

Rapport public thématique

**Les effectifs de l'Etat  
1980-2008**

**Un état des lieux**

	Pages
<i>Délibéré.....</i>	<i>VII</i>
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I – La croissance ininterrompue des effectifs publics .....</b>	<b>9</b>
I – Une augmentation d’un tiers depuis 1980.....	<b>10</b>
<i>A – Les données.....</i>	<i>10</i>
<i>B – Le poids relatif croissant de l’emploi public.....</i>	<i>12</i>
<i>C – une forte augmentation des effectifs publics en début et en fin de période.....</i>	<i>13</i>
II – Une évolution due en grande partie à la croissance des effectifs territoriaux.....	<b>14</b>
III – La part des emplois des opérateurs dans la hausse des effectifs publics.....	<b>16</b>
<i>A – La forte augmentation du nombre des emplois des opérateurs.....</i>	<i>17</i>
<i>B – Une forte contribution à la hausse de l’emploi public....</i>	<i>18</i>
IV – La poursuite de la hausse des effectifs de l’Etat jusqu’à une date récente.....	<b>23</b>
<i>A - Une croissance modérée mais continue.....</i>	<i>23</i>
<i>B - Une récente inversion de tendance.....</i>	<i>24</i>
<i>C - Une évolution différenciée selon les ministères.....</i>	<i>25</i>
<i>D - La modification de la structure des emplois.....</i>	<i>27</i>
<b>Chapitre II – De profondes transformations de la gestion publique au cours des trente dernières années .....</b>	<b>29</b>
I - Une évolution significative des missions de l’Etat.....	<b>29</b>
<i>A - L’adaptation du contenu et de la nature des missions de l’Etat.....</i>	<i>29</i>
<i>B - De nouvelles conditions d’exercice des missions.....</i>	<i>31</i>

	Pages
II – L’adaptation et l’organisation territoriale et fonctionnelle de l’Etat.....	<b>34</b>
<i>A – Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : la décentralisation.....</i>	<i>34</i>
<i>B - L’évolution de la structuration territoriale des services de l’Etat : la déconcentration.....</i>	<i>38</i>
<i>C - Le transfert de missions à des acteurs autres que les administrations.....</i>	<i>40</i>
<b>Chapitre III – L’ajustement partiel des effectifs à l’évolution des missions et de l’organisation.....</b>	<b>47</b>
I – L’effet globalement limité de la décentralisation sur les effectifs de l’Etat.....	<b>48</b>
<i>A - L’absence d’ajustement des effectifs durant la phase I.....</i>	<i>48</i>
<i>B - Un allègement substantiel des effectifs dans certains secteurs durant la phase II.....</i>	<i>52</i>
II – La faible incidence des mesures de déconcentration en termes d’emplois .....	<b>56</b>
<i>A - Des services déconcentrés faiblement renforcés.....</i>	<i>56</i>
<i>B - Des effectifs d’administration centrale qui n’ont guère été adaptés en proportion des attributions déconcentrées.....</i>	<i>58</i>
III – L’impact sensible des externalisations sur le niveau des effectifs .....	<b>61</b>
<i>A - La part prépondérante des emplois des opérateurs dans certains ministères.....</i>	<i>61</i>
<i>B - La difficulté des administrations centrales à adapter leurs capacités de pilotage des politiques publiques.....</i>	<i>66</i>

	Pages
<b>Chapitre IV – Des obstacles persistants à l’adaptation de la gestion des effectifs .....</b>	<b>69</b>
I – La complexité des modalités de transfert .....	<b>69</b>
<i>A - La multiplication des situations et des modes de financement.....</i>	<i>69</i>
<i>B - Une logique par blocs de compétences inopérante et coûteuse.....</i>	<i>73</i>
II – L’insuffisante capacité à tirer les conséquences des réformes.....	<b>80</b>
<i>A - L’absence d’ajustement des effectifs et d’outils de suivi.....</i>	<i>80</i>
<i>B - La justification tirée de l’émergence de nouvelles missions.....</i>	<i>84</i>
III – La persistance des rigidités structurelles .....	<b>86</b>
<i>A - L’étroitesse des marges d’évolution dans plusieurs secteurs.....</i>	<i>86</i>
<i>B - Le caractère redondant de la structuration administrative.....</i>	<i>87</i>
<i>C - Le cadre de gestion de la fonction publique.....</i>	<i>90</i>
IV – Les insuffisances de la gestion des effectifs et des emplois.....	<b>91</b>
<i>A - Une évolution des effectifs largement déconnectée de l’analyse des besoins.....</i>	<i>92</i>
<i>B - Vers une véritable politique des effectifs dans la fonction publique de l’Etat.....</i>	<i>97</i>
<b>Conclusion .....</b>	<b>103</b>
<b>Réponse du Premier Ministre.....</b>	<b>105</b>

**Ce rapport a été élaboré par une formation interchambres à  
partir d'enquêtes effectuées par les sept chambres  
de la Cour des comptes**

**A présidé la formation interchambres :**

M. Alain Pichon, président de la quatrième chambre.

**Ont été membres de la formation interchambres :**

M. Jean-Pierre Bayle, conseiller maître (*actuellement Président de la cinquième chambre de la Cour des comptes*)

M. Michel Braunstein, conseiller maître (sixième chambre)

M. Gilles Cazanave, conseiller maître (quatrième chambre)

M. Georges Capdeboscq, conseiller maître (cinquième chambre)

M. Didier Cultiaux, conseiller maître en service extraordinaire (sixième chambre)

M. François Delafosse, président de chambre maintenu (deuxième chambre)

M. Pascal Duchadeuil, conseiller maître (troisième chambre)

M. Gérard Ganser, conseiller maître (quatrième chambre)

M. Yves Gleizes, conseiller maître en service extraordinaire (septième chambre)

M. Gilles-Pierre Lévy, conseiller maître (septième chambre),  
rapporteur général de la formation interchambres

M. Alain Hespel, conseiller maître (*actuellement Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes*)

Mme Sophie Moati, conseillère maître (première chambre)

Mme Hélène Morell, conseillère maître (première chambre)

M. Jean-Jacques Pascal, conseiller maître en service extraordinaire (troisième chambre)

M. Pierre Paugam, conseiller maître (septième chambre)

M. Paul-Henri Ravier, conseiller maître (cinquième chambre)

M. Christian Sabbe, conseiller maître (troisième chambre)

Mme Jeanne Seyvet, conseillère maître (troisième chambre)

M. Patrick Viveret, conseiller maître (sixième chambre)

M. Jean-Luc Vivet, conseiller maître (deuxième chambre).

**A effectué la synthèse des enquêtes et la rédaction du rapport :**

M. Emmanuel Belluteau, conseiller référendaire (première chambre).

**Ont participé aux enquêtes sectorielles :**

Mme Claude Trupin, conseillère maître (deuxième chambre)

M. Philippe Hayez, conseiller maître (quatrième chambre)

M. Michel Valdiguié, conseiller maître (deuxième chambre)

M. Yves Gleizes, conseiller maître en service extraordinaire (septième chambre)

Mme Pascale des Mazery, conseillère référendaire (sixième chambre)

Mme Fleur Pellerin, conseillère référendaire (troisième chambre)

M. Frédéric de Géry, conseiller référendaire (première chambre)

M. Joël Montarnal, conseiller référendaire (troisième chambre)

M. Jean-Baptiste Gourdin, auditeur (quatrième chambre)

Mme Lydie Billet, rapporteure (troisième chambre)

Mme Marie-Christine Dumesnil, rapporteure (sixième chambre)

Mme Renée Chapuis-Nenny, rapporteure (sixième chambre)

M. Claude Auriol, rapporteur (quatrième chambre)

M. Alain Mangeol, rapporteur (septième chambre)

Mme Jacqueline Barro, assistante (troisième chambre)

Mme Marie-Claude Hureau, assistante (septième chambre)

M. Claude Lecoq, assistant (deuxième chambre)

**DÉLIBÉRÉ**

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable au Premier Ministre, afin de recueillir ses éventuelles observations destinées à être insérées en annexe de ce présent rapport.

Etaient présents : M. Séguin, Premier président, M. Picq, Mme Ruellan, MM. Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Fragonard, Hernandez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Troesch, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Gasse, Moreau, Ritz, Freches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Moulin, Lesouhaitier, Lefas, Lafaure, Mme Morell, MM. Braunstein, Brochier, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Levy, Deconfin, Mme Seyvet, MM. Vivet, Davy de Virville, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Lair, Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Ravier, Rabaté, Doyelle, Ménard, Piolé, Uguen, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Dahan, Baccou, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Bouygart, M. Chouvet, Mme Démier, conseillers maîtres, MM. Bille, Zeller, d'Aboville, André, Cadet, Pélissier, Cazenave, Hagelsteen, Dubois, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Feller, avocat général et de M. Colin, chargé de mission.

Etait présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : M. Belluteau, conseiller référendaire.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 décembre 2009.

# Introduction

Avec un effectif total de 2,5 millions d'agents en 2008, soit la moitié environ du total des emplois publics (5,2 millions en incluant la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, et même 7 millions avec les personnels des opérateurs publics ou privés qui remplissent une mission de service public en lieu et place de l'Etat ou des collectivités territoriales<sup>1</sup>), le nombre des agents de l'Etat et de ses opérateurs constitue un enjeu social et financier de premier ordre.

Les dépenses de personnel et de pensions de retraite de l'Etat ont plus que doublé entre 1980 et 2008 (+110 % en euros constants). Elles représentaient à cette date 47,5 % des dépenses nettes<sup>2</sup> du budget général et 15,5 % du produit intérieur brut (PIB).

De fait, tout recrutement opéré dans la fonction publique a une incidence budgétaire pour plusieurs décennies : aux dépenses directes et immédiates qu'il induit, il faut en effet ajouter les dépenses différées au titre des pensions de retraite.

Or le débat sur le nombre des agents de l'Etat resurgit à intervalles réguliers, et il est souvent exprimé sous une forme paradoxale.

D'un côté, sont mis en avant le grand nombre de fonctionnaires, la part croissante, voire excessive, des dépenses de personnel dans les budgets publics et la faible productivité supposée de personnels au statut réputé excessivement protecteur et mal répartis sur le territoire.

D'un autre côté, et simultanément, la demande citoyenne demeure forte en faveur de services publics facilement accessibles et disponibles dans l'ensemble des régions (administrations de proximité et offrant des horaires d'ouverture étendus, par exemple) et d'une amélioration continue du service rendu (nombre d'élèves par classe, délais de jugement, accroissement des effectifs de sécurité...).

---

1) Etablissements publics industriels et commerciaux, personnels de l'enseignement privé rémunérés par l'Etat, salariés des entreprises publiques...

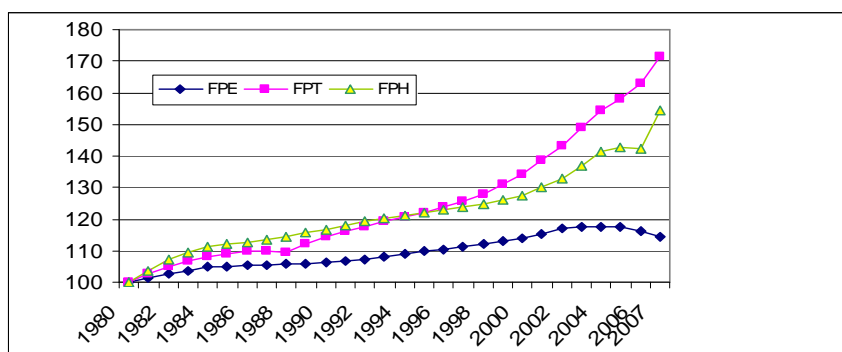
2) C'est-à-dire après déduction des remboursements et dégrèvements.



a) Une croissance continue de l'emploi public, notamment dans les collectivités territoriales

Les effectifs des trois fonctions publiques n'ont cessé d'augmenter depuis le début des années 1980<sup>3</sup>, et leur niveau est aujourd'hui supérieur de plus d'un tiers à ce qu'il était au début de la période examinée.

**Graphique 1 : Evolution de l'emploi public**



Source : DGAFP - (base 100 en 1980) - FPE : fonction publique de l'Etat ; FPT : fonction publique territoriale ; FPH : fonction publique hospitalière

De fait, le niveau des dépenses de personnel constitue un enjeu majeur pour l'équilibre des finances publiques.

**Tableau 1 : Dépenses publiques de personnel (yc pensions de retraite)**

En Md€ constants (année de référence : 2000)

	Etat et administrations centrales	Administrations publiques locales	Fonction publique hospitalière	Pensions de retraite	Total
1980	77,5	17,6	25,8	19,5	140,4
1986	86,0	25,5	29,6	23,4	164,5
1990	87,0	28,1	32,2	25,8	173,1
1996	100,1	34,3	38,1	31,5	204,0
2000	108,7	41,7	41,9	35,2	227,5
2006	126,4	56,0	52,3	42,9	277,6
2007	128,6	60,6	54,1	44,6	287,9

Source : direction du budget - Y compris pensions civiles et militaires de retraite

3) Les chiffres relatifs aux effectifs, disponibles au 31 décembre 2007, sont ceux publiés dans le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique (Faits et chiffres 2008-2009) établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

*b) Des changements significatifs de l'environnement public*

Deux séries de facteurs contribuent à l'augmentation ou à la diminution des effectifs et à leur répartition, entre lesquels il peut être difficile de faire la part des choses quand on veut expliquer les évolutions constatées. Il y a d'abord, comme dans toute structure qui emploie du personnel, les ajustements liés à la démographie, aux changements d'organisation ou à l'évolution des missions. Il en a, par exemple, été ainsi à la suite des mesures de réduction du temps de travail mises en œuvre au début des années 2000, lorsqu'elles ne se sont pas accompagnées de gains de productivité. Il y a aussi des facteurs plus spécialement propres aux collectivités publiques, comme les incidences de la construction européenne, le développement de l'administration électronique, l'émergence des préoccupations environnementales, qui ont modifié le champ d'intervention de l'Etat ou les modalités de ses interventions, sans omettre les effets des vagues successives de titularisations d'agents contractuels<sup>4</sup>.

Mais la sphère publique a surtout été influencée, depuis le début des années 1980, par un ensemble de mesures qui ont fait évoluer, parfois de manière très significative, le champ de compétences de l'Etat et, partant, le niveau de ses effectifs. Trois types d'évolutions ont marqué la période :

- les politiques de décentralisation, qui ont entraîné le transfert aux collectivités territoriales de compétences jusqu'alors imparties à l'Etat. Elles devaient logiquement se traduire par un allègement corrélatif des moyens, notamment en personnel, mobilisés par celui-ci ;

- les mesures de déconcentration, qui ont modifié les attributions respectives des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat au bénéfice de ces derniers. Même sans incidences significatives sur le niveau global des effectifs, elles pouvaient induire, sous réserve d'une adaptation des modalités d'exercice des fonctions, un ajustement du nombre des agents des unités dont les tâches se sont trouvées réduites ;

- enfin, le recours massif à des structures extérieures à l'administration pour exercer des missions de service public ou pour remplir des fonctions jusqu'alors assumées par les services traditionnels de l'Etat. Ce phénomène, qui est ancien, s'est fortement accentué dans les deux dernières décennies. Il n'a pas manqué d'avoir un fort impact sur les effectifs, dont l'ampleur exacte reste à mesurer.

---

4) Si elles n'ont pas eu d'effet direct sur les effectifs présents et rémunérés, ces titularisations ont induit une hausse du nombre des emplois budgétaires quand les intéressés étaient antérieurement payés sur crédits.

## Définitions

### 1) La notion de décentralisation

La *décentralisation* consiste à transférer aux collectivités territoriales (régions, départements, communes) des compétences jusque-là assumées par l'Etat. Elle se traduit, en principe, par un allègement net des tâches relevant des services de l'Etat et elle devrait logiquement induire, lorsqu'elle s'accompagne du transfert des personnels affectés à ces missions, une diminution à due concurrence de ses effectifs.

Deux grandes vagues de décentralisation sont intervenues au cours de la période, l'une au début des années 1980, la seconde au début des années 2000. Elles sont couramment qualifiées respectivement de « acte I » et « acte II » de la décentralisation.

### 2) La notion de déconcentration

La *déconcentration* est une mesure d'organisation interne à l'Etat. Elle consiste à modifier la répartition des attributions ou des tâches de gestion entre, d'une part, ses administrations centrales (les ministères, principalement, mais aussi certains services à compétence nationale) et, d'autre part, ses services déconcentrés (les préfetures, les directions régionales ou départementales, par exemple).

En termes d'emplois, dès lors qu'elles ne touchent pas par elles-mêmes au périmètre des compétences de l'Etat, les mesures de déconcentration peuvent s'effectuer à effectif constant, sauf si elles s'accompagnent par ailleurs de mesures de réorganisation ou d'une adaptation des modalités d'exercice des missions. En revanche, elles devraient se traduire par un allègement des effectifs centraux, dont le champ de compétences est réduit, et par un ajustement corrélatif de ceux des services déconcentrés, qui voient leurs attributions étendues.

### 3) La notion d'externalisation (les opérateurs de l'Etat et les autres externalisations)<sup>5</sup>

Le recours à des acteurs extérieurs pour mettre en œuvre des actions publiques peut prendre plusieurs formes :

- certaines structures sont investies de responsabilités importantes tout en demeurant sous l'autorité et le contrôle de l'administration ; c'est le cas des établissements publics ;

---

5) Les externalisations sont parfois regroupées sous le terme « décentralisation fonctionnelle ».

- d'autres exercent des fonctions, qui touchent souvent à la gestion des moyens ou au fonctionnement des services, dont l'Etat considère qu'elles peuvent être déléguées (notamment parce qu'elles n'induisent pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique).

Cela concerne des entités qui se caractérisent par leur grande diversité, et en particulier :

- les circonstances qui les ont conduites à prendre en charge des missions d'intérêt général. Certaines se sont substituées à des services administratifs, soit totalement (comme la Réunion des musées nationaux), soit partiellement (ainsi des sous-traitants de l'Etat pour le gardiennage et la sécurité des bâtiments publics). D'autres ont été créées à leurs côtés, parfois pour répondre à des missions nouvelles ;

- leur statut juridique et leur plus ou moins grande proximité avec l'Etat proprement dit : les autorités administratives indépendantes (par exemple, l'Autorité des marchés financiers), les établissements publics administratifs (tels les musées nationaux), les établissements publics industriels et commerciaux marchands (La Poste, jusqu'à son prochain changement de statut) ou non marchands (l'établissement français du sang, par exemple), les groupements d'intérêt public (comme les agences régionales de l'hospitalisation), les sociétés d'économie mixte (telles les sociétés concessionnaires d'autoroutes jusqu'à leur privatisation en 2005), les entreprises publiques (France télécom, notamment), des associations (telle *Egide*, opérateur de la France dans le domaine de la coopération internationale) et même des entreprises privées (par exemple, les sociétés agréées pour le contrôle des poids lourds)<sup>6</sup> ;

- leur régime financier : plusieurs de ces structures sont financées par des subventions qui leur sont versées sur le budget de l'Etat ; d'autres bénéficient de ressources propres, y compris pour certaines de taxes affectées ; d'autres encore fonctionnent au moyen de financements mixtes (subventions et recettes commerciales, par exemple). Selon les cas, les personnels soit demeurent rémunérés par l'Etat (totalement ou partiellement), soit sont intégralement payés par la structure externe.

Ces différents modes d'intervention ont en commun qu'un certain nombre de missions antérieurement exercées par les administrations de l'Etat ont été externalisées pour être désormais assumées, au moins en partie, par des entités qui leur sont extérieures.

---

6) Plusieurs régimes existent aussi parmi les sociétés privés concourant à des actions publiques : délégations ou missions de service public, contrats de prestation de services, marchés...

Dans leur majorité, ces entités entrent dans la catégorie des « opérateurs » utilisée pour désigner les principales structures créées par les collectivités publiques et contrôlées par elles. Mais, comme indiqué précédemment, d'autres acteurs concourent à des actions publiques en appui ou en substitution des administrations (associations, entreprises privées...).

***Pour la simplicité des développements qui suivent, le terme « opérateur » désigne, dans le présent rapport, toute structure - publique ou privée - qui contribue à la mise en œuvre d'une mission ou à une politique publique, quel que soit son statut.***

***Compte tenu de leur diversité et dans le même souci de simplicité, l'ensemble des situations précitées seront regroupées dans le présent rapport sous l'appellation « externalisations ».***

Les analyses ci-après visent à apprécier dans quelle mesure les évolutions intervenues dans la répartition des tâches entre l'Etat et d'autres acteurs publics ou, parfois, privés (décentralisation et externalisation) ou au sein des services de l'Etat (déconcentration) ont modifié le nombre affiché des agents de l'Etat.

Si elles relèvent de logiques distinctes et sont mises en œuvre selon des modalités différentes, les mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation ont en commun d'avoir apporté aux caractéristiques de l'emploi public, en presque trois décennies, des modifications parfois substantielles, que les citoyens peuvent ne pas percevoir et dont il reste à mesurer les incidences, tant globalement et par secteur que pour chacune des trois fonctions publiques.

La Cour a analysé la situation prévalant dans la fonction publique de l'Etat. Elle a cherché à apprécier la capacité de celui-ci à ajuster le nombre, la structure par niveau ou par qualification et la répartition géographique de ses agents à l'évolution de ses missions et de son organisation induite par les mesures mises en œuvre depuis 25 ans. Dans le présent rapport, elle rend compte de ses principales constatations et formule des orientations et des réflexions pour l'avenir.

L'analyse ci-après s'appuie sur un ensemble d'enquêtes, dont le présent rapport constitue la synthèse, conduites dans les ministères ou services civils suivants : les administrations sanitaires et sociales ; le ministère chargé de l'agriculture ; le ministère de la culture ; les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ; les directions à réseau du ministère chargé de l'économie et de l'industrie et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; le

ministère de l'éducation nationale (enseignement scolaire) ; les ministères sociaux (emploi et solidarité) ; le ministère chargé de l'équipement ; la police nationale ; les préfetures. Les travaux de la Cour ont été conduits auprès des administrations centrales et dans les services déconcentrés de l'Etat et contredits.

\*

Plusieurs enseignements importants ressortent de l'analyse, autour desquels sont organisés les développements du rapport :

- le volume de l'emploi public a continué de progresser à un rythme soutenu depuis le début des années 1980 ;
- de grandes évolutions (décentralisation, déconcentration, externalisations) ont profondément marqué l'organisation de l'administration française au long de la période ;
- or l'Etat n'a que très partiellement adapté le niveau et les caractéristiques de ses effectifs à l'évolution de ses missions et des conditions de leur exercice telle qu'elle résultait pourtant des mesures précitées ;
- une adaptation en profondeur de la gestion des effectifs de l'Etat est nécessaire, pour tendre à une meilleure corrélation avec la réalité de ses missions.

# Chapitre I

## La croissance ininterrompue des effectifs publics

L'analyse de l'évolution du nombre des agents des collectivités publiques se heurte à des contraintes méthodologiques fortes, notamment à d'importantes lacunes statistiques et à l'absence de séries longues, complètes, détaillée, homogènes et établies à périmètre constant. Jusqu'à une période récente, l'Etat lui-même peinait à appréhender les effectifs ministériels et, *a fortiori*, ceux de ses opérateurs.

De plus, les données disponibles relatives à la période couverte par l'analyse de la Cour comportent des références disparates selon les administrations ou selon la période considérée (emplois budgétaires, effectifs réels, payés, gérés, équivalents temps plein...). En particulier, le mode de décompte des agents a changé avec l'entrée en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : tandis que les effectifs étaient comptés jusque là en emplois budgétaires, sont désormais utilisées les notions d'équivalent temps plein (ETP) et d'équivalent temps plein travaillé (ETPT)<sup>7</sup>. Il en résulte des ruptures dans les séries chiffrées préjudiciables à une analyse comparative.

---

7) Les ETP sont utilisés pour décompter les effectifs présents à une date donnée corrigée de la quotité de travail (temps plein ou temps partiel) qui leur est applicable ; les ETPT mesurent la quantité de travail résultant de l'application des ETP à une période donnée, généralement l'année.

En dépit de ces difficultés techniques, les données disponibles permettent d'identifier les grandes évolutions à l'œuvre depuis 1980, et plusieurs phénomènes importants ont caractérisé la période :

- la forte progression globale des effectifs publics (+33 %) ;
- la place prépondérante des collectivités territoriales dans cette évolution ;
- le poids croissant des effectifs des opérateurs ;
- et, néanmoins, la croissance de la fonction publique de l'Etat jusqu'à une période récente.

## I - Une augmentation d'un tiers depuis 1980

### A - Les données

Les effectifs cumulés des trois fonctions publiques, y compris les agents des établissements publics administratifs (sauf indication contraire, tous les chiffres ci-après sont exprimés en effectifs physiques au 31 décembre), sont passés de 3,86 millions en 1980 à 5,27 millions en 2006, soit une augmentation de 36,3 % (et 40,3 % si on inclut les effectifs enseignants de l'enseignement privé sous contrat).

**Tableau 2 : Evolution de l'emploi public**

	FPE (a)	FPT	FPH (b)	Total	Population
1980	2 173 169	1 021 000	670 791	3 864 960	53 731 000
1986	2 287 458	1 121 383	756 201	4 165 042	55 411.000
1990	2 307 816	1 166 364	783 473	4 257 653	56 577 000
1996	2 401 791	1 262 361	825 710	4 489 862	57 936 000
2000	2 472 102	1 371 928	855 660	4 699 690	60 508 000
2006	2 546 091	1 662 360	1 018 351	5 226 801	63 186 000
2007	2 484 484	1 748 378	1 035 073	5 267 935	63 578 000
	+14,3 %	+71,2 %	+54,3 %	+36,3 %	+18,3 %

Sources : INSEE, DREES, DHOS - Traitement DGAFP

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés

(a) ces chiffres n'incluent ni les effectifs de La Poste et de France Télécom (450.000 agents en 1990, à la veille de leur transformation en établissements publics), ni celui des enseignants de l'enseignement privé sous contrat rémunérés sur crédits hors des plafonds d'emplois (99.650 en 1980 ; 154.000 en 2006)

(b) hors non titulaires sur crédits de remplacement



La croissance du nombre des agents publics s'est accélérée dans la période récente, puisque l'augmentation moyenne annuelle a été de 1,30 % entre 1980 et 1986, de 0,78 % entre 1986 et 1996 et de 1,45 % entre 1996 et 2006 (1,7 % entre 1996 et 2007 et 1,6 % entre 1997 et 2007).

Le tableau ci-après exprime les mêmes évolutions, reconstituées depuis 1986, en équivalents temps plein (les « ETP » corrigent les effectifs physiques pour prendre en compte notamment le temps partiel ; ils correspondent au personnel réellement disponible) :

**Tableau 3 : Evolution de l'emploi public (équivalents temps plein)**

	FPE (a)	FPT	FPH (a)	Total
1986	2.189.942	1.028.163	702.088	3.920.193
1990	2.199.803	1.067.616	727.941	3.995.360
1996	2.273.946	1.148.446	756.788	4.178.877
2000	2.336.652	1.235.612	793.561	4.365.825
2006	2 407 506	1 507 461	940 817	4 855 784
2007	2 350 922	1 590 723	955 899	4 897 544
	+7,4 %	+54,7 %	+36,2 %	+24,9 %

Sources : INSEE, DREES, DHOS, DGAFP - Rapport sur l'état de la fonction publique (2008)

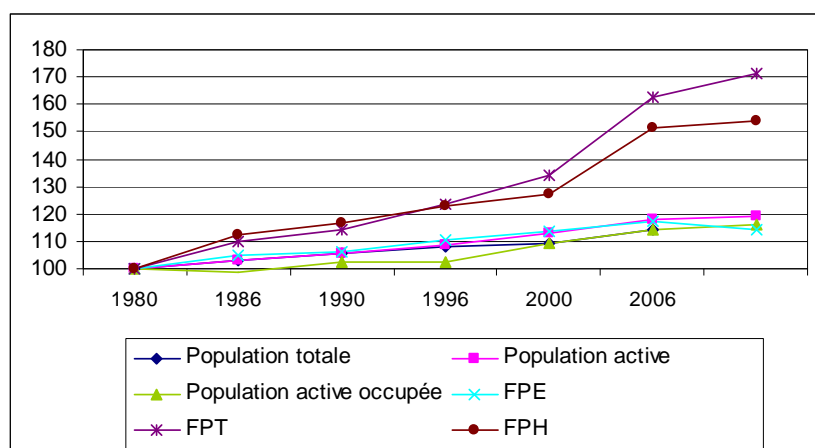
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés  
a) hors les non titulaires sur crédits de remplacement

Les effectifs de l'Etat (FPE) ont progressé sur la période à un rythme à peu près équivalent à celui de la population totale et de la population active. En revanche, le nombre des agents de la fonction publique hospitalière (FPH) et, surtout, de la fonction publique territoriale (FPT) ont augmenté beaucoup plus vite.

