, environ, plus de 10% des effectifs communaux.

Les communautés d’agglomérations rassemblent des communes hébergeant un nombre total d’habitants, dans leur périmètre géographique, de plus de 50 000 habitants. 222 d’entre elles (en 2019) disposent de ressources fiscales propres, gérées par près de 90 000 agents. Elles sont en réalité à la fois plus nombreuses et plus pourvues d’effectifs si l’on tient compte des organismes dont les ressources proviennent des budgets communaux. Nous évaluons l’effectif, de manière nécessairement approximative, à quelque 120 000 emplois.

Les communautés urbaines et les métropoles, ces dernières instituées en 2014, regroupent des ensembles communaux dépassant, au total les 500 000 habitants. On en dénombre une cinquantaine (précisément : 47 en 2019) dont on peut estimer le nombre d’employés à une plus d’une centaine de mille.

Les structures intercommunales, au total, représentent près de 25% de l’emploi communal. Elles sont dirigées, juridiquement, par les municipalités qui leur ont transféré une partie variable de leurs personnels. Dans nombre de cas on observe des cumuls d’emplois qu’il conviendrait de préciser. Les entités existantes cherchent le plus souvent à se rendre financièrement autonomes et y réussissent très fréquemment. Il a été, très légitimement, question que les responsables des intercommunalités soient démocratiquement élus au suffrage universel. La majorité des communes s’y est opposée afin de conserver ses pouvoirs. La démocratie locale n’en sort pas grandie car elle fourmille « d’arrangements » qui, in fine, suscitent le scepticisme et la défiance des dirigés.

#### **L’ensemble départemental**

Les départements sont une création des révolutionnaires de 1789. Les édiles de l’époque avaient conçu leur découpage géographique en fonction de la journée de déplacement à cheval nécessaire pour accéder aux services publics essentiels. Malgré l’obsolescence du découpage ancestral, les départements n’ont pas été substantiellement réduits en nombre. On en compte, actuellement, un peu plus d’une centaine dont 93 ont accédé au statut de collectivité territoriale. Au cours des compagnes présidentielles de 2002 et 2017, les candidats victorieux avaient promis des réductions drastiques de leur nombre. Elles se sont limitées par la suite aux trois grandes métropoles[[7]](#footnote-7)

L’ensemble départemental (tableau ci-dessous) comprend trois composantes, la principale étant celle des collectivités élues.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ORGANISMES** | **NOMBRE** | **Effectif 2019 en équivalent temps plein** |
| Départements | 95 | 262 300 |
| Services départementaux  d'incendie et de secours | 90 | 53 800 |
| Centres de gestion et  de formation administrative (CNPFT)[[8]](#footnote-8) | 95 | 15 500 |
| **TOTAUX** | **280** | **331 600** |

La principale activité des départements, qui y consacrent plus de la moitié de leur budget, est l’action sociale dont, en majeure partie, la distribution des aides sociales. La plupart de ces aides sont définies et déterminées par l’Etat central. Seconde activité importante : les investissements dans les collèges et la rémunération des personnels non enseignants. L’aménagement rural, la gestion des voiries font aussi partie de leur champ de compétence qui n’est plus général comme avant 2015[[9]](#footnote-9), mais désormais spécialisé. Enfin, il englobe, aussi, des actions culturelles et sportives.

L’ère des grandes réformes visant à marginaliser l’échelon départemental, réformes qui n’ont pas abouti, semble traverser une période de pause.

#### **Les Régions**

Le découpage des régions a été revu et corrigé sous la mandature de F. HOLLANDE. Il a pris effet en 2016 à la suite de débats parlementaires houleux mais écourtés. Le tableau ci-dessous présente les départements recouverts, leurs superficies et leurs populations.

L’ambition présidentielle, à l’époque, était d’en diminuer le nombre, issu des réformes précédentes et de les dimensionner à l’échelle de celles constituées dans les principaux pays européens. Le but a été partiellement atteint et partiellement manqué. Les regroupements effectués créent bien des entités de dimensions comparables à celles de nos principaux partenaires européens. Il en va tout autrement pour ce qui concerne les ressources fiscales et les champs de compétences.

Le découpage actuel suscite encore des insatisfactions. Elles se limitent toutefois à une minorité de régions (Grand-Est, Bretagne). La plupart des élus semblent souhaiter de la stabilité, le temps de mener à bien les réunions et fusions de services. On ne s’étonnera pas de la diversité des superficies, des populations, de leurs densités. Uniformiser ces caractéristiques n’était ni possible ni souhaitable. Les vrais problèmes mal résolus résident dans les pouvoirs réels et les moyens de les exercer.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **REGIONS** | **Nombre  de départements** | **Superficie  en km2** | **Population  2021** |
| AUVERGNE RHONE-ALPES | 12 | 69 711 | 8 092 598 |
| BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE | 8 | 47 784 | 2 786 205 |
| BRETAGNE | 4 | 27 208 | 3 371 297 |
| CENTRE VAL DE LOIRE | 6 | 39 151 | 2 562 431 |
| CORSE | 2 | 8 680 | 349 273 |
| GRAND EST | 10 | 57 441 | 5 524 817 |
| HAUTS DE FRANCE | 5 | 31 806 | 5 977 462 |
| ILE DE FRANCE | 8 | 12 011 | 12 326 429 |
| NORMANDIE | 5 | 20 907 | 3 306 092 |
| NOUVELLE AQUITAINE | 12 | 84 036 | 6 039 767 |
| OCCITANIE | 13 | 72 724 | 5 985 751 |
| PAYS DE LA LOIRE | 5 | 32 082 | 3 838 060 |
| PROVENCE ALPES COTE D'AZUR | 6 | 31 400 | 5 089 661 |
| **TOTAUX METROPOLE** | **96** | **534 941** | **65 249 843** |
| GUADELOUPE | 1 | 1 628 | 375 857 |
| MARTINIQUE | 1 | 1 128 | 395 094 |
| GUYANE | 1 | 83 534 | 294 071 |
| REUNION | 1 | 2 504 | 858 450 |
| MAYOTTE | 1 | 374 | 259 1 54 |
| **TOTAUX D.O.M.** | **5** | **89 168** | **1 923 472** |
| **TOTAL GENERAL** | **101** | **624 109** | **67 173 315** |

