

# Les Monographies

## de Contribuables Associés

N°2

Mars 2005

### *Les véritables effectifs de la fonction publique en France*

#### *Résumé*

Contraint de maîtriser ses dépenses, l'État tente de recenser les fonctionnaires qu'il emploie mais son travail demeure partiel. L'Observatoire de l'emploi public, créé en 2001, comptabilise 5 millions de fonctionnaires, sans prendre en considération certains emplois du secteur parapublic, les salariés de la plupart des entreprises détenues par l'État, les retraités du secteur public et les 413 037 agents qui perçoivent une pension d'invalidité. Au total, en recoupant les chiffres officiels de la Cour des comptes, de l'Observatoire de l'emploi public, de la commission des comptes de la Sécurité sociale et de la Loi de finances pour 2004, c'est en réalité 9,5 millions de personnes qui émargent, au titre de la fonction publique, au budget de l'État. Même si des efforts ont été entrepris, la gestion de l'emploi public, en France, se caractérise donc toujours par une absence criante de fiabilité et de transparence.

**CONTRIBUABLES  
ASSOCIÉS**  
TROP DE DÉPENSES PUBLIQUES C'EST TROP D'IMPÔTS

## INTRODUCTION

Victor Hugo disait avec réalisme et poésie : « *La France est un pays très fertile, on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts* ». De fait, depuis l'époque romantique, les effectifs de la fonction publique de l'État n'ont cessé d'augmenter : ce qui se comptait en centaines de milliers à la fin du 19<sup>e</sup> siècle (416 000 fonctionnaires en 1896<sup>1</sup>) se compte désormais en millions.

Au delà de la culture politique jacobine de notre pays, de nombreux événements historiques expliquent cet accroissement, notamment le développement du secteur hospitalier public sous la troisième République et les besoins exceptionnels liés aux deux guerres mondiales. Cependant, après chaque guerre, le pays s'est retrouvé en situation de sureffectifs, sans que le format des contingents de la fonction publique soit revu en fonction des nécessités réelles. Mais c'est incontestablement durant les trente glorieuses (1945-1975) que la dérive s'est accentuée : ces années de forte croissance ont renforcé l'idée d'un État providence qui pouvait se payer des services publics pléthoriques ressemblant à une bien coûteuse armée mexicaine. La crise économique provoquée par le premier choc pétrolier aurait pu provoquer une réduction des effectifs de fonctionnaires, mais c'est tout le contraire qui s'est produit : les gouvernements successifs ont accru sans compter le nombre de fonctionnaires, sans pour autant améliorer la situation de l'emploi.

Désormais, la situation devient difficilement gérable et provoque de véritables inquiétudes pour l'avenir : les déficits publics se creusent, la pression fiscale s'accroît et la problématique du « papy-boom » peine à trouver sa solution. La perspective de retraites infinanzables a servi de détonateur à une prise de conscience collective. C'est ainsi qu'un cri d'alarme a été lancé en 1997 par un inspecteur des finances, Jean Choussat, qui proposait une idée réaliste : il faut profiter des départs à la retraite des fonctionnaires des classes nées en 1945 pour réduire les effectifs de la fonction publique. Cependant, cette mesure de sauvegarde se heurte à des résistances fortes, tant il est difficile de faire passer la fonction publique d'une culture des droits acquis à une culture du résultat.

Selon les calculs de l'Observatoire de l'emploi public<sup>2</sup>, entre 1980 et 2001, le chiffre des effectifs physiques des trois fonctions publiques est

***« Il faut profiter des départs à la retraite des fonctionnaires des classes nées en 1945 pour réduire les effectifs de la fonction publique »***

**« Les effectifs de  
la fonction  
publique  
territoriale  
explorent »**

passé de 3,9 à 4,7 millions de personnes (agents titulaires et non titulaires hors emplois aidés). En 21 ans, les effectifs ont donc officiellement augmenté de 891 000 unités, soit une progression de 23 % contre 14 % pour l'ensemble de la population active. La période 1990-2001 a été la plus prolifique, avec 498 300 emplois supplémentaires, contre 392 700 entre 1980 et 1990.