Le nombre des agents de la fonction publique hospitalière a crû d'un tiers depuis 1980, sans que cette évolution soit liée aux mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation analysées dans le présent rapport. Cette augmentation a été régulière durant la période, même si elle s'est accélérée après 2000 pour faire face à la nouvelle organisation du travail issue des mesures de réduction de la durée du temps de travail intervenue.

Pour une base 100 en 1980, la population totale est passée à 115,4 en 2007 et la population active à 119,4, alors que les fonctions publiques atteignaient les niveaux de 114,3 (FPE), 171,2 (FPT) et 154,3 (FPH).

**Tableau 4 : Evolution des effectifs publics, de la population totale et de la population active**



Source : Cour des comptes - Données INSEE

## B - Le poids relatif croissant de l'emploi public

Sur la période, la part des trois fonctions publiques dans le total des emplois est passée de 17,8 à 20,5 % (elle représente 21,3 % si on raisonne sur l'emploi public au sens large, c'est-à-dire y compris les organismes publics ou privés concourant à l'exécution du service public).

**Tableau 5 : Part de l'emploi public dans l'emploi total**

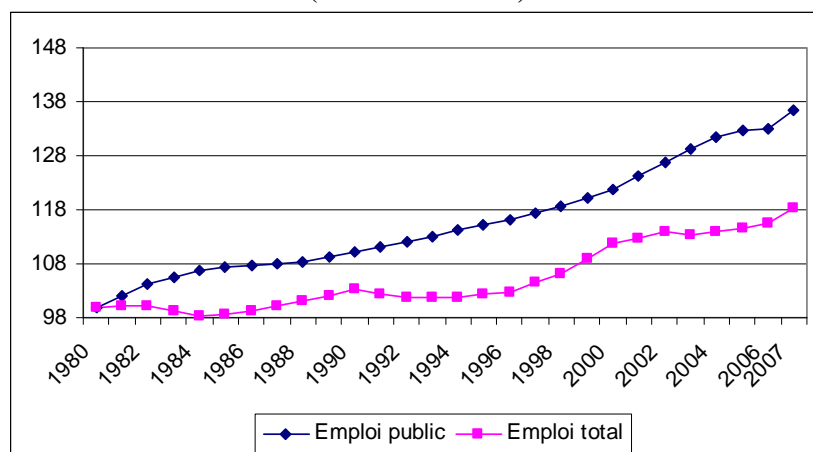
	Emploi total (milliers)	Part de la FPE (%)	Part de la FPT (%)	Part de la FPH (%)	Part de l'emploi public (en %)
1980	21 686	10,0	4,7	3,1	17,8
1986	21 499	10,6	5,2	3,5	19,4
1990	22 371	10,3	5,2	3,5	19,0
1996	22 301	10,8	5,7	3,7	20,1
2000	24 226	10,2	5,7	3,5	19,4
2006	25 172	10,1	6,6	4,0	20,8
2007	25 543	9,7	6,8	4,0	20,6

Sources : INSEE, DREES, DHOS - Traitement DGAFP

Champ : emploi en France métropolitaine, hors militaires du contingent

L'emploi public a donc progressé plus rapidement que l'emploi total. Celui-ci a connu une augmentation de 16,4 % depuis 1980, soit une hausse moitié moindre que celle des effectifs cumulés des trois fonctions publiques (+36,3 %). Le différentiel de croissance s'est réduit depuis 1996, date à partir de laquelle l'emploi total a connu une hausse de 13,7 %, tandis que les effectifs publics augmentaient de 17,3 %, dans une proportion néanmoins encore supérieure à celle de l'emploi total.

**Graphique 2 : Evolution de l'emploi total et de l'emploi public (base 100 en 1980)**



*Cour des comptes - Sources : DGAFP, INSEE, DREES, DHOS*

### C - Une forte augmentation des effectifs publics en début et en fin de période

Le tableau ci-après retrace les évolutions respectivement constatées dans chacune des fonctions publiques.

**Tableau 6 : Evolution des effectifs publics entre 1980 et 2007**

Effectifs physiques	Evolution totale	Evolution moyenne annuelle		
		1980-1986	1986-1996	1996-2007
<b>FPE</b>	+14,3 %	+0,9 %	+0,5 %	+0,3 %
<b>FPT</b>	+71,2 %	+1,6 %	+1,3 %	+3,9 %
<b>FPH</b>	+54,3 %	+2,0 %	+0,9 %	+2,6 %
<b>Emploi public</b>	+36,3 %	+1,3 %	+0,8 %	+1,7 %
<b>PM : emploi total</b>	+16,4 %	-0,1 %	+0,4 %	+1,5 %

*Cour des comptes - Sources : DGAFP, INSEE, DREES, DHOS*

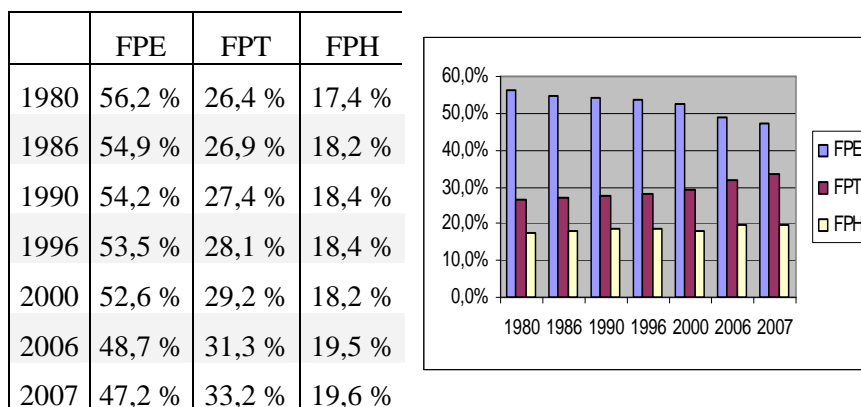
Hormis une période de faible progression entre 1986 et 1996, les créations d'emplois publics ont fortement crû depuis 1980.

## II - Une évolution due en grande partie à la croissance des effectifs territoriaux

Si le nombre des agents publics a crû dans les trois fonctions publiques, les évolutions sont très différenciées dans chacune d'elles et la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale (+641.500 emplois) est à l'origine, à elle seule, de la moitié du total des effectifs supplémentaires.

De fait, les collectivités territoriales ont, en vingt ans, augmenté leurs effectifs de plus de moitié et la part des personnels territoriaux dans l'ensemble des effectifs publics a fortement crû sur la période, ainsi que cela ressort des illustrations ci-après.

**Tableau 7 et graphique 3 : Répartition de l'emploi public**



*Cour des comptes - Source : DGAFP*

Alors que les effectifs de la fonction publique territoriale représentaient en début de période un peu plus du quart du total de l'emploi public, ils en occupent désormais le tiers ; ceux de l'Etat n'en représentent plus que la moitié, tandis que la part de la fonction publique hospitalière est à peu près stable.

Les données actuellement disponibles ne permettent pas d'identifier les causes de cette évolution, et en particulier de distinguer clairement les effets propres aux mesures de décentralisation et aux transferts de compétences auxquels elles ont donné lieu.

Toutefois, l'augmentation, globale et forte, des effectifs doit être appréciée selon les périodes et les catégories de collectivités territoriales.

**Tableau 8 : Evolution des effectifs territoriaux**

	Communes	Groupements locaux	Départements	Régions	Total
1980	681.938	170.501	166.175	2.386	1.021.000
1986	749.210	194.557	174.254	3.362	1.121.383
1990	803.857	203.140	154.235	5.132	1.166.364
1996	853.715	239.312	160.757	8.577	1.262.361
2000	905.978	280.817	174.513	10.620	1.371.928
2006	1 006 083	420 149	213 827	22 301	1 662 360
2007	1 022 417	433 266	245 838	46 857	1 748 378

Source : DGCL

A une croissance totale de 71,2 %, correspond une hausse de 49,9 % dans les communes, de 154,1 % dans les structures intercommunales, de 47,9 % dans des départements et de plus de 1.964 % dans les régions.

Ce quasi décuplement des effectifs dans les régions s'explique à l'évidence, au moins pour partie, par les différentes mesures de décentralisation intervenues à deux reprises depuis vingt-cinq ans. La croissance des effectifs a été mieux maîtrisée dans les départements, où elle est surtout sensible depuis l'acte II de la décentralisation.

Elle est en revanche très forte pour les groupements intercommunaux, notamment en raison du succès « quantitatif » de la loi du 12 juillet 1999<sup>8</sup> qui a provoqué, de la part notamment des établissements publics à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), des recrutements nets nombreux en dehors des communes membres.

Enfin, les communes elles-mêmes, qui n'ont pas fait l'objet de transferts spécifiques de compétences lors des actes I et II de la décentralisation, ont augmenté sensiblement leurs effectifs de façon continue au cours de la période, en marquant même un accroissement du volume des emplois au cours des dix dernières années, alors même que les structures intercommunales se mettaient en place et développaient leurs propres ressources humaines.

8) Rapports publics de la Cour 2005 et 2009.

Au total, il est paradoxal de constater que les plus fortes augmentations d'effectifs se sont produites dans les catégories de collectivités - communes et leurs groupements - qui n'ont guère été concernées par des transferts significatifs de compétences.

### **III - La part des emplois des opérateurs dans la hausse des effectifs publics**

Même si les administrations « traditionnelles » ont continué de recruter tout au long de la période, la croissance du nombre des agents publics s'explique aussi par celle des effectifs des structures externes chargées de missions de service public ou d'attributions antérieurement exercées par les services administratifs.

Il n'existe pas d'état récapitulatif des emplois correspondants. Toutefois, on peut apprécier les grandes caractéristiques de cette évolution à partir des données établies par l'administration. La Cour a ainsi examiné les éléments publiés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans son rapport annuel sur l'état de la fonction publique, relatifs aux effectifs des établissements publics administratifs (EPA) de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle a, en outre, complété ces analyses au moyen des données inscrites, pour la première fois cette année, en application de l'article 54 de la LOLF, dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances pour 2009, relatifs aux plafonds d'emplois des opérateurs de l'Etat<sup>9</sup>.

Sur la base de ces éléments, qui ne sont pas exhaustifs mais qui donnent une image significative des grandes évolutions enregistrées au cours des dernières années, il est possible de faire plusieurs constatations globales. Elles seront complétées, chaque fois que les éléments disponibles le permettent, par des analyses propres aux secteurs que la Cour a plus particulièrement examinés.

---

9) Par définition, il n'existe pas de séries longues sur les plafonds d'emplois des opérateurs.

## A - La forte augmentation du nombre des emplois des opérateurs

Si on ne considère que les agents des établissements publics administratifs nationaux, à l'exclusion de ceux des opérateurs ayant un autre statut (établissements publics industriels et commerciaux, groupements d'intérêts publics, associations...), pour lesquels aucune donnée précise et exhaustive n'existe à ce stade, et ceux des établissements publics locaux, les effectifs des opérateurs ont progressé de près de 440.000 agents depuis 1980, et de 314.000 au cours des dix dernières années.

**Tableau 9 : Effectif des établissements publics administratifs de l'Etat et des collectivités territoriales**

	<b>EPA nationaux (a)</b>	<b>EPA locaux</b>
1980	111 452	177 334
1986	138 672	194 557
1990	140 901	203 140
1996	171 619	239 312
2000	195 584	280 817
2006	274 926	420 149
2007	291 704	433 266

*Cour des comptes - Source : DGAFP*

(a) EPA nationaux à recrutement de droit public

En application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, les effectifs des opérateurs de l'Etat donnent lieu à une information en annexe à la loi de finances. Sur la base des éléments - partiels - disponibles au 31 décembre 2008, le nombre des emplois des opérateurs de l'Etat<sup>10</sup> (« organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ») s'établit, en prévisions pour 2009, à plus de 415.000<sup>11</sup> et il a fortement progressé entre 2006 et 2009.

10) Chiffres figurant dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances pour 2009.

11) Parmi lesquels les 252.270 agents des établissements publics administratifs.

**Tableau 10 : Evolution des effectifs des opérateurs de l'Etat***En ETPT*

	<b>2006 réalisations</b>	<b>2007 estimations</b>	<b>2008 prévisions</b>	<b>2009 prévisions</b>
Plafonds d'emplois ministériels <sup>12</sup>	144.349	156.566	157.824	122.768
Emplois propres des opérateurs	223.197	236.187	243.274	292.269
<b>Total en fonction dans les opérateurs</b>	<b>367.546</b>	<b>392.753</b>	<b>401.098</b>	<b>415.037</b>

*Cour des comptes - Source : rapports annuels de performances 2007 et projets annuels de performances 2009*

De fait, les effectifs des opérateurs n'ont cessé de croître - et à un rythme soutenu - tout au long de la période.

## **B - Une forte contribution à la hausse de l'emploi public**

### **1 - Une progression plus rapide que dans les administrations**

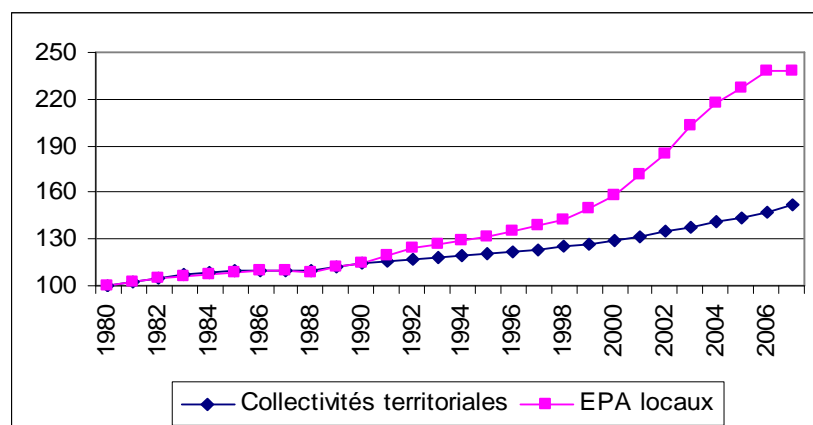
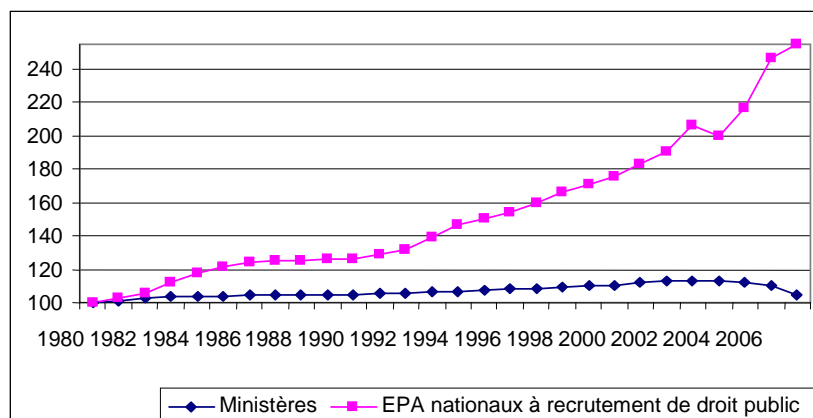
Les graphiques ci-après rendent compte de la croissance des emplois respectivement dans les administrations et dans les établissements publics administratifs (EPA) :

---

12) Il s'agit des emplois alloués aux opérateurs par le Parlement dans la loi de finances.



**Graphiques 4 et 5 : Evolution des emplois des administrations et des EPA de l'Etat et de ceux des collectivités territoriales**



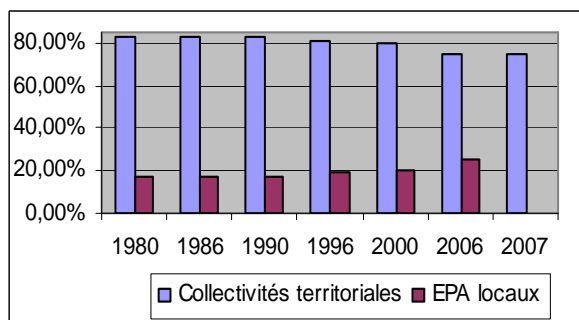
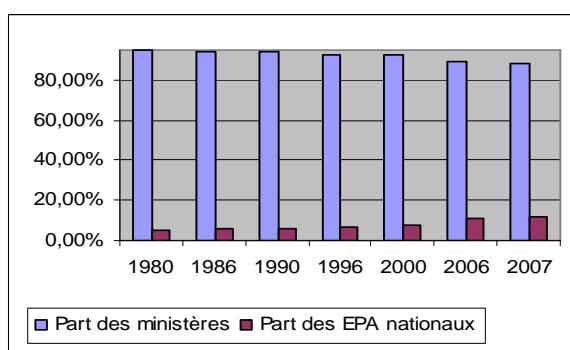
*Cour des comptes - Source : DGAFP*

Le nombre des agents des établissements publics administratifs a crû beaucoup plus vite que celui des administrations sous la tutelle desquelles ils sont placés. Les EPA de l'Etat ont connu deux phases de croissance massive de leurs effectifs : la première au tout début des années 1980, suivie d'un palier d'une décennie environ ; la seconde, beaucoup plus forte et presque ininterrompue depuis lors, à compter de 1993. Pour leur part, les EPA locaux ont enregistré une très forte accélération de la progression annuelle moyenne de leurs effectifs : +1,6 % entre 1980 et 1986, +2,3 % entre 1986 et 1996 et +7,6 % entre 1996 et 2006.

## 2 - Une part croissante de l'emploi public

Les EPA de l'Etat et des collectivités territoriales constituaient, en 2006, 10,0 et 25,3 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, contre respectivement 5,1 et 17,3 % en 1980 et 7,2 et 19 % en 1996.

### Graphiques 6 et 7 : Evolution des emplois des administrations et des établissements publics administratifs



*Cour des comptes - Source : DGAFP*

Les effectifs globaux des administrations proprement dites (c'est-à-dire hors les emplois des établissements publics administratifs) ont, depuis le milieu des années 1990, augmenté à un rythme annuel inférieur à celui de l'emploi total (+1,1 % contre +1,4 %), après une décennie d'évolution presque identique :

**Tableau 11 : Evolution annuelle des effectifs entre 1980 et 2007***En %*

	1980-1986		1986-1996		1996-2006	
	Yc EPA	Hors EPA	Yc EPA	Hors EPA	Yc EPA	Hors EPA
<b>FPE</b>	+0,9	<b>+0,7</b>	+0,5	<b>+0,4</b>	+0,3	<b>-0,2</b>
<b>FPT</b>	+1,6	<b>+1,6</b>	+2,1	<b>+1,0</b>	+6,1	<b>+2,5</b>
<b>FPH</b>	+2,0	<b>+2,0</b>	+0,9	<b>+0,9</b>	+2,3	<b>+2,3</b>
<b>Emploi public</b>	+1,2	<b>+1,2</b>	+0,7	<b>+0,6</b>	+1,3	<b>+1,1</b>
<b>PM : emploi total</b>	-0,1		+0,4		+1,4	

*Cour des comptes - Sources : DGAFP, INSEE, DREES, DHOS*

Toutefois, ces évolutions doivent être interprétées avec prudence, car elles ne reflètent pas toujours de véritables changements dans la répartition des compétences (et, partant, des personnels) entre les intervenants publics concernés.

\*

Optiquement, les effectifs de la fonction publique de l'Etat progressent moins vite que l'emploi total et, *a fortiori*, que ceux des deux autres fonctions publiques. Mais, le ralentissement enregistré résulte pour partie de transferts de personnels à des établissements publics qui ont pris en charge certaines missions jusque-là assurées directement par les administrations de l'Etat, sans que ni leur nature, ni l'origine de leur financement aient changé.

Par exemple, les effectifs des établissements publics administratifs relevant du *secteur de la culture* (musées nationaux, écoles...) ont été renforcés de près de 6.300 agents depuis 1990 (dont 3.500 entre 1996 et 2006), tandis que le plafond d'emplois du ministère de la culture se trouvait dans le même temps stabilisé. La majorité de ces personnels, notamment ceux des musées - qui demeurent des agents de l'Etat - continuent d'être rémunérés grâce à une subvention versée par celui-ci aux établissements publics dans lesquels ils exercent leur activité ; une partie d'entre eux reste comptabilisée dans le plafond d'emplois du ministère, tandis que d'autres - les personnels du musée du Louvre, par exemple - sont supportés directement par l'établissement, qui reçoit à cet effet une subvention dite « pour délégation de service public ».

A titre indicatif, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2008 présente un état global des effectifs des services publics :

**Tableau 12 - Effectifs des services publics au 1<sup>er</sup> janvier 2007**

*En milliers*

Fonction publique y compris établissements publics administratifs (EPA)	- Fonction publique de l'Etat - Fonction publique territoriale - Fonction publique hospitalière - Emplois aidés	2.524 1.662 1.014 145
<b>Sous-total administrations et EPA</b>		<b>5.345</b>
Organismes publics hors fonction publique	- Etablissements publics nationaux de sécurité sociale à recrutement privé - Groupements d'intérêt public et autres organismes non marchands - Organismes consulaires - Etablissements publics industriels et commerciaux (EPIC) non marchands - EPIC locaux	16 11 55 44 48
Organismes privés à financement public prédominant	- Enseignants de l'enseignement privé sous contrat - Associations - Organismes de protection sociale - Hôpitaux privés à but non lucratif	154 209 214 147
Entreprises publiques	- EPIC La Poste - EPIC hors La Poste - Entreprises de premier rang contrôlées directement par l'Etat	275 257 150
<b>Total</b>		<b>6.925</b>

*Source : DGAFP (rapport annuel sur l'état de la fonction publique en 2008)*

Ces données permettent d'appréhender le niveau global des effectifs concourant à la mise en œuvre de politiques publiques. Elles ne sont, toutefois, ni exhaustives, ni homogènes : une partie seulement des personnels est directement rémunérée par l'Etat, et certains d'entre eux (ceux des organismes de sécurité sociale, par exemple) relèvent d'un statut de droit privé<sup>13</sup>.

13) Pour la sécurité sociale, le tableau distingue les organismes en fonction de leur statut juridique, mais ceux-ci remplissent les mêmes missions, au moyen de fonds publics et avec un personnel de droit privé soumis à des conventions collectives, y compris dans les établissements publics administratifs.

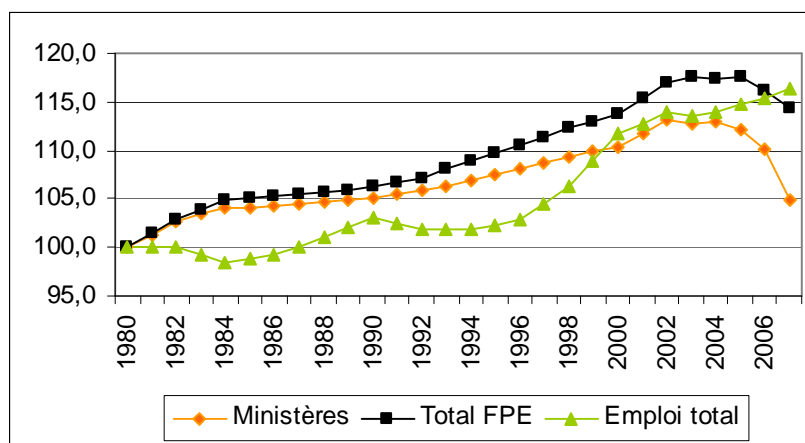
## IV - La poursuite de la hausse des effectifs de l'Etat jusqu'à une date récente

### A - Une croissance modérée mais continue

Les effectifs totaux de l'Etat se sont renforcés de 350.000 agents<sup>14</sup> entre 1980 et 2006, à raison de 210.000 pour les ministères et de 140.000 pour les établissements publics administratifs à recrutement de droit public. Cependant, la hausse constatée au cours des dernières années est le fait de ces derniers (+120.000 depuis 1996, alors que l'effectif des services administratifs diminuait de 42.000). De fait, la croissance des effectifs des établissements publics (180.000) explique la plus grosse part de l'augmentation des effectifs de l'Etat (311.000) entre 1980 et 2007.

La comparaison des effectifs totaux et des effectifs de la fonction publique de l'Etat (avec et sans les EPA à recrutement de droit public) montre que, sur l'essentiel de la période, l'augmentation du nombre des agents de l'Etat a été plus forte que celle de l'emploi en France :

**Graphique 8 : Evolution des effectifs de l'Etat et de l'emploi total**



Sources : DGAFP - Base 100 en 1980

14) Non compris les personnels enseignants de l'enseignement privé sous contrat.

Toutefois, cette évolution appelle deux remarques importantes pour en prendre toute la mesure :

- d'abord, elle n'a pas été linéaire ; sauf avant 1986 puis entre 1990 et 1993, les effectifs de l'Etat (y compris avec les EPA) ont crû à un rythme moyen annuel d'abord égal (entre 1986 et 1996) puis nettement inférieur (depuis 1996) à la progression de l'emploi total ;

- ensuite, à ces effectifs, s'ajoutent les personnels - dont le nombre n'est par définition pas connu - qui ne figuraient pas dans les plafonds d'emplois votés par le Parlement et qui étaient rémunérés sur crédits de fonctionnement ou d'intervention, en contradiction avec les arbitrages budgétaires et avec l'objectif de maîtrise de l'emploi public.

Ce phénomène semble avoir été significatif dans certains secteurs. Par exemple, au *ministère de l'agriculture*, dont les effectifs affichés sont restés stables tout au long de la période, l'entrée en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et le décompte des emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ont conduit à la majoration du plafond d'emplois du ministère de 10.000 emplois environ, correspondant à des personnels jusqu'alors payés au-delà des autorisations budgétaires et qui n'apparaissaient donc pas dans les effectifs de l'Etat.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de l'entrée en application du décompte des emplois en ETPT, les effectifs budgétaires de l'Etat ont crû brutalement de 6 %, par suite de la prise en compte des personnels qui étaient jusque-là rémunérés sur crédits sans figurer pour autant dans le plafond des emplois autorisés par le Parlement.

## **B - Une récente inversion de tendance**

Les dernières années ont été marquées par un renversement de la tendance à la hausse ininterrompue des effectifs de l'Etat observée depuis 1980.

Selon les données annexées à la loi de finances, le nombre des agents de la fonction publique de l'Etat (FPE) a évolué au cours des trois dernières années comme indiqué dans le tableau ci-après.

**Tableau 15 : Evolution des effectifs de l'Etat entre 2006 et 2009***En milliers*

Equivalents temps plein (ETPT) <sup>15</sup>	2006	2007	2008	2009 (prévision)	Variation globale 2006-2009
Ministères civils (a)	1.892	1.844 <sup>16</sup>	1.876	1.806	-4,5 %
Défense	429	427	325 <sup>17</sup>	318	-25,9 %
<b>Total</b>	<b>2.321</b>	<b>2.271</b>	<b>2.201</b>	<b>2.124</b>	<b>-8,5 %</b>

*Cour des comptes - Source : lois de finances (a) Y compris budgets annexes*

Cette évolution a trois explications :

- le transfert aux collectivités territoriales, dans le cadre de mesures de décentralisation, de personnels jusqu'alors pris en charge par l'Etat. Tel est le cas des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) du *ministère de l'éducation nationale* et celui des agents chargés de l'entretien des routes nationales, jusqu'à présent imputés sur le plafond d'emplois du *ministère de l'équipement* ;

- la poursuite des transferts de personnels vers des opérateurs extérieurs, dans la plupart des secteurs d'activité, le plus souvent sans que leurs agents continuent d'être décomptés dans les plafonds d'emplois ministériels ;

- la réduction du nombre des agents de la plupart des ministères, suite à la décision de ne pas remplacer une partie des agents partant à la retraite, avec une incidence toute particulière du plan de recalibrage du format des armées.

### **C - Une évolution différenciée selon les ministères**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs des ministères (hors opérateurs) au cours des deux dernières décennies :

15) Ces chiffres sont complémentaires de ceux du tableau précédent : ils mesurent les effectifs réellement disponibles, compte tenu notamment du temps partiel, et non le nombre des agents physiques employés par l'Etat.

16) Le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale aux établissements publics locaux d'enseignement est intervenu en 2007 (60.000 environ) et, dans une moindre mesure, en 2008 (30.000 environ).

17) A compter de 2008, les personnels de la gendarmerie nationale (100.000 agents environ) ont été comptabilisés, avec ceux de la police nationale, au nombre des agents des ministères civils.

