



PREMIER MINISTRE



Paris, le 8 février 2011

**Présentation des travaux sur l'emploi public
au Centre d'analyse stratégique**

Mardi 8 février 2011

**Intervention de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique**

Seul le prononcé fait foi

Je suis très heureux de cette occasion de présenter, avec Jean-François Verdier, Directeur général de l'Administration et de la Fonction publique, le tableau de bord de l'emploi public. L'enjeu de la coopération entre nos administrations est particulièrement important dans le contexte de la réflexion sur la réforme de l'État. Les contributions de nos deux organismes sont complémentaires :

- Fournir une information fine et détaillée sur la situation de l'emploi public en France afin de répondre aux interrogations du citoyen sur l'efficacité de l'action des agents publics ; développer des démarches prévisionnelles et prospectives pour éclairer les transformations de l'administration du côté de la DGAFP ;

- Enrichir l'approche de la DGAFP sur l'administration française d'exercices de comparaisons internationales et de repérage des tendances de long terme. Le CAS se préoccupe aussi dans le sillage de l'exercice plus vaste de prospective des métiers et qualifications des questions d'efficacité et de spécialisation de l'État : quelle réallocation de l'offre publique dans un environnement où la demande sociale évolue ?

Les travaux proposés par le Centre d'analyse stratégique (CAS) montrent que la réforme de l'État est bel et bien engagée en France. Ses effets sont maintenant tangibles au niveau des administrations centrales mais aussi au niveau des administrations publiques au sens large. Ces travaux montrent aussi qu'un profond mouvement de recomposition de l'emploi public et de redéfinition des modes de gestion est en train d'être opéré.

Le tableau de bord réalisé par le CAS constitue un outil de comparaison internationale et de suivi régulier de la progression des réformes de la fonction publique en France et à l'étranger. Compte tenu de l'hétérogénéité des circuits de financement des services publics des différents pays, le CAS a retenu une approche économique de l'emploi public. Il s'agit de l'emploi financé par l'impôt, quelque soit la nature juridique du contrat, sur l'ensemble des administrations publiques (centrales, locales ou sociales). Cette approche permet également de se placer dans une optique de gestion des finances publiques, sur le périmètre auquel s'applique le Pacte de Stabilité et de Croissance.

Ce tableau de bord, dont les données font l'objet d'une mise à jour périodique sur une base annuelle, fournit dans un premier temps un tableau synthétique du niveau et de la ventilation des moyens humains de l'administration par fonctions et niveaux d'administrations.

Selon cette analyse, le niveau d'emploi dans les administrations **publiques apparaît dans une moyenne haute**. Il est relativement élevé, mais assez proche des niveaux du Royaume-Uni et du Canada, et sensiblement en deçà de ceux d'Europe du Nord. C'est le niveau globalement assez important d'emploi dans les services généraux (administrations hors santé et éducation) qui contribue très largement à cette position plutôt haute.

Cette position moyenne-haute de la France s'accompagne d'un faible recours à la sous-traitance comparativement à des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada ou les États-Unis. Dès lors, la prise en considération des dépenses de sous-traitance (consommations intermédiaires) en plus des dépenses directes de rémunération, c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement hors intérêts, relativise la position française. Rapportée au PIB, les dépenses de fonctionnement de l'administration en France représentent en 2008, 17,6 % contre 19,1 % aux États-Unis, 20,5 au Canada et 23,3 % au Royaume-Uni.

Cette faible propension à sous-traiter de l'administration française s'accroît légèrement depuis 10 ans. La France figure dans le groupe des pays européens qui ont arbitrés en faveur de l'emploi direct au détriment de la sous-traitance, à la différence du Royaume-Uni, du Canada ou des pays du Nord de l'Europe qui combinent les deux dimensions.

Mais au-delà de la sous-traitance *stricto-sensu*, **l'État tend à « solvabiliser » un grand nombre d'emplois privés en France...** ce qui accroît les coûts des administrations. Les « transferts sociaux en nature » pour le compte de producteurs marchands se sont ainsi nettement accrus en France (tels que les remboursements accordés aux particuliers pour des biens ou services fournis par des structures privées, par exemple les remboursements des médecins libéraux, qui peuvent être assimilés d'un point de vue économique à des « quasi-concessions » de services publics confiées à des agents privés).

Au final, si l'on prend en compte l'ensemble des services d'utilité générale que l'État prend *in fine* à sa charge pour le compte des administrés, la France apparaît « plus socialisée qu'administrée ». Elle se classe au rang des pays à niveau élevé de dépenses car l'État prend en charge beaucoup de prestations pour le compte de ses administrés. Même sur ce critère élargi elle demeure néanmoins très proche de la situation du Royaume-Uni.