Si l'analyse détaillée de ces chiffres permet d'observer une progression proportionnée de la fonction publique d'État (+15 %) et une relative stabilité de la fonction publique hospitalière, il n'en va pas de même pour la fonction publique territoriale qui a augmenté ses effectifs de 38 % et concentre à elle seule 43 % des effectifs supplémentaires. Cette croissance est due à la création des nouvelles collectivités territoriales régionales par la loi de décentralisation, au développement des établissements publics administratifs départementaux et intercommunaux et à la volonté des élus locaux de faire reculer l'emploi de non titulaires. L'explosion de la fonction publique territoriale relativise donc les efforts de communication de l'État sur la maîtrise supposée des emplois publics au niveau central.

Mais ces chiffres sont-ils fiables ? Sait-on, en France, dénombrer les emplois publics, afin de cerner l'ampleur de la tâche à accomplir ? La mission n'est pas facile, elle est pourtant indispensable si l'on veut maîtriser les dépenses publiques. Deux rapports de la Cour des comptes, publiés en 1999 et 2001, ont tenté de répondre à cette question. Dans le même esprit, un Observatoire de l'emploi public, rattaché à la direction générale de la fonction publique, elle-même dépendante des services du Premier Ministre, a été créé en juillet 2000 pour apporter un peu de lisibilité à une réalité particulièrement opaque.

Pour autant, les magistrats de la Cour des comptes qui dénonçaient le fait qu'« il n'existe pas de comptabilité normalisée des emplois, ni des effectifs », reconnaissent qu'ils n'ont fait qu'apporter des éléments de réponse partiels. L'objectif de notre étude est de faire la lumière sur la gestion, par l'administration, des effectifs de fonctionnaires et d'apporter une estimation plus rigoureuse du nombre d'emplois publics en France.

## **UNE GESTION OPAQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

La logique voudrait qu'il soit simple de comptabiliser les effectifs de fonctionnaires. Chaque budget public fournirait en annexes un état exhaustif des fonctionnaires qui le concernent et il suffirait alors de les additionner pour obtenir un chiffre unique correspondant à une objectivité parfaite. Nous pourrions ainsi imaginer un compte pour chaque branche de la fonction publique (État, collectivités territoriales et hôpitaux publics) et une consolidation de l'ensemble.

### ***Le manque de fiabilité des documents budgétaires***

En réalité, la tâche est beaucoup plus compliquée, notamment en raison de l'éclatement de la fonction publique. Non seulement, il existe trois types de fonctions publiques : État, collectivités territoriales et fonction publique hospitalière ; mais encore, chaque fonction publique comporte des fonctionnaires titulaires, des contractuels et des emplois aidés, ce qui ne facilite pas la transparence.

Aussi, importe-t-il de préciser quelques points méthodologiques communs aux trois fonctions publiques.

En premier lieu, les budgets publics comptabilisent les dépenses en utilisant deux unités de compte : les crédits et les emplois budgétaires. Le crédit est une autorisation de dépenser plafonnée et spécialisée par nature ou par destination. Ainsi, le budget de l'État est-il actuellement spécialisé en chapitres budgétaires qui représentent l'unité d'exécution du budget (850 chapitres). La notion d'emplois budgétaires est en revanche beaucoup plus complexe. Appelés familièrement « poste de fonctionnaire », ils correspondent à un engagement de la puissance publique qui reconnaît la continuité d'une tâche de service public. Créés par la loi de finance, ils permettent de rémunérer trois catégories de personnes : les fonctionnaires, les ouvriers de l'État et les contractuels sur emplois. La notion juridique d'emploi budgétaire est donc un support qui permet de recruter, de gérer et de payer les personnels conformément au statut de la fonction publique.

Cependant, le terme d'emploi budgétaire est une abstraction qui ne correspond jamais aux effectifs réels de la fonction publique. En effet, cette notion est différente de celle d'emploi public, qui recouvre une

***« Le terme d'emploi budgétaire est une abstraction qui ne correspond jamais aux effectifs réels de la fonction publique »***

**« Plus de 60 000 fonctionnaires dépendant d'un ministère sont affectés dans d'autres ministères ou administrations »**

réalité plus large. Prenons deux exemples simples : sur un même emploi budgétaire, il est possible de recruter un effectif de deux personnes, inversement, sur ce même emploi, il est possible qu'aucun recrutement ne soit effectué ce qui laissera l'emploi vacant. Il n'y a donc pas de coïncidence entre le nombre d'emplois publics et les effectifs physiques ou réels.