**Tableau 13 : Evolution des effectifs des ministères entre 1986 et 2006**

*En milliers*

Ministères	1986	1990	1996	2000	2006	2007	Evolution moyenne annuelle (en %)	
							1986-2007	1996-2007
Affaires étrangères	29,2	26,0	19,8	18,5	19,2	18,8	-2,1	-0,5
Agriculture	34,2	34,2	36,9	39,8	34,7	33,8	0,0	-0,8
Culture	12,3	13,3	12,6	14,7	14,1	12,2	0,0	-0,3
Défense	450,7	416,9	393,9	414,6	433,4	429,3	-0,2	0,8
Economie et finances	213,0	209,7	210,1	200,5	186,5	180,9	-0,8	-1,4
Education, jeunesse et sports	1 062,9	1 098,6	1 172,1	1 207,4	1 170,8	1 108,3	0,2	-0,5
Equipement, écologie, aménagement	114,3	122,7	121,8	115,6	112,4	107,5	-0,3	-1,1
Intérieur	150,6	157,4	166,9	165,8	186,0	187,1	1,0	1,0
<i>dont Police nationale</i>	<i>123,3</i>	<i>124,6</i>	<i>129,2</i>	<i>129,4</i>	<i>146,4</i>	<i>145,5</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>
<i>Hors Police nationale</i>	<i>27,3</i>	<i>32,8</i>	<i>37,7</i>	<i>36,4</i>	<i>39,6</i>	<i>41,6</i>	<i>2,0</i>	<i>0,9</i>
Justice	49,2	54,8	63,2	66,8	74,7	75,3	2,0	1,6
Outre-mer	2,3	2,8	3,1	2,2	2,5	2,5	0,6	-1,9
Services du Premier ministre	3,8	3,1	2,8	3,0	8,6	8,7	4,1	10,8
Travail et emploi et Santé	26,3	27,3	26,9	27,6	28,2	28,3	0,4	0,5
<b>Total</b>	<b>2 148,8</b>	<b>2 166,9</b>	<b>2 203,3</b>	<b>2 276,5</b>	<b>2 271,2</b>	<b>2 192,8</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>Total hors Education nationale, jeunesse et sports</b>	<b>1 085,9</b>	<b>1 068,3</b>	<b>1 031,2</b>	<b>1 069,1</b>	<b>1 100,4</b>	<b>1 084,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>

\* les adjoints de sécurité ont été réintégrés à partir de 2002 ; les volontaires militaires sont comptabilisés dans les effectifs des ministères à partir de 2004 (18.124 en 2006)

Source : DGAFP, fichier de paie des agents de l'Etat, Insee



A l'exception du *ministère de l'équipement*, les secteurs dans lesquels ont été mises en œuvre des mesures importantes de décentralisation et d'externalisation vers des opérateurs autres que les services ministériels n'ont pas fait l'objet d'ajustements notables de leurs effectifs. Pour une part, ce constat trouve son explication dans les particularités de certains secteurs (par exemple, la stabilité des effectifs des ministères sociaux au regard de missions en constante évolution).

### D - La modification de la structure des emplois

La transformation de la nature des missions de l'Etat (cf *supra*), de même que les mesures de revalorisation des carrières mises en œuvre dans la période récente, ont induit une modification de la répartition des personnels de l'Etat entre les catégories hiérarchiques prévues par le statut général de la fonction publique. Les catégories A (emplois de direction et encadrement supérieur) et, surtout, B (emplois de conception et de contrôle, encadrement intermédiaire) ont été confortées au détriment de la catégorie C (emplois d'assistance et d'exécution). Cette évolution a été beaucoup plus marquée que dans les deux autres fonctions publiques, témoignant ainsi du caractère limité des transferts de compétences de conception et d'encadrement.

**Tableau 14 : Evolution de la structure des emplois de l'Etat par catégorie depuis 1996**

En %

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	1996	2007	1996	2007	1996	2007
<b>Fonction publique de l'Etat (ministères et EPA)</b>	<b>38,5</b>	<b>49,7</b>	<b>30,8</b>	<b>26,8</b>	<b>30,7</b>	<b>23,5</b>
Agents civils	41,9	55,9	25,0	22,1	33,1	22,0
<i>dont enseignants (1)</i>	73,7	96,9	26,3	3,1	0,0	0,0
<i>dont non-enseignants</i>	19,4	24,7	24,1	36,6	56,5	38,8
Militaires (y compris volontaires)	14,6	12,7	71,3	54,8	14,2	32,5
<b>Fonction publique territoriale</b>	<b>7,8</b>	<b>8,7</b>	<b>12,9</b>	<b>13,8</b>	<b>79,3</b>	<b>77,5</b>
<b>Fonction publique hospitalière</b>	<b>14,9</b>	<b>16,4</b>	<b>36,7</b>	<b>35,5</b>	<b>48,4</b>	<b>48,1</b>

Sources : DGAFP, INSEE, DREES, DHOS

La part des agents de l'Etat qui exercent des fonctions de direction ou d'encadrement supérieur a fortement crû au cours des dix dernières années (+20 %), pour atteindre près de la moitié du total des personnels et

60 % des seuls agents civils. Toutefois, la proportion est nettement plus limitée (25 %) si on exclut du calcul les personnels enseignants, qui n'exercent pas des fonctions de direction et d'encadrement mais dont le rattachement à la catégorie A se justifie par le niveau de leur formation.

## **Chapitre II**

### **De profondes transformations de la gestion publique au cours des trente dernières années**

La période couverte par l'analyse de la Cour a été marquée par une double évolution des missions de l'Etat (I) et du cadre territorial et fonctionnel dans lequel elles s'exercent (II). Ces deux types de changements étaient de nature à induire un effet important sur le niveau des effectifs.

#### **I - Une évolution significative des missions de l'Etat**

L'évolution a concerné aussi bien leur nature que les conditions dans lesquelles elles sont remplies.

##### **A - L'adaptation du contenu et de la nature des missions de l'Etat**

Alors qu'elles étaient traditionnellement organisées pour assurer la mise en œuvre directe des politiques publiques de leur responsabilité, les administrations de l'Etat ont connu, dans la période récente, des aménagements du champ de leurs attributions ainsi qu'une transformation très significative de leur positionnement. Cette évolution s'est concrétisée de plusieurs manières.

## 1 - Des modifications du périmètre des interventions

Dans plusieurs secteurs, le champ des actions de l'Etat a été ajusté au cours des deux dernières décennies. Certaines de ces évolutions ont été plus particulièrement marquantes et elles ont eu un impact significatif sur les effectifs de l'Etat. Par exemple, la privatisation de France Télécom et le changement de statut de La Poste au début des années 1990 ont contribué à un allègement du nombre des agents rémunérés sur le budget de l'Etat. La suppression de la conscription dix ans plus tard ou le transfert à des structures concurrentielles des activités (et des personnels) des industries de la défense (direction des constructions navales - DCN - et GIAT-Industries) ont produit des effets de nature comparable.

De même, l'administration des finances a vu ses missions ajustées en raison, par exemple, des évolutions intervenues dans le pilotage et le suivi de la politique monétaire (abandon du contrôle des changes, constitution de l'Union monétaire, création de la Banque centrale européenne, passage à l'euro, changement de statut de la Banque de France...) ou, pour les services des douanes, de la nouvelle organisation de la surveillance aux frontières (lié au passage à l'espace Schengen et au marché unique).

D'autres évolutions ont, au contraire, joué dans le sens d'un alourdissement des interventions publiques : mise en place et gestion des nombreux dispositifs de traitement social du chômage, renforcement de la sécurité publique, meilleure prise en charge des préoccupations sanitaires, montée en puissance des préoccupations environnementales.

L'incidence chiffrée de ces évolutions est analysée, chaque fois que des données sont disponibles, dans le chapitre III ci-après.

## 2 - Le choix de modes d'action indirects

Dans un certain nombre de cas, des interventions indirectes, telles l'attribution d'aides financières ou de subventions à des acteurs économiques et sociaux chargés désormais de la mise en œuvre des actions publiques, se sont substituées à l'exercice de tâches de gestion directe.

Par exemple, les modalités actuelles de la politique agricole commune (PAC), de même que l'émergence des questions d'environnement, de qualité et de sécurité de l'alimentation, qui font intervenir notamment des structures professionnelles spécialisées, ont conduit à une évolution des actions mises en œuvre par le *ministère de l'agriculture* : tandis que ses agents remplissaient essentiellement des

tâches d'ingénierie, d'appui technique et d'animation, le ministère s'est progressivement recentré sur le versement d'aides, pour partie par redistribution de celles issues des institutions communautaires, sur la mise en place de dispositifs de soutien économique à la production et le contrôle de leur utilisation.

### **3 - Le développement des contrôles de second niveau**

Dans d'autres cas, où l'Etat avait déjà en charge des missions d'inspection et de contrôle, un glissement similaire s'est opéré d'un contrôle de premier degré vers un contrôle de second niveau (du type « contrôle du contrôleur »).

Ainsi, en même temps que se réduisait l'ampleur de ses activités dans les secteurs de l'énergie et du sous-sol, le *ministère chargé de l'industrie* a réorienté les fonctions régaliennes des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) en matière de contrôle technique vers un contrôle de second niveau. Les vérifications de premier degré sont désormais assurées soit par les fabricants eux-mêmes sur la base de protocoles de conformité validés par les DRIRE, soit par des organismes de certification. Cette mutation a concerné la plupart des domaines intéressés (sécurité industrielle, métrologie, appareils sous pression) et elle s'est achevée en 2005 avec le transfert à des sociétés agréées du secteur privé de l'essentiel de la mission de contrôle des véhicules lourds, qui était, comme les précédentes, exécutée par des fonctionnaires.

## **B - De nouvelles conditions d'exercice des missions**

Au-delà de la mutation des missions elles-mêmes, différents facteurs ont contribué à faire évoluer de manière significative le contexte dans lequel sont remplies les missions de l'Etat, propres à modifier le niveau des effectifs.

### **1 - Des évolutions juridiques et organisationnelle des services**

L'organisation des services de l'Etat et la manière dont ils fonctionnent ont été fortement marquées par plusieurs modifications législatives et réglementaires majeures. Tel est le cas, par exemple, de la réduction du temps de travail qui, si elle a eu un effet inégal selon les administrations, a exigé une adaptation du fonctionnement des services et, dans certains secteurs, un ajustement des effectifs nécessaires pour assurer le maintien du service rendu.

Il en va de même du nouveau cadre de la gestion budgétaire et comptable issu de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Celle-ci, visant à un suivi renforcé et à une plus grande transparence de la gestion budgétaire, a introduit le développement de nouvelles fonctions (mise en place et appropriation par tous les ministères, y compris au niveau déconcentré, d'une comptabilité générale ; contrôle interne et analyse des coûts ; démarche de performance ; renforcement des fonctions de contrôle budgétaire et comptable ministériel...), qui ont rendu nécessaire un renforcement des équipes dédiés à ces tâches. De plus, l'organisation par programme a induit, dans certains secteurs, des difficultés de mutualisation des fonctions support et, parfois, des doublons.

Par ailleurs, des mesures lourdes de réorganisation ou de restructuration ainsi que la réorientation des modalités de mise en œuvre de certaines politiques publiques ont modifié les conditions d'exercice des missions de l'Etat. Par exemple, la suspension du service militaire par la loi du 28 octobre 1997<sup>18</sup> a conduit à une révision du format des armées et de la carte des implantations militaires sur le territoire et, partant, des moyens matériels et humains rattachés au *ministère de la défense*<sup>19</sup>.

## 2 - La multiplication des administrations de mission

Les services de l'Etat ont connu, au cours des deux dernières décennies, le développement de nombreuses administrations de mission, qui ont pris des formes variées mais dont la caractéristique commune est d'avoir été créées, outre le souci d'affichage de priorités gouvernementales, pour assurer la mise en œuvre de politiques sectorielles bien définies dans des conditions de technicité et de souplesse auxquelles ne répondait qu'imparfaitement l'organisation des administrations ministérielles « généralistes ».

La plupart des secteurs ont été concernés par cette évolution, qui a été particulièrement marquée dans le *domaine social*, où se sont multipliés, sans qu'il y ait toujours une incidence directe sur les effectifs, les délégations ou missions interministérielles (ville ; famille ; innovation, expérimentation sociale et économie sociale ; personnes handicapées ; drogue et toxicomanie ; rapatriés, par exemple), les fonds de financement dotés de la personnalité morale (fonds de solidarité vieillesse, fonds de réserve pour les retraites, caisse d'amortissement de la dette sociale,

---

18) La loi de 1997 a « suspendu » les dispositions du code du service national pour les jeunes gens nés après le 31 décembre 1978.

19) L'Etat faisait appel chaque année à des effectifs d'appelés de l'ordre de 200.000 hommes.

fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle, pour ne citer que les plus récemment créés), les autorités administratives indépendantes et les observatoires.

### **3 - Un nouvel aménagement du partage des tâches**

Le nombre décroissant des tâches d'exécution, le renforcement des fonctions de conception et de régulation ainsi que l'identification des fonctions de maîtrise d'œuvre ont conduit à un nouveau partage des responsabilités, en faveur notamment des autorités administratives indépendantes, des services à compétence nationale et d'opérateurs extérieurs à l'administration.

De même, l'incidence des mesures de réorganisation territoriale - tels la modification des attributions respectives des niveaux régional et départemental ou le renforcement du rôle de coordination, puis de direction, des services déconcentrés par les préfets - ont aussi induit des adaptations des organigrammes ainsi que de la nature et de la répartition des personnels appelés à remplir les fonctions relevant des différents niveaux d'administration.

Pour sa part, le développement, évoqué précédemment, des fonctions de pilotage (direction de projet, par exemple en matière de ressources humaines) et des tâches de contrôle a favorisé l'émergence de métiers nouveaux, qui ont créé un besoin accru de polyvalence et d'expertise (les services de renseignement inter administratifs rattachés au Premier ministre, par exemple). La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a elle-même favorisé le renforcement du métier de contrôleur de gestion et modifié les modalités d'exercice de celui de comptable, ainsi qu'une profonde rénovation des fonctions de contrôle budgétaire et comptable dans les ministères.

### **4 - Des innovations techniques propres à induire des gains de productivité**

Les progrès enregistrés en matière technique ou d'organisation ont permis la mise en œuvre de mesures de simplifications administratives et la modernisation de certaines procédures. Surtout, l'exercice de leurs missions par les agents publics a pu bénéficier des effets induits par la généralisation de l'informatique de masse, pour ce qui touche aussi bien aux fonctions bureautiques (le métier de secrétaire tel qu'il existait encore dans les années 1990 a pratiquement disparu), à l'accélération des délais de transmission ou aux possibilités de stockage et d'archivage qu'aux changements apportés par le développement de l'administration électronique.

Toutes les administrations ont annoncé, au moment du lancement de la démarche dite de « gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) » au début des années 2000, la réalisation de gains de productivité, en mettant notamment en avant la perspective de tirer avantage des possibilités offertes par le développement des outils de traitement de l'information. Par exemple, la stratégie ministérielle de réforme du *ministère chargé de l'économie et des finances* présentée en 2002 comportait un chapitre intitulé « Amélioration de la gestion des ressources humaines », qui retenait l'hypothèse d'une réduction régulière des effectifs, évaluée à 1 % par an sur la base des gains de productivité engendrés par les nouvelles applications informatiques et la « réingénierie » des procédures. Pour sa part, l'INSEE avait, à la même époque, défini pour ses agents des catégories B et C des « cibles d'effectifs » en vertu desquelles il programmait une adaptation du nombre et de la structure de son effectif au fur et à mesure de la réalisation des gains de productivité devant résulter de la dématérialisation du travail de ses agents suite à la décision de mettre en place un recensement en continu de la population française. On peut encore citer, pour la période récente, la progression du paiement de l'impôt sous forme dématérialisée : 45,2 % en 2006 (73,4 % pour le seul impôt sur le revenu) contre 36 % en 2003.

## **II - L'adaptation de l'organisation territoriale et fonctionnelle de l'Etat**

Outre l'évolution des missions, les personnels ont été confrontés, depuis le début des années 1980, à plusieurs séries de mesures visant à modifier la répartition des attributions entre les différents niveaux d'administration, au sein des services de l'Etat ou entre ceux-ci et d'autres acteurs publics ou, parfois, privés.

### **A - Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : la décentralisation**

#### **1 - Un accroissement continu des compétences des collectivités territoriales**

La période examinée par la Cour a été marquée par deux vagues successives d'ajustement du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les transferts correspondants se sont opérés majoritairement au bénéfice des départements et, dans une moindre mesure, des régions et des communes (notamment en matière



d'urbanisme). Ils devaient en principe relever d'une logique de répartition par « blocs de compétences », chaque catégorie de collectivités ayant en charge un domaine d'attribution déterminé et exclusif.

Ce double mouvement de décentralisation avait pour objectif affiché de donner une plus grande efficacité aux actions publiques, grâce à une responsabilité accrue des élus et gestionnaires locaux, notamment en rapprochant les décisions de la source de leur légitimité et des lieux où elles trouveraient à s'appliquer. Il devait ainsi contribuer à une amélioration du service rendu par une meilleure connaissance des besoins et réduire, ce faisant, les délais de mise en œuvre et le coût des actions publiques.

Si la plupart des ministères ont été concernés, les mesures mises en œuvre ont plus particulièrement porté sur le secteur social et sur les domaines de l'équipement et de l'éducation nationale.

#### *a) Une décentralisation massive dans le secteur social*

S'agissant du *secteur social*, les lois du 7 janvier 1983 *relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* ont transféré aux départements la compétence de droit commun sur l'aide sociale et des attributions importantes en matière d'action sanitaire. En dépit de l'absence de lignes de partage claires avec les attributions conservées par l'Etat, celui-ci a opéré, dès 1985, la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), qui employaient alors plus de 70.000 agents. Les régions se voyaient aussi reconnaître une compétence générale en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, même si l'Etat conservait une responsabilité de pilotage d'ensemble en ce domaine.

Ce mouvement, mis en œuvre tout au long de la décennie 1990, s'est poursuivi ; de nouvelles mesures de décentralisation sont intervenues à compter de 2003 en matière de financement des allocations de RMI, d'apprentissage et de formation professionnelle, de handicap et de dépendance, qui sont toutes venues accroître la responsabilité des départements et, dans une moindre mesure, des régions en matière sociale. Il en est résulté de nouvelles mises à disposition de personnel, dont les modalités financières restent encore en partie à préciser.

#### *b) A l'équipement, des transferts de compétences et de services*

Dans le *domaine de l'équipement*, les mesures de décentralisation ont induit d'importants transferts de compétences aux collectivités territoriales. Par la loi de janvier 1983 précitée, elles ont concerné

notamment les projets d'aménagement et de développement du territoire (régions), les transports scolaires et de voyageurs (départements, régions), l'urbanisme et l'habitat (communes) ainsi que, dans certaines limites, les ports et voies d'eau (communes, départements, régions).

La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, qui se définit comme « *l'Acte II de la décentralisation* », va encore plus loin en prévoyant le transfert, avec compétence exclusive, des attributions (et des équipements qui s'y attachent) relatives aux routes nationales et aux aérodromes d'intérêt local, aux ports non autonomes relevant de l'Etat et aux voies d'eau, ainsi qu'en matière de transports scolaires, de déplacements urbains en Ile-de-France et de logement. Parmi ces transferts, c'est le déclassement des 17.100 km de routes nationales qui a concerné les effectifs les plus nombreux de personnels de l'Etat.

*La décentralisation des fonctions techniques de l'éducation nationale*

En matière scolaire, la loi du 7 juillet 1983 a érigé les établissements scolaires du second degré en établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et la loi du 22 juillet suivant a confié la construction et la gestion des lycées aux régions et celle des collèges aux départements, qui ont en outre reçu une compétence de droit commun pour l'organisation des transports scolaires.

Mais c'est la seconde vague de décentralisation qui a eu le plus d'incidence sur les effectifs non enseignants du *ministère de l'éducation nationale*, avec le transfert aux régions et, surtout, aux départements, à compter de 2005, de différentes missions, parmi lesquelles l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des EPL par les personnels TOS (techniciens, ouvriers et de services), de même que le recrutement et la gestion de ces derniers<sup>20</sup>. Il en a été de même des maîtres d'internat et de surveillance (MISE).

*c) Des transferts limités de facto dans la plupart des autres secteurs*

*Le secteur de la santé* est resté très largement en dehors des transferts de compétences organisés par les lois de décentralisation<sup>21</sup>, même si les collectivités territoriales interviennent désormais en matière de prévention, les textes consacrant leur compétence dans plusieurs domaines

---

20) L'effectif correspondant était estimé à près de 94.000 emplois budgétaires.

21) Il y a même eu des évolutions en sens inverse : l'aide médicale départementale a été supprimée au profit de la couverture médicale universelle (CMU), aide d'Etat. De même, la loi de santé publique de 2004 a retiré aux départements la mission de prévention contre les maladies.

tels la protection maternelle et infantile (départements) ou la prévention primaire (communes), la prise en charge des personnes âgées et la politique médico-sociale (départements) ainsi que la formation des personnels de santé non médicaux (régions).

De même, les transferts liés aux décentralisations n'ont pas eu d'effet significatif sur les administrations financières, dont le poids est important dans les effectifs de l'Etat, dès lors qu'elles n'ont pas concerné notamment leurs activités de teneur de comptes, de caissier de l'Etat et des collectivités territoriales et de gestionnaire de la fiscalité.

Dans les autres ministères, les transferts de compétences aux collectivités territoriales ont été de moindre ampleur, même si elles ont pu, dans certains cas, concerner des services employant une part non négligeable des personnels. Tel est le cas dans le domaine de compétences du *ministère de l'agriculture*, avec le transfert d'attributions relatives notamment à la planification régionale, au développement économique et à l'aménagement du territoire, à l'équipement rural et au remembrement, à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ces mesures ont été assorties d'une partition fonctionnelle des directions départementales de l'agriculture (DDA) entre l'Etat et les conseils généraux.

## **2 - Une incidence potentiellement lourde sur les effectifs de l'Etat**

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales mis en œuvre depuis 1982 ont donné lieu à des mesures d'accompagnement et de financement variables selon les secteurs ou, dans un même secteur, selon qu'il s'agissait de la première ou de la seconde phase de décentralisation. De plus, des dispositions différentes ont été prévues pour chacune des deux « vagues » de décentralisations.

La loi du 7 janvier 1983 (article 7) prévoyait que les transferts de compétences seraient accompagnés du transfert « *des services capables de les assumer* », mais laissait la possibilité de modalités distinctes dans les différents secteurs intéressés. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales instituait, au contraire, une démarche de transfert plus coordonnée et mieux définie dans son calendrier comme dans ses formes.

Trois grandes modalités ont été retenues :

- le transfert des services antérieurement en charge des missions à la nouvelle collectivité responsable, comme cela a été pratiqué en particulier dans le secteur social avec la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ou pour les laboratoires des services vétérinaires du *ministère de l'agriculture* ;

- le transfert de personnels, soit par une simple mise à disposition, au moins temporaire, les agents continuant d'être rémunérés par l'Etat (assortie ou non d'un remboursement), soit sous la forme d'un droit d'option avec possibilité d'intégration dans la FPT, soit encore par détachement, les collectivités territoriales assurant la rémunération des agents sans que ceux-ci quittent pour autant la fonction publique de l'Etat, pour ceux d'entre eux qui ne souhaitaient pas être intégrés.

C'est le schéma retenu par la loi de 2004 précitée, qui prévoit un échelonnement dans le temps des transferts de personnels pour permettre aux collectivités territoriales d'assurer la continuité du service public tout en se préparant à intégrer les agents concernés par les transferts de compétences. En pratique, les personnels antérieurement affectés à des missions donnant lieu à un transfert de compétences sont mis à disposition de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert ; ils disposent d'un délai (en principe deux ans) pour opter soit pour leur intégration dans la fonction publique territoriale, soit pour un détachement sans limitation de durée auprès de la même collectivité ;

- enfin, le transfert de ressources sans transfert de personnel. C'est par ce moyen qu'ont été compensés en particulier, à l'intention des collectivités territoriales, les emplois antérieurement pourvus par des personnels de l'Etat et donnant droit à transfert mais qui se trouvaient vacants à la date du transfert effectif ; cette disposition a été mise en œuvre, notamment, lors du transfert des agents non enseignants de l'éducation nationale entre 2005 et 2008.

## **B - L'évolution de la structuration territoriale des services de l'Etat : la déconcentration**

### **1 - Les principales mesures mises en œuvre**

La déconcentration a reçu une impulsion nouvelle dès 1982, dans le prolongement des lois de décentralisation. En vertu des décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'Etat respectivement dans les départements et les régions, les préfets ont été investis de la responsabilité des services de l'Etat dans le département et la région et d'ordonnateur secondaire unique de ses dépenses au niveau local.

Pour sa part, la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a substitué l'appellation « services déconcentrés » à celle de « services extérieurs » et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration établit que « *la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et*

*des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat* ». Ce texte définit les principes généraux de l'articulation entre les différents niveaux d'administration de l'Etat : il attribue à l'échelon national la définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application et l'évaluation de leurs effets, à l'échelon régional la mise en œuvre des politiques de développement économique et social et d'aménagement du territoire, à l'échelon départemental la mise en œuvre de l'ensemble des politiques nationales et communautaires.

Ces dispositions ont été complétées notamment par le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action déconcentrée de l'Etat, qui fixe le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, dont l'objectif est d'accompagner la décentralisation et de renforcer l'efficacité de l'action déconcentrée de l'Etat.

## **2 - Des incidences généralement très faibles sur les effectifs**

Selon les secteurs, les dispositions mises en place par les textes instituant ou amplifiant la déconcentration des missions ou des attributions étaient susceptibles d'avoir une incidence extrêmement variable sur le nombre des agents de l'Etat et leur répartition géographique. Cependant, de manière générale, les mesures mises en œuvre se sont avérées trop partielles pour avoir un effet massif sur les effectifs.

Par exemple, au *ministère de l'agriculture*, le décret du 9 février 1984 portant déconcentration de diverses décisions administratives en matière forestière et agricole a confié au commissaire de la République plusieurs décisions jusqu'alors prises au niveau central (l'approbation des statuts d'un groupement forestier, l'agrément et le contrôle des sociétés coopératives agricoles et l'approbation des budgets des chambres d'agriculture, notamment). De même, une partie de la gestion du personnel a été transférée en 1995 et 1997 aux directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt (DRAF), et ont également été déconcentrées à la même date les décisions relatives à l'aménagement des forêts, au défrichement de forêts incendiées et aux transactions en matière d'infractions à la législation sur le défrichement.

Toutefois, les compétences les plus importantes sont restées - de droit ou de fait - du ressort des services centraux, s'agissant aussi bien des principaux actes de gestion du personnel (recrutement des agents des catégories A et B, titularisation, avancement) que de décisions administratives d'intérêt local (le refus d'autorisation de défrichement d'un bois appartenant à un particulier ou la reconnaissance d'un

groupement de producteurs, par exemple). Le décret de 2003 relatif aux attributions et à l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt n'a pas modifié cette situation.

En revanche, le transfert aux DRAF, entre 2004 et 2007, consécutif au deuxième mouvement de décentralisation, de la responsabilité de piloter « *l'évolution de toutes les structures pédagogiques de formation initiale* » dans l'enseignement agricole et l'attribution des bourses nationales sur critères sociaux a induit un renforcement significatif des attributions des services déconcentrés. De plus, le mode de gestion budgétaire issu de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a institué, au ministère de l'agriculture, une gestion totalement déconcentrée des crédits de fonctionnement et de vacations et une gestion « semi-déconcentrée » des crédits destinés à la rémunération des personnels permanents. Il en est résulté un développement des tâches administratives dans les services déconcentrés propre à justifier un rééquilibrage des effectifs entre administration centrale et services déconcentrés.

## **C - Le transfert de missions à des acteurs autres que les administrations**

### **1 - Des actions publiques de plus en plus souvent exercées hors des administrations traditionnelles**

Les trois dernières décennies ont aussi été caractérisées par un mouvement continu de transfert vers des structures autres que l'Etat et les collectivités territoriales de missions ou d'actions publiques jusque-là exercées par les services de l'Etat. Selon le cas, l'Etat a maintenu tout ou partie de ses financements ou confié la prise en charge financière de ces missions aux organismes qui les assument désormais.

#### *a) Des motivations de plusieurs natures*

Dans la plupart des cas, sont mis en avant un souci d'efficacité et la possibilité d'apporter aux enjeux sectoriels des réponses mieux adaptées que ne peut le faire une administration classique. En pratique, il s'agit pour une large part de donner à la gestion des ressources humaines ou au pilotage budgétaire les éléments de souplesse que ne permettent ni le statut général de la fonction publique, ni le cadre budgétaire en vigueur.