Les régions exercent des compétences exclusives (développement économique, lycées -hors enseignement et enseignants- gestion des fonds européens, formation professionnelle, transports, aménagement du territoire) et des compétences partagées (tourisme, sport). Cette énumération parait assez claire. Dans les faits, les enchevêtrements avec les compétences étatiques et avec d’autres institutions sont multiples et complexes, souvent conflictuels.

Les agents publics régionaux représentent un effectif total proche de 100 000 (91 600 temps pleins en 2019).

## **La fonction publique hospitalière**

En France, le système de santé repose, à la fois, sur le secteur public et sur le secteur privé. C’est pourquoi il importe, au préalable de présenter un panorama général des établissements (tableau ci-dessous).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Établissements de santé au 31 décembre 2018[[10]](#footnote-10)** |  |  |  |
| **Au 31 décembre** | **Nombre d'entités1** | **Nombre de lits** | **Nombre de places** |
| **Secteur public1** | **1 356** | **243 326** | **42 798** |
| Centres hospitaliers régionaux (CHR/CHU) | 178 | 70 452 | 10 591 |
| Centres hospitaliers (CH) dont anciens hôpitaux locaux | 943 | 140 758 | 17 591 |
| Centres hospitaliers spécialisés en psychiatrie | 95 | 23 199 | 14 164 |
| Autres établissements publics | 140 | 8 917 | 452 |
| **Établissements privés à but non lucratif** | **681** | **56 274** | **14 295** |
| Centres de lutte contre le cancer (CLCC) | 22 | 2 772 | 718 |
| Autres établissements privés à but non lucratif | 659 | 53 502 | 13 577 |
| **Secteur privé (établissements)** | **999** | **96 093** | **20 198** |
| Établissements de soins de suite et de réadaptation | 348 | 29 564 | 4 002 |
| Établissements de soins de courte durée2 | 491 | 52 206 | 14 256 |
| Établissements de lutte contre les maladies mentales | 151 | 13 925 | 1 881 |
| Établissements de soins de longue durée | 7 | 333 | 0 |
| Autres établissements privés | 2 | 65 | 59 |
| **Total** | **3 036** | **395 693** | **77 291** |
| 1. Pour les secteurs publics comme pour le privé, chaque entité géographique est comptabilisée. Pour une entité juridique multi-sites comme l’AP-HP, on compte autant d’entités que de sites. | | | |
| 2. Y c. établissements pluridisciplinaires. |  |  |  |
| Champ : y c. service de santé des armées. |  |  |  |
| *Source : Drees, enquête SAE 2018, données provisoires.* |  |  |  |

Si l’on additionne le secteur public au sens strict et les établissements privés à but non lucratif, notre tableau montre clairement la prédominance du secteur hospitalier public. L’évolution extrêmement rapide des technologies chirurgicales et médicales, les coûts des nouveaux équipements, ont conduit nécessairement à réduire les activités des petites structures locales qui demeurent encore très nombreuses mais en offrant une gamme d’intervention réduite.

Les opérations, soins, traitements, prodigués par le système hospitalier proviennent en majorité de prescriptions émanant du corps médical, des services publics, parapublics, de secours et en minorité d’une démarche directe des patients. Les médecins prescripteurs sont à la fois très nombreux (plus de 300 000) et assez défectueusement répartis dans les territoires.

En France, la santé est très largement socialisée. Les dépenses de santé représentent près de 10% du PIB, constamment orientées à la hausse. La plus grosse partie de leur financement est assurée par la Sécurité Sociale et complétée par les mutuelles. Les prescripteurs d’hospitalisation, principalement les médecins, généralistes et spécialistes sont libres dans leur orientation des patients en direction de l’hôpital, mais dépendants, financièrement, des remboursements de leurs honoraires par la sécurité sociale. L’inflation des dépenses de santé a conduit les administrations de sécurité sociale à restreindre l’offre de services sanitaires afin d’endiguer le flot des dépenses. Dans le même temps, les honoraires de consultation en médecine générale ont été comprimés tout en déchargeant les praticiens de l’obligation d’assurer plus de services (permanences durant le week-end et les nuits). L’hôpital, principalement public, a dû encaisser les coûts humains et financiers de la stratégie sanitaire nationale qui a notamment conduit à déséquilibrer le fonctionnement de leurs services d’urgences qui ont été sollicités au-delà de leurs possibilités. Circonstance aggravante : les solutions adéquates n’ont pas encore été trouvées pour assurer le financement des activités hospitalières. Le système de tarification à l’acte actuellement en vigueur conduit les établissements à multiplier des opérations faiblement réparatrices car plus lucratives. Une pénurie relative de personnels soignants et d’auxiliaires s’est répandue dans la majorité des territoires.