Cette absence de correspondance est soulignée dans l'avant dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public<sup>3</sup>, publié le 9 décembre 2003, qui constate un « écart de 151 000 entre le nombre d'emplois budgétaires inscrits dans la loi de finances 2001 (2 144 066) et le nombre d'agents rémunérés par l'État comptabilisés dans les fichiers de paye de l'INSEE au 31 décembre de la même année (2 294 778 personnes) ». Cet écart s'explique principalement par « la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires » et accessoirement par « l'impact du temps partiel ».

De plus, pour contribuer à brouiller les chiffres, les ministères pratiquent ce que la Cour des comptes appelle les emplois « hors budget ». Certains ministères sont en effet dépendants d'autres ministères pour les effectifs de fonctionnaires, dès lors qu'ils n'ont pas les emplois budgétaires suffisants.

#### LES MINISTÈRES DONATEURS

Rang	Ministères	Emplois
1	Défense	27 541
2	Éducation nationale	24 313
3	Intérieur	2 791
4	Industrie	2 555
5	Équipement	1 678
6	Économie et Finances	696
7	Travail	456
8	Coopération	424
9	Agriculture	413
	<b>Total en 1998</b>	<b>60 867</b>

Source : Cour des comptes 1999

## LES MINISTÈRES BÉNÉFICIAIRES

Rang	Ministères	Emplois
1	Enseignement supérieur	19 224
2	Intérieur	17 417
3	DOM-TOM	5 319
4	Environnement	2 413
5	Affaires étrangères	2 221
6	Culture	1 896
7	Jeunesse & Sports	1 811
8	Coopération	1 251
9	Justice	1 097
10	Défense	981
11	Agriculture	919
<b>Total en 1998</b>		<b>54 549</b>

Source : Cour des comptes 1999

Ainsi, chaque année, des emplois publics sont financés par certains ministères au profit d'autres ministères. S'il s'agit d'emplois autorisés en loi de finances, la méthode comporte une certaine opacité puisque l'observation des chiffres donnés par la Cour des comptes fait constater un écart entre le nombre d'emplois mis à disposition par les ministères donateurs et le nombre d'emplois reçus par les ministères bénéficiaires. C'est ainsi que 6 318 emplois se perdent en cours de route, la différence correspondant probablement à un renforcement d'administrations autres que les ministères.

Ces quelques exemples illustrent l'absence de transparence des administrations centrales sur la situation de l'emploi public en France : les ministères sont en mesure de payer des fonctionnaires et des agents publics, sans être en mesure de rendre compte des effectifs physiques. Les conclusions de la Cour des comptes ont confirmé cette cécité des pouvoirs publics : *« la connaissance de la situation réelle des effectifs, service par service, est déficiente et les responsables des administrations centrales ne disposent généralement pas de systèmes de pilotage fiables et précis ; cette carence est un obstacle tant à la maîtrise des dépenses qu'à la gestion prospective »*<sup>4</sup>.

***« Les ministères paient des agents publics, sans être en mesure de rendre compte des effectifs physiques »***

## ***Les règles de droit détournées***

À l'absence d'outil fiable et précis s'ajoutent souvent des méthodes contestables, utilisées par certains services de l'État. Il est à la fois regrettable et intéressant d'observer comment les administrations centrales peuvent détourner les règles du droit budgétaire. Les emplois budgétaires autorisés en loi de finances initiale donnent parfois lieu à une sur-utilisation par les services, qui vont bien au-delà des limites de l'autorisation parlementaire. Citons un exemple, tiré du deuxième rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'État<sup>5</sup>, qui concerne une grande direction du ministère des Finances, la direction des douanes et des droits indirects.

La Cour relève qu'en 1999, pour les emplois du grade d'agent de constatation principal de 1<sup>ère</sup> classe des douanes, la loi de finances ne prévoyait que 940 emplois budgétaires. Pourtant, le ministre des Finances a autorisé 2 318 emplois, ce qui représentait tout de même une multiplication des emplois par 2,47 par rapport aux limites fixées par le vote du Parlement ! Cet exemple est le plus significatif mais il n'est pas isolé : dans d'autres grades de l'administration des douanes, la Cour des comptes a relevé un multiplicateur de 1,80 (agent de constatation principal de 2<sup>e</sup> classe). Poussant son raisonnement, jusqu'au bout, la Cour des comptes a même calculé, pour ce dernier grade, les effectifs réellement payés par l'administration en les comparant avec les emplois budgétaires autorisés en loi de finances, ce qui aboutit à calculer la distorsion entre l'autorisation théorique et la pratique réelle. La Cour aboutit, pour les agents de constatation de 2<sup>e</sup> classe, à un multiplicateur de 2,61 : 1 802 emplois budgétaires autorisés en loi de finances ont donné lieu à 3 245 emplois autorisés par le ministre. Ils ont permis en pratique l'emploi de 4 697 agents équivalent temps plein.