Le recours à une externalisation peut répondre aussi à une préoccupation d'affichage, dans le dessein de renforcer, par exemple, la

visibilité et l'efficacité d'une politique prioritaire. Ce fut le cas avec la création des différentes agences sanitaires destinées à répondre aux crises sanitaires des années 1990 et pour créer presque *ex nihilo* les moyens d'une politique de santé jusqu'alors largement inexistante et qui nécessitait des compétences techniques dont le *ministère de la santé* ne disposait pas.

Ces préoccupations peuvent être justifiées, notamment s'il apparaît que les modes de gestion administratifs traditionnels ne sont pas en mesure d'assurer dans des conditions optimales la mise en œuvre d'une politique donnée, en particulier quand il s'agit d'une nouvelle mission. Elles peuvent conduire aussi, dans certains cas, à soustraire une partie des actions relevant de l'Etat - et des moyens correspondants - aux dispositifs de suivi et de contrôle, et parfois de pilotage, qui régissent le fonctionnement de l'Etat.

Toutefois, si certaines externalisations ont été réalisées pour répondre à des événements imprévisibles (les crises sanitaires, notamment) ou à des évolutions des missions de l'Etat (celles confiées à des autorités administratives indépendantes, par exemple<sup>22</sup>), nombre de celles qui sont intervenues au cours de la période sous revue ont été mises en œuvre sans avoir fait l'objet d'un débat stratégique préalable et ne se sont pas inscrites dans une démarche délibérée et concertée.

Dans la pratique, on relève deux sortes d'externalisations qui, en faisant intervenir des structures extérieures au strict périmètre des administrations de l'Etat, ont eu pour objectif ou pour effet de dégager de ces tâches les agents de la fonction publique de l'Etat qui en étaient chargés jusqu'alors.

#### *b) Le transfert de missions vers le secteur concurrentiel*

Certains transferts d'attributions, d'ailleurs disparates aussi bien dans leur modalités que dans le statut des structures sollicitées, ont été justifiés par la nature même de la mission considérée.

Tel est le cas lorsque l'Etat se désengage de fonctions techniques et d'exécution. Relèvent, par exemple, de cette situation l'abandon par la direction de l'action régionale et des petites et moyennes entreprises (DARPMI) du *ministère chargé de l'économie* des contrôles techniques

---

22) Les autorités administratives indépendantes constituent le premier cercle des externalisations de compétences de l'Etat. Bien que n'ayant pas toujours la personnalité juridique, elles disposent généralement de ressources propres, au moyen desquelles elles sont en mesure de procéder à des recrutements en dehors du plafond d'emplois de l'Etat.

de premier niveau des poids lourds antérieurement effectués par ses services. Il en est de même du transfert aux entreprises de la possibilité d'effectuer désormais ou de sous-traiter à des sociétés spécialisées, sous le contrôle de l'Etat, les opérations de garantie et de poinçonnage des métaux précieux jusqu'alors assurées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), ou du transfert par cette même direction à des sociétés privées, en 1999, des contrôles de sûreté aérienne. Pour sa part, le *ministère de l'intérieur* a externalisé en 2003 la fonction d'analyse des empreintes génétiques et de leur traitement.

Une autre catégorie de recours à des prestataires extérieurs opérés au cours des deux dernières décennies s'est appliquée à un ensemble d'activités dont il est apparu qu'elles étaient sans lien direct avec les responsabilités régaliennes de l'Etat. Ont pu être concernés les divers types de fonctions support (véhicules, reprographie, entretien, informatique, restauration...).

L'Etat a aussi décidé dans la période récente de ne plus assumer directement certaines activités à caractère industriel ou commercial, relevant généralement, de surcroît, d'une logique concurrentielle. Tel fut le cas notamment, après 1990, du changement de statut de La Poste et de France Télécom, dont les agents s'ajoutaient à ceux des administrations traditionnelles de l'Etat (les effectifs de La Poste et de France Télécom étaient respectivement, en 1990, de l'ordre de 300.000 et de 150.000 agents, très majoritairement fonctionnaires ou contractuels de droit public.). Il en fut ainsi, également, de la décision prise par le *ministère chargé de l'économie* à la fin de la même décennie de transférer à la caisse nationale de prévoyance la distribution de produits d'assurance-vie, qui relevait jusqu'alors du Trésor public et de ses agents, et de la sortie de la sphère administrative de la direction de l'imprimerie nationale, transformée en société anonyme le 1<sup>er</sup> janvier 1994 (2.000 personnes), et de la direction des monnaies et médailles, érigée en établissement public en 2006 (1.000 personnes).

### *c) Un choix d'organisation*

Dans d'autres cas, la décision d'externaliser certaines fonctions - et souvent les personnels correspondants - a répondu à d'autres préoccupations, parfois inexprimées, qui se rattachent plus directement à des considérations gestionnaires ou de moyens. Ce phénomène est plus particulièrement remarquable dans certains secteurs.

Ainsi, le souci de dissocier différentes fonctions (réglementation, gestion des risques, tutelle, contrôle et évaluation) ainsi que le besoin d'une mise en œuvre opérationnelle efficace des politiques publiques ont



justifié l'externalisation des missions d'évaluation et d'expertise à des « agences sanitaires » (dotées d'abord du statut de GIP puis de celui d'établissement public administratif) et la création d'un ensemble complexe, de statuts juridiques divers, d'organismes extérieurs à l'administration. Ces agences comptaient en 2007 quelque 2.700 agents, auxquels il faut ajouter les 8.200 agents de l'établissement français du sang (EFS), qui a, pour l'application du code du travail, le statut d'établissement public industriel et commercial.

Ces structures, qui sont nombreuses dans l'administration sanitaire et sociale (plus de 30 opérateurs nationaux importants), remplissent des missions qui étaient, au moins pour partie, assumées par les services du ministère. Elles employaient en 2005 plus de 60.000 agents, non compris ceux des associations investies d'une mission de service public, dont certaines sont anciennes, comme l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)<sup>23</sup>.

Pour mémoire, à la même date, les effectifs ministériels (emploi et solidarité cumulés) s'établissaient à moins de 30.000 agents.

Le recours à l'externalisation de fonctions antérieurement mises œuvre directement par l'Etat a également été massif dans le *secteur de la culture*, puisque la période récente, surtout depuis 1990, a été marquée par la multiplication des opérateurs. Ont, en effet, été érigés en établissement public, tous les musées nationaux et les écoles ou instituts de recherches s'y rattachant, de même notamment que les écoles d'architecture et les écoles nationales supérieures d'art en région. De fait, l'effectif de ces structures extérieures au budget général a quadruplé au cours des quinze dernières années et s'établit désormais à un niveau supérieur à celui du ministère, portant le total à 30.000 agents en 2006).

Dans le domaine de compétences des *ministères de l'agriculture et de la recherche*, déjà caractérisé par l'existence d'un nombre élevé de structures externes à l'administration (l'office national des forêts [ONF], le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles [CNASEA, fusionné en 2009 avec l'agence unique de paiement], l'institut national de la recherche agronomique [INRA], par exemple), la période sous revue a été marquée par la création de nouveaux établissements publics (par exemple, le centre d'étude du matériel agricole, des eaux et des forêts [CEMAGREF], qui comptait 906 agents en 2006, était un service de l'Etat en début de période) ou par des

---

23) Les organismes de sécurité sociale constituent un cas particulier. Dans le régime général, les caisses nationales sont des établissements publics administratifs qui pilotent près de 400 caisses locales employant quelque 165.000 salariés de droit privé. Mais, dans les autres régimes, ce sont des organismes de droit privé.

mesures qui ont eu un impact sur les effectifs des établissements existants (l'INRA, qui employait 9.623 agents en 2006, dispose de son propre personnel depuis 1984). Par suite de ces évolutions, les personnels des opérateurs à vocation agricole étaient, en 2006, presque aussi nombreux que ceux du ministère.

Bien qu'à un niveau numériquement moins significatif, le *domaine de l'équipement* est l'un de ceux dans lesquels a été créé le plus grand nombre d'opérateurs (Météo France et l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, par exemple), souvent à partir des services en charge du service public dans le cadre traditionnel des administrations de l'Etat. Ce mouvement a eu une incidence directe sur le nombre et la gestion des personnels de ce dernier dès lors que l'essentiel de la contribution qu'il apporte, le cas échéant, à ces nouvelles structures prend la forme de subventions et, partant, n'est pas pris en compte dans le plafond de ses emplois. Les opérateurs du seul secteur de l'équipement employaient 13.000 agents en 2006.

Enfin, la période récente a été marquée par le transfert à des *autorités administratives indépendantes* créées à cet effet d'une partie importante des fonctions de régulation exercées jusqu'alors par des agents ministériels. Dans le domaine financier et industriel, par exemple, le mouvement de libéralisation et de globalisation des marchés a conduit à la multiplication de ces externalisations d'un type particulier, aussi bien en matière de contrôle des assurances que dans les secteurs précédemment sous monopole de l'Etat (télécommunications, postes, électricité, gaz) ou dans la sphère financière (bourse, concurrence...).

## **2 - Un facteur déterminant d'évolution des effectifs de l'Etat**

L'analyse à laquelle la Cour a procédé, dans les principaux secteurs concernés par le recours à des structures chargées de mettre en œuvre des missions antérieurement assumées par les services administratifs, montre que l'Etat n'a pas inscrit les évolutions relevées au cours des dernières décennies, et singulièrement l'externalisation massive et continue d'une partie de ses missions, dans une réflexion préalable sur le partage des rôles entre les administrations de l'Etat et les opérateurs et sur le bon équilibre entre leurs attributions respectives.

De fait, ces évolutions ont été mises en œuvre, dans les différents ministères, selon des modalités variables, avec un lien plus ou moins fort avec le budget de l'Etat, même lorsqu'il s'est agi de confier à des intervenants du secteur concurrentiel des fonctions d'appui ne ressortissant pas de ses responsabilités régaliennes. Au *ministère de l'intérieur*, par exemple, la direction générale de la police nationale

(DGPN) a indiqué à la Cour qu'elle n'était pas informée de toutes les initiatives locales, et qu'elle ne se trouvait dès lors en mesure ni de les chiffrer, ni de les évaluer. Au *ministère de l'agriculture*, c'est la complexité de certaines mises à disposition croisées de personnels qui affecte la visibilité sur l'ampleur et, surtout, la pertinence du recours à cette formule.

Mais il apparaît que l'ensemble des externalisations qui sont intervenues depuis le début des années 1980 étaient de nature à induire des conséquences significatives sur le niveau et/ou la répartition des effectifs de l'Etat, parce que, dans la majorité des cas, elles ont entraîné la sortie de tout ou partie des personnels correspondants des effectifs de l'Etat (par exemple, sur les 13.000 agents des opérateurs de l'équipement évoqués ci-dessus, 8.300 sont financés sur le budget propre de ces opérateurs<sup>24</sup>).

\*

Au total, l'environnement dans lequel exercent les personnels de l'Etat a donc substantiellement changé au cours des trois dernières décennies, aussi bien du fait de modifications des missions ou des modalités de leur exécution qu'à la suite de mesures d'organisation des services de l'Etat ou de transfert de certaines de ses compétences soit aux collectivités territoriales, soit à des intervenants extérieurs à l'administration.

Pourtant, ces changements n'ont pas empêché la progression rapide, au cours de la même période, du nombre des agents publics, toutes fonctions publiques confondues et ils ont eu des effets très contrastés sur l'évolution des effectifs des différentes administrations de l'Etat.

---

24) L'essentiel des personnels de Voies navigables de France (VNF) - 4.670 sur 5.000 - relèvent des services déconcentrés de l'Etat et restent comptabilisés dans le plafond budgétaire d'autorisations d'emplois.

## **Chapitre III**

### **L'ajustement partiel des effectifs à l'évolution des missions et de l'organisation**

Compte tenu de l'ampleur des évolutions qui ont marqué depuis le début des années 1980 le périmètre, la nature et le cadre d'exercice des missions de l'Etat et, néanmoins, de la poursuite - même ralentie en fin de période - de la croissance des effectifs, la Cour a cherché à apprécier l'impact concret des mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation sur les effectifs de l'Etat.

#### *D'importantes lacunes statistiques et l'absence d'évaluation*

En dépit du délai qui s'est écoulé depuis la mise en œuvre des principales mesures de réorganisation territoriale ou de décentralisation, l'administration n'a été en mesure de fournir ni un bilan d'ensemble, ni des études sectorielles sur l'effet des changements précités.

S'agissant des effets de la déconcentration, outre les incertitudes issues des nombreux changements de périmètre intervenus au cours de la période, les analyses par ministère ou par secteur sont compliquées par le fait que les systèmes de suivi et d'analyse des effectifs ne permettraient plus, depuis que la LOLF a établi un décompte en équivalents temps plein et un pilotage largement opéré par la masse salariale, d'appréhender de manière distincte les effectifs des administrations centrales et ceux des

services déconcentrés. S'ajoute à cela la confusion liée aux « affectations croisées » (par exemple, certains agents de statut déconcentré exercent en administration centrale mais sont décomptés au nombre des personnels déconcentrés).

Par ailleurs, l'évaluation des effets des mesures de décentralisation sur les effectifs des collectivités concernées se heurte notamment à l'absence d'instruments de suivi fonctionnel des agents. De surcroît, les données chiffrées sont actuellement disponibles avec beaucoup de retard, ce qui explique que l'administration ne dispose pas encore d'un bilan significatif de la « deuxième vague » de décentralisation.

Néanmoins, l'observation des évolutions enregistrées au cours des deux dernières décennies permet de dresser plusieurs constats sur les conséquences directes ou indirectes de ces dispositions, en matière de personnel et sur l'exécution des missions.

## **I - L'effet globalement limité de la décentralisation sur les effectifs de l'Etat**

En principe, les transferts de compétences décidés dans le cadre de la décentralisation et les mesures de compensation associées, par transferts de services ou de personnel, ont été de nature à induire, outre les avantages attendus (efficacité, moindre coût, amélioration du service rendu...), une diminution corrélative des effectifs de l'Etat. La réalité est beaucoup plus nuancée, notamment selon qu'on considère l'une ou l'autre des deux phases de décentralisation mises en œuvre depuis le début des années 1980.

### **A - L'absence d'ajustement des effectifs durant la phase I**

Paradoxalement, sauf dans le secteur social, les mesures de décentralisation mises en œuvre dans les années 1980 ne se sont pas traduites par une diminution marquée du nombre des agents de l'Etat corrélative des transferts de compétences aux collectivités territoriales. Il en est même résulté, dans plusieurs secteurs, une hausse des effectifs.

### **1 - Un accroissement apparent des emplois de l'équipement**

Le premier mouvement de décentralisation dans le *secteur de l'équipement* a revêtu des caractéristiques qui expliquent le caractère limité de ses effets en matière de personnel. Dans le domaine des routes, l'Etat a tout fait pour ne pas transférer les services qui travaillaient déjà pour le département au sein des DDE. Il a obtenu le vote d'une loi lui permettant de privilégier le système de la mise à disposition remboursée à un véritable transfert des services. Il en a été de même dans le domaine de l'urbanisme avec, il est vrai, une justification tenant au nombre des collectivités et à l'impossibilité de créer autant de services bénéficiant d'une technicité suffisante.

Au contraire, *le ministère de l'équipement* a pris en charge, sur son budget de personnel, un nombre élevé d'agents qui étaient jusqu'alors rémunérés sur les budgets de fonctionnement des conseils généraux ; une partie de cet effectif a été titularisé dans la FPE. Au total, la première vague de décentralisation s'est soldée, paradoxalement, sans apport de main-d'œuvre supplémentaire dans les services, par une augmentation de l'ordre de 20 % des effectifs payés par l'Etat, celui-ci ayant inscrit à son budget de 1987 un effectif supplémentaire de 19.785 emplois. De surcroît, le transfert des services correspondant aux compétences transférées n'a donné lieu, entre 1992 et 2001, au transfert que d'environ 3.700 emplois, presque intégralement compensé par le transfert des départements vers l'Etat de 3.600 emplois, consacrés à des tâches relevant de l'Etat mais qui étaient auparavant supportées par les budgets départementaux. Le ministère a mis vingt ans à compenser ce renforcement de ses effectifs, en partie optique, par des économies appliquées à ses effectifs réels, par exemple au titre des gains de productivité : de fait, le nombre des emplois supprimés entre 1984 (à la veille de la première vague de décentralisation) et 2005 (juste avant la seconde) s'élèverait à 19.759, soit un nombre équivalent à celui des « régularisations » opérées en 1987<sup>25</sup>.

### **2 - Un impact limité à une opération de régularisation dans le secteur agricole**

Au *ministère de l'agriculture*, l'application du premier mouvement de décentralisation a été longue (elle s'est étalée de 1983 à 2000), laborieuse et limitée dans son impact. La partition des directions départementales de l'agriculture a consisté à répartir les effectifs concernés entre l'Etat et les départements en fonction de la nouvelle répartition des

---

25) Source : contrôleur budgétaire et comptable ministériel, réponse à la Cour du 24 juin 2008.

tâches issue de plusieurs lois votées entre 1982 et 1985. Elle s'est traduite, en pratique, par la mise à la charge de l'Etat d'une majorité du personnel correspondant, qui était jusque-là rémunéré par les départements (et qui est remboursé dans le cadre de la dotation générale de décentralisation depuis 1992), soit 2.093 emplois. Comme, en revanche, le nombre des agents de l'Etat affectés à des missions transférées aux conseils généraux était beaucoup plus modeste (830), la première vague de décentralisation a donné lieu à une augmentation nette des effectifs du ministère de l'agriculture de 1.263 emplois.

### **3 - Des transferts de compétences sans incidence sur les effectifs de l'éducation et de la culture<sup>26</sup>**

Les mesures de décentralisation issues des lois de 1983 et 1990 ont été mises en œuvre dans le secteur scolaire sans aucun transfert de personnel<sup>27</sup>. Les transferts de compétences ont donné lieu à une compensation financière intégrale et concomitante sur la base des dépenses opérées par l'Etat au titre des compétences transférées. Le secteur éducatif offre, à cet égard, une illustration significative de la problématique de l'adaptation des services de l'Etat jusqu'alors dédiés à la gestion des moyens consacrés aux attributions décentralisées.

En effet, l'importance des sommes transférées aux collectivités territoriales au titre notamment de la gestion des EPLE (3 Md€ en valeur 2006, soit 5 % du budget de l'enseignement scolaire) conduit à s'interroger sur les conséquences qu'en a tirées l'Etat au regard de l'effectif des personnels administratifs en fonction dans les services académiques et dans les établissements scolaires qui étaient, avant la décentralisation, chargés de la gestion de ces crédits. Bien qu'aucun bilan chiffré n'ait été communiqué sur ce point à la Cour, il semble que les effectifs correspondants aient été intégralement redéployés vers d'autres missions, en particulier le contrôle de l'utilisation des dotations par les EPLE.

De même, dans le *secteur de la culture*, les mesures de décentralisation n'ont eu qu'un très faible effet sur le niveau des effectifs des services déconcentrés de l'Etat. Le ministère justifie cet état de fait par la nécessité d'assurer une présence sur près de trois cent cinquante points de contact avec le public (85 % des emplois sont implantés dans des établissements recevant du public, qui comptent dix agents en moyenne).

---

26) Pour le ministère de la culture, ce constat concerne les mesures prises en 1983.

27) En fait, 426 emplois ont été créés sur le budget de l'Etat au titre du service de santé scolaire, jusqu'alors financé par les départements.

#### **4 - Des transferts liés à un renforcement du rôle de l'Etat en matière de formation professionnelle**

Dans certains cas, les mesures de décentralisation ont été décidées et mises en œuvre dans un contexte qui a donné lieu, *de facto*, à un renforcement très significatif des interventions de l'Etat. Tel fut le cas, par exemple, dans le secteur de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dans lequel les mesures de décentralisation ont eu peu d'effets, en dépit du transfert aux régions de la compétence de droit commun par la loi du 7 janvier 1983.

L'évolution du fonds de la formation professionnelle montre, en effet, que les crédits de la dotation de décentralisation ont doublé sur la période qui a suivi immédiatement le transfert de compétences (1982-1990), tandis que les dépenses directes de l'Etat dans ce secteur étaient multipliées par trois, en lien avec la montée en charge des actions en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée. Les actions financées par l'Etat, qui représentaient plus de 40 % du total avant la décentralisation, progressent de 86 % et restent au niveau du tiers des dépenses, elles-mêmes en forte augmentation. La réduction de la part supportée par l'Etat tient d'ailleurs à la montée en charge des actions des entreprises en faveur de leurs salariés, et non à celle des régions.

Les dépenses de ces dernières progressent de 70 %, pour atteindre 518 M€ en 1989, mais ne représentent encore, à cette date, que 6 % d'un montant global de 8,6 Md€. Ces chiffres montrent que l'intervention des régions dans le domaine de l'apprentissage et de la formation professionnelle est restée modeste, tandis que le poids de l'Etat s'est maintenu en dépit des mesures de décentralisation. De fait, leur incidence sur les services de l'Etat a été minime, notamment parce que les actions de formation transférées en 1983 étaient déjà gérées, depuis 1969, dans le cadre d'enveloppes régionalisées. Dès lors, les services centraux ont été peu affectés et les délégations régionales elles-mêmes semblent avoir mis à la disposition des régions de l'ordre de 10 % de leurs emplois, soit une proportion comparable à celle des crédits transférés. Mais il est vrai que les agents concourant à la formation professionnelle constituent une part minime du total des effectifs de l'Etat.

#### **5 - Une exception notable dans le secteur social**

Dans les *ministères sociaux*, qui ont été les premiers et les plus fortement concernés par la décentralisation, les mesures mises en œuvre dans les années 1980 ont induit de très importants transferts de personnel. Mais, en bien des cas, des lignes de partage claires n'ont pas été définies



entre les attributions transférées aux départements et celles qui étaient conservées par l'Etat.

En dépit de ces incertitudes, la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) a été rapidement mise en œuvre. Les effectifs en fonction dans les services déconcentrés de la filière *Solidarité* ont ainsi été ramenés de 70.000 à 16.200 personnes en 1983, et ultérieurement à moins de 12.000. Quatre agents sur cinq ont rejoint les départements dans un délai extrêmement court, conduisant à modifier en profondeur la structure des effectifs. Par exemple, la plupart des personnels techniques de catégorie B, et notamment des travailleurs sociaux et des personnels paramédicaux, ont quitté les services de l'Etat, induisant une perte de spécialisation préjudiciable à l'exercice des missions conservées. En raison des transferts de personnel précités, les services de l'Etat, outre une perte durable de savoir-faire, se sont trouvés dans l'incapacité de s'acquitter efficacement des attributions qu'ils conservaient dans ce secteur.

Au total, la caractéristique majeure de la première vague de décentralisation dans les services sociaux est d'avoir induit de très importants mouvements de personnels au détriment des services déconcentrés de l'Etat, mais des transferts extrêmement limités d'une fonction publique à l'autre (6.500 agents de la FPT vers l'Etat et 2.500 agents en sens inverse) ; cette situation s'explique par le fait que la grande majorité des effectifs qui exerçaient dans les DDASS étaient mis à disposition de celles-ci et avaient déjà un statut territorial.

## **B - Un allègement substantiel des effectifs dans certains secteurs durant la phase II**

Les transferts de compétences mis en œuvre dans le cadre de la seconde phase de décentralisation ont conduit à des transferts de personnels significatifs dans certains secteurs. Ainsi, les évaluations disponibles des effets de la décentralisation et de la partition des DDASS<sup>28</sup>, qui prennent comme référence les effectifs présents en 1983 qui relevaient de la fonction publique de l'Etat, soit 16.200 personnes, constatent qu'ils ont été réduits de 22 % entre 1984 et 2003. Si on prend en compte l'ensemble des agents présents dans les directions départementales, y compris ceux qui, bien que rémunérés par l'Etat, relevaient déjà d'un statut départemental (53.600 environ), la diminution des effectifs réels s'établit même à 83 %.

A chaque fois, ces mouvements se sont accompagnés de conséquences qui en illustrent aussi la difficulté ou les ambiguïtés.

---

28) Tel l'audit de modernisation sur les effets de la décentralisation.

### **1 - Une illustration des difficultés de l'exercice : le transfert des personnels techniques scolaires**

Dans le secteur de l'*enseignement scolaire*, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui instituait l'« Acte II de la décentralisation », a prévu le transfert aux régions et aux départements de 93.000 emplois (ETP) de TOS (techniciens, ouvriers et de services), pour leur presque totalité titulaires de l'Etat, ainsi que des personnels chargés de les gérer (800 ETP environ) qui exercent dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ)<sup>29</sup>. Cette mesure a été principalement justifiée par des raisons fonctionnelles et le souci de rapprocher les décisions des établissements dans un domaine très spécifique de l'action publique.

Le transfert de l'intégralité de cet effectif a été engagé en 2006, selon des modalités diverses. Après une phase transitoire de mise à disposition des collectivités territoriales au cours de laquelle les agents, qui restaient payés par l'Etat, ont pu opter entre leur intégration et un détachement par l'Etat sans limitation de durée (il s'agit d'une nouvelle position statutaire introduite par la loi du 30 décembre 2005), le bilan à fin 2008 est le suivant : 84.000 emplois ont été transférés (par intégration dans la FPT pour 57.000 ETPT, par détachement pour 27.000 ETPT) et, désormais supportés financièrement par les collectivités territoriales, ils ne figurent plus dans le plafond d'emplois du *ministère de l'éducation nationale*.

Restent toutefois à régler plusieurs questions importantes, qui illustrent bien certaines des difficultés rencontrées en pratique, dans ce secteur comme dans les autres, lors des opérations de transferts d'emplois : les modalités de compensation aux collectivités territoriales de ceux des emplois de l'Etat qui étaient pourvus à la date à laquelle a été décidée la décentralisation des compétences mais qui sont devenus vacants entre 2004 et la date du transfert effectif (mécanisme dit de la « clause de sauvegarde », qui concerne près de 6.000 emplois) ; la question de l'insuffisance éventuelle des effectifs de TOS ; le devenir des agents transférés qui exerçaient dans le cadre d'emplois aidés (que les collectivités territoriales pourraient être conduites à titulariser) ; les problèmes résultant de la gestion de la double carrière de près des 27.000 agents détachés.

---

29) Cet effectif n'intègre pas les agents externalisés (47.206 assistants d'éducation et 42.500 contrats aidés prévus pour 2008), qui sont directement rémunérés, sur contrat de droit privé, par les EPLÉ au moyen de subventions de l'Etat.

De plus, l'Etat a transféré, à cette occasion, une masse salariale de 3 Md€ (en valeur 2006). Ces crédits, avant d'être gérés par les EPLE eux-mêmes, étaient répartis entre les rectorats par les services déconcentrés de l'Etat puis entre les établissements eux-mêmes par les services des rectorats. Ces services se sont trouvés dégagés de cette tâche, mais le ministère n'a pas été en mesure de communiquer des informations précises sur l'ajustement éventuel des effectifs correspondants, ni sur les redéploiements effectués au bénéfice d'autres services.

S'agissant de l'enseignement agricole, 2.605 agents étaient pris en charge directement par le budget de l'Etat et sont susceptibles d'opter pour une intégration dans la fonction publique territoriale suite au transfert aux régions, par la loi du 13 août 2004, de la charge des services d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien assurés par les 195 établissements publics locaux d'enseignement (EPL) technique agricole. Quant aux personnels concernés par la décentralisation de l'aménagement foncier en milieu rural, leur nombre n'a pas dépassé 138 ETP au niveau national. Au total, les deux mouvements de décentralisation auront concerné, au maximum, 1.400 agents du ministère de l'agriculture, soit 4 % environ de son effectif *stricto sensu* (hors opérateurs).

## **2 - Un transfert des services de l'équipement aux effets massifs sur les effectifs de l'Etat**

Les modalités de mise en œuvre du second mouvement de décentralisation ont été très différentes, au *ministère de l'équipement*, de celles retenues dans les années 1980 lors de la partition des services chargés de l'entretien des routes. A la différence de la formule retenue dans le secteur social ou à l'éducation nationale, la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* a prévu un transfert pur et simple des services en charge des attributions transférées. Le ministère a organisé, sur une période courte, le transfert presque simultané des services routiers en charge des routes départementales qui n'avaient pas été transférés lors du précédent mouvement, celui des parties de services routiers consacrés aux routes nationales d'intérêt local, sur lesquelles les départements venaient d'acquérir compétences suite au déclassement de ces dernières, et celui des parties de services correspondant aux autres compétences transférées.

