

Emplois publics : les mauvais comptes de François Fillon



Par Terra Nova

Le 19 avril 2017

François Fillon propose de « remplacer un départ d'agents publics sur deux en moyenne » dans les fonctions publiques afin de « réduire de 500 000 le nombre d'emplois publics en cinq ans. » S'il souhaite voir baisser de façon aussi considérable l'emploi public, c'est avant tout pour réaliser des économies : son objectif est de réduire la dépense publique de 100 milliards d'euros par an sur 5 ans pour la ramener de 57 % à 50 % du PIB en 2022. Certes, ces économies ne résulteraient pas seulement de suppressions de postes d'agents publics. Mais la part de l'effort portant sur l'emploi public resterait néanmoins très significative puisqu'elle représenterait environ 15 % de la totalité des économies recherchées, d'après le chiffrage du candidat (15 milliards d'euros par an sur les 100 milliards souhaités). Elle constitue pour cette raison un point clé de son projet.

Comment cet effort historique serait-il réparti entre les différentes fonctions publiques ? De manière surprenante, François Fillon ne répond pas formellement à cette question. On peut toutefois formuler quelques hypothèses. Le candidat envisage tout d'abord un effort commun à toutes les fonctions publiques qui consisterait à augmenter progressivement le temps de travail des agents publics à 39 heures hebdomadaires, sur une base annualisée. Son hypothèse est que cette augmentation permettrait de produire les mêmes services qu'aujourd'hui avec moins de personnels. Le projet ne dit pas cependant si les salaires des agents évolueraient à proportion, ce qui rend impossible l'évaluation de l'impact budgétaire d'une telle mesure.

Pour le reste, la politique souhaitée consistant dans le non-remplacement en moyenne d'un agent public sur deux, il faut s'en remettre aux flux de départs à la retraite pour apprécier la répartition probable des efforts entre les trois fonctions publiques. D'après la Cour des comptes, ces flux de départs seront d'environ 106 000 par an dans le secteur public dans les années qui viennent. Un rapide calcul permet de souligner que, sur la durée du quinquennat, les départs en retraite atteindront donc environ 500 000. Mais comme le candidat LR souhaite en remplacer un sur deux en moyenne, « seuls » 250 000 postes pourraient être « gagnés » de ce côté-là. Le reste de l'objectif devra donc être atteint par d'autres moyens, en particulier par la suppression de postes de contractuels de droit privé.

Par ailleurs, ces flux de départs en retraite se répartiront de façon inégale entre les trois fonctions publiques : 55 000 pour l'Etat (52 %), 27 000 pour les collectivités territoriales (25,5 %) et 24 000

pour le secteur hospitalier (22,5 %). Une répartition proportionnelle de l'effort serait purement opportuniste et ne correspondrait ni à la part de chaque fonction publique dans l'emploi public total (actuellement 44 % pour l'Etat, 34 % pour les collectivités territoriales, 22 % pour le secteur hospitalier), ni à la contribution de chacune d'entre elles à la croissance de l'emploi public ces dix ou quinze dernières années, comme on le verra bientôt, encore moins à l'inventaire raisonné des besoins présents et futurs. Au total, elle n'aurait aucun caractère d'équité.

Les mêmes disparités s'observent d'ailleurs dans les efforts généraux (non plus seulement en termes d'emplois) attendus des différentes fonctions publiques dans l'ensemble du programme du candidat Les Républicains, avec un avantage plus net encore pour les collectivités territoriales. Si l'on suit le programme de François Fillon, l'Etat et ses établissements publics devraient en effet prendre à leur charge un tiers des 100 milliards d'économies recherchées. Un effort deux à trois fois moins important (« 10 à 15 milliards d'euros répartis sur les 5 années du mandat ») serait par ailleurs demandé aux collectivités territoriales ; le projet du candidat souligne que cet effort « sera sensiblement moins exigeant que l'effort imposé sur les années 2015 à 2017 par la majorité actuelle ». Enfin, un effort de 20 milliards d'euros serait requis dans le secteur hospitalier et l'assurance-maladie.

Le programme de François Fillon en matière d'emploi public est donc maximaliste. Ajoutons que son bouclage budgétaire ne semble pas tenir compte d'interférences possibles entre certaines des mesures envisagées. Ainsi, la réforme des retraites qu'il souhaite mettre en place et qui consisterait à porter l'âge légal du départ à taux plein à 65 ans risque dans un premier temps de réduire les flux de départ sur lesquels il compte pour faire baisser l'emploi public, et ce d'autant plus que celles et ceux qui n'auront pas les annuités de cotisation nécessaires pour obtenir le taux plein chercheront à rester en activité au-delà de 65 ans. Mais laissons ce point de côté et demandons-nous si un tel volume de suppressions d'emplois publics est à la fois souhaitable et réaliste.