Le tableau suivant décrit l’évolution de l’effectif hospitalier public entre 2011 et 2019. Il a été réduit de près de 10% dans les hôpitaux et augmenté de 13% dans les établissements médico-sociaux (en majeure partie les maisons de retraite).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ORGANISMES** | **Effectif 2011** | **Effectif 2019** | **Variations** |
| Hôpitaux | 1 145 200 | 1 036 800 | -108 400 |
| Etablissements  médico-sociaux | 135 700 | 152 800 | 17 100 |
| **TOTAUX** | **1 280 900** | **1 189 600** | **-91 300** |

70% environ sont des fonctionnaires, les autres employés étant soit des contractuels, soit des personnels intervenant sous un autre statut.

Dans les hôpitaux, la majeure partie des emplois est occupée par des auxiliaires des médecins et chirurgiens, ceux qu’on désigne sous le terme « aides-soignants ». Les non-soignants, purement administratifs, représentent un peu moins du quart des effectifs.

La récente pandémie de la COVID 19 a bouleversé le fonctionnement des structures hospitalières. Les soignants qui ont été les acteurs déterminants des adaptations aux situations critiques des patients ont regagné des pouvoirs par rapport aux gestionnaires administratifs. La plupart des candidats aux futures élections présidentielles (2022) affichent leurs intentions de réduire les pouvoirs de la technostructure administrative au profit des soignants. Orientations assez profitables mais dont les candidats aux élections ont tendance à surestimer les économies réaisables.

L’attractivité des métiers de la santé est devenue prioritaire dans les perspectives d’avenir du système de santé. Pendant des décennies et même des siècles, les principaux acteurs acceptaient par vocation des sacrifices personnels, des astreintes pesant sur leurs vies familiales, leurs besoins de repos et de loisirs. Moyennant des rémunérations peu élevées. Les politiques de gauche ont cru compenser de telles sujétions en réduisant, sous le gouvernement JOSPIN, la durée du temps de travail. Ce fut un échec remarquable car elle n’a pas fait régresser la dévalorisation des conditions d’exercice des fonctions soignantes tout en désorganisant le fonctionnement des services. Les réformes à réaliser pour disposer d’un système de santé satisfaisant, ne pourront pas se contenter d’améliorer les conditions matérielles des soignants et aides-soignants. C’est l’ensemble du système qu’il va falloir reconditionner : révision du financement des structures, réorganisation des relations entre les administratifs et les soignants, amélioration substantielle des prestations respectives entre médecine libérale et médecine publique etc. Il n’est guère douteux que des améliorations vont être apportées à la situation actuelle. On doit toutefois s’attendre à leur insuffisance.

# **L’expansion mal contrôlée de la fonction publique**

Au cours du dernier quart de siècle les effectifs de la fonction publique se sont sensiblement accrus, surtout dans les territoires et les professions de santé (tableau ci-dessous). Ils ont progressé nettement plus vite que l’emploi total (16%).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **FONCTIONS PUBLIQUES** | **Effectif**  **1997** | **Effectif 2020** | **Variations** | **Variations  en %** |
| Etat | 2 370 000 | 2 524 000 | 154 000 | 6,5% |
| Territoriale | 1 383 000 | 1 932 000 | 549 000 | 39,7% |
| Hospitalière | 895 000 | 1 207 000 | 312 000 | 34,9% |
| **TOTAUX** | **4 648 000** | **5 663 000** | **1 015 000** | **21,8%** |

Il existe, bien sûr, une tendance des bureaucraties publiques à s’auto-développer. Mais les évolutions observées ont été, d’abord, le résultat des décisions prises par les élus du peuple en réponse à des demandes des publics dont ils cherchaient à obtenir les suffrages. Nous avons précédemment insisté sur la dépendance structurelle de l’emploi public aux productions de richesses marchandes tout en soulignant les difficultés de trouver un optimum entre les prélèvements nécessaires dont elles doivent faire l’objet, à des fins publiques, sans endommager leur progression. On doit constater que la France gouvernante n’est pas parvenue à le trouver. Ses responsables en ont été réduits à s’endetter massivement pour maintenir le train de vie des diverses administrations. Faute de maîtriser l’expansion des effectifs, les politiques se sont efforcés d’agir au sujet des rémunérations afin de contenir la progression des masses salariales. Il nous faut, maintenant en examiner le bilan.

# **La question cruciale des rémunérations**

## **Données fondamentales**

Avant d’en venir aux résultats, il faut, préalablement, préciser les marges de manœuvre des décideurs gouvernementaux. Les employeurs publics offrent à une forte proportion de leurs agents une garantie d’emploi supérieure à celle du secteur privé. Cette garantie est plus attractive pour les postulants dans les périodes où le marché de l’emploi privé se trouve déprimé. Tel a été le cas en France depuis près de cinquante ans. Au cours de la décennie présente, l’avantage comparatif a eu tendance à se réduire. Les fonctionnaires ne sont pas gérés de la même façon que ceux dépendant du patronat privé. Leur dépendance à l’autorité hiérarchique est, dans l’ensemble, nettement moindre, même si la tendance est de transposer les règles de gestion privées dans les corps administratifs. Quelles que soient les particularités des régimes d’emploi administratifs, les masses salariales en jeu ne peuvent être pleinement autonomes par rapport aux offres des acteurs marchands qui représentent, dans nos pays, le potentiel majeur pour la création de postes de travail et dont le poids s’est accru depuis des années.