La mesure porte sur 31.103 ETPT, essentiellement au titre des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local. Ces transferts ayant été opérés par étapes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, il en est résulté une forte diminution du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat, qui est passé, nonobstant les variations de périmètre, de 93.215 en

2006 à 91.297 en 2007, à 74.474 en 2008 et à 69.169 en 2009 (ETPT en LFI). Dès lors, *le ministère de l'équipement* (hors aviation civile) a perdu en trois ans le tiers de son effectif.

### **3 - Une option majoritaire des personnels transférés pour une intégration dans la FPT**

La formule du droit d'option offert aux agents a été mise en œuvre dans les ministères évoqués ci-dessus. Dans une forte majorité, l'option pour une intégration dans la fonction publique territoriale a reçu les faveurs des personnels (par exemple, 61 % des agents techniques, ouvriers et de services de l'enseignement scolaire).

Plusieurs explications sont mises en avant, parmi lesquelles la possibilité d'accéder à des rémunérations plus attractives, dans des conditions équivalentes de sécurité de l'emploi. La revendication par les collectivités territoriales d'une compensation d'un treizième mois souvent versé par elles, alors que tel n'est pas le cas pour l'Etat, illustre en partie cet écart de traitement qui a pu peser dans le choix des agents anciennement membres de la fonction publique de l'Etat.

La préférence pour un rattachement à un statut d'emploi de la fonction publique territoriale doit toutefois être nuancée. En effet, les transferts de compétences prévus dans le domaine de l'équipement par les lois de 1983 et 1985, même si le contexte était différent de celui de la décennie suivante, induisaient la possibilité d'une intégration dans la fonction publique territoriale pour 3.761 agents de l'Etat et, à l'inverse, une intégration dans la fonction publique de l'Etat pour 3.709 agents des départements exerçant dans les services des DDE et les services maritimes. Or, les intéressés ont demandé leur intégration respectivement à 42 et 60 %.

Dans les *ministères sociaux*, les conditions dans lesquelles ont été définis les termes du droit d'option offert aux agents dans le cadre de la seconde vague de décentralisation expliquent que le nombre des transferts effectivement opérés soit, à ce jour, resté très limité. En effet, les modalités d'exercice du droit d'option varient selon les départements, avec lesquels ont été signées des conventions en lieu et place d'un accord cadre qui aurait fixé des règles communes. Pour une part, l'absence de conséquences sur le niveau des effectifs de l'Etat des transferts de compétences opérés en 2003 pour la gestion du RMI<sup>30</sup>, de l'apprentissage et de la formation professionnelle, du handicap et de la dépendance tient

---

30) Cette absence d'incidences résulte aussi du fait que le RMI était, avant 2003, géré par les caisses d'allocations familiales.

aussi à la difficulté de distinguer alors, dans l'activité des agents des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) susceptibles d'opter pour une intégration dans la fonction publique territoriale la part consacrée à chacune de ces missions ; celle-ci, en effet, n'était pas mesurée.

## **II - La faible incidence des mesures de déconcentration en termes d'emplois**

En dépit de ce qu'on aurait pu logiquement attendre, la répartition des effectifs entre administrations centrales et services déconcentrés n'a pas été modifiée en proportion des modifications apportées depuis 1980 à l'organisation administrative et à la distribution des compétences.

### **A - Des services déconcentrés faiblement renforcés**

Dans plusieurs cas, les mesures de réorganisation des services qui ont accompagné les transferts de compétences aux collectivités territoriales ou le renforcement des attributions des unités déconcentrées de l'Etat n'ont pas eu d'effets marquants sur les effectifs de ces dernières.

Les *administrations financières* ont connu deux évolutions significatives, qui leur sont propres et qui auraient pu induire une adaptation de leurs effectifs déconcentrés, mais qui ne l'ont pas fait. D'une part, une proportion importante des activités a été transférée à des « services à compétence nationale » (SCN), auxquels sont rattachés des personnels déconcentrés aussi bien que d'autres relevant d'un statut dit « de centrale ». Plus de 11.000 agents des directions à réseaux, principalement de la direction générale des impôts (DGI), exercent actuellement au sein de SCN. Dans la réalité, le taux de déconcentration territoriale des effectifs des directions concernées est resté stable sur la période si on réintègre à l'administration centrale ceux des rattachements à des SCN dont l'examen a montré qu'ils se rapportaient plutôt à des missions relevant des services centraux.

D'autre part, si elles n'ont elles-mêmes fait l'objet d'aucune mesure de décentralisation, ni d'un transfert significatif d'attributions de la part des services centraux, les unités déconcentrées de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ont été directement concernées par les mesures de redistribution des compétences ou de réorganisation intervenues depuis 1982 dans les autres secteurs ministériels. S'agissant des transferts de compétences opérés au bénéfice des collectivités territoriales, les lois de décentralisation ont consacré

l'élargissement de leurs compétences, leur montée en puissance économique et donné une réalité au principe de leur libre administration. Il en est résulté une forte augmentation des charges des comptables du Trésor public, qui effectuent le recouvrement des recettes non fiscales émises par les collectivités et établissements publics locaux et qui assurent le contrôle et le paiement de l'intégralité de leurs dépenses, elles-mêmes en forte croissance (de 8 % du PIB en 1980 à 12 % en 2007). Les comptables de l'Etat rendent aussi aux collectivités précitées des prestations dites « d'expertise et de conseil », en principe exercées à titre facultatif, accessoire et rémunéré, mais qui sont devenues *de facto* une mission permanente du Trésor public. Au total, la gestion comptable des collectivités territoriales mobilise aujourd'hui 26.000 agents de l'Etat, soit la moitié des effectifs du Trésor public et de 60 à 80 % de leur activité.

Le ministère a indiqué à la Cour ne pas disposer de données quantitatives exhaustives sur l'impact des mesures précitées sur l'évolution de ses effectifs déconcentrés. Cependant, il semble que le surcroît d'activité évoqué précédemment a été d'autant plus facilement absorbé par la DGCP que, d'une part, les services chargés des dépenses de l'Etat au niveau déconcentré ont bénéficié du redéploiement des effectifs qui assuraient jusqu'alors des activités abandonnées par le Trésor public (telles la gestion des fonds particuliers et la commercialisation de produits d'épargne et de prévoyance) et que, d'autre part, la réforme des contrôles financier et comptable (allègement du contrôle financier déconcentré, introduction du contrôle hiérarchisé et partenarial) ont libéré des effectifs qui ont pu être mobilisés pour y faire face.

Au *ministère de l'agriculture*, les plans de décentralisation et de déconcentration mis en œuvre au cours de la période ont été suivis de plusieurs phases de réorganisation des services et d'ajustement de la répartition des attributions entre services centraux et déconcentrés. Les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) ont été créées en 1984, tandis que la compétence dans le domaine de l'eau était transférée en 1991 aux directions régionales de l'environnement (DIREN). Les services vétérinaires ont été détachés des DRAF en 2002. Pour leur part, les directions départementales de l'agriculture (DDA) ont été réorganisées en 1984, à l'occasion notamment de la disjonction des services déconcentrés de la répression des fraudes, puis en 2003, avant que ne soit engagée en 2006 leur fusion avec les DDE, qui pourrait avoir des effets plus significatifs sur les effectifs.

Surtout, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) ont dû faire face à la forte augmentation de la charge induite pour elles au titre de la gestion des aides communautaires aux

agriculteurs provenant du fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Elles l'ont fait, faute de bénéficier d'un renfort d'agents titulaires, en recourant massivement à des personnels vacataires, le ministère n'ayant pas révisé ses méthodes d'affectation des effectifs permanents, pour tenir compte des charges nouvelles engendrées, à compter de 1992, par l'évolution de la politique agricole commune.

## **B - Des effectifs d'administration centrale qui n'ont guère été adaptés en proportion des attributions déconcentrées**

L'incidence des mesures de déconcentration mises en œuvre depuis 1980 sur le nombre des agents exerçant en administration centrale a été très hétérogène selon les secteurs, et peu marquée dans la majorité des cas.

### **1 - Des mesures d'ajustement rares et souvent peu significatives**

Au *ministère de l'équipement*, les effectifs d'administration centrale ont décliné de 3.606 en 1981 à 3.262 en 2000 et à 3.213 en 2007, dont 56 % affectés dans les services généraux ; de manière corrélative, le poids des activités support (gestion de personnel, recrutement, fonctions budgétaire et comptable...) est devenu important dans la plupart des services déconcentrés (10 % dans les directions départementales), notamment dans les structures de petite taille (18,2 % dans les directions régionales et 22,1 % dans les centres d'études de l'équipement).

Pour sa part, l'évolution des effectifs d'administration centrale des *ministères chargés de l'économie et des finances* donne lieu à des présentations différentes. Le ministère fait valoir qu'ils ont décliné de 17 % depuis 1998, année de la fusion avec le ministère de l'industrie. Cependant, cette estimation est établie sans que soient pris en compte les agents de statut déconcentré des directions à réseau qui exercent en administration centrale (4.426 agents en 2007). Une fois intégrés ces derniers, la baisse des effectifs d'administration centrale se limite à 7 % ; dans le même temps, les effectifs totaux ont décliné de plus de 10 %.

Dans le *secteur de la culture*, les textes publiés en 1992 ne se sont pas traduits par la déconcentration de blocs de compétences, mais par des transferts progressifs de dossiers, d'opérations et de crédits. On y observe un renforcement sensible des effectifs déconcentrés (+52 % entre 1985 et 2006) et, en parallèle, un allègement moindre mais notable (de près de 22 %) du nombre des agents d'administration centrale. Toutefois, ces données doivent être nuancées. Tout d'abord, la répartition des personnels

entre les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) n'a pas été adaptée à l'évolution de leurs missions, et l'augmentation de leurs effectifs a essentiellement bénéficié aux services patrimoniaux.

Pour sa part, la baisse des effectifs d'administration centrale, qui s'est surtout concentrée sur le début de la période (les effectifs sont à peu près stables entre 1991 et 2001, de même, sauf un ressaut en 2004, qu'entre 2001 et 2006), n'apparaît pas en lien direct avec le souci de tirer les conséquences des mesures de déconcentration mises en œuvre. A l'inverse, le niveau de l'emploi central se maintient à un niveau élevé : la décision de principe de transférer les tâches de gestion et d'exécution aux services territoriaux, à des services à compétence nationale et aux établissements publics du secteur n'a été que partiellement mise en application et les fonctions d'état-major occupent toujours 1.500 agents en administration centrale. De plus, la gestion des traitements et des actions de formation des agents affectés en services déconcentrés continue, sauf exceptions, d'être assurée de manière centralisée. De fait, à partir de la fin des années 1990, la poursuite de la déconcentration a cessé de s'accompagner d'un transfert de personnel de l'administration centrale vers les services déconcentrés. Or c'est précisément à cette date que les DRAC ont été investies de nouvelles charges réglementaires (instruction des dossiers de l'ensemble des acquisitions et restaurations d'œuvres par les musées depuis 2002 ; examen des dossiers d'urbanisme par les services d'archéologie ; responsabilité du spectacle vivant...).

## **2 - Des allègements de l'échelon central pour d'autres motifs**

Le *secteur scolaire* offre une illustration intéressante d'ajustement à la baisse des effectifs d'administration centrale. La déconcentration de l'éducation nationale au niveau académique, avec la coexistence de deux niveaux de responsabilité (les recteurs et les inspecteurs d'académie) s'est effectuée, pour l'essentiel, dans les années 1960, bien avant la phase de décentralisation objet de la présente étude. La déconcentration de la gestion des personnels est plus récente et elle se met en place de manière très progressive, notamment pour le mouvement des enseignants du second degré. Elle n'a pas eu, à ce stade, d'impact sur les effectifs.

Néanmoins, le nombre des emplois de l'administration centrale de l'éducation nationale a significativement diminué depuis 1980 (de l'ordre d'un quart, pour s'établir à 3.711 en 2005, dernier chiffre disponible). Cette évolution, qui a été totalement déconnectée des plans de décentralisation et de déconcentration, ne s'est pas faite par transfert des effectifs correspondants dans les services déconcentrés mais par des suppressions nettes d'emplois réalisées dans le cadre de mesures d'économies forfaitaires. En revanche, elle s'est traduite par un



changement marquant, et logique, de la structure des emplois d'administration centrale, avec notamment une progression d'un tiers du nombre des agents de catégorie A, en contrepartie d'une réduction de la part des titulaires des catégories B et C respectivement de 17 et 55 %.

### **3 - Une stabilité des effectifs centraux en dépit de la déconcentration des missions**

Au *ministère de l'intérieur*, les efforts de réorganisation de la police nationale ont pris notamment la forme de mesures de déconcentration d'une partie de la gestion des personnels, dont le ministère indique qu'elles se sont traduites par une hausse significative de la charge incombant aux secrétaires généraux pour l'administration de la police (SGAP), dont les effectifs (environ 3.000 agents en 2007) ont été majorés de 7 % depuis 2000 ; toutefois, il semble qu'elles ne se soient pas accompagnées d'un allègement corrélatif des tâches - ni surtout des effectifs - du niveau central.

Dans le *secteur sanitaire*, on relève tout au long de la période une proportion particulièrement élevée des effectifs d'administration centrale par rapport à ceux des unités déconcentrées : 18,4 % contre 4,6 % au *ministère chargé de l'économie*, 1,5 % au *ministère de l'intérieur* (hors police où la part des services centraux est également très forte) et 0,3 % au *ministère de l'éducation nationale* ; pour l'essentiel, cela résulte de la faiblesse numérique relative des administrations sanitaires et sociales au niveau déconcentré (11.500 emplois au total en 2005) dont aucune n'atteindrait la taille critique suffisante pour assumer des tâches importantes de suivi budgétaire et de gestion du personnel. De fait, les effectifs des services centraux ont augmenté de 1992 à 2002, avant de se stabiliser ensuite ; ils se sont accrus de 2,6 % tandis que ceux des services déconcentrés progressaient de 0,3 %<sup>31</sup> entre 1997 et 2006, soit les dix premières années de fonctionnement des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), elles-mêmes investies notamment des attributions de programmation des investissements hospitaliers.

---

31) Chiffres IGAS/IGF à partir de données collectées par la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) du ministère chargé de la santé.

### **III - L'impact sensible des externalisations sur le niveau des effectifs**

Les transferts de missions et, parfois de personnels opérés vers des « opérateurs » extérieurs se sont traduits par une forte hausse du nombre des agents de ces structures. Ces derniers finissent par représenter, dans certaines branches de l'action publique, une part essentielle des moyens humains mobilisés pour conduire les politiques publiques. Ces transferts contribuent aussi à réduire, voire à masquer, la croissance affichée des effectifs de l'Etat.

#### **A - La part prépondérante des emplois des opérateurs dans certains ministères**

Le tableau ci-après retrace les évolutions respectives, depuis l'entrée en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>32</sup>, des effectifs de l'Etat et de ceux des opérateurs de l'Etat. En application de l'article 54 de la LOLF, ces données doivent désormais figurer en annexe au projet de loi de finances et recenser l'ensemble des agents concourant aux politiques publiques auxquelles contribuent les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

---

32) Il n'existe pas de données précises et fiables sur les effectifs des opérateurs au début de la période sous revue.

**Tableau 16 : Effectifs des principaux ministères et de leurs opérateurs entre 2006 et 2009**

*En milliers et en %*

	Effectif des opérateurs <sup>33</sup>				% opérateurs / Etat <sup>34</sup>			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
<b>Total</b>	<b>367,5</b>	<b>392,8</b>	<b>401,1</b>	<b>415,0</b>	<b>17 %</b>	<b>19 %</b>	<b>20 %</b>	<b>21 %</b>
Affaires étrangères et européennes	6,7	7,4	10,9	11,1	40 %	46 %	68 %	70 %
Agriculture, pêche et forêts	21,1	20,9	21,1	20,8	58 %	59 %	63 %	65 %
Culture et communication	22,1	23,0	23,4	23,3	294 %	311 %	310 %	311 %
Défense	5,9	5,9	5,7	6,0	1 %	1 %	2 %	2 %
Ecologie, équipement	18,6	18,6	21,6	21,7	19 %	20 %	30 %	32 %
Enseignement supérieur et recherche	233,5	251,2	263,6	262,7	2335 %	2770 %	8420 %	7792 %
Travail, Santé, relations sociales, famille et solidarité	38,9	40,7	29,4 <sup>35</sup>	44,3 <sup>36</sup>	373 %	391 %	289 %	408 %

*Cour des comptes – Source : PLF, rapports annuels de performances 2007 ; projets annuels de performances 2009*

Il ressort de ces données, dont l'administration précise qu'elles peuvent souffrir une certaine imprécision<sup>37</sup>, que les effectifs en poste dans les opérateurs de l'Etat, dont la part était encore marginale au début des années 1990, représentent aujourd'hui plus du cinquième du nombre des agents qui exercent par ailleurs au sein des ministères.

33) Effectif total incluant les agents financés dans les plafonds d'emplois ministériels et ceux rémunérés sur ressources propres des opérateurs.

34) Nombre des agents en poste dans les opérateurs divisé par le nombre des agents travaillant dans les ministères.

35) Retrait des effectifs de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

36) Inclusion des effectifs des ASSÉDIC.

37) Surtout pour les premières années, puisque l'obligation de produire des tableaux d'emplois pour les opérateurs de l'Etat n'est applicable qu'à compter de la loi de finances pour 2009 et que les recensements disponibles jusqu'alors étaient très imprécis.

## **1 - Des effets particulièrement importants dans les ministères sociaux et dans le secteur de la culture**

Le poids des externalisations dans les domaines social et culturel est illustré par un ratio particulièrement élevé du nombre des agents des opérateurs par rapport aux effectifs en poste dans les ministères (entre 300 et 400 %)<sup>38</sup>.

### *a) Les ministères sociaux*

Le recours fréquent à des opérateurs dans le *secteur social*, exposé précédemment, a eu un effet marqué sur les effectifs. Même limités aux seuls EPA, leur poids y est déterminant (32.000 ETP ; 40.000 avec les opérateurs bénéficiaires de subventions pour charges de service public mentionnés à l'article 54 de la LOLF) et cinq fois plus élevé que celui observé en moyenne dans les autres ministères.

Pour leur part, les opérateurs de la *filière « emploi »*, et en particulier ceux du service public de l'emploi, ont connu une croissance ininterrompue, du fait de l'augmentation des emplois de l'ANPE (9.183 emplois budgétaires en 1981, 26.173 en 2006<sup>39</sup>) et du développement de nouveaux organismes, comme les missions locales et les maisons de l'emploi. Il en résulte qu'une administration de 10.500 ETP et qui représentait moins de 0,5 % des emplois de l'ensemble des ministères, était le centre d'un réseau de 70.000 personnes environ, dont elle peinait à assurer la maîtrise stratégique, juridique et financière. Ce déséquilibre risque d'être aggravé par la fusion des réseaux de l'ANPE et des ASSEDIC (soit un total de l'ordre de 43.000 agents) dans une institution qui ne sera plus sous tutelle.

Dans la *filière « santé »*, la création d'opérateurs n'a pas eu d'impact sur le niveau des effectifs ministériels, ni sur le plafond des emplois de l'Etat puisque les principales externalisations opérées ont bénéficié aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH), créées en 1996 sous la forme de groupements d'intérêt public (GIP) placés hors de la tutelle de l'autorité préfectorale, mais dont les agents sont mis à disposition par l'Etat (et restent à ce titre inscrits dans les plafonds d'emplois ministériels) et l'assurance maladie. La création en cours d'agences régionales de santé (ARS) s'inscrit dans la même logique.

---

38) Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (qui affiche, des taux encore plus élevés) constitue un cas particulier car les universités, dont les emplois restent dans leur très grande majorité rémunérés par l'Etat, sont classées au nombre des opérateurs de ce dernier.

39) Soit 25.800 ETP.

*b) Le secteur de la culture*

Le recours à des opérateurs extérieurs à l'administration a constitué, dans ce ministère, la principale caractéristique de la politique conduite au cours de la période et, par son ampleur, une singularité de ce secteur au sein de la sphère publique.

Apprécié de manière consolidée, le nombre des agents exerçant dans le secteur culturel a connu une croissance rapide et continue, qui s'est poursuivie dans la dernière décennie : ainsi, la loi de finances pour 1997 prévoyait le financement direct par l'Etat de 23.446 emplois (budgétaires et sur crédits), soit une augmentation de 30 % en dix ans. Le ministère fait valoir que les données de référence, établies par lui-même, relatives aux années 1990 sont peu fiables et que les effectifs sont stabilisés depuis 2000.

Néanmoins, selon les chiffres reconstitués par la Cour<sup>40</sup>, les effectifs correspondants étaient de 27.000 en 2003, dont 14.000 seulement figuraient dans le plafond des emplois du ministère, et de 30.466 en 2007, dont 12.137 inscrits sur le budget de l'Etat (parmi lesquels, de surcroît, 3.880 étaient affectés par l'Etat dans les établissements publics administratifs). Dans le même temps, 18.329 agents se trouvaient directement financés sur le budget des opérateurs. Ainsi, sont rémunérés directement par les établissements concernés, hors du plafond d'emploi ministériel, 2.174 agents du musée du Louvre, 2.507 des 2.514 agents de la bibliothèque nationale de France (BNF) 1.953 agents de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et 1.108 agents du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou.

Dans ces conditions, seuls 8.257 agents étaient, à cette date, affectés au ministère de la culture ; 60 % de la force de travail du ministère relèvent donc du budget de ses opérateurs et cette proportion est portée à 73 % si on prend en compte ceux des agents qui sont comptabilisés dans le plafond d'emplois mais affectés auprès des opérateurs. Plus de la moitié (54 %) du total des personnels ayant un statut de contractuel, on peut en inférer que le recours massif à des opérateurs extérieurs a eu pour motivation, dans une large mesure, le souci de maintenir le niveau des recrutements en dépit de la stabilisation, puis de la réduction, du nombre des emplois ouverts en loi de finances. A cet égard, le recours à des opérateurs extérieurs, quand il est massif, pose le problème de la maîtrise de l'emploi public. Il va, de surcroît, à

---

40) Rapport particulier sur la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics, 2003.

contresens de l'option affichée par l'Etat en faveur d'une plus grande mobilité des agents publics et contribue dès lors à aggraver la rigidité qui caractérise la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

## 2 - Une progression dans les autres ministères examinés

Dans les *secteurs de l'équipement et de l'environnement*, le nombre des agents des opérateurs (22.000 environ, presque tous rémunérés sur ressources propres) représente aujourd'hui le quart de l'effectif total. Nombre de ces établissements ont été créés pendant la période sous revue à partir des services de l'Etat ; tel est le cas, par exemple, de l'école nationale des ponts et chaussées (483 emplois propres), de Météo France (3.710), de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (1.225) ou encore de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (1.675). Ce décompte n'inclut pas les effectifs des sociétés d'autoroutes (17.359 en 2006, dont 5.171 pour l'entretien du réseau), désormais privatisées et qui avaient jusqu'alors le statut de sociétés d'économie mixte, même si une partie des missions se confondait avec celles des services de l'équipement.

Dans le *secteur agricole*, les opérateurs employaient 38.000 personnes en 2006, alors que le plafond d'emplois du ministère était de 39.000 environ (et 24.000 hors les établissements de recherche, essentiellement financés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche). Les effectifs du ministère de l'agriculture étant, de surcroît, constitués pour moitié des personnels de l'enseignement agricole, on voit le poids relatif des services centraux (2.100 agents en 2006) et déconcentrés (15.700) par rapport à ceux des opérateurs.

La proportion croissante des opérateurs dans le secteur des affaires étrangères correspond aux personnels de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), parmi lesquels ceux qui étaient en gestion directe (3.760) ont été comptés dans les effectifs des opérateurs à compter de 2008.

La comptabilisation hors plafond des emplois de l'Etat d'une partie importante des effectifs qui contribuent à la mise en œuvre de politiques ou d'actions publiques aboutit à un abaissement optique du nombre des agents de l'Etat sans qu'il y ait toujours, en pratique, une baisse corrélative des effectifs dans les ministères, en tout cas à hauteur des transferts ; dans la *police nationale*, par exemple, une partie des fonctions techniques a été externalisée vers des opérateurs privés, dont l'Etat rémunère les services, mais les emplois d'ouvrier correspondant aux agents qui remplissaient antérieurement ces missions demeurent au sein des effectifs du ministère, où ils ont été redéployés sur d'autres tâches.

## **B - La difficulté des administrations centrales à adapter leurs capacités de pilotage des politiques publiques**

### **1 - Un affaiblissement qualitatif des services de l'Etat et de la gestion de ses effectifs**

Le renforcement des compétences et, partant, des effectifs des opérateurs - comme c'est le cas aussi, d'ailleurs, pour les transferts de compétences aux collectivités territoriales - a une autre conséquence sur les moyens dont dispose l'Etat pour assumer son rôle d'orientation et de suivi des politiques publiques : lorsque la constitution des équipes des nouveaux opérateurs (ou le transfert de compétences aux collectivités territoriales) se fait au moyen soit de mises à disposition de personnels, soit d'une intégration - assortie ou non d'un droit d'option - dans les effectifs propres de la nouvelle structure, l'expérience montre qu'il en résulte une forte déperdition, les agents les plus qualifiés ou les plus motivés s'étant aussi avérés les plus mobiles et les plus intéressés par une affectation hors des services administratifs traditionnels.

La réduction drastique des effectifs des DDASS au début des années 1980 s'est ainsi accompagnée d'un changement de la structure des emplois restant au service de l'Etat, avec le départ de nombreux personnels des catégories A et, surtout, B, et l'arrivée dans les effectifs de ce dernier d'un nombre deux fois plus élevé de personnes des catégories C et D. La partition s'est donc traduite par un affaiblissement de l'encadrement des services déconcentrés, alors que les nouvelles missions incombant à l'Etat relevaient davantage de travaux de conception, de programmation, de tarification, de régulation et d'évaluation. Incapable de remplir ces missions, l'administration de l'Etat en a confié la charge à des opérateurs mieux à même, à la différence de l'Etat, de recruter des collaborateurs dont la qualification et l'expérience étaient mieux en adéquation avec les besoins découlant des missions.

### **2 - La moindre capacité des administrations centrales à exercer des fonctions d'orientation**

Dans plusieurs secteurs (culture, recherche, santé, en particulier), la conduite des actions relevant de la compétence de l'Etat se trouve aujourd'hui fortement externalisée. Les grandes décisions de gestion, la définition des priorités opérationnelles, de même que la politique du personnel (notamment les recrutements), relèvent des grands opérateurs mis en place au cours des deux dernières décennies, témoignant d'une

certaine incapacité des ministères à évoluer d'administrations de gestion en véritables autorités de tutelle. Dans le même temps, la délégation croissante de fonctions de régulation sectorielle ou fonctionnelle à des autorités administratives indépendantes (AAI) a multiplié les pôles de décision extérieurs aux administrations centrales, privant en partie celles-ci de la maîtrise des emplois correspondants.

Dans le *domaine de la santé*, on observe même une répartition des fonctions de programmation, de suivi et de contrôle qui a conduit à confier une partie de la tutelle sur les établissements de santé aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Celles-ci devraient être remplacées en 2010 par des agences régionales de la santé (ARS), aux pouvoirs élargis, tandis que disparaîtront complètement les services déconcentrés classiques (DRASS et DDASS) pour les missions sanitaires. Ce domaine se caractérisait jusqu'à présent par une faible mutualisation des moyens de l'Etat et de ceux de l'assurance maladie et par l'absence d'une réflexion d'ensemble sur les rôles respectifs de l'administration centrale et des opérateurs.

Par ailleurs, les décisions prises en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (confirmation de la création des agences régionales de santé et regroupement des agences sanitaires en pôles cohérents) confirment à la fois la place reconnue aux opérateurs dans la mise en œuvre de la politique de la santé et la volonté de rationaliser un dispositif devenu trop complexe.

Dans le *secteur du travail et de l'emploi*, la préparation des plans successifs pour l'emploi, qui a mobilisé l'action du ministère tout au long de la période, a conduit à une production normative particulièrement élevée (le secteur social a préparé le tiers environ des textes publiés par l'Etat). Fortement mobilisés par ces tâches juridiques, par le travail interministériel correspondant et par la préparation et la mise en œuvre, pour ce qui les concerne, de la loi de finances et - dans une moindre mesure - de la loi de financement de la sécurité sociale, les services n'ont pas été en mesure de se consacrer prioritairement à leurs tâches de tutelle : l'animation des réseaux déconcentrés, le suivi des dispositifs d'indemnisation et d'aide à la réinsertion, la tutelle stratégique des multiples intervenants associés à la politique de l'emploi, de même que le contrôle juridique, technique et financier des nombreux intervenants du secteur. Cet état de fait n'est sans doute pas sans lien avec la multiplication du nombre des opérateurs.