S'il est un fait que l'on ne peut pas contester, c'est que les dépenses publiques de l'Hexagone ne sont pas loin de constituer un record : parmi les membres de l'OCDE, seule la Finlande y consacre davantage de ressources. Mais la dépense publique, ce n'est pas que l'emploi public. L'ambition du candidat en la matière est même à bien des égards très discutable. Les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques (c'est-à-dire l'addition des rémunérations des agents et des consommations intermédiaires des administrations et établissements publics) sont passées de 35,3 % du total des dépenses publiques en 2000 à 32,5 % en 2015. Quant aux rémunérations des salariés, elles ont reculé dans le même temps de 25,2 % à 22,7 % de la dépense totale. Bref, si l'augmentation en valeur des dépenses publiques est réelle dans tous les cas, elle n'est pas tirée principalement par les dépenses de fonctionnement et les salaires des agents dont la part dans l'ensemble des dépenses a en réalité diminué depuis une quinzaine d'années.

Rapporté au PIB, le tableau est également assez net. Depuis 1980, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques sont étonnamment stables, oscillant autour de 18

% du PIB (contre près de 21 % au Royaume-Uni et près de 26 % au Danemark). Quant aux rémunérations des agents publics, elles sont également très stables, entre 12 % et 13 % du PIB depuis plus de trente-cinq ans. L'idée selon laquelle il faudrait tailler dans le vif pour stopper une inflation incontrôlée de la masse salariale du secteur public ne va donc pas vraiment de soi.

De la même façon, l'argument selon lequel supprimer 500 000 postes d'agents publics, ce serait simplement revenir à la situation du début des années 2000, époque où « le pays n'était pas sous-administré », pour reprendre les termes de François Fillon, trouve vite ses limites. Car, entre temps, la population a augmenté de 3,8 millions d'individus, autant de nouveaux venus qu'il faut éduquer, protéger, soigner, etc. En réalité, le chiffre qui devrait retenir notre attention dans ce débat, c'est le nombre d'agents publics rapporté à la population. Et de ce point de vue, la France se situe certes dans la partie haute du tableau des pays l'OCDE, mais pas en tête. Avec 86 agents publics pour 1000 habitants, elle pointe assez loin derrière les pays nordiques, en particulier.

Ces données agrégées ne rendent bien sûr pas compte des disparités entre les différentes fonctions publiques. Mais, là encore, faire porter la plus large partie du chapeau à la fonction publique d'Etat, comme le suggère le projet de François Fillon, n'a rien d'évident. Les coûts de fonctionnement de l'Etat central et de ses établissements publics pesaient 38,3 % de leurs dépenses totales en 2000 contre 34,3 % en 2015. Dans le même temps, les rémunérations de leurs agents publics passaient de 30,8 % à 27,4% de leurs dépenses totales. Difficile d'affirmer dans ces conditions que l'Etat central a laissé dériver sa masse salariale et ses coûts de fonctionnement de façon inconsidérée. Rapporté au PIB, le tableau n'est pas très différent : ses coûts de fonctionnement sont passés de 8,6 % à 7,9 % du PIB entre 2000 et 2015, tandis que les rémunérations de ses salariés passaient de 6,9 % à 6,3 %. S'il reste assurément des gisements de productivité dans le champ de l'action publique, force est de constater que l'Etat a déjà réalisé des gains de productivité significatifs ces dix ou quinze dernières années.

Le problème est que les évolutions ont été assez différentes dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale. Les effectifs de la première ont cru de 0,9 à 1,2 millions d'agents entre 2000 et 2015, soit un accroissement d'un tiers en quinze ans. Mais cette dynamique a surtout été tirée par la structure démographique du pays : le vieillissement de la population entraîne en effet une augmentation structurelle des besoins et des dépenses de santé, avec de sensibles écarts territoriaux. Dans le cas de la fonction publique hospitalière, les Ehpad ont ainsi particulièrement pesé : ces quinze dernières années, les effectifs de ces établissements ont en effet connu une croissance moyenne de 3,1% par an.