Si tous les services de ce ministère appliquaient ce stratagème, les effectifs du ministère de l'Économie et des Finances bondiraient jusqu'à 343 431 agents équivalents temps plein, pour 131 583 emplois autorisés en loi de finances ! Si la pratique de la direction des douanes n'est fort heureusement pas généralisée à l'ensemble du ministère des Finances, cette projection illustre cependant bien l'importance de l'enjeu.

Un exemple plus récent illustre également le non-respect des autorisations prévues par la loi de finance. Dans son rapport 2004 sur les comptes de l'État<sup>6</sup>, la Cour des comptes souligne que « *les autorisations d'emplois votées par le Parlement limitaient à 2 180 241 postes les effectifs au*

***« Les administrations recrutent parfois au-delà des autorisations prévues par la loi de finances »***

31 décembre 2003, militaires et budgets annexes inclus, en léger retrait de 1 745 postes sur l'exercice précédent, ce qui marque une rupture par rapport aux accroissements des années passées. » Or, la Cour révèle une réalité bien différente dans l'exécution, puisqu'au total « l'État a accru le nombre de titulaires civils de près de 5 600, et le nombre de contractuels civils de plus de 13 000 », soit 18 600 emplois supplémentaires au lieu de 1 745 suppressions de postes.

Une autre irrégularité courante a été relevée par la Cour des comptes. Les annexes budgétaires vertes distinguent, pour chaque ministère, les différentes charges relatives au personnel : rémunérations principales, indemnités et primes, ouvriers de l'État et rémunérations diverses. Cependant, les ministères ventilent les crédits comme bon leur semble, sans respecter la ventilation entre les différents chapitres. L'irrégularité consiste à utiliser les crédits des rémunérations principales pour financer des vacances ou des contractuels. Leur nombre est important, leurs fonctions sont permanentes et leurs rémunérations sont parfois élevées. Ainsi, les services du Premier ministre rémunéraient en 1997 des informaticiens vacataires à hauteur de 28 563 F par mois. Là encore, il ne s'agit pas d'un enjeu à la marge : la Cour des comptes signale en effet, dans son second rapport public, que les effectifs des personnels contractuels de l'État sont extrêmement nombreux.

### ***L'administration peine toujours à comptabiliser ses effectifs***

Opacité dans la gestion, absence de fiabilité des sources d'information, détournement des règles de droit budgétaires : de telles dérives ne pouvaient laisser indifférent dans un contexte de dégradation continue des finances publiques. À cet égard, le premier rapport public particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'État a servi de détonateur, même si les magistrats n'ont jamais prétendu pouvoir fournir un travail exhaustif. Le ministre de la fonction publique a lui-même répondu aux remontrances de la Cour : « la carence constatée par la Cour en matière de comptabilité centralisée et de suivi des emplois et des effectifs ne saurait en effet perdurer dans un contexte de maîtrise des dépenses de personnel et de transparence de l'information budgétaire et financière ».

C'est pour répondre à cette situation qu'a été créé le 13 juillet 2000 un Observatoire de l'emploi public, chargé de contrôler les effectifs des trois fonctions publiques. Rattaché à la direction générale de la fonction publique, elle-même directement rattachée aux services du Premier

***« D'autres irrégularités consistent à utiliser les crédits des rémunérations principales pour financer des vacances ou des contractuels »***

**« Les pouvoirs publics sont incapables de répertorier les effectifs de la fonction publique territoriale et hospitalière dans les TOM »**

ministre, l'Observatoire a reçu pour mission de faire périodiquement la lumière sur les effectifs publics au moyen d'un rapport annuel.

Il est regrettable que l'État soit contraint de créer une nouvelle instance administrative pour tenter de maîtriser une situation de sureffectifs. Cependant, l'Observatoire a réalisé un travail remarquable qui contribue en partie à faire la lumière sur l'emploi public. Mais il se heurte aux difficultés récurrentes déjà rencontrées par la Cour des comptes ou l'INSEE. Il est par exemple symptomatique de constater les failles qui interdisent à l'Observatoire de livrer des chiffres fiables concernant les fonctionnaires dans les TOM. Ainsi, dans son rapport 2003, il comptabilise, dans les effectifs 2001, 51 700 fonctionnaires pour les TOM et l'étranger, dont seulement 200 pour la fonction publique territoriale et aucun pour la fonction publique hospitalière, ce qui, évidemment, est sans rapport avec la réalité.