Au *ministère de la culture*, dont les effectifs ne représentent plus aujourd'hui, au sens strict, que 27 % de la force de travail globale de la sphère culturelle placée sous sa tutelle, le pilotage des services déconcentrés s'est amélioré dans la période récente à la faveur des



mesures de renforcement des prérogatives des directions régionales (DRAC) ; en revanche, celui des opérateurs, dont le nombre s'est très fortement accru comme indiqué précédemment, demeure un point faible du ministère. Il n'existe, par exemple, toujours pas de système d'information partagé ou commun, ce qui rend tout pilotage véritable complexe, sinon impossible.

\*

L'analyse à laquelle la Cour a procédé conduit donc au constat d'un ajustement finalement limité du volume et de la répartition des effectifs de l'Etat, en dépit des importantes évolutions qui sont intervenues dans les deux dernières décennies dans le périmètre de ses missions et dans l'organisation de son administration. Le transfert aux collectivités territoriales de nombreuses compétences exercées antérieurement par les services de l'Etat n'a entraîné une adaptation des effectifs de ceux-ci que dans un nombre limité de secteurs (affaires sociales et équipement, pour l'essentiel). Le renforcement des attributions des services déconcentrés n'a permis que ponctuellement d'alléger le nombre des agents des administrations centrales. Enfin, l'externalisation de fonctions diverses (tâches d'exécution, de contrôle ou de coordination) n'a le plus souvent pas été l'occasion d'une réflexion sur le dimensionnement des services de l'Etat.

Les principales explications de cet état de fait sont toujours d'actualité ; elles montrent la nécessité d'une nouvelle approche de la gestion des personnels de l'Etat.

## **Chapitre IV**

### **Des obstacles persistants à l'adaptation de la gestion des effectifs**

Les difficultés rencontrées par l'Etat pour tirer les conséquences en termes d'effectifs des transformations apportées au paysage administratif depuis le début des années 1980 ont plusieurs origines, qui persistent aujourd'hui.

Certaines tiennent à la complexité des réformes effectuées (I) ; d'autres résultent du fait que l'Etat ne s'est pas mis en situation de pouvoir en tirer toutes les conséquences (II) ; d'autres, encore, tiennent aux fortes rigidités structurelles, qui ont ralenti la modernisation de la gestion des personnels (III) ; certaines, enfin, sont liées aux insuffisances de la gestion des effectifs et des emplois de l'Etat (IV).

#### **I - La complexité des modalités de transfert**

La façon dont les mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation ont été mises en œuvre a largement contribué à l'incapacité pour l'Etat d'adapter en conséquence le volume et la configuration de ses propres services.

## **A - La multiplication des situations et des modes de financement**

### **1 - Des textes parfois imprécis et d'application délicate**

Pour une part, la difficulté rencontrée par les services de l'Etat a découlé des imprécisions contenues dans les textes eux-mêmes qui ont réglé les transferts de compétences. Dans le *domaine agricole*, les décrets d'application de la première loi de décentralisation ont établi des modalités de transfert qui ont induit des confusions (entre transferts de compétences et transferts de moyens, notamment), qui se sont prêtées à des divergences d'interprétation et, surtout, qui ont abouti à des situations qui se sont avérées ingérables dans la pratique. En particulier, le président du conseil général a été investi, pour certaines des nouvelles compétences attribuées aux conseils généraux (notamment en matière de planification intercommunale ou d'équipement rural des communes<sup>41</sup>) d'une autorité fonctionnelle sur les services des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), services déconcentrés de l'Etat. De surcroît, une partie seulement des transferts de compétences a été accompagnée d'un transfert de services, par exemple pour la programmation et la gestion des crédits d'équipement.

Au *ministère de l'équipement*, ce ne sont pas, à proprement parler les transferts de compétences aux collectivités territoriales qui ont eu le plus d'impact sur les structures et sur leurs effectifs, mais leurs modalités et les principes retenus pour la prise en charge des services correspondants. Les transferts de compétences devaient, en principe, être accompagnés du transfert des services aptes à les assumer. Dans les faits, les modalités de transfert se sont avérées complexes et elles ont rendu nécessaires, en 1985, 1986, 1991 et 1992, plusieurs modifications successives des textes applicables.

Dans le *domaine social*, les textes fondateurs de la nouvelle structuration des compétences et de leur répartition entre l'Etat, les collectivités territoriales et les grands opérateurs créés dans les deux dernières décennies ne permettent d'identifier clairement ni les véritables centres de décision, ni l'articulation des responsabilités qui résultent des nouvelles compétences ou des nouvelles structures après les transferts effectués. Ces imprécisions sont à la source de difficultés pratiques pour les services opérationnels et contribuent à rendre difficile une appréhension globale significative des interventions publiques dans ce secteur.

---

41) Tels la répartition des aides du fonds d'amortissement des charges d'électrification aux communes ou à leurs groupements ou le financement des opérations de remembrement.

## 2 - Des réformes étirées dans le temps

Si les grandes vagues de décentralisation et les mouvements de déconcentration se sont inscrits dans des mouvements faciles à situer dans le temps, la plupart des évolutions concrètes apportées à la répartition des compétences entre les différents intervenants de l'action publique entre 1980 et 2008 ont été introduites par des textes successifs, parfois retouchés significativement après seulement quelques mois d'application. Par exemple, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a été modifiée trente cinq fois entre sa publication et celle de l'ordonnance du 8 juin 2005, qui a elle-même ajusté significativement le cadre en vigueur.

En ce qui concerne les décentralisations, de multiples facteurs ont participé à l'allongement des délais de mise en place de la nouvelle répartition des tâches et à l'étalement dans le temps de l'entrée en application intégrale des réformes, parmi lesquels la mauvaise connaissance par l'Etat de ses effectifs dédiés aux missions transférées (dans le secteur social, par exemple), la complexité des modalités de compensation des transferts (négociation bilatérales entre les collectivités et l'Etat ; création de structures paritaires chargées de garantir aux collectivités territoriales des compensations correspondant à la réalité des missions transférées ; diversité des modes d'indemnisation et d'évaluation). Le nombre et la persistance des contentieux sur les contreparties illustrent la difficulté rencontrée pour régler rapidement les conditions des transferts<sup>42</sup>. De ce fait, la mise en œuvre des mesures de décentralisation s'est très souvent échelonnée dans le temps, les services (ceux de l'Etat comme ceux des collectivités territoriales) devant gérer une situation provisoire, qui a fortement mobilisé l'encadrement et retardé les réformes de fond, notamment celle de l'organisation des services sur la base du nouveau périmètre des missions. Au *ministère de l'agriculture*, par exemple, l'application des textes de transferts des années 1983-85 s'est étalée jusqu'en 2000.

## 3 - L'effet conservatoire du droit d'option

La possibilité offerte aux agents dont les services de rattachement étaient concernés par des mesures de transfert de compétences d'exercer un droit d'option, tant dans la phase I que dans la phase II de la décentralisation (cf. *supra*) a constitué une contrainte forte dans plusieurs secteurs.

---

42) Les désaccords entre l'Etat et les collectivités territoriales continuent d'être traités par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) créée à cet effet.

Dans les *ministères sociaux*, le principal problème lié au droit d'option pour la partition des DDASS a consisté en la nécessité de prendre en compte la situation des 8.500 personnes qui, du fait de la partition, devaient changer d'employeur : 5.930 agents départementaux occupant principalement des emplois des cadres C et D devaient être mis à la disposition de l'Etat et 2.490 personnels administratifs de l'Etat, issus des catégories A et B, placés à la disposition des conseils généraux.

La gestion du droit d'option s'est aussi révélée, en pratique, d'une grande complexité. La durée initiale (de deux à six ans selon les cas) a dû être prorogée à plusieurs reprises, jusqu'au milieu des années 1990, sa mise en œuvre nécessitant généralement la création de corps d'accueil spécifiques, pour intégrer les personnels exerçant des métiers qui n'avaient pas d'équivalent. Au *ministère de l'agriculture*, les difficultés rencontrées ont conduit à des prolongations successives de trois à neuf ans du délai d'exercice du droit d'option.

De manière générale, il apparaît que le mécanisme du droit d'option a eu pour effet, dans l'attente des dernières décisions sur la situation personnelle des agents, de figer les organigrammes, en dépit de l'évolution des missions et des enjeux, et de peser significativement sur la gestion des ressources humaines.

#### **4 - Le poids des financements croisés**

De plus, les transferts de compétences se sont souvent accompagnés de dispositions financières particulièrement complexes, compte tenu en particulier des difficultés liées à la partition de services dont le fonctionnement était traditionnellement assuré au moyen de mises à disposition croisées de personnels. Dans certains domaines, les mesures de décentralisation ont été l'occasion de clarifier les modalités de rattachement des agents, par exemple au ministère de l'équipement. Mais cela n'a pas toujours été le cas et des financements croisés ont souvent été mis en place ou conservés, généralement à titre transitoire, en vertu desquels l'Etat a continué de supporter des charges qui incombait désormais aux collectivités territoriales, tandis que celles-ci maintenaient dans les services de l'Etat des effectifs relevant de la fonction publique territoriale ou rémunérés par elles.

C'est, notamment, parce qu'une partie des agents qui exerçaient avant la décentralisation dans les services déconcentrés de l'Etat étaient déjà rémunérés par les collectivités territoriales (principalement les départements) que la nouvelle répartition des missions issue des lois de décentralisation ne s'est souvent pas traduite par un allègement des effectifs de l'Etat mais, au contraire, par un accroissement du nombre des

agents rémunérés par lui. Ce fut le cas, tout spécialement aux *ministères de l'équipement, déjà cité, et de l'agriculture.*

Pour sa part, le recours à l'externalisation de tâches relevant de l'Etat s'est d'autant moins accompagné de la définition de règles simples – et, surtout, communes à l'ensemble des administrations – visant à ajuster à la baisse les effectifs des services qui se trouvaient libérés de certaines missions qu'il a souvent constitué justement un moyen de mobiliser des effectifs supplémentaires hors des plafonds d'emplois ministériels et sans avoir à supporter les inconvénients de financements budgétaires raréfiés ou de financements croisés peu propices à une gestion cohérente et réactive.

## **B - Une logique par blocs de compétences inopérante et coûteuse**

### **1 - Le maintien de compétences partagées ou conjointes**

Contrairement aux principes qui inspiraient initialement les aménagements apportés depuis le début des années 1980 à la répartition des compétences entre, d'une part, l'Etat et les collectivités territoriales et, d'autre part, l'administration centrale et les services déconcentrés de l'Etat, les transferts d'attributions ou de missions ne se sont qu'exceptionnellement opérés par blocs de compétences homogènes. Ceci est dû, surtout, au fait que la mise en œuvre des grandes politiques publiques ne se prête pas à un découpage strict des attributions ou des responsabilités. Mais le nombre élevé des niveaux d'administration explique aussi largement ce constat.

De fait, s'agissant des décentralisations, sauf pour le récent transfert des routes nationales d'intérêt local, qui a pu s'accompagner du transfert intégral aux départements des parties des services routiers dédiés à cette activité, la plupart des domaines concernés se caractérisent par le maintien de compétences partagées, conjointes ou concurrentes.

#### *a) Un cadre mal adapté pour éviter les conflits de compétences*

Les *ministères sociaux* illustrent particulièrement cet état de fait. Après vingt cinq ans de décentralisation et d'externalisations, dans des secteurs qui sont demeurés tout au long de la période des priorités nationales, aucun des axes des politiques sociales (travail, emploi, formation, insertion, action sociale, lutte contre l'exclusion...) ne relève d'un seul responsable, ou même d'un responsable principal clairement identifié, ni d'un seul financeur. Aucun ne peut non plus être mis en

œuvre dans les limites d'un seul échelon territorial, ni en impliquant un opérateur unique. De fait, dans chaque domaine d'intervention des politiques sociales, se croisent les logiques distinctes et parfois peu convergentes de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des organismes de l'assurance chômage, des opérateurs transversaux et spécialisés, des organisations syndicales et professionnelles, des organismes consulaires et de réseaux associatifs fortement impliqués dans la gestion, notamment dans le secteur médico-social.

Dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, l'Acte I de la décentralisation a réalisé en 1983 la restructuration des DDASS sans que soit établie une ligne de partage claire des attributions respectives en matière d'aide sociale : les départements ont reçu une compétence de principe, mais l'Etat a conservé un pouvoir de réglementation générale et a gardé la charge d'un certain nombre d'établissements dont il assure le fonctionnement. Si les DRASS ont été peu touchées par la décentralisation, les DDASS sont restées compétentes dans de nombreux domaines (telle l'action sanitaire mais aussi l'aide sociale Etat pour les personnes que ne voulaient pas supporter les collectivités territoriales). Pour cette raison, les textes ont abouti, en pratique, à l'imbrication de certaines attributions, au moins en partie complémentaires, mises en œuvre en direction des mêmes publics, par exemple les personnes âgées et handicapées, sans que puisse être identifié un bloc de compétences (sauf pour la tutelle des établissements sanitaires).

Un phénomène comparable a joué en matière d'apprentissage et de formation professionnelle, pour lesquels les régions avaient reçu une compétence de droit commun, tandis que l'Etat conservait une mission de péréquation et de coordination.

*b) Une interprétation parfois libre de la nouvelle réglementation, dans l'esprit et dans la lettre*

Dans d'autres cas, les textes n'ont été que partiellement appliqués et les compétences antérieures se sont trouvées maintenues *de facto*.

Tel est le cas du *domaine de la culture*, dans lequel l'Etat a estimé devoir continuer d'assurer la tutelle scientifique des bibliothèques de prêts et des archives départementales, pourtant transférées juridiquement aux départements, et continue de mettre des personnels à disposition. Pourtant, le fait que ces services restent dirigés par des agents de l'Etat, après plusieurs décennies de transfert des services des archives et des bibliothèques aux départements ou à des communes, se justifie difficilement. Pour les bibliothèques municipales classées (BMC),

l'existence d'un cadre d'emploi des conservateurs territoriaux, l'identité des formations suivies et les nombreuses années d'expérience montrent, ainsi qu'en convient d'ailleurs le secrétaire général du ministère<sup>43</sup> sans que cela ait pour autant été mis en œuvre à ce stade, que ce transfert de personnel pourrait être mené à son terme, à l'image de ce qui a été fait entre 1992 et 1998 pour les personnels des bibliothèques centrales de prêts (BDC). Il résulte de cette situation de fréquentes interférences entre les responsabilités reconnues respectivement à l'Etat et aux collectivités territoriales et leur exercice effectif.

Pour les archives départementales, qui constituent un maillon important de l'organisation des archives de France, la loi du 23 juillet 1983 a prévu la prise en charge par l'Etat des personnels scientifiques et de documentation en contrepartie du financement des services d'archives par les départements et de l'obligation qui leur est faite de recevoir et de gérer les archives des services départementaux de l'Etat. Cette situation, par ailleurs financièrement peu équilibrée, induit une confusion des rôles de gestion et de contrôle.

*c) Le caractère pluridisciplinaire et extraterritorial des grandes politiques publiques*

La forte segmentation des politiques publiques et l'éclatement des services gestionnaires (que la mise en place de « guichets uniques » n'a fait qu'atténuer, tout en créant de nouvelles contraintes) renforcent l'impression d'éparpillement des moyens mobilisés et d'une organisation parfois peu optimale. Ils signent, pour partie, l'incapacité collective à déterminer des responsabilités claires, structurantes et stables. Ils manifestent, surtout, que toute politique d'ampleur nationale revêt presque obligatoirement un caractère interdisciplinaire et ne peut impliquer de manière exclusive l'un ou l'autre des niveaux d'administration, tant au sein des services de l'Etat qu'entre celui-ci et les collectivités territoriales. A cet égard, le caractère limité des effets des mesures de décentralisation et de déconcentration mises en œuvre depuis 1980 sur l'organisation de l'Etat et sur ses effectifs montre les limites, en pratique, d'une approche visant à établir un partage tranché des compétences sur une base territoriale.

Garant ultime de l'intérêt général (au titre, par exemple, du respect des normes, de la mise en œuvre de la solidarité nationale, de la péréquation entre territoires ou de l'évaluation des politiques publiques), l'Etat a été conduit, souvent pour répondre aux attentes de l'opinion, à intervenir dans plusieurs secteurs au-delà de ses strictes attributions.

---

43) Réponse adressée à la Cour le 21 juillet 2008.



Placé de ce fait dans une situation complexe, il n'a pas toujours été en mesure d'exercer ce rôle, faute notamment d'une connaissance suffisante et d'une coordination efficace des moyens affectés par les différents financeurs à une politique déterminée. L'absence d'une véritable évaluation des résultats obtenus a aggravé ces déficiences.

## **2 - Un coût accru pour la collectivité, parfois sans amélioration du service rendu**

Les insuffisances de la démarche visant à réviser le partage des responsabilités entre les différents niveaux d'administration sur le fondement de blocs de compétences, telles qu'elles ont été constatées dans les différents secteurs examinés par la Cour, expliquent que les mesures mises en œuvre aient contribué, dans plusieurs secteurs, à un accroissement des moyens mobilisés plutôt qu'à la rationalisation attendue. On peut en donner quelques exemples.

### *a) Des coûts directs*

Les mesures précitées ont d'abord eu différentes incidences directes. Ce fut le cas, paradoxalement, de l'intégration dans les plafonds d'emplois ministériels, lors de la première vague de décentralisation, des effectifs des *ministères de l'agriculture* (2.100 agents) *et de l'équipement* (20.000 agents) jusqu'alors mis à disposition de l'Etat par les départements. Il en fut de même des mesures dites « d'accompagnement » destinées à inciter les agents à opter pour un changement de poste ou leur intégration dans une autre fonction publique que celle à laquelle ils appartenaient ou à quitter le secteur public. Par exemple, le transfert à des organismes privés des contrôles techniques de véhicules antérieurement assurés par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), qui a induit le reclassement de 727 agents, a été accompagné du versement d'une « indemnité de projet personnel » de 45.735 € (versée à 185 d'entre eux) ou d'une « indemnité exceptionnelle de mutation » (pour ceux qui ont fait l'objet d'un redéploiement au sein de la sphère publique). Des avantages statutaires et indemnitaires, variables selon les ministères, ont aussi été accordés à nombre des agents concernés.

Même s'il est plus difficile à évaluer compte tenu de l'absence de données précises, le transfert de personnels ministériels vers des opérateurs de l'Etat a aussi été la cause d'un renchérissement du coût des fonctions supports, dès lors que les niveaux de rémunérations semblent nettement supérieurs dans les établissements publics, bien que ceux-ci soient, pour la plupart, financés par une subvention de l'Etat.

L'analyse du *secteur de la culture* montre que les décisions de déconcentration de compétences peuvent également induire des coûts imprévus, sans nécessairement se traduire par des économies de personnels dans les services centraux. La réforme du régime des autorisations d'urbanisme, entrée en vigueur en octobre 2007, a donné aux directions régionales de l'action culturelle (DRAC) de nouvelles prérogatives pour l'instruction des dossiers, qui était jusqu'alors assurée par les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP). L'analyse des effets de cette réforme sur les services concernés révèle qu'elle a, à effectif constant, alourdi sensiblement la charge de travail des directions régionales sans supprimer l'intervention des SDAP, qui continuent de réceptionner les dossiers avant de les réexpédier à la DRAC (ce qui a induit un coût budgétaire non négligeable au titre des frais postaux, qui représente désormais le tiers du budget de fonctionnement de ceux de ces services visités par la Cour à l'occasion de la présente enquête).

De manière générale, l'addition de mesures de décentralisation ou de déconcentration qui ne s'inscrivent ni dans une redéfinition d'ensemble du partage des rôles entre les collectivités ou entre les différents niveaux de services, ni dans le cadre d'une réflexion sur la justification et l'utilité des tâches transférées et de celles conservées, a pu conduire à des besoins accrus de moyens, voire à des doubles emplois. Ainsi, l'expérience de décentralisation partielle menée dans le domaine des monuments historiques, sur la base des protocoles passés avec des collectivités territoriales dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a consisté à autoriser les collectivités à exercer des compétences de l'Etat tout en maintenant à celui-ci sa compétence de principe. Le ministère de la culture indique que cette action a conduit à mobiliser des équipes « démultipliant les effectifs de celles que peut former l'Etat seul » et que les collectivités partenaires ont procédé à des recrutements de personnels qui se sont ajoutés à ceux qui remplissaient jusqu'alors ces missions, confirmant, comme l'avait montré le rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de janvier 2006, que le maintien de compétences partagées a un coût et induit un accroissement de la dépense publique ; selon les services du ministère, le rapport du nombre des gestionnaires sur celui des agents gérés s'élèverait, dans ce secteur, à 2 % en gestion directe et à 4 % en gestion partagée, et le transfert d'un agent du ministère à un établissement public renchérirait son coût de gestion annuel de 2.700 €

Pour ce qui les concerne, les collectivités territoriales font valoir que l'accroissement des dépenses - et notamment des emplois - auquel il leur a fallu consentir pour faire face aux nouvelles compétences dont elles

ont été investies trouve en particulier son origine, d'une part, dans l'insuffisance des moyens mis en place dans certains secteurs avant leur transfert et, d'autre part, dans leur souci de fournir un service renforcé par rapport à la situation précédente.

*b) Des coûts induits*

Les mesures de redistribution des compétences, internes à l'Etat ou vers des intervenants extérieurs (collectivités territoriales ou opérateurs), ont aussi eu une incidence indirecte, pour l'un ou l'autre des partenaires intéressés. Elles se traduisent parfois par un alourdissement des tâches des services de l'Etat, par exemple le poids pour les services de gestion des ressources humaines des académies de la gestion de la double carrière des personnels détachés de l'éducation nationale, soit 30.000 agents environ. Dans d'autres circonstances, elles ont suscité des charges supplémentaires pour les collectivités territoriales, contribuant ainsi à accroître les coûts supportés par les employeurs publics.

Dans le *secteur de la culture*, la situation de compétences concurrentes décrite ci-dessus entraîne un surcoût global pour la collectivité puisque, selon les données communiquées par l'administration, les collectivités consacrent aux archives départementales « deux à trois fois plus de moyens humains » (3.100 agents pour moins de 1.200 en provenance de l'Etat au moment du transfert des compétences correspondantes) et des crédits « très substantiels » à la restauration et à la construction de bâtiments dédiés aux services des archives.

En *matière scolaire*, outre le transfert aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) des personnels techniciens, ouvriers et de service (93.000 TOS environ), la période récente a été marquée par l'externalisation des effectifs de maîtres d'internat et de surveillance (MISE) et des personnels sous contrats aidés, qui sont désormais directement employés par les EPL au moyen de subventions versées par l'Etat, alors qu'une partie d'entre eux (les MISE) étaient, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF, rémunérés sur le titre 2 du budget du ministère de l'éducation nationale. Ces transferts de charges du titre 2 vers le hors titre 2 diminuent de manière optique le plafond d'emplois (de l'ordre de 45.000 ETP) et la masse salariale du ministère, mais pas ses dépenses globales, puisque les agents concernés restent payés sur des crédits de subvention et que leur effectif a fortement crû depuis que les EPL ont la faculté d'opérer les recrutements, pour atteindre 90.000 ETP environ.

Au *ministère chargé des finances*, l'accroissement des responsabilités confiées aux collectivités territoriales à l'issue des deux vagues de décentralisation a induit une forte augmentation de la part de l'activité des agents de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) consacrée au conseil et à l'expertise apportés aux collectivités territoriales : plus de la moitié des chefs de postes non centralisateurs sont amenés à y consacrer, en moyenne, au moins un tiers de leur temps. Alors que la loi prévoit qu'il s'agit d'une activité facultative et accessoire donnant lieu à rémunération de la collectivité, elle a été érigée en mission permanente du Trésor public.

Dans le *domaine social*, les effectifs des départements qui se consacrent à l'action sociale ne sont pas directement identifiés. Toutefois, l'audit de modernisation sur les effets de la décentralisation, se fondant sur des projections effectuées à partir de la structure des dépenses de personnel de seize départements, a estimé à 101.550 agents les personnes affectées à ces missions au 31 décembre 2003, à la veille de la décentralisation du RMI (sur un effectif départemental total de 191 630<sup>44</sup>). En 1985, après la partition des DDASS et les mouvements croisés résultant des transferts de compétences évoqués précédemment, l'effectif affecté dans l'action sociale départementale était de l'ordre de 54.000 personnes. Le nombre des agents accomplissant cette mission aurait donc presque doublé depuis le transfert de compétences, tandis que l'effectif cumulé des DDASS passait dans le même temps, de 16.000 à 12.000 (avant les mises à disposition opérées au titre du transfert des attributions relatives au RMI et aux maisons départementales des personnes handicapées [MDPH]).

Des coûts induits peuvent résulter aussi de la difficulté de concilier la théorie des blocs de compétences qui a fondé la décentralisation avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et celui de compétence générale de chaque niveau d'administration. En effet, une fois la compétence décentralisée, et sauf obligations précises fixées par la loi, la collectivité responsable de la compétence l'administre en fonction de ses propres choix, ce qui peut l'amener à mettre la priorité sur tel aspect au détriment de tel autre. Dans la mesure où l'action traitée moins prioritairement par la collectivité décentralisée fait défaut dans une politique nationale, l'Etat peut être conduit à recréer des actions nouvelles avec des financements nouveaux, dont on pourra estimer un jour qu'elles ont à leur tour vocation à être décentralisées.

---

44) Source : DGCL.

Ce phénomène est spécialement visible dans le secteur social. Après la décentralisation de l'action sociale, opérée au cours de la période examinée dans le présent rapport, on a vu une majorité de départements s'investir fortement en faveur des personnes âgées ou des actions en faveur de la mère et de l'enfant, et moins, souvent, dans d'autres domaines. Les phénomènes dits *de nouvelles pauvretés* ont entraîné l'engagement de l'Etat dans des campagnes d'hiver, puis toute l'année. En 1988, la loi a créé le RMI. Celui-ci ayant à son tour été décentralisé, on a souligné l'insuffisance de l'insertion, et l'Etat a mis en place le RSA. A chaque étape, il y a davantage addition de nouveaux moyens qu'une nouvelle combinaison avec les dispositifs existants.

## **II - L'insuffisante capacité à tirer les conséquences des réformes**

Deux autres facteurs ont contribué à limiter les effets des mesures prises depuis le début des années 1980 pour ajuster les effectifs à la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales et les grands opérateurs publics : l'absence d'objectifs clairs sur les effets attendus en termes d'emploi public (A) ; l'absence de gains de productivité au motif de missions nouvelles (B).

### **A - L'absence d'ajustement des effectifs et d'outils de suivi**

#### **1 - Une programmation presque inexistante**

Hormis les dispositions prévues dans certains secteurs pour assurer aux collectivités territoriales la compensation des transferts de compétences opérés en leur faveur, aucune des mesures adoptées depuis trente ans pour modifier le périmètre des attributions de l'Etat n'a été assortie d'une programmation des adaptations concomitantes de l'organisation des services concernés et du niveau des effectifs jusqu'alors dédiés aux compétences transférées (y compris quand les transferts ont bénéficié à des opérateurs de l'Etat).

La question des effets possibles des réformes n'étant pas évoquée avant qu'elles n'interviennent, ni les décideurs politiques et administratifs, ni les services chargés de mettre en œuvre les réformes ne se sont préoccupés, faute de cette démarche d'anticipation, de l'opportunité de définir *ex ante* les moyens d'une adaptation du niveau des effectifs au nouveau contexte issu de la réaffectation des zones de compétences entre les différents intervenants.

Enfin, sauf exception (comme à la direction générale des impôts), aucune indication n'a été apportée sur les mesures d'accompagnement susceptibles d'être adoptées au titre de la révision de l'organisation des réseaux, ni - surtout - sur les principaux facteurs d'évolution des missions, des objectifs de qualité de service ou des attentes des usagers. Ces éléments déterminent pourtant directement la nature, le niveau et la répartition géographique de l'activité des services et la manière dont les ministères se mettent en position de les anticiper. Lorsqu'elle a été menée, la réflexion est apparue très générale et les ministères se sont rarement mis en mesure d'assortir leurs analyses d'indications précises sur leurs incidences sur le niveau et les caractéristiques des effectifs.

Dans les secteurs qui ont fait l'objet de lois de programmation (défense et intérieur, notamment), les objectifs impartis n'ont été que partiellement respectés. Au *ministère de l'intérieur*<sup>45</sup>, par exemple, la loi de modernisation de la police nationale du 7 août 1985 a constitué une première tentative de programmation des missions et des moyens, mais la hausse des effectifs, accompagnée d'importants avantages statutaires et indemnitaires, s'est avérée, en pratique, très supérieure aux objectifs fixés ; les effectifs ont en effet progressé de 6.541 emplois (soit 5 % des effectifs) entre 1985 et 1990, alors que le Parlement avait prévu leur stabilité et la réalisation de gains de productivité par la modernisation des procédures. Il en a été de même pour la loi de programmation suivante du 21 janvier 1995, qui s'est traduite par une augmentation de près de 10 % du nombre des personnels actifs.