En 2020, les masses salariales consacrées aux agents publics, fonctionnaires et contractuels, se sont élevées plus de 300 milliards d’€ (précisément : 304,1), soit pas loin du quart de dépenses publiques (précisément : 21,4%) et plus de 13% du PIB (précisément : 13,3%). Elles se répartissent entre les administrations centrales (45%), locales (30%) et de sécurité sociale (25%). Entre 2003 et 2010 elles se sont accrues au rythme de 2-3% l’an, de 1-2% de 2011 à 2016 et de 1,5-3% entre 2007 et 2020. Ces évolutions ne sont pas sans rapport avec l’évolution de la croissance économique.

La masse salariale des administrations se situe parmi les plus élevées d’Europe. Font exception, la Suède, le Finlande, le Danemark.

La production statistique au sujet des rémunérations des agents publics est abondante et honnête. En examinant les matériaux disponibles on peut retenir plusieurs caractéristiques importantes de la situation :

* Les gouvernants ont renoncé, contre les revendications des syndicats, à procéder à des hausses générales des traitements en privilégiant des mesures catégorielles plus ciblées. L’évolution nous paraît significative de leur désir de substituer aux mécanismes automatiques qui déterminaient auparavant les carrières et les avancements, une gestion des ressources humaines intégrant les paramètres du mérite et de l’utilité sociale. Le parcours en ce sens est loin d’être achevé et il devrait se poursuivre. Il se trouve fortement ralenti par la très grande faiblesse des élus devenus ministres à consacrer toute leur attention aux personnels placés sous leur dépendance. Les propensions gestionnaires demeurent secondaires par rapport aux préoccupations politiques.
* Les catégories les moins bien rémunérées sont mieux traitées dans le secteur public que dans le privé. Elles sont, non seulement, mieux protégées contre l’arbitraire des employeurs mais mieux rétribuées.
* Les sujétions particulières imposées aux agents publics concernant les contraintes d’horaires de travail, de jour comme de nuit, de pénibilité des tâches sont mieux prises en compte dans les statuts salariaux que dans les conventions collectives du secteur privé. Encore que cet avantage comparatif tende à diminuer.
* Les cadres moyens, les techniciens du secteur public, dans l’ensemble, bénéficient de traitements moins avantageux si l’on s’en tient à l’examen des fiches de paie. Leur désavantage apparent se trouve largement compensé par les garanties d’emploi et les droits à la retraite acquis.
* Certaines fonctions publiques sont en perte d’attractivité. Principalement celles de l’éducation et de la santé. Le phénomène ne s’explique pas uniquement par la faiblesse des rémunérations. Il tient en grande partie aux difficultés d’exercice. Les politiques d’amélioration salariale ne produiront que des effets limités aussi longtemps que ces difficultés n’auront pas été surmontées.
* Dans les postes de direction, particulièrement décisifs, dans la fonction publique d’Etat, les rétributions sont devenues très inférieures à celles pratiquées dans le secteur privé. Nombre de très hauts fonctionnaires se sont, en majorité, laissés séduire par la perspective de carrières beaucoup plus brillantes dans les firmes du secteur privé. Les talents se trouvent, désormais, en son sein, ce qui bouleverse l’équilibre des forces entre les structures étatiques et celle du monde de l’entreprise.

## **Le problème des retraites**

Dans le contexte du vieillissement de la population, le sujet a pris beaucoup plus d’importance que par le passé. Les fonctionnaires sont régis par des législations particulières tandis que les contractuels dépendent des régimes de droit commun. L’ouverture des droits à pension à, taux plein été relevée dans le sens d’un alignement sur les règles du secteur privé. Les différentes strates de la fonction publique (Etat, Collectivités territoriales, Hôpitaux) continuent cependant à être l’objet de régimes différents. La principale différence entre le privé et le public s’observe dans la rémunération de référence retenue pour la valorisation des retraites. S’agissant du privé, la base retenue est calculée en fonction des revenus salariaux des vingt-cinq dernières années, tous revenus confondus. Dans le secteur public fonctionnarisé, ce sont les six derniers mois de traitement qui déterminent la rente. Mais la plupart des primes, qui tendent à augmenter dans la composition du traitement sont exclues des droits à pension. Les prélèvements opérés sur les fiches de paie des fonctionnaires comportent, comme dans le privé, une partie de base et une partie complémentaire. Ils sont, en règle générale, inférieurs à celles du secteur privé mais ne prenant en compte qu’une partie des rémunérations. Chacune des trois fonctions publiques dispose de son propre régime de financement des retraites alimenté par les cotisations et par des crédits. Il a donc été procédé à un mariage entre l’assuranciel et l’apport complémentaire des taxations à la charge des contribuables. Ce régime est à la fois spécifique par rapport à celui du secteur privé mais procède néanmoins du même principe : celui de la répartition par opposition aux solutions de capitalisation qui prévalent dans le monde anglo-saxon. Les régimes par capitalisation tirent leurs ressources à distribuer principalement des placements financiers auprès des entreprises marchandes. La démarche française consiste à distribuer les produits des cotisations et des impôts.