La fonction publique territoriale n'a pas les mêmes excuses. Elle a vu ses effectifs croître de près de 500 000 postes entre 2000 et 2015 (de 1,4 à 1,9 millions en 2015), soit une croissance de 36 %... Les coûts de fonctionnement des administrations publiques locales atteignaient déjà 52 % de leurs dépenses totales en 2000 : ils sont passés à 53,6 % en 2015. Dans le même temps, les rémunérations de leurs agents qui pesaient 29,4 % de leurs dépenses totales en 2000, sont passées à près de 32 % en 2015. Tout cela témoigne d'une forte dérive de l'emploi public dans ce secteur, ainsi que d'une gestion peu exemplaire des deniers publics.

Certes, les collectivités territoriales peuvent objecter que l'Etat leur a transféré de nouvelles compétences pendant cette période suite aux lois de 2004 sur la décentralisation (personnel d'accueil, de restauration et d'hébergement des collèges et lycées, personnel des anciennes Directions départementales de l'équipement...). Mais l'argument vaut surtout pour les régions et les départements, et pas pour les communes et les intercommunalités (le bloc communal). Or plus de la moitié des postes créés dans les collectivités territoriales l'ont été dans le bloc communal. Le rythme annuel d'embauches dans les communes a ainsi atteint en moyenne + 0,9 % par an, soit à un rythme 50 % supérieur à la croissance de la population dans le même temps. En outre, ce rythme aurait dû être freiné par les regroupements de communes en communauté de communes. Or ces dernières ont embauché à un rythme de 7,2 % par an pour fournir les services transférés au niveau intercommunal. Bref, les couches administratives se sont souvent additionnées quand elles auraient dû se substituer.

Dans ces conditions, il est difficile de comprendre la stratégie du candidat Fillon qui consiste à demander davantage d'efforts à la fonction publique d'Etat qui en a déjà fait beaucoup, et finalement très peu à la fonction publique territoriale qui est pourtant responsable d'une bonne partie des dérives constatées. A dire vrai, tout semble fait ici pour ne pas froisser les bataillons d'élus locaux. Les Républicains dont le constant lobbying contre une révision à la baisse des dotations générales de fonctionnement - notamment durant le quinquennat écoulé - a manifestement porté ses fruits. Cette emprise du localisme et du conservatisme municipal est-elle réellement le gage d'un redressement collectif ? François Fillon qui s'est souvent peint en candidat du courage est ici avant tout le candidat de ses clientèles politiques.

Cette stratégie risque par ailleurs de conduire à des choix douloureux du côté des administrations publiques centrales. Dans un contexte où l'on voudra renforcer l'armée, la police, la gendarmerie, la justice et l'administration pénitentiaire¹, ces secteurs régaliens seront très probablement sanctuarisés et plus ou moins dispensés de contribuer à l'effort. Dans ces conditions, il faudra nécessairement solliciter les secteurs les plus lourds en effectifs, et parmi eux l'Education nationale qui pèse, à elle seule, un quart du budget de l'Etat et 44 % de ses agents... Or ce n'est certainement pas dans ce domaine qu'il faut réduire la voilure. Selon l'OCDE, les dépenses d'éducation en France n'ont représenté en 2015 que 5,5 % du PIB contre près de 6 % en 2002. A ce niveau de dépenses, la France est très loin de faire partie du peloton de tête des pays riches : sur les 29 pays que compte l'OCDE, 12 dépensent plus qu'elle dans l'éducation des enfants. Or la compétitivité de notre pays implique un fort investissement dans ce domaine et plus généralement dans le capital humain.

Au total, l'objectif que s'est fixé François Fillon courrait deux risques, s'il était élu. Au mieux, il ne serait pas atteint et l'on se souviendrait des « 500 000 suppressions de postes » comme d'un

¹ François Fillon envisage 12 milliards d'euros de dépenses supplémentaires dans les missions régaliennes sur la durée du quinquennat (porter à 2 % du PIB les dépenses de Défense, financer 16 000 places prison supplémentaires, renforcer les effectifs de la justice, remettre à niveau les moyens de fonctionnement des forces de police et de gendarmerie). On imagine mal dans ces conditions d'importantes suppressions de postes dans ces secteurs.

énième propos d'estrade qui générerait sans doute dans le camp Les Républicains une nouvelle « fronde » de radicaux déçus. Au pire, il serait atteint, mais ce serait au prix d'une modification en profondeur de nos préférences collectives, car il aurait probablement fallu pour y parvenir réduire le périmètre et la qualité des services rendus au public.