## **2 - La faible prise en compte des gains de productivité réalisés**

Les transferts de compétences opérés au cours de la période sous revue (de l'Etat aux collectivités territoriales et à des opérateurs privés, ou des administrations centrales vers les services déconcentrés) pouvaient être l'occasion de revoir l'organisation des services de l'Etat pour leur donner une plus grande rationalité. Elles offraient aussi l'occasion d'ajuster les effectifs et de réaliser des gains de productivité.

Même si la police nationale n'a pas fait l'objet de mesures de décentralisation, il est intéressant de constater que les adaptations de l'organisation de ses services n'ont pas conduit à constater des gains de productivité significatifs. Au moment du vote de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, la direction générale de la police nationale du *ministère de l'intérieur* avait indiqué que la mise en commun de certains moyens de la police nationale et de la gendarmerie

---

45) Hormis le transfert des exécutifs en début de période, le ministère n'a pas été touché par des mesures de décentralisation ou d'externalisation significatives.

nationale (en matière de marchés publics, d'acquisition d'équipements ou de formation, par exemple) et le recours accru aux systèmes d'information et de communication (centres d'information et de commandement, laboratoires de police, gestion des flux migratoires, lutte contre la fraude documentaire...) dégageraient des gains de productivité importants. Mais l'enquête à laquelle la Cour a procédé n'a pas permis d'identifier de tels effets et aucun chiffre n'est disponible, ni sur les gains déjà obtenus, ni sur les perspectives à ce titre.

Pour sa part, le *ministère de l'équipement* n'a pas non plus été en mesure d'indiquer l'effet sur le niveau des effectifs de la fusion des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture à partir de 2006. La création de directions interdépartementales des routes lancée à la même date en lien avec le second mouvement de décentralisation vise à permettre une mutualisation des moyens, notamment humains, et la réalisation de gains de productivité.

Au *ministère chargé de l'économie et des finances*, plusieurs restructurations ont pu aboutir au cours de la période sous revue. Elles ont toutefois été conduites sans que l'administration évalue *a priori*, mais pas davantage *a posteriori*, les gains de productivité attendus ou réalisés. Les conséquences de ces gains n'ont d'ailleurs pas toutes été tirées en termes d'évolution des effectifs et les directions ont, la plupart du temps, procédé au redéploiement des effectifs dont les missions se trouvaient resserrées ou dont les conditions d'exercice permettaient d'envisager un ajustement du nombre des emplois. Il en a été ainsi lors du désengagement de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), le 1<sup>er</sup> janvier 2002, de la tenue des comptes des particuliers et de son transfert vers le secteur bancaire, qui occupait jusqu'alors 1.400 équivalents temps plein. De même, l'arrêt au 1<sup>er</sup> janvier 2004 de l'activité de distribution des produits de CNP assurance, qui mobilisait un peu plus de 700 agents (300 personnes à temps plein et 700 agents pour une fraction de leur activité), a donné lieu au transfert de 178 agents vers la CNP pour la constitution de son propre réseau et au redéploiement en interne à la DGCP des effectifs restants.

Pour sa part, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a réformé ses missions fiscales, en particulier la garantie et le poinçonnage des métaux précieux, ramenant le nombre des bureaux de garantie de vingt cinq en 2001 à dix en 2005, les personnels concernés ayant été affectés à d'autres missions ; cela a été aussi le cas lors du transfert à des opérateurs privés de l'essentiel du contrôle technique des poids lourds effectué par les DRIRE pour le compte du ministère chargé des transports (700 agents répartis sur 163 sites).

Toutefois, c'est surtout dans le secteur des activités de surveillance imparties aux services des douanes, qui n'a pas été directement concerné par des mesures de décentralisation et de déconcentration, que l'écart apparaît le plus important entre l'évolution des missions, l'adaptation des structures et l'ajustement corrélatif des effectifs : la réalisation de l'espace Schengen (libre circulation des personnes) et, surtout, l'instauration du marché unique de libre circulation des marchandises en 1993 ont fortement transformé les missions de la douane, dont les effectifs n'ont pourtant diminué que faiblement entre 1984 et 2006, passant de 21.200 à 19.100 agents en 2007 (soit -0,56 % par an en moyenne). Les effectifs ont été réduits de 5 % au cours de la dernière décennie, tandis que 33 % des structures étaient supprimées dans le même temps (par exemple, le nombre des unités chargées de la gestion et du contrôle des contributions indirectes est passé de 1.050 à 127 entre 1993 et 2004).

### **3 - Des instruments de suivi indigents**

Aucun outil pertinent, opposable aux ministères concernés, n'a été mis en place pour suivre et mesurer leurs effets, directs ou non, sur le niveau des effectifs et, plus largement, sur l'évolution de l'emploi public. Les données disponibles relatives aux effectifs en place sont elles-mêmes incertaines du fait d'une absence d'homogénéité dans le temps et, jusqu'à une période récente, des modes de décompte variables selon les administrations et au sein même des ministères. De fait, les services de l'Etat disposent encore de très peu d'éléments fiables pour apprécier, même *a posteriori*, l'impact chiffré de chacune des évolutions décidées ou subies pour prendre en compte celle des missions : nombre de suppressions ou de créations d'emplois, redéploiements effectués entre directions ou entre services centraux et services déconcentrés, transferts d'un financement par l'Etat sur le titre de ses dépenses de personnel vers une charge d'intervention....

Pour ce qui les concerne, les administrations se sont efforcées de limiter au maximum les effets induits sur leurs effectifs (même quand étaient opérés d'importants transferts de compétences) et, lorsque des réductions d'emplois sont intervenues, elles ont eu recours soit à des recrutements sur crédits (dont l'ampleur explique les régularisations qu'il a fallu effectuer au moment de l'entrée en vigueur de la LOLF, par exemple au *ministère de l'agriculture* et au *ministère de l'équipement*), soit à l'externalisation d'une partie de leurs missions au profit d'opérateurs moins contraints en termes de gestion budgétaire et statutaire (par exemple au *ministère de la culture*).



## **B - La justification tirée de l'émergence de nouvelles missions**

Les mesures ayant pour objet de transférer des missions et pour effet d'alléger les effectifs correspondants ont souvent eu des effets limités sur le niveau effectif de l'emploi dans les secteurs intéressés. Pour une part, les administrations ont justifié ce phénomène par la nécessité ou l'opportunité de prendre en charge de nouvelles missions.

De fait, dans un certain nombre de cas, les administrations de l'Etat ont du faire face à un renforcement de leurs attributions ou à la nécessité de prendre en charge de nouvelles missions.

Dans le *domaine de l'environnement*, le ministère fait valoir que le déclin de l'activité traditionnelle relative à l'énergie et au sous-sol a été compensé par la hausse des interventions de contrôle des barrages et de nouvelles missions en matière d'économies d'énergie et de développement des installations éoliennes, de même que par la montée en puissance de la fonction d'expertise relative à la décontamination des sols dans les friches industrielles et à la prévention des risques et pollutions. Ceci expliquerait, notamment, que les économies réalisées grâce au transfert des activités de contrôle des véhicules (385 agents en 2007 contre 819 en 2002, soit une réduction de 53 %) aient été plus que compensées, l'effectif global progressant de 78 %.

Tel est le cas aussi dans le *domaine agricole*, où la montée en puissance des préoccupations environnementales, l'évolution de la politique agricole commune, les changements dans les attributions ministérielles et la décentralisation ont conduit à infléchir le rôle des services déconcentrés, certaines fonctions prenant le pas sur d'autres. Ainsi, au niveau départemental, les missions d'aménagement en tant que service public de l'Etat ont fortement régressé, au profit des actions dans le domaine de l'environnement. Par ailleurs, les tâches relatives à la mise en œuvre de la politique agricole commune ont changé de nature, avec des interventions moins fréquentes en matière de politique des structures mais un accroissement des activités de contrôle. Au niveau régional, les évolutions sont moins nettes entre 1984 et 2006, sauf pour la gestion des eaux, avec le rattachement des services régionaux d'aménagement des eaux aux DIREN, ou en matière de statistiques, avec le regroupement au niveau régional des anciens services départementaux.

Il en a été de même dans le secteur sanitaire en raison des crises sanitaires des années 1990. Il en est résulté la création ou le développement d'agences sanitaires dont les effectifs, non compris ceux de l'établissement français du sang (EFS) ont crû de 47 %, passant de

1.914 à 2.810 entre 2000 et 2008. Ces données doivent certes être interprétées avec prudence compte tenu de l'évolution des missions, ainsi que des changements d'organisation et des modes de décompte qui sont intervenus durant la période. Mais il est incontestable que ces agences ont un champ de compétences élargi par rapport aux structures auxquelles elles ont été substituées.

Ainsi, par exemple, si certaines fonctions de veille et d'expertise n'étaient pas assurées au début des années 1990 par les directions centrales du ministère de la santé, ou l'étaient mal, il faut rappeler que la direction de la pharmacie et du médicament était une structure de taille modeste (150 agents), sans comparaison avec l'agence française pour la sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), qui l'a remplacée en 1999 et qui comptait, dès 2000, 805 agents et 1.005 en 2006.

Le *ministère de l'intérieur* évoque, pour ce qui le concerne, le fait que la création de polices municipales (16.683 agents en 2007 contre 4.000 en 2004) et l'accroissement des effectifs des sociétés privées de sécurité, de transport de fonds et de gardiennage (120.000 employés environ), dont on aurait pu penser qu'ils pouvaient contribuer à alléger certaines tâches des services de police, a entraîné pour eux des missions nouvelles de contrôle et de coordination de ces activités.

Toutefois, la constatation de l'apparition de nouvelles missions justifiant que les services n'aient pas réduits à due concurrence leurs effectifs trouve sa limite, dans certains secteurs, dans le fait que les ministères ont parfois entériné une évolution des missions qui portait en elle la nécessité de renforcer les effectifs.

L'enseignement agricole, par exemple, qui représente plus de la moitié des effectifs du *ministère de l'agriculture*, explique l'essentiel de l'augmentation des effectifs inclus dans le plafond d'emplois ministériel entre 1980 et 2005 (les agents des établissements d'enseignement agricole augmentent de 44 % alors que ceux des services centraux et déconcentrés baissent respectivement de 3,2 et 19 %). Cela résulte de l'augmentation de 20 % du nombre des établissements d'enseignement, entre 1990 et 1999, et de 35 % du nombre des élèves, qui est liée, en réalité, à une élévation du niveau de formation et à la diversification des matières enseignées, l'enseignement étant dispensé en zone rurale et non plus principalement à de futurs actifs agricoles, comme cela était initialement sa vocation.

Sans qu'il soit possible de porter une appréciation documentée sur la légitimité des redéploiements de personnels effectués dans la plupart des secteurs, ni sur la coïncidence de l'apparition de missions nouvelles avec les principaux allègements de compétences prévus par les textes, il

convient de relever que ces évolutions sont toutes intervenues sans avoir donné lieu à un débat au fond et sans décision explicite du Parlement. En pratique, plutôt que de se livrer à une réflexion d'ensemble sur leurs missions, leur organisation et leurs moyens, les administrations de l'Etat, centrales et déconcentrées, ont veillé en priorité à ce que leurs agents concernés par les mesures précitées puissent être affectés à de nouvelles activités.

### **III - La persistance des rigidités structurelles**

Enfin, plusieurs raisons tenant aux caractéristiques des administrations intéressées par des mesures d'ajustement de leurs missions sont venues s'ajouter à celles évoquées précédemment pour aboutir à ce qu'elles n'aient eu parfois qu'une incidence limitée sur les effectifs concernés.

#### **A - L'étroitesse des marges d'évolution dans plusieurs secteurs**

Certaines administrations de l'Etat ont, depuis longtemps, adopté une structure caractérisée par un fort taux de déconcentration de leur organisation, de leurs compétences et de leurs effectifs. Elles ont, dès lors été peu concernées par les mesures d'ajustement de la répartition des compétences entre les administrations centrales et les services déconcentrés.

Tel est le cas, notamment, du *ministère de l'équipement*, du *ministère de l'éducation nationale* et des services préfectoraux du *ministère de l'intérieur*, mais aussi dans le *secteur social*, dont les activités exigent, par définition, une répartition des agents sur l'ensemble du territoire. Dans le secteur de l'équipement, où les services déconcentrés représentent plus de 90 % de l'effectif total (hors la direction générale de l'aviation civile), le poids des activités support apparaît important aussi bien à l'administration centrale que dans les services déconcentrés (9,8 % en 2004 dans les DDE), et plus encore dans les services dont les effectifs sont plus réduits (18,2 % dans les DRE et 22,1 % dans les centres d'études). Ceci tient pour une part au caractère déconcentré du recrutement et de la gestion d'une partie importante des personnels (60 % avant les mesures de décentralisation du milieu des années 2000).

Le ministère de l'équipement illustre aussi le cas d'une administration dans laquelle les marges de réduction des emplois sont faibles de par la structure même de l'activité ou de l'organisation. Ainsi, l'éparpillement des services opérationnels sur l'ensemble du territoire en de nombreuses unités occupant chacune peu d'agents conduit à la rigidité de la gestion et à l'impossibilité d'opérer des ajustements significatifs. Dans les *ministères sociaux (santé et solidarité)*, l'absence d'une adaptation des effectifs corrélative à celle de la répartition des compétences s'explique en grande partie par la modestie relative des structures administratives déconcentrées (un tiers des directions régionales emploient moins de 100 ETP et plus de la moitié des DDASS a un effectif inférieur à 60 ETP)

Dans les *ministères chargés de l'économie et des finances*, les services déconcentrés des directions à réseau (comptabilité publique, impôts, douanes, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, relations économiques extérieures) emploient plus de 80 % des effectifs. C'est dans ces services, très présents dans les territoires et bien dotés en agents, que se trouvent les marges d'ajustement attendues notamment de l'automatisation des traitements de masse et de la simplification des procédures administratives, fiscales et douanières. Mais la réalisation des ajustements possibles, en termes de nombre et de densité des implantations, se heurte à des résistances locales persistantes. Pour sa part, la grande stabilité des effectifs des administrations centrales trouve son origine dans la forte centralisation des tâches de gestion des personnels.

## **B - Le caractère redondant de la structuration administrative**

Pour une part, la difficulté à ajuster les effectifs en fonction des besoins tels qu'ils résultent de l'adaptation du partage des tâches entre les différents niveaux d'administration (au sein des services de l'Etat comme entre celui-ci et les collectivités territoriales ou des opérateurs) est liée précisément à la multiplicité des centres de responsabilité pour l'exercice de prérogatives de puissance publique ou, à tout le moins, la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce constat tient d'abord au nombre considérable des collectivités publiques : l'Etat, les établissements publics nationaux, les régions, les départements, les communes, les établissements publics locaux, les structures de coopération, les groupements de collectivités locales... Si les textes en vigueur ont visé à une répartition cohérente, les interventions publiques restent éclatées, mal coordonnées, souvent concurrentes et elles

laissent persister de trop nombreux cas de doubles emplois. Cette situation est peu propice à un fonctionnement rationnel et à une réduction de l'emploi public, comme le démontre l'évolution du nombre des agents publics au cours des trois dernières décennies (cf. *supra*).

Les services de l'Etat lui-même, outre la grande instabilité des périmètres ministériels et une répartition entre administrations centrales et services déconcentrés qui n'a que rarement fait l'objet d'une réflexion stratégique, sont organisés selon des stratifications variables en fonction des secteurs ; le zonage de l'action administrative varie en effet selon le ministère de rattachement et des niveaux d'intervention distincts coexistent, dans certains secteurs, en fonction des actions ou des dispositifs considérés.

Dans les *administrations sociales*, les conséquences des mesures de décentralisation et de déconcentration intervenues depuis 1983 sur les structures des services déconcentrés ont été tirées par le décret de réorganisation des DDASS de mars 1986. Toutefois, en dépit des expériences de rapprochement des niveaux départemental et régional réalisées en 1991 en vue d'une meilleure coordination des politiques et de la mutualisation des moyens des deux échelons, l'opportunité d'un renforcement des services par leur regroupement n'a pas été saisie. De fait, les zonages infra-départementaux propres à la plupart des politiques ne coïncident pas entre eux et ne recourent pas davantage le territoire des intercommunalités ou des circonscriptions de l'action sociale départementale. Cet état de fait n'est pas sans conséquences sur la répartition et la gestion des personnels.

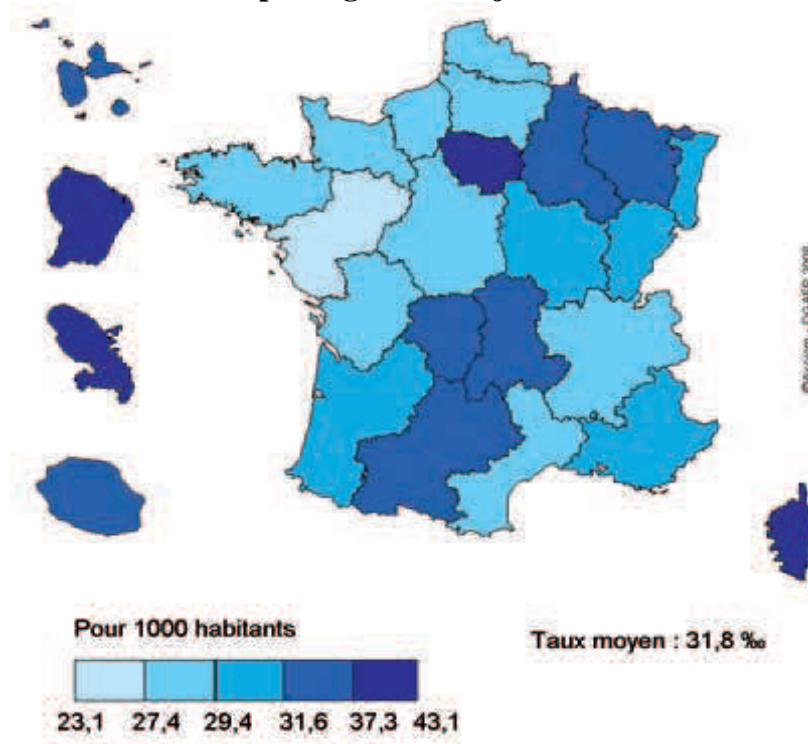
Au *ministère de l'intérieur*, la police nationale est administrée par six niveaux de gestion, dont il résulte nécessairement des redondances ; ni les secrétaires généraux pour l'administration de la police (SGAP), ni les préfets ne sont considérés comme des échelons pertinents pour assurer la gestion des corps de police car le découpage des circonscriptions administratives ne correspond pas à l'organisation administrative et opérationnelle de la police. Dès lors, les services territoriaux reproduisent l'organisation centrale en multipliant les unités de gestion. Au total, quelques 2.000 agents sont occupés, au sein des services actifs, centraux et déconcentrés, à des tâches de gestion du personnel.

De manière générale, la plupart des politiques impliquent nécessairement l'intervention des différents niveaux de responsabilité et de gestion. L'impossibilité de structurer la sphère publique par blocs de compétences clairement identifiés a entretenu logiquement, en présence d'une organisation administrative fortement éclatée et de nombreux cas de compétences conjointes ou concurrentes, un mouvement à la hausse du

total des effectifs publics (+33 % depuis 1980 ; +10 % entre 2000 et 2006) et de ceux de l'Etat (+16 % depuis 1980).

On aurait au moins pu attendre que cette croissance des effectifs aboutisse à une meilleure répartition des personnels sur le territoire : ce n'est pas le cas et de fortes disparités géographiques subsistent qui, pour les services de l'Etat, peuvent aller du simple au double, comme l'illustre la carte ci-après :

**Carte 1 - Taux d'administration<sup>46</sup> de la fonction publique de l'Etat par région au 1<sup>er</sup> janvier 2007**



Source : fichier de paie des agents de l'Etat, INSEE. Traitement DGAFP

Champ : fonction publique de l'Etat, hors militaires, bénéficiaires d'emplois aidés et enseignement privé sous contrat. Emplois principaux, tous statuts.

46) Taux d'administration : nombre d'agents de la fonction publique (en équivalents temps plein) pour 1 000 habitants.

## C - Le cadre de gestion de la fonction publique

Enfin, la stabilité des effectifs publics, notamment ceux de l'Etat en dépit des modifications apportées à ses attributions, tient, pour une part, aux conditions de gestion des personnels des fonctions publiques : le nombre élevé des corps de fonctionnaires, l'effectif parfois très réduit de certains d'entre eux, les exigences des règles du statut général de la fonction publique relatives au recrutement, aux mutations et à la cessation d'activité, la faible mobilité moyenne des agents (et le caractère limité des passerelles entre fonctions publiques) ainsi que certaines insuffisances du système de formation n'ont pas favorisé l'adéquation des moyens disponibles aux besoins résultant des missions.

De plus, les dispositions en vigueur sont propres à répondre surtout au besoin de stabilité des effectifs (sécurité de l'emploi, inamovibilité des titulaires de certaines fonctions publiques...). Elles ne permettent pas une gestion dynamique et réactive des effectifs. Elles n'ont permis à l'Etat d'ajuster significativement ni le volume, ni la structure, ni les qualifications de ses personnels aux importantes évolutions de l'étendue et de la nature de ses missions introduites par les mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation de la période récente.

Au *ministère de l'intérieur*, par exemple, le grand nombre des corps au sein de la police nationale a contribué à une certaine rigidité de la gestion des personnels (tant « actifs » qu'administratifs) préjudiciable à la bonne allocation des moyens et à leur adaptation aux missions, dont les responsables soulignent le caractère très évolutif (par exemple en fonction de la nature de la criminalité, de l'évolution des moyens disponibles ou de la dimension géographique des besoins). De fait, l'administration admet la difficulté rencontrée pour trouver le juste équilibre, dans le cadre de la réforme des corps et carrières engagée en 2004, entre les poids respectifs des préoccupations de corps et le souci d'une bonne correspondance entre le niveau et la qualification des effectifs aux missions. Pour une part, la contrainte résulte d'une gestion par corps très cloisonnée, en vertu de laquelle chaque direction dispose d'ailleurs d'un service propre chargé des affectations, du suivi et de la formation des agents.

Au *ministère de la culture*, l'organisation très centralisée de la gestion des personnels, l'éclatement de la gestion des ressources humaines entre plusieurs services (y compris à l'administration centrale) et la dispersion des agents entre des corps nombreux aux effectifs réduits expliquent largement, comme indiqué précédemment, le recours massif aux externalisations pour s'affranchir de tout ou partie des contraintes

issues du statut général. Comme la Cour a eu l'occasion de le relever<sup>47</sup>, la fonction de gestion du personnel dans ce secteur consiste à gérer des corps au détriment d'une véritable gestion des effectifs. Les agents sont répartis entre une soixantaine de corps différents, dont 38 sont gérés directement par le ministère. Cette multiplicité, en dépit de mouvements de fusion engagés à partir des années 1990, entraîne une complexité et des coûts de gestion importants (multiplication des instances paritaires, disparité des règles applicables). Les échelons déconcentrés et les établissements publics disposant de marges de manœuvre très réduites (hormis le Louvre et la Bibliothèque nationale de France depuis 2004), ces derniers recourent de manière croissante au recrutement de contractuels pour éviter les rigidités du statut général. Pour ces raisons, les mesures de décentralisation et la déconcentration qui ont marqué le secteur de la culture depuis 1980 ne se sont pas traduites par des ajustements à due proportion des effectifs du ministère, faute notamment d'un cadre juridique permettant une gestion performante des personnels.

De manière générale, la gestion des effectifs publics pâtit d'une harmonisation encore insuffisante et d'une articulation limitée des règles de gestion applicables aux agents des différents employeurs publics. Cela ne favorise pas la nécessaire mobilité des personnels entre les fonctions publiques.

#### **IV - Les insuffisances de la gestion des effectifs et des emplois**

Le principal constat fait par la Cour dans les secteurs sur lesquels a porté son analyse est la difficulté rencontrée par l'Etat pour ajuster le niveau et les caractéristiques de ses effectifs aux missions qui lui incombent (A). Cet état de fait rend d'autant plus nécessaire une gestion renouvelée de la fonction publique de l'Etat (B).

---

47) Rapport sur la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics, repris dans le rapport n° 416 de la commission des finances du Sénat « *Mieux gérer les personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics* », 2003.



## **A - Une évolution des effectifs largement déconnectée de l'analyse des besoins**

### **1 - Un lien ténu entre le calibrage des effectifs et les missions**

#### *a) La programmation est détachée de l'examen des missions*

Sauf exceptions sectorielles, l'évolution des missions correspondant au champ des attributions de l'Etat n'a pas fait l'objet, pendant la période examinée, d'une analyse systématique, concertée et coordonnée visant à en tirer des enseignements d'ensemble sur le niveau des effectifs.

Plusieurs réflexions ont certes été engagées. Par exemple, le *ministère de l'équipement* avait distingué, dans la perspective de la réforme de son organisation, entre les missions « à réorienter » (police de l'eau et exploitation des routes nationales, par exemple), « à développer » (prévention des risques et gestion des crises, sécurité dans les transports et bâtiments), « à transférer » (entretien des routes nationales d'intérêt local, par exemple) et « à abandonner » (maîtrise d'œuvre pour compte de tiers, instruction gratuite des actes d'urbanisme...). Pour sa part, le *ministère chargé de l'économie* avait entamé en 2004 un recentrage sur son « cœur de métier », qui l'avait conduit à plusieurs externalisations (cf. *supra*). Mais, dans un cas comme dans l'autre, il n'a pas été procédé à une analyse d'ensemble de l'adéquation des effectifs aux missions ; le même constat peut être fait, pour la période récente, à propos des modalités de la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) par fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI). De manière générale, les initiatives qui ont pu être prises en ce sens l'ont été, par direction, dans le cadre des contrats de performances pluriannuels.

Dans le *domaine scolaire*, un schéma stratégique de gestion des ressources humaines prenant en compte les missions n'a pas encore été mis en place, même si un travail a été engagé en ce sens dans le cadre du dialogue de gestion avec les académies. De plus, le ministère a indiqué avoir mis au point un outil d'aide à la décision (« SERACA LOLF ») destiné à favoriser une meilleure allocation des moyens en emplois administratifs dans les services déconcentrés ; fondé sur le recensement des effectifs des services académiques par grands domaines d'activité et enrichi de différents critères de charges (nombre d'élèves, nombre d'agents gérés...), ce dispositif permet d'établir un classement des académies, qui peut être pris en compte pour répartir les moyens disponibles. Toutefois, le ministère reconnaît ne pas être en mesure d'assurer une correspondance fine entre l'évolution des missions (qui dépend souvent de facteurs

externes, tels les choix des familles relatifs aux matières à option ou aux langues enseignées aux élèves) et celle du nombre, de la structure et de la répartition géographique de ses emplois. Tel est le cas pour le mouvement des enseignants du second degré, au titre duquel des progrès significatifs ont été réalisés ces dernières années, mais pour lequel plusieurs difficultés majeures persistent ; on peut citer, en particulier, l'inadéquation entre le nombre de postes à pourvoir (par discipline et par académie) et celui des enseignants à affecter, dont il résulte des affectations en surnombres disciplinaires, ou encore les effets indésirables de l'application du barème de classement des enseignants, qui conduit à ce que la difficulté des établissements d'affectation des intéressés soit en général inversement proportionnelle à leur âge et à leur expérience.

Au *ministère de l'intérieur*, il existe peu de lien entre l'évolution des missions et celle des effectifs. De manière plus générale, la coïncidence entre les missions des services de sécurité et les moyens mobilisés pour les assurer continue de poser problème. En effet, trois lois de programmation votées en 1985, 1995 et 2002 et une réforme des corps et carrières lancée en 2004 ont structuré les ressources humaines dans ce secteur sans parvenir à les encadrer : les effectifs ont crû sans pratiquement discontinuer ; les rémunérations ont progressé en valeur ; les corps ont été réorganisés, mais les fonctions des agents n'ont été qu'en partie précisées. Malgré les efforts budgétaires consentis au bénéfice de la police nationale, celle-ci présente pourtant toujours, en matière d'emploi de ses personnels, des faiblesses structurelles : leur disponibilité globale, modeste, est en baisse et de nombreux personnels actifs occupent des fonctions administratives. Le ministère justifie l'augmentation des effectifs par celle de la délinquance ; il fait valoir que le potentiel de personnel policier disponible a crû de 20 % entre 1989 et 2006 face à une progression de la délinquance générale de 29 %, ce qui ferait apparaître selon lui un besoin non couvert en 2007 de 16.626 ETP. On relève, toutefois, la grande stabilité du taux de présence policière (un fonctionnaire pour 250 habitants, police nationale et gendarmerie nationale cumulées, en 1985 ; un pour 251 en 1995 ; un pour 252 en 2007<sup>48</sup>) et l'intérêt de le rapporter aux niveaux atteints dans les pays comparables (la proportion était en 1995 de un pour 303 habitants en Italie et de un pour 380 habitants au Royaume-Uni).