Entre le privé et le public, on assiste à des convergences assez surprenantes, à priori, entre les taux de remplacement, pourcentage calculé entre les montants des retraites d’après les des rémunérations de référence, pourtant distinctes, et les âges de départ de la vie active[[11]](#footnote-11). En fait les données retenues déterminent des moyennes, agrégeant des situations beaucoup plus disparates.

Dans le public, il est procédé à une distinction tripartite entre les « sédentaires » qui cessent leur activité au-delà de 62 ans, les « actifs » qui peuvent la quitter 5 ans avant et les «super actifs » qui peuvent ont la possibilité de partir en retraite 10 ans avant cet âge limite. Les définitions varient selon les trois fonctions. Les anomalies foisonnent. Autant elles paraissent justifiées, pour ce qui concerne la fonction publique d’Etat, dans le cas des militaires, autant moins on peut la justifier dans le cas de la police nationale, de l’administration pénitentiaire, du contrôle aérien, autant de catégories classées comme « super actifs ». Dans les collectivités territoriales, les bonifications accordées aux polices municipales, aux pompiers se fondent sur des justifications discutables. Dans le domaine hospitalier, le périmètre des « actifs », ayants-droits à des retraites prématurées, assez considérable[[12]](#footnote-12)  illustre asses éloquemment le fait que la réponse apportée aux revendications d’ordre salarial a été, trop fréquemment l’octroi de droits abusifs.

L’adoption dans notre pays d’un système de retraite dominé par la répartition a été choisie sous la pression des partis de gauche et des syndicats. Un panachage avec la capitalisation aurait procuré de meilleures retraites et permis de mieux assurer le financement national des entreprises. Tout en défendant doctrinalement l’hostilité à la capitalisation, la fonction publique s’est pourtant dotée d’un tel système[[13]](#footnote-13)

Le grand projet de réforme annoncé par E. MACRON, insuffisamment préparé, a été abandonné. Il n’est plus question, désormais d’unifier les régimes publics et privés. Il va pourtant falloir rationnaliser celui des fonctionnaires. Le traitement différencié des trois grandes filières ne se justifie plus. Une réunification ne devrait pas susciter de grandes résistances. Il en ira autrement pour ce qui concerne les privilèges excessifs dont bénéficient certaines catégories d’agents publics.

# **Sommes-nous dirigés par la technostructure publique ?**

Les fonctionnaires se trouvent juridiquement placés sous la direction des élus dont ils sont les exécutants. Dans le réel, les élus dirigeants restent beaucoup moins longtemps en poste et, de surcroît se révèlent très dépendants du savoir et de l’expérience de leurs subordonnés administratifs. Un agent public qui a passé des années à étudier et à gérer tel sujet d’intérêt général dispose de compétences supérieures à celle de son supérieur élu. De plus il se fait nécessairement une idée de la bonne décision à prendre pour résoudre les problèmes posés. Il est très rare que les administratifs prétendent imposer formellement aux politiques la voie à suivre. Ils procèdent par suggestions et propositions. En France, le Ministère de l’Economie et des Finances exerce une influence déterminante sur les dépenses de ses homologues qui revendiquent tous la hausse de leurs budgets. Il gagne beaucoup d’arbitrages, mais en perd, également un nombre assez élevé. Le fait que la « technostructure publique » exerce une influence très importante sur les orientations et les décisions n’est pas niable. Elle est loin, cependant, d’être décisive. Malgré leurs lacunes ce sont bien les élus qui conservent le dernier mot. Le fait que les administratifs interviennent dans les choix des élus ne peut être récusé mais il n’est excessif que dans la mesure où les élus n’assument pas suffisamment leurs responsabilités. C’est grâce à eux que le fonctionnement de la société continue son chemin malgré les conflits d’ordre politique. La stabilité ministérielle ainsi que celle des autres représentants élus fait office d’antidote aux excès de pouvoir des fonctionnaires à condition que intéressés s’investissent dans leurs fonctions. Nous concluons en estimant plutôt bénéfique tout en étant améliorable l’équilibre existant entre les pouvoirs des administrations et celles des élus. Nous ne sommes pas vraiment dirigés par les technostructures publiques.

# **Les principales évolutions structurelles**

## **Usagers ou clients ?**

Le néo-libéralisme a exercé une profonde influence sur les relations de la population avec les services publics. En témoigne l’effacement progressif de la notion traditionnelle d’usager de plus en plus remplaçée par celle de client. Le client exige d’en avoir pour son argent, même si sa contribution aux prélèvements fiscaux et sociaux est inférieure aux prestations obtenues. C’est pourquoi le thème de l’efficacité des administrations a conquis un droit de cité important. Face à l’évolution de la demande citoyenne les syndicats encore puissants ont adopté des positions essentiellement défensives qui se sont traduites par des défaites répétées. Comme on l’a précédemment dit, la valeur ajoutée du secteur non marchand est devenue un débat de première importance. En règle générale, les services publics ne sont pas directement rémunérés. Ils sont financés grâce à des prélèvements fiscaux, des cotisations, des subventions publiques. Que des comptes leur soient demandés n’a rien de choquant, bien au contraire. Les résistances des administrations à les fournir ont beaucoup diminué. Le dilemme contemporain résulte du fait que les clients, ex-usagers, réclament toujours plus d’avantages et toujours moins de contreparties sous la forme d’obligations comportementales et de contributions aux efforts collectifs.