Malgré une volonté plus affirmée des pouvoirs publics, les carences en matière de visibilité sont également criantes au niveau de nombreux ministères. L'exemple du ministère de la Culture est édifiant : s'appuyant sur une étude commandée à la Cour des comptes et remise aux parlementaires en janvier 2004, un rapport d'information du sénateur Yann Gaillard, publié en juillet 2004 au nom de la commission des Finances de la haute Assemblée, dénonce sans ménagement les « difficultés de gestion du personnel », principalement liées à « une imparfaite connaissance statistique des effectifs dont dispose le ministère ». Constatant que le bilan social « n'est guère plus satisfaisant que les documents budgétaires », le sénateur Gaillard appelle le ministère de la Culture à une... « révolution culturelle » !

S'agit-il d'un cas isolé lié aux difficultés traditionnelles de gestion du secteur culturel ? Hélas, non. Le même rapport souligne que « l'absence d'un document permettant de disposer d'une vue d'ensemble consolidée des emplois et des effectifs du ministère et de ses établissements publics caractérise sans doute aussi d'autres ministères ». Le directeur de cabinet du ministre, Monsieur Henri Paul, par ailleurs lui-même membre de la Cour des comptes, délivre, lors de son audition par la commission des Finances, un aveu lourd de sens : « il est vrai qu'aucun document exhaustif ne fournit l'ensemble des effectifs du ministère de la Culture. Ce constat est valable pour l'ensemble des ministères français ».

Les administrations centrales ne sont en effet pas au bout de leur peine. Ainsi, la préparation de la mise en œuvre, dans les ministères, de

la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2006, qui vise notamment à clarifier et à rationaliser les règles relatives aux charges de personnel dans le budget de l'État, relève souvent de la quadrature du cercle. Beaucoup de ministères affichent un retard inquiétant à un an de l'échéance, à commencer par le ministère de l'Éducation nationale et ... le ministère de l'Économie et des Finances lui-même !

## ***UNE RÉÉVALUATION DES CHIFFRES DE L'EMPLOI PUBLIC***

Pendant longtemps, l'évaluation de l'emploi public a été un tabou réservé aux personnes autorisées, à savoir les syndicats et la haute fonction publique. La donne a donc changé : le gouvernement et le Parlement se sont saisis de cette question, dans un contexte où l'opinion publique attend plus de transparence dans l'utilisation des budgets publics.

Par ailleurs, comptabiliser avec précision les effectifs physiques des trois fonctions publiques est un préalable incontournable pour préparer les dix prochaines années qui seront marquées par des départs massifs à la retraite. Il s'agit de ne pas manquer cette opportunité de moderniser la fonction publique et d'alléger ses effectifs.

### ***Les chiffres selon les sources officielles***

Avant même la création de l'Observatoire de l'emploi public, la Cour des comptes a entrepris un véritable travail de bénédictin pour comptabiliser les emplois publics en France. En partant des documents budgétaires verts (budgets votés ministère par ministère), elle a comparé ces données théoriques avec celles que détiennent les services gestionnaires et les contrôleurs financiers. Il a donc fallu collecter des données au moins à trois niveaux et demander des explications aux différentes administrations afin de dresser un inventaire le plus complet possible, présenté en décembre 1999 dans son premier rapport particulier, intitulé « *La fonction publique de l'État* ».

Ainsi, la Cour des comptes a constaté, au cours de ses différents contrôles des finances publiques, que les effectifs de fonctionnaires actifs des trois fonctions publiques représentaient 5 millions de personnes, en incluant les établissements publics administratifs.

Pour la seule fonction publique d'État, la Cour des comptes a comptabilisé 2 686 000 emplois publics.

***« Pour la seule  
fonction publique  
d'État la Cour  
des comptes a  
comptabilisé  
2 686 000  
emplois publics »***

L'EMPLOI PUBLIC DE L'ÉTAT SELON LA COUR DES COMPTES

Années /Nombre d'emplois	Emplois Ouverts LFI	Emplois Budgétaires	Emplois Disponibles	Emplois Constatés au 31 