Entre 2002 et 2007, au contraire, la délinquance mesurée a connu une baisse de près de 12 % alors que les effectifs ont augmenté de 5 %. Au-delà des chiffres, sujets à interprétation, les modes de gestion ne permettent pas une allocation rationnelle des effectifs et la police nationale ne peut pas encore s'appuyer sur un système d'information des ressources humaines intégré, exhaustif et fiable ; elle ne dispose toujours pas des

---

48) Chiffres du ministère de l'intérieur.

moyens d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines ; la répartition des personnels, qui répond en partie à une logique d'offre, y est réalisée au jour le jour, et leur adéquation aux besoins n'est pas établie. Dans ce contexte, les effets des mesures de réorganisation opérées restent limités.

*b) Emplois et missions : des évolutions parfois divergentes*

L'analyse de l'évolution des effectifs des administrations de l'Etat dans les principaux domaines concernés par des mesures significatives de décentralisation, de déconcentration ou d'externalisation conduit à relever, dans plusieurs cas, un décalage marqué entre les caractéristiques des secteurs et les adaptations apportées au nombre des agents.

Dans les *préfectures*, le décalage entre l'évolution des missions et celle des effectifs relève du paradoxe : les effectifs ont logiquement doublé entre 1980 et 1995, sous l'effet surtout de l'intégration dans la fonction publique de l'Etat d'agents territoriaux qui exerçaient dans les préfectures avant leur partition au milieu des années 1980 ; en revanche, la baisse des effectifs dans la deuxième moitié de la décennie suivante a coïncidé avec une période de renforcement sensible des attributions des préfectures, tandis que celles-ci se voyaient en principe délestées d'un certain nombre de tâches (notamment en matière de délivrance des titres) au moment où le nombre de leurs agents augmentait de nouveau - lentement, il est vrai - au début des années 2000.

Dans le *domaine social*, les dépenses pour l'emploi et la formation professionnelle ont connu un développement sans précédent pendant la quasi-totalité de la période (la charge budgétaire directe a été multipliée par 6 et par 7,5 si on inclut les allègements généraux de charges sociales). Tous les indicateurs de contexte et d'activité - population active ; niveau de chômage (+80 % entre 1980 et 2004) ; rythme de mise en place de nouveaux instruments d'indemnisation du chômage ou d'aide au retour à l'emploi ; nombre de bénéficiaires des principaux dispositifs de la politique de l'emploi - sont aussi en hausse très sensible. Or les effectifs du ministère chargé de l'emploi n'ont pas été ajustés pour faire face à ces enjeux politiques et financiers, alors même que la décentralisation de la formation professionnelle, que le législateur a réalisée par étapes très progressives, n'a pas eu de portée réelle avant 2004. Aujourd'hui, la réorientation vers les activités de contrôle peine à se concrétiser.

Dans le *secteur scolaire*, il ne peut pas y avoir une adéquation mécanique entre l'évolution du nombre des élèves scolarisés et celui des personnels de l'éducation nationale ; l'ajustement doit néanmoins être apprécié sur moyenne période, le niveau des effectifs ayant vocation à répondre le mieux possible aux besoins correspondant à la population concernée. Sur la période objet du présent rapport, le nombre des agents du ministère a augmenté de 9 % (+16 % pour les seuls enseignants) et de 19,2 % si on ne prend pas en compte l'effet des mesures de décentralisation (+22 % pour les enseignants), alors que le nombre des élèves diminuait globalement de 4,14 % (-10,2 % pour le premier degré ; +2,0 % pour le second degré).

L'effectif du *ministère de l'agriculture* n'a suivi ni la décroissance sensible du nombre des agriculteurs (la population active agricole est passée de 1,9 million en 1980 à 0,9 million en 2005<sup>49</sup>), ni la diminution de la part du secteur agro-alimentaire dans l'économie (2 % du PIB en 2005 contre 4,2 % en 1980). Il s'est au contraire accru de 6,5 % si on prend en compte les emplois budgétaires du seul ministère et il a doublé si on intègre dans le calcul les agents des opérateurs du secteur agricole (18.480 en 1980 et 35.646 en 2006 selon les éléments sur les effectifs gérés communiqués par le ministère). Pour une part, ce décalage est lié à l'évolution des conditions d'exercice des missions (effets de la politique agricole commune, mutations de l'enseignement agricole) et à la survenue de plusieurs crises sanitaires majeures au cours de la période. Dans le même temps, toutefois, les missions relatives à la gestion de l'espace ont fortement régressé, de manière cohérente avec les nouvelles responsabilités dévolues aux collectivités territoriales du fait de la décentralisation et à la montée en puissance de l'approche environnementale pour les questions d'aménagement de l'espace.

Au *ministère de l'intérieur*, il n'y avait aucune corrélation, jusqu'à une période récente, entre les effectifs territoriaux et la population correspondante, alors même qu'avait été mis en place un système sophistiqué (dit « ARCADE ») mettant en jeu, pour programmer sur une base objective les mouvements de personnels, pas moins de trente-six critères relatifs aux caractéristiques de la circonscription. De même, le ministère a entrepris en 2004 d'établir un lien plus étroit entre ses effectifs et ses missions, dans le cadre des directives nationales d'orientation (DNO) prévues par le comité interministériel du 13 juillet 1999, dont le contenu a été précisé par une circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001 : la DNO identifie trois facteurs principaux d'évolution des missions : les évolutions de la demande sociale ; la réforme de l'Etat, et plus particulièrement, de l'administration territoriale ; la modernisation des

---

49) Source INSEE.

modes de gestion induite par la LOLF, liée à l'élargissement des attributions financières des préfets. Toutefois, cet outil n'aura d'effet sur les caractéristiques quantitatives et qualitatives des effectifs que s'il est relié à la programmation budgétaire et des emplois.

## **2 - Une politique des effectifs qui ne peut se limiter à l'application d'une norme**

La difficulté rencontrée par les administrations de l'Etat pour tirer les conséquences sur leurs effectifs aussi bien des mesures que des changements qui ont affecté le périmètre, la nature et les conditions d'exécution de leurs missions explique l'absence d'un lien étroit entre l'analyse des besoins et la programmation des moyens en personnels et, partant, la faible corrélation de leurs évolutions respectives.

Pour pallier à cette carence, les responsables politiques ont eu recours à des mesures à caractère général, essentiellement quantitatives et d'application uniforme (même si des aménagements ont été peu à peu introduits, sous forme de dérogations ponctuelles, pour en atténuer les effets en prenant en compte certaines spécificités sectorielles). Quelques initiatives ont été prises, surtout qualitatives, pour initier une approche prospective des ressources humaines en lien avec une meilleure appréhension des besoins. Elles n'ont pas abouti aux résultats escomptés (la principale étant la démarche dite de « gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) » abandonnée en 2006).

La politique du personnel de l'Etat s'est surtout concrétisée au cours des deux dernières décennies par l'application d'une norme de progression ou de diminution des effectifs, alors que celle-ci avait surtout pour vocation, au moment de sa mise en place au début des années 1980, de constituer un outil destiné à permettre une meilleure adéquation des emplois aux besoins. D'un outil, la norme est devenue progressivement un objectif. Il en est ainsi de la décision de ne remplacer qu'un agent de l'Etat partant à la retraite sur deux, qui devrait conduire, selon le budget triennal 2009-2011, à une diminution de 30.000 agents par an.

De fait, l'impossibilité d'un ajustement spontané du nombre des agents aux missions a conduit, à l'expérience, à une approche principalement budgétaire de la gestion des ressources humaines de l'Etat, consistant en la mise sous tension des grands employeurs publics pour qu'ils consentent à un ajustement de leurs effectifs ; dès lors, celui-ci ne s'opère pas avant tout au regard d'une analyse - qui souvent reste à faire - des besoins correspondant aux missions, mais en fonction, presque exclusivement, de considérations démographiques et de contraintes macro-économiques.

De plus, si les éléments nécessaires à une sensibilisation des décideurs sont anciens, les mesures visant à la maîtrise de la croissance des effectifs sont récentes, bien que l'opportunité offerte par la structure démographique de la fonction publique de l'Etat fût facile à prévoir. Même les rares lois de programmation mises en œuvre (au ministère de l'intérieur ou au ministère de la justice, par exemple), qui auraient pu permettre de disposer d'un cadre rendant plus aisée une anticipation de l'évolution des missions et des besoins, n'ont pas été respectées. Pour une part, ce constat résulte de l'absence d'une véritable réflexion prospective d'ensemble par secteur et globale, pour la fonction publique de l'Etat et pour les deux autres fonctions publiques. De manière générale, la politique du personnel de l'Etat reste marquée par le poids du court terme et de l'urgence.

Si le recours à une progression normée des effectifs apparaît comme un levier nécessaire de l'évolution des effectifs publics, il ne peut trouver sa pertinence sur moyen terme qu'au prix d'une articulation avec une approche plus qualitative basée sur l'analyse des missions.

## **B - Vers une véritable politique des effectifs dans la fonction publique de l'Etat**

Les constats qui précèdent, fondés sur l'analyse des trois dernières décennies démontrent le besoin de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines de l'Etat pour pouvoir accompagner la modernisation de l'action publique. Celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur plusieurs opportunités actuelles importantes (outre la situation particulière liée à la perspective conjoncturelle de nombreux départs à la retraite pendant encore quelques années) qui créent un contexte plus favorable, sous réserve qu'on saisisse rapidement cette occasion.

### **1 - Un contexte issu de la LOLF propice à la maîtrise des effectifs**

Trois facteurs favorables pourraient faciliter une meilleure appréhension des moyens nécessaires pour remplir les missions de l'Etat et les conditions d'ajustement des effectifs.

Les innovations introduites par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui ont entendu promouvoir une plus grande responsabilité des gestionnaires en leur donnant des marges d'initiative accrues, sont de nature à contribuer à une meilleure adéquation des effectifs aux missions.

La globalisation des enveloppes budgétaires permet désormais aux ministères de réaliser plus facilement les arbitrages nécessaires entre les

différents instruments de l'action publique, en s'affranchissant pour une large part de l'encadrement strict que constituaient, sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, l'architecture budgétaire par chapitre et paragraphe et les tableaux d'emplois détaillés. Le fait que les crédits de personnel non utilisés puissent être réaffectés sur d'autres titres de dépenses (équipement, interventions, fonctionnement), au lieu de risquer une annulation comme cela était le cas antérieurement, rend plus probable une véritable démarche de réflexion sur l'organisation et le calibrage des moyens mis en place pour remplir les missions.

A l'inverse, le fait que des crédits autres que de personnel ne puissent pas venir abonder les dotations dédiées à la rémunération des agents est en principe une incitation forte, pour les ministères, à opérer une programmation fiable de leur masse salariale et, donc, à mettre en place des outils et des méthodes propres à leur donner une image robuste et pluriannuelle des besoins qui résultent de leurs missions.

Au premier chef, la mise en œuvre de la loi organique oblige l'Etat à améliorer la connaissance de ses effectifs, y compris de leur répartition géographique et de leur structure par catégorie. Des progrès ont d'ores et déjà été faits, mais ils doivent être poursuivis dans la plupart des secteurs, faute de quoi le lien entre les missions et les moyens restera insuffisant.

Par exemple, *le ministère de l'agriculture* ne dispose toujours d'aucun outil conçu spécialement pour décompter les effectifs. Les dispositifs existants ont été conçus pour assurer l'automatisation de tâches matérielles (calcul et édition de la paie, édition de documents administratifs, gestion des stages de formation...) et non comme de véritables systèmes d'information sur les ressources humaines. Ils ne donnent pas un état précis, exhaustif et périodique des effectifs. La mise en œuvre de la LOLF a permis un premier pas : des « infocentres », qui mobilisent les fichiers utilisés pour la paie des fonctionnaires, ont été mis en service à partir de 2006, mais les données anciennes n'ont pas été reprises. De plus, le ministère n'est pas encore en mesure d'avoir une appréhension globale des ses effectifs intégrant les services déconcentrés et ceux des établissements publics d'enseignement.

Par ailleurs, la modification de la manière de compter les effectifs, désormais appréciés en équivalents-temps plein (ETP) ou en équivalents temps plein travaillé (ETPT)<sup>50</sup> rapproche les données fournies aux décideurs de la réalité de la force de travail disponible ou du travail fourni. Elle permet dès lors de mieux articuler la définition des moyens à mettre en place (ou à maintenir) et les missions.

---

50) Voir définitions *infra*.

Toutefois, tout dépend de la manière dont sont appliqués les éléments de souplesse introduits par la LOLF, et il est arrivé que la réforme ait parfois contribué, dans les faits, à créer de nouveaux blocages. Ainsi, au *ministère de la culture*, la mise en œuvre de la LOLF aurait pu être l'occasion de s'engager dans une gestion plus dynamique et plus fine des personnels. Or, à titre d'illustration, les « chartes d'objectif », qui définissent les plafonds d'emplois autorisés, ont conduit à figer le nombre d'agents présents dans les DRAC, au lieu de faciliter la mise en œuvre d'une gestion des affectations sur la base des besoins réels. Pour l'instant, les chartes sont notifiées aux directions régionales, qui n'ont pas, dans les faits, la possibilité de faire connaître leurs besoins en amont de la prise de décision.

## **2 - La mise en œuvre de nouvelles approches de l'emploi public**

### *a) Une occasion à ne pas manquer : la révision générale des politiques publiques (RGPP)*

Le nouveau dispositif issu de la LOLF a, plus en profondeur, initié une démarche de pilotage des actions publiques orientée vers les résultats et attentive à faire le lien entre les moyens mobilisés et les performances réalisées. Le souci - nouveau - de mesurer l'efficacité socio-économique des politiques mises en œuvre et leur efficacité (notamment en rapportant les résultats obtenus au coût des moyens engagés) implique le souci d'adjoindre à la gestion budgétaire une double dimension évaluative et prospective sur les missions, l'organisation, les procédures et les effectifs.

La « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP) à laquelle le Gouvernement a décidé de procéder depuis 2007, qui consiste à mettre à plat les principaux dispositifs d'intervention de l'Etat et les structures administratives qui les sous-tendent, constitue le premier point d'application d'envergure de cette nouvelle démarche. Elle devrait déboucher sur un ensemble de mesures de réorganisation induisant des effets sur les effectifs, quantitatifs et quant à la nature des fonctions ou des métiers exercés au sein de la sphère publique.

Aucun bilan des premières décisions prises au regard de leurs incidences attendues en termes d'emplois n'est encore disponible.

En permettant d'objectiver les économies potentielles liées à des réformes structurelles, la RGPP doit être un instrument privilégié d'adaptation du niveau et de la nature des moyens mobilisés pour les remplir. Ce ne sera le cas, cependant, que si, d'une part, l'exercice ne sert pas seulement à justifier ou à confirmer des économies résultant de l'application d'une norme et si, d'autre part, les administrations se livrent



préalablement à une analyse objective de leur vocation propre et à un examen prospectif des besoins qui en résultent.

Par ailleurs, cette initiative n'aura une incidence durable et en profondeur sur l'action de l'Etat, son coût et la qualité des prestations rendues par les administrations que si elle donne lieu, au-delà des regroupements de services, à une véritable analyse des missions, assortie de cibles à moyen terme, s'inscrivant dans une approche des politiques publiques élargie à l'ensemble des acteurs publics (singulièrement les collectivités territoriales).

S'agissant plus particulièrement des personnels, la RGPP doit être l'occasion de tirer parti des possibilités d'ajustement des effectifs publics, tout en réfléchissant à des modalités adaptées de traitement de la situation personnelle des agents concernés par des mesures de réorganisation.

*b) Une démarche à mettre en œuvre : la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)*

La nécessité, rappelée précédemment, d'une approche pluriannuelle suppose la mise en place d'une organisation moins éclatée de la fonction « ressources humaines » de l'Etat, mais aussi et surtout d'une approche consolidée de l'emploi public.

*c) Pour une approche vraiment intégrée des effectifs de l'Etat*

S'agissant d'abord de la détermination du niveau des effectifs, la pluralité actuelle des centres de décision propres à l'Etat (Premier ministre, direction du budget, DGAFP, ministères, opérateurs...) rend difficile, à l'expérience, la conduite d'une véritable politique du personnel.

L'instauration de conférences « ressources humaines » par ministère ou par mission, comparables dans leur esprit aux conférences budgétaires *annuelles* en vue de la programmation des crédits, représente une avancée, dont il devrait résulter à la fois une meilleure appréhension des caractéristiques des personnels en place et des effectifs nécessaires et une capacité accrue à fonder les ajustements de la politique du personnel de l'Etat (à la hausse ou à la baisse, mais aussi qualitatifs) sur des éléments plus objectifs et transparents, avec le souci de partir des objectifs poursuivis. C'est à ce prix seulement que les baisses d'effectifs qui doivent être envisagées compte tenu du poids des charges de personnels dans le total des dépenses de l'Etat (40 % environ) seront considérées comme supportables.

En ce sens, la mise en place d'outils mieux appropriés, engagée récemment en vue de procéder à une « gestion prévisionnelle des ressources humaines » (GPRH) - répertoire interministériel des métiers de l'Etat ; projet de loi sur la mobilité ; guide des métiers ; création de plateformes régionales interministérielles de GRH placées auprès des secrétaires généraux de l'administration régionale (SGAR) - doit servir de levier pour introduire un véritable changement de perspectives dans la gestion des personnels.

*d) Pour une programmation et un suivi consolidé  
de l'emploi public global*

Toutefois, cette évolution indispensable ne trouvera sa pleine efficacité que si elle est articulée - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui - avec une appréhension consolidée des emplois publics, de leur répartition et de leur évolution.

En dépit des difficultés évoquées ci-dessus, l'Etat a fait en sorte, surtout dans la période récente, de s'engager dans une démarche de maîtrise plus assurée de la progression de ses effectifs.

Il n'en va pas de même pour les collectivités territoriales qui, par définition éparpillées sur l'ensemble du territoire, placées sous l'autorité d'exécutifs et de formations délibérantes multiples qui les administrent dans le cadre d'un régime d'autonomie fixé par la Constitution, investies d'attributions traditionnelles et de compétences nouvelles qui leur ont été récemment transférées, déterminent le nombre et la qualification de leurs agents sans autres contraintes que les disponibilités budgétaires et le statut applicable aux personnels de la fonction publique territoriale (FPT). Il n'existe pas une structure de pilotage stratégique et de programmation concertée des moyens en personnel des collectivités territoriales<sup>51</sup>. Au cours de la période sous revue, celles-ci ont contribué à l'essentiel de l'augmentation du nombre des emplois publics (cf. *supra*) et elles créent encore chaque année plus de 48.000 emplois sans visibilité sur l'évolution globale des effectifs, ni sur le coût induit pour la collectivité nationale.

Un constat identique peut être fait pour la FPH, mais la contrainte budgétaire conduit maintenant nombre d'établissements de santé à programmer, année après année, des suppressions d'emplois pour tenter de retrouver l'équilibre budgétaire.

---

51) Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) n'a qu'une fonction de mutualisation et d'organisation des concours de recrutement.

Compte tenu notamment du poids des dépenses de personnel dans les budgets publics, il est nécessaire de développer une approche consolidée des effectifs publics.

Deux mesures simples pourraient être mises en place à cet effet : d'abord, systématiser un mode de décompte des emplois publics qui dépasse la seule appréhension des évolutions ou des besoins propres à chaque fonction publique. Préparer une décision ou une évaluation - relative à un secteur déterminé ou plus globale - sans intégrer la totalité des personnels concourant à une politique publique, y compris ceux rémunérés sur crédits ou par d'autres acteurs de l'action publique, ne permet qu'une prise en compte partielle de la réalité.

En outre, il pourrait être envisagé que soit régulièrement soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat, en vue d'un débat, un rapport sur l'emploi public. Ce document devrait comporter, d'une part, une présentation de l'emploi dans les trois fonctions publiques et dans l'ensemble des opérateurs publics, d'autre part, une présentation prospective de l'évolution des effectifs par secteur en fonction d'une analyse des missions, des qualifications et des métiers. Enfin, il pourrait comprendre les éléments d'un plan pluriannuel de recrutement établissant un lien direct entre l'évolution du nombre des agents et celle prévisible (ou constatée) des missions.

# Conclusion

Au terme de l'analyse des évolutions de l'emploi public, singulièrement des incidences sur le nombre, la structure et la répartition des personnels de l'Etat des mesures de décentralisation, de déconcentration et d'externalisation mises en œuvre au cours des trois dernières décennies, la Cour dresse plusieurs constats :

- au cours des vingt-cinq dernières années, les effectifs publics ont continué de croître sans discontinuer, tirés en particulier par la croissance de la fonction publique territoriale, à un rythme très supérieur à l'augmentation de la population et de la population active ;
- pourtant, le périmètre des interventions de l'Etat a significativement changé et ses missions ont évolué, en même temps que la répartition des attributions entre les différents niveaux d'administration publique se trouvait substantiellement modifiée ;
- le recours croissant à des opérateurs extérieurs sous contrôle de la puissance publique est venu en partie se substituer à la stabilisation des effectifs de celle-ci ;
- la juxtaposition des niveaux administratifs multiplie le nombre des services et celui des agents. De surcroît, les fréquentes situations de compétences conjointes, partagées ou concurrentes entre l'Etat et les collectivités territoriales créent des redondances et ne permettent pas de tirer parti des complémentarités entre services ;
- au total, la nouvelle répartition des compétences entre collectivités publiques est loin d'avoir abouti à une meilleure maîtrise des effectifs ; elle a au contraire généré d'importants surcoûts en dépenses de personnel, y compris les charges différées de retraite.

**RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport de la Cour intitulé « Les effectifs de l'Etat 1980-2008 : un état des lieux », qui appelle de ma part les observations suivantes.*

*L'état des lieux réalisé par le rapport me paraît d'abord très utile. La série longue de près de 30 ans qu'il privilégie (1980 – 2008) permet non seulement de dégager des tendances de fond mais aussi de mettre au jour les inflexions que l'évolution des effectifs de l'Etat a pu connaître au cours des trois dernières décennies.*

*En s'appuyant sur des données essentiellement issues des travaux statistiques annuels de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la Cour apporte ainsi son propre éclairage sur des constats largement partagés par le Gouvernement :*

- la croissance ininterrompue des effectifs des trois fonctions publiques depuis 30 ans, le rapport soulignant que le nombre de fonctionnaires est en 2007 supérieur de plus d'un tiers à ce qu'il était en 1980 ;*
- la contribution très majoritaire des collectivités territoriales à cette croissance des effectifs, les effectifs de la fonction publique territoriale ayant augmenté de 71,2 % sur la période ;*
- la croissance modérée, en comparaison, des effectifs de la fonction publique de l'Etat, qui, avec une augmentation de 14,3 %, ont progressé moins vite que la population active.*

*Le rapport explique que « la sphère publique a surtout été influencée, depuis le début des années 1980, par un ensemble de mesures qui ont fait évoluer, parfois de manière très significative, le champ de compétences de l'Etat et, partant, le niveau de ses effectifs ». Les trois politiques mises en exergue sont la politique de décentralisation, la politique de déconcentration et le recours massif à des structures extérieures à l'administration pour exercer des missions de service public.*

*En mettant en parallèle l'évolution des effectifs et ces trois politiques structurelles, l'analyse de la Cour met en lumière des situations pour le moins paradoxales :*

- si la croissance, relativement maîtrisée, de l'effectif des régions<sup>52</sup> et des départements peut s'expliquer par l'impact des différentes mesures de décentralisation, il est difficile de justifier la très forte augmentation des effectifs des communes et des groupements de communes (plus de 600.000 emplois sur la période), qui n'ont pas fait l'objet de transferts spécifiques de compétences ;
- la décentralisation n'a eu qu'un effet globalement limité sur les effectifs de l'Etat, surtout dans sa première phase ; les mesures mises en œuvre dans les années 1980 ne se sont pas traduites par une diminution marquée du nombre des agents de l'Etat ; seul « l'acte II » de la décentralisation (loi du 13 août 2004) a conduit à un allègement substantiel des effectifs dans certains secteurs ;
- la déconcentration ne s'est pas réellement traduite par des mesures d'ajustement des effectifs d'administration centrale ;
- en revanche, l'impact des externalisations a été beaucoup plus marqué. La Cour souligne notamment la forte augmentation du nombre des emplois des opérateurs : les établissements publics administratifs expliquent 140.000 des 350.000 agents supplémentaires de la fonction publique d'Etat entre 1980 et 2006.

Il me semble toutefois que, fort de ces constats, le rapport pourrait davantage souligner la vigoureuse inversion de tendance que les effectifs de l'Etat ont connue sous l'action du Gouvernement, entre 2006 et 2009.

Il me semble également que le rapport ne devrait pas résumer cette récente politique de maîtrise des effectifs de l'Etat à l'application mécanique d'une norme de diminution des effectifs : le souci du Gouvernement a bien été de conduire parallèlement la révision générale des politiques publiques et la politique de non remplacement d'un fonctionnaire de l'Etat sur deux partant à la retraite, la première permettant d'identifier les moyens de mettre en œuvre la seconde. Il ne me paraît pas exact de dire que l'approche de la GRH de l'Etat relèverait d'une approche principalement budgétaire.

Je rejoins pleinement les recommandations de la Cour lorsqu'elle appelle à un « suivi consolidé de l'emploi public total ». Le rapport pourrait là aussi mettre en avant la cohérence de la politique du Gouvernement en ce sens. On peut en donner deux exemples, s'agissant de l'Etat :

---

52) A noter toutefois une erreur de calcul en page 15 qui conduit à minimiser l'augmentation des effectifs dans les régions entre 1980 et 2007. En effet, au vu du tableau fourni, ces effectifs n'ont pas progressé de 960 %, mais du double, à savoir 1 864 % (2 386 emplois en 1980, 46 857 en 2007).

- le Gouvernement applique désormais une règle de plafond d'emplois à tous les opérateurs ministériels, les contraignant à maîtriser leurs effectifs, et il vient de lancer, s'agissant précisément des opérateurs, une série d'audits ;
- dans le même ordre d'idées, une réforme complète de l'Etat au niveau territorial entrera en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, aboutissant à la suppression de très nombreuses directions régionales et départementales : après avoir relevé que la déconcentration n'avait jusqu'ici eu que peu d'impact sur la maîtrise des effectifs, en raison de la redondance des structures, la Cour pourrait estimer à bon droit que l'on entre sans doute dans une nouvelle ère en la matière.

Enfin, je partage l'étonnement de la Cour lorsqu'elle souligne que les collectivités territoriales « créent encore chaque année plus de 48.000 emplois sans visibilité sur l'évolution globale des effectifs, ni le coût induit pour la collectivité nationale ». Il convient à l'évidence de déterminer les voies et moyens de remédier à cette situation.

D'une manière générale, les quelques recommandations formulées par la Cour, examinées au regard des nombreux constats qu'elle formule, démontrent la difficulté d'élaborer des solutions techniques pour supprimer les causes d'une inflation de l'emploi public ou en atténuer les conséquences. Les outils de programmation et de suivi de même que l'amélioration du pilotage, que le rapport préconise, sont des éléments nécessaires. Le Gouvernement a d'ores et déjà marqué la cohérence de sa démarche et son souci de transparence en la matière (annexes aux lois de finances, débats au Parlement sur la RGPP, rapports annuels sur l'état de la fonction publique...) et il compte bien évidemment poursuivre dans cette voie.

Mais ces réponses techniques ne sont pas suffisantes. Ce que trois décennies d'évolution des effectifs publics soulignent, c'est la nécessité d'un engagement politique, fort et constant. Telle est la conviction qui sous-tend la politique du Gouvernement, à travers la révision générale des politiques publiques, la modernisation et l'automatisation des procédures administratives, le maintien de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ou encore les réformes en cours des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales. Tous ces chantiers constituent autant de leviers indispensables pour mieux maîtriser l'emploi public sans pour autant remettre en cause la qualité du service offert aux usagers.

---

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes  
depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007**

- \* **Rapport public annuel (février 2009)**
- \* **Rapport public annuel (février 2008)**
- \* **Rapport public annuel (février 2007)**
  
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
  
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)
  
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
  
- \* **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**
  - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)
  - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)
  - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)



**\* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)**

\* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

\* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

**Rapports publics thématiques :**

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

**\* Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)