Le tableau de bord débouche sur une cartographie des niveaux d'administration par grandes fonctions avec un intérêt tout particulier porté à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Cette décomposition montre que la **moyenne recouvre des situations très diversifiées selon les métiers ou les spécialités.** Elle met aussi en lumière les **options de spécialisation très différentes entre les administrations des pays développés.**

Dans le domaine de l'éducation, en France comme dans la plupart des pays de l'OCDE, près de 95 % du personnel dans l'éducation est financé sur fonds publics. Au contraire, dans les pays anglo-saxons (seulement 70 %) ou encore en Allemagne (85 %), le financement privé joue un rôle plus important. Le taux d'encadrement se situe autour de 6 enseignants pour 100 élèves/étudiants légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Mais les enseignants ne représentent qu'une part du personnel plutôt faible en comparaison à d'autres pays. De surcroît l'hétérogénéité est marquée par niveau scolaire, avec un taux d'encadrement plus élevé dans le secondaire, plus faible dans le primaire et le supérieur.

Dans le domaine de la santé, la France se situe dans la moyenne avec 15 emplois publics de santé pour 1 000 habitants. La comparaison est cependant délicate car dans de nombreux pays de l'OCDE (dont la France), le personnel de santé n'est pas forcément salarié du secteur public mais pourtant financé sur fonds publics soit par le biais de contrats passés par l'administration avec des fournisseurs de soins privés soit par le biais de remboursements publics comme en France et privés comme aux États-Unis (modèle de « remboursement »). En prenant en compte ces emplois publics « indirects », la France finance alors 40 emplois publics (directs et indirects) de santé pour 1 000 habitants, toujours en position médiane.

Dans le domaine de la protection sociale enfin, le taux d'administration se situe à un niveau très proche de celui de l'Allemagne et du Portugal avec 8 emplois publics pour 1 000 habitants. Seuls le Danemark et la Suède se démarquent avec un nombre d'emplois publics dans la protection sociale très supérieur à la moyenne. L'essentiel des moyens humains de protection sociale est concentré sur trois principaux risques : maladie/invalidité, famille/enfants, vieillesse, qui mobilisent partout plus de 70 % des emplois publics de protection sociale.

Cette analyse fonctionnelle plus fine de l'emploi public montre donc que le niveau globalement élevé d'administration en France **peut coexister avec des « poches » de moindre administration sectorielle ou spatiale**. C'est finalement moins le nombre d'emplois de professeurs ou de médecins qui est élevé que l'emploi total (englobant toutes les compétences périphériques) sur ces grandes fonctions que constituent l'éducation ou la santé.

La note d'analyse constitue un support privilégié pour les travaux d'approfondissement de certains points du tableau de bord. Celle qui vous est proposée aujourd'hui, repère les inflexions voire les ruptures de tendance que l'on peut observer sur l'emploi public entre 1980 et 2011.

Depuis 2006 on observe une nette baisse de l'emploi dans les ministères. Sur la période 2006-2011, on peut estimer à 16,5 % la baisse des effectifs. Si cette baisse s'explique par d'importants transferts d'effectifs sur les opérateurs et les collectivités (11 points de cette baisse correspondent à du redéploiement), plus de 5 points correspondent à une diminution réelle de l'emploi des ministères.

Cependant cette tendance à déverser les emplois d'un niveau à un autre de l'administration est loin de constituer une exception. Les résultats des réformes de l'État sont toujours plus spectaculaires sur le périmètre étroit de l'État que sur le périmètre large des administrations publiques (voir par exemple le Canada).

En France, sur le périmètre large des administrations publiques (centrales, locales et sociales), on assiste à une stabilisation progressive de l'emploi depuis 2004. En 2008 on note même une légère baisse des effectifs. C'est donc une véritable rupture par rapport à la tendance fortement haussière observée au cours des deux décennies précédentes.

La note d'analyse souligne également que la politique de modérations des recrutements s'est accompagnée d'une **profonde recomposition de l'emploi entre ministères et par catégories statutaires.**

- **Les taux de remplacement des départs à la retraite sont en effet très différenciés d'un ministère à l'autre,** conformément à l'esprit de la RGPP qui revendique un ajustement adapté à l'analyse des moyens. Des ministères comme l'Éducation, l'Enseignement supérieur et la Recherche, la Sécurité et la Justice ont ainsi été privilégiés ; a contrario, la défense ou l'équipement, par exemple, ont connu des réductions d'emplois plus importantes.
- **L'impact des arbitrages entre catégories statutaires est également très visible.** La décroissance des recrutements est ainsi particulièrement forte pour les catégories C.

Face à la coexistence de pénuries et de sureffectifs, l'activation d'outils favorisant la mobilité externe entre ministères et niveaux d'administration est primordiale. **Cette mobilité reste en effet un évènement très rare dans la fonction publique française** (seuls 3 agents titulaires civils de l'Etat pour 1000 présents en 2007 et 2008 ont changé de ministère en 2008).

En conclusion, les analyses montrent que la réforme de l'État est bien en marche, avec une inflexion significative par rapport aux tendances du passé. Mais pour que la réforme réussisse, il faut évidemment que, comme cela a été le cas jusqu'ici, elle ne prenne pas la forme de mesures générales mais bien d'une adaptation et d'une modernisation continue de la fonction publique. Cela recouvre des enjeux de mobilité, de formation, de qualification qui sont au cœur des missions de la DGAFP... et cela me conduit tout naturellement à passer à la parole à Jean-François Verdier, en le remerciant encore une fois pour sa présence aujourd'hui.