## **Le taux d’administration**

Le taux d’administration qui rapporte le nombre de fonctionnaires à la population était, en moyenne et en 2019, de 73,4 agents pour 1000 habitants. Il est nettement supérieur en Corse (80), dans les DOM (90) et en Ile de France (+ de 80). Les territoires insulaires compensent leur chômage endémique par une suradministration. Quant à la situation particulière de l’Ile de France elle s’explique par la présence des ministères et, dans une moindre mesure, par la superposition des strates politico-administratives. Les taux d’administration, à tous les niveaux, n’évoluent plus guère.

La France figure certainement parmi les pays à taux d’administration élevés. Elle n’est pourtant pas en tête, surpassée, en la matière par plusieurs pays d’Europe du Nord (Norvège, Suède, Danemark, Finlande). Les comparaisons internationales s’avèrent extrêmement hasardeuses et, bien souvent, peu significatives. Pour plusieurs raisons : des définitions très variables des périmètres de la fonction publique, des difficultés, comme en France, de distinguer entre les missions de service public entre celles assurée par des agents publics bien répertoriés et celles remplies par des acteurs privés. En Europe, on peut discerner des évolutions communes dans les rapports entre activités marchandes et non marchandes, plutôt au profit des premières. Mais les différentes nations associées au sein de l’Union se préoccupent fort peu d’harmoniser leurs structures de gestion publique.

## **Statutaires et contractuels**

Si les fonctionnaires dont les droits et obligations sont régis par le statut, les contractuels, relevant du droit commun des salariés, représentent désormais un emploi sur cinq et la proportion tend à augmenter. L’évolution observée devrait se poursuivre. L’objectif du statut était de protéger ses bénéficiaires des ingérences corruptives sous la pression d’intérêts politiques et économiques en même temps que de ne pas les soumettre à l’arbitraire des employeurs. Il a été décliné pratiquement en règles de gestion des agents qui faisaient prédominer les mécanismes d’avancement automatiques et une forme de cogestion des carrières avec les syndicats, réduisant au maximum l’appréciation des mérites individuels. Les barrières érigées contre la corruption ont, néanmoins, subi des brèches importantes. Les abus corporatistes ont endommagé les mérites du statut. Enfin, le recrutement de personnels hautement qualifiés s’est heurté aux rigidités du statut. Dans ces conditions, les gouvernants ont tous œuvré pour en atténuer les dispositions exorbitantes par rapport au droit commun. C’est ainsi que les commissions paritaires décidant, auparavant, des carrières, ont été marginalisées. Il a été renoncé, contrairement au choix de pays comme la Suède, de soumettre les agents à un régime unique de droit privé, mais les pouvoirs publics n’ont cessé de réduire les différences de situations entre statutaires et contractuels.

## **Le lent démembrement de la fonction publique**

Depuis une bonne vingtaine d’années les politiques de tous bords ont multiplié les organismes participant au service public mais s’exonérant de ses règles traditionnelles de fonctionnement. Les gouvernants ont utilisé deux procédés : la création d’établissements publics, d’agences, d’observatoires, d’autorités diverses qualifiées de hautes et d’indépendantes. Elles ont, notamment, permis de s’affranchir des statuts, mais, aussi, de répondre mieux aux demandes des usagers-clients. Rétablir la fonction publique dans ses anciennes formes paraît totalement utopique. Le patchwork actuel n’est pas non plus très prometteur dans la durée car il dilue à l’excès le pouvoir politique d’agir. De tous temps, les civilisations se sont distinguées et affrontées au sujet du partage des pouvoirs entre les dirigeants chargés des intérêts collectifs et les défenseurs des intérêts individuels. Il est très rare que des sociétés soient parvenues, pacifiquement, à en délimiter précisément les contours. L’expérience historique montre que celles ayant réussi le mieux, non seulement, à tracer des frontières, mais à les rendre acceptables par les populations, ont le mieux tiré leur épingle du jeu. La domination mondiale des Etats-Unis s’explique largement par sa clarification des relations entre les pouvoirs publics et privés. Elle a reposé sur des bases que l’on peut discuter plaçant les administrations sous la tutelle de fait des intérêts privés. Mais le partage des rôles avait néanmoins le mérite de la clarté et d’être validé par les électorats majoritaires. La situation s’est assurément détériorée car il a été remis en cause et fait l’objet désormais d’affrontements réactivés entre les démocrates et les républicains.

En France l’évolution a été traditionnellement marquée, à la différence des Etats-Unis, par la domination du secteur public sur le privé. La pensée socialiste, comme la communiste, concevait l’extension du premier comme une condition nécessaire au mieux-être des gens ordinaires. L’effondrement du système soviétique a porté un sérieux coup à la vision portée par les forces de la gauche politique et sociale. D’autant plus efficace que leurs adversaires se sont approprié une partie de leurs revendications.

