

# SICARD Claude (A51)

## La France a-t-elle, oui ou non, trop de fonctionnaires ?

Le débat sur le nombre, qui serait excessif, de fonctionnaires dans notre pays est à nouveau ouvert, et le gouvernement, dans le cadre des réformes qui sont entreprises pour moderniser le pays, met en place un système de départs volontaires afin d'alléger les effectifs de notre fonction publique. Emmanuel Macron avait annoncé pendant sa campagne électorale la suppression de 120.000 postes, François Fillon, de son côté, avait été plus ambitieux, fixant le sureffectif à 500.000 postes.

Effectivement, les effectifs de la fonction publique ont beaucoup cru depuis une quarantaine d'années : on est passé de 3,8 millions de personnes en 1980 à un peu plus de 5,5 millions, actuellement. Comment évaluer le nombre de « fonctionnaires » en excès, en France, par rapport aux autres pays ? Et qui, donc, d'Emmanuel Macron, ou de François Fillon, a vu le plus juste ? On se souvient que Nicolas Sarkozy avait parlé de 300.000 postes. Les économistes jugent toujours de l'importance des effectifs des services publics d'un pays en les rapportant à la population des actifs : ils nous disent qu'une personne sur cinq, en France, travaille dans le secteur public, contre une sur neuf en Allemagne. La moyenne des pays de l'OCDE est à une personne sur six.

Le problème du nombre des « fonctionnaires », en France, qui agite beaucoup l'opinion publique, est-il, en fait, bien posé ? On peut craindre qu'il ne le soit pas. Il faut faire une distinction claire entre deux problématiques différentes. Celle, tout d'abord, du nombre des emplois totaux dans la fonction publique, c'est-à-dire des personnes employées par l'Etat ou les collectivités locales : a-t-on réellement trop de personnes employées dans la fonction publique, premier problème ? Puis, autre problème : celui de la nature des statuts sous lesquels fonctionnent tous ces agents : beaucoup trop, vraisemblablement, bénéficient du statut de « fonctionnaire », un statut qui confère à ses bénéficiaires, dans un monde qui bouge, l'avantage extraordinaire d'avoir la garantie d'un « emploi à vie ». Ce sont, là, deux questions différentes.

### La fonction publique, en France

Le rapport de 2017 sur l'état de la fonction publique en France indique que les effectifs de la fonction publique s'élevaient, en 2015, à 5.450.000 personnes, fonction publique territoriale comprise. Avec les bénéficiaires d'un contrat aidé on en est à 5.640.000 personnes. Ce sont, les derniers chiffres publiés.

On commet, habituellement, une grave erreur de diagnostic en rapportant le chiffre des agents publics à ce que les statisticiens appellent la « population active ». Notre pays a, en effet, cette particularité d'avoir un taux de population active très inférieur aux autres pays : 43,1 % seulement d'actifs, en France, par rapport à la population totale, contre 51,7% pour l'Allemagne, 52,5 % pour les Pays Bas, ou encore 53,1 % pour la Suède. La moyenne des pays de l'UE se situe à 47,7 %. Le taux de la France est une anomalie rare : prendre la

population active comme référence n'est donc pas la bonne méthode. Ce qu'il convient de faire, c'est de s'en référer à la population totale des pays, puisque les agents des services publics travaillent pour l'ensemble des habitants, et pas seulement pour la population dite « active ». On découvre alors que la densité d'agents publics, comptée pour 1.000 habitants, varie considérablement d'un pays à l'autre. Les chiffres vont de 6 personnes pour 1.000 habitants en Bulgarie, 58 en Espagne, 95 en Israël, 117 en Suède, à 168 en Norvège ! Avec 84 agents dans les services publics pour 1.000 habitants, la France est au milieu du peloton : son chiffre est inférieur à celui de l'Etat d'Israël, un pays réputé pour son sens de l'efficacité.

Ces écarts tiennent essentiellement, ce que l'on ne dit jamais, au niveau de développement économique des pays : plus un pays est riche, plus il a la possibilité de pouvoir dédier un nombre important d'agents à des tâches qu'il considère comme étant d'intérêt général. On s'aperçoit, en effet, qu'il existe une assez bonne corrélation entre le PIB per capita des différents pays et le nombre de personnes employées dans la fonction publique pour 1.000 habitants. Cette corrélation, en prenant le PIB/tête comme variable explicative, fait apparaître que la France se situe sensiblement au-dessus de la droite de régression. Selon cette corrélation, la France devrait en être à 79 emplois publics pour 1.000 habitants. Ce ratio conduit, pour une population s'élevant à 66,9 millions d'habitants fin 2016, à un effectif « normal », en matière d'emplois publics, de 5.292.000 personnes. L'excédent, ainsi évalué, serait donc de 348.000 personnes. En ne tenant pas compte des contrats aidés qui, normalement, devraient être supprimés, cet excédent ne serait plus que de 158.000 agents. Emmanuel Macron se trouve, avec son estimation de 120.000 agents, légèrement en dessous de ce qu'il conviendrait de faire, pour autant qu'il supprime rapidement ces contrats aidés qui relèvent de l'aide sociale. Le sort de ces contrats reste, on le sait, à trancher, les conclusions du rapport Borello remis à notre ministre du travail en janvier 2018 restant en discussion

Quant aux 500.000 postes à supprimer qui figuraient dans la campagne électorale de François Fillon, on voit que le candidat de la droite manifestait la volonté de faire bien mieux que la moyenne des pays, s'alignant sur l'exemple de l'Allemagne ou des Pays Bas, des pays particulièrement économes des deniers publics.

Notons que si l'on optait pour la méthode habituelle consistant à s'en référer aux effectifs de la population active des pays, il faudrait alors viser l'objectif de 4.766.000 personnes dans la fonction publique pour se situer dans la moyenne OCDE.

### **Le taux de fonctionnarisation excessif des personnels**

L'anomalie française se situe dans le taux extrêmement élevé de « fonctionnarisation » des agents, comme le montre le tableau suivant :

#### Taux de fonctionnarisation des agents

France.....	81%
Espagne.....	47%
Allemagne .....	30 %
Italie.....	15%

Danemark.....	13%
Suède.....	10 %

Le taux français frise l'absurde. La tendance générale, dans les différents pays, est à réduire considérablement maintenant le nombre des bénéficiaires du statut de fonctionnaire, limitant l'attribution de ce statut qui garantit un emploi à vie uniquement aux personnels des services régaliens de l'Etat. En Grande Bretagne, seuls quelques centaines de hauts fonctionnaires bénéficient d'un emploi à vie. En Suède, la plus grande partie des agents de la fonction publique sont régis par des contrats semblables à ceux du secteur privé. En Italie, une loi de 1993 a entamé la « privatisation » et le « contractualisation » des emplois publics, et l'équivalent de notre statut de la fonction publique n'existe plus. Quant à la Suisse, par un referendum, en 2002, elle a tout simplement aboli le statut de fonctionnaire.

Dans un article des Echos, de février 2016, Julien Barlan et Christian Saint Etienne ont proposé d'introduire, pour le recrutement des nouveaux personnels des administrations publiques, hors les fonctions régaliennes, un contrat de travail spécifique, le CDIP, qui serait intermédiaire entre le statut actuel et le CDI classique. La réforme principale à laquelle il faut procéder consiste donc à réduire considérablement le nombre des agents dotés d'un statut leur garantissant un emploi à vie. Cela donnera aux responsables des services publics de la souplesse dans la gestion de leurs effectifs, et sera de nature à accroître très sensiblement la productivité de ces personnels.

Claude Sicard  
Economiste, consultant international