La phase de mondialisation que nous venons de vivre depuis plus d’un quart de siècle s’est traduite, dans tout l’Occident par une réduction importante de l’emprise des administratifs au profit des marchands et, parmi eux, des financiers. En France l’édifice des services publics en a été profondément et sans doute définitivement ébranlé. Le champ de l’intérêt général s’est néanmoins étendu et complexifié. Les gouvernants et leurs administrations ont réagi en confiant, on l’a dit, le traitement des questions difficiles à des structures privées et parapubliques, parmi lesquelles les associations, les ONG ayant conquis une place auparavant occupée par les institutions cléricales. Il en est allé ainsi pour les assistances aux immigrés, pour la gestion de la grande pauvreté, pour la transition écologique et la préservation de la biodiversité. Evolution historique qui soulève un problème majeur. Les administrations historiques ont continué à s’étoffer tout en déléguant, de plus en plus à des organismes externes le traitement des problèmes qu’elles ne sont pas en capacité de résoudre. Cette interpénétration accrue du public et du privé s’est répandue au fur et à mesure qu’apparaissaient des besoins particuliers et ponctuels. Outre le fait que les doublons et les chevauchements de compétences se sont multipliés, nous ne savons plus définir qu’elle est la bonne répartition des responsabilités entre les corps administratifs statutaires et leurs excroissances para publiques et para privées. Nous assistons, insensiblement, à une dissociation des structures étatiques qui s’accompagne d’une dispersion des responsabilités. L’opinion citoyenne l’accepte mal en ostracisant les élus. Mais personne, en son sein n’apparaît capable de proposer de solutions.

# **Les perspectives**

Un déséquilibre majeur pesant sur la société française procède du fait que l’appareil public, avec toutes ses ramifications, se trouve, chroniquement financé par une production de biens et services marchands relativement insuffisante. La contradiction a été surmontée, si l’on peut dire, au cours des dernières décennies, par le recours à l’emprunt. Parallèlement, la fiscalité, les cotisations sociales ont été fortement sollicitées. A tel point qu’un postulant aux responsabilités suprêmes ne pourrait se permettre de les augmenter sans provoquer des troubles sociétaux. Ceux dont les programmes électoraux comportent des hausses de charges publiques ne se privent pas de les préconiser mais n’ont aucune chance de se voir investis et ils le savent. Dans le contexte de mondialisation que l’on vient de vivre, les Etats se sont laissés déposséder de recettes fiscales qui leur étaient dues. Ils s’efforcent maintenant de redresser la barre et y parviennent en partie comme le montre l’accord international intervenu dernièrement concernant la taxation des multinationales. Les démagogues professionnels défendent le point de vue populaire que la taxation des grands monopoles privés mondiaux, l’euthanasie des paradis fiscaux, la répression des fraudes fiscales et sociales pourraient apporter suffisamment de ressources manquantes actuellement aux budgets publics. Les gisements évoqués méritent, bien sûr, d’être exploités avec la plus grande vigueur. Des résultats positifs ont été et seront encore obtenus mais sensiblement en retrait des possibilités mirifiques avancées sans réalisme ni précaution.

Dans le cas français qui nous occupe, il va falloir traiter deux problèmes prioritaires qui concernent l’éducation et la santé. En matière d’éducation nous avons créé un système dual : très performant pour faire émerger une super-élite très restreinte, grâce aux grandes écoles prestigieuses et de trop bas de gamme au profit des élèves et étudiants du commun. Ce système ne marche plus. Des corrections commencent à être apportées, surtout en amont des dispositifs de production des élites. Leur amplification, indispensable, ne pourra se concrétiser sans que la plupart des enseignants récupèrent un statut social amélioré, ce qui suppose, notamment, de revaloriser les traitements d’une grande partie d’entre eux. Or le premier poste, parmi les dépenses publiques actuelles, se rapporte à l’éducation. Les gouvernants ne pourront éviter de l’accroitre. Ils n’ont pas encore trouvé les moyens d’y parvenir.

En matière de santé, à tort ou à raison, l’idéal de vie des populations est survivre en bonne santé le plus longtemps possible. L’espérance de vie n’ayant cessé d’augmenter, les populations vieilles ont acquis beaucoup plus de pouvoirs au détriment de la jeunesse. Ce sont les retraités qui structurent les mentalités et consomment le plus de prestations médicales, chirurgicales, de produits pharmaceutiques. La France figure parmi les pays où les vieux sont les mieux traités en termes de revenus. Pour les autres soins, le bilan comparatif paraît moins favorable tout en restant assez flatteur. Réduire le niveau de vie des anciens pour élever celui des jeunes n’est plausible que dans d’étroites limites et se heurterait à de très fortes résistances de la part des intéressés. Les pénuries de médecins généralistes, de personnels hospitaliers et paramédicaux se sont accentuées au cours des dernières années. Les numérus clausus pratiqués à l’égard des producteurs de santé, afin que la réduction de l’offre décourage la demande, ont été justement remis en cause. Il s’ensuivra des effets bénéfiques mais dans un temps assez long en raison des délais de formation universitaires. La socialisation partielle de la santé n’est guère susceptible d’être massivement contestée, ce qui implique de ne laisser à la charge des patients qu’une partie très mineure des coûts sanitaires. Les budgets publics et parapublics consacrés à la santé seront moins financés par des cotisations assurancielles et plus par des impôts. Les augmenter sans accroissement de la pression fiscale, déjà très forte, constitue le défi prioritaire auquel les gouvernants vont devoir se confronter.

Il n’est guère possible de solutionner les deux grands problèmes que l’on vient de signaler en misant uniquement sur la croissance économique. Son potentiel prévisible peut apporter une réelle contribution, mais pas la totalité de la réponse aux besoins. Il n’est pas non plus envisageable de supprimer des postes dans des services administratifs estimés en sureffectifs pour les affecter aux fonctions en ayant le plus besoin. L’exercice peut être utilement pratiqué, mais avec des résultats probables très en-deçà des enjeux. Enfin la ligne de conduite sempiternelle proposant d’accroître la pression fiscale sur les plus riches se heurte au risque de les voir transporter ailleurs leurs fortunes.

En raison des contraintes financières que l’on ainsi annoncées, le processus d’ensemble d’accroissement des effectifs observé au cours des décennies précédentes sera nécessairement freiné de manière très sensible. Les efforts de recrutement se focaliseront au profit des administrations les plus démunies comme la justice. La délégation de missions de service public à des organisations non administratives, subventionnées par tous les échelons institutionnels, va se poursuivre. Aux grandes réformes structurelles qui ont faiblement abouti, seront préférés de multiples initiatives visant à rationaliser les dispositifs en place, à en accroître la capacité de réponses aux demandes des électeurs. Les tendances à l’insatisfaction des populations nationales persisteront.

La France a éprouvé de grandes difficultés dans la passé encore récent, à s’ouvrir à la mondialisation. Ses réticences et ses résistances n’étaient pas seulement motivées par une hostilité idéologique au libre-échange universel. Elles se justifiaient, principalement selon nous, par une réglementation des échanges marchands internationaux qui désarmaient et euthanasient nos forces productives, mettaient en danger notre système social. Les faits ont donné largement raison aux opposants raisonnés à la mondialisation. Mais l’ouverture au monde a bien eu lieu, ébranlant puissamment notre édifice sociétal. Désormais l’alignement des performances nationales sur celles des principaux concurrents, majoritairement voisins, sert de plus en plus de boussole aux dirigeants politiques et économiques. Il oblige, en France, à réduire l’influence de ses appareils administratifs au profit de ses activités marchandes. Evolution qui chemine lentement mais sûrement. Malgré les charges dont il était accablé à l’excès l’appareil productif privé est néanmoins parvenu à se renforcer. Les politiques nationaux continueront certainement à œuvrer dans ce sens.

Les électeurs majoritaires persisteront à réclamer un Etat fort et protecteur, ce qui exclut, comme on l’a dit, des grands bouleversements structurels. Cependant les perspectives doivent tenir compte de la recomposition de l’appareil productif qui s’opère à vive allure grâce à de jeunes générations d’entrepreneurs. Leur émergence va rendre intolérable les inefficacités administratives, les productions excessives de normes qu’ils rencontreront sur leur chemin.

Nous avons beaucoup insisté dans les analyses précédentes, sur un déplacement très significatif des critiques envers la fonction publique. Naguère on dénonçait le « suradministration ». Désormais on incrimine les inefficacités administratives. Il ne s’agit plus maintenant, à titre principal, de procéder à des coupes d’effectifs mais d’augmenter leur valeur ajoutée. La formation professionnelle des agents va nécessairement s’intensifier. Les marges de progression, à cet égard, sont, manifestement considérables. Surtout dans les collectivités territoriales.

Nous concluront-en prévoyant une évolution continue allant dans le sens d’une modernisation des fonctions que nous avons analysées, exempte, toutefois, de grandes mutations structurelles. Evolution qui s’effectuera dans un contexte de déséquilibres persistants des finances publiques que l’on s’attachera à contenir sans réellement les endiguer. C’est la raison pour laquelle les gouvernants français ne cesseront pas de s’opposer à une harmonisation budgétaire trop contraignante au sein de l’Union européenne et, particulièrement de la zone euro. Leur capacité d’influence vis-à-vis des puissances dominantes du nord continental en souffrira encore durant des années sans que les discours européistes bien intentionnés des gouvernants ne puissent lui redonner vigueur.

Divers observateurs, appartenant à des courants de pensée différents, pensent que la probabilité de secousses violents comme les pandémies, les sinistres climatiques, les désastres environnementaux, contraindront les pouvoirs et les opinions à infléchir puissamment leurs lignes de conduites et leurs comportements. Leurs attentes seront probablement déçues. Malgré les maux elle souffre, la société française fait encore partie de celles où il fait bon vivre. Son conservatisme profond puise dans cette situation une force qui perdurera.

1. Par exemple les réductions d’emplois policiers et militaires décidées par N. SARKOZY lorsqu’il a été élu président de la république, ont été compensées par de nouvelles créations de postes sous E. MACRON. [↑](#footnote-ref-1)
2. Brute car comptabilisée en dehors des amortissements qui en réduisent la valeur annuelle. [↑](#footnote-ref-2)
3. Les revenus des titulaires d’emplois non marchands résultent de prélèvements divers sur les emplois marchands. [↑](#footnote-ref-3)
4. Source : INSEE. [↑](#footnote-ref-4)
5. La déconcentration consiste à transférer des postes du niveau national au niveau des collectivités territoriales. La décentralisation, quant à elle, procède à des transferts de compétences et de ressources budgétaires au profit de ces collectivités. [↑](#footnote-ref-5)
6. Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), à vocation unique, et autres à vocation mixte. [↑](#footnote-ref-6)
7. Paris, Lyon, Marseille. [↑](#footnote-ref-7)
8. Gestion des recrutements, des formations professionnelles, des mobilités, intéressant l’ensemble de la fonction publique territoriale. [↑](#footnote-ref-8)
9. Loi NOTRe du 7 août 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Données INSEE. [↑](#footnote-ref-10)
11. De l’ordre de 75%. [↑](#footnote-ref-11)
12. Environ 500 000 selon FIPECO. [↑](#footnote-ref-12)
13. Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), fonds de pension géré par la Caisse des Dépôts. [↑](#footnote-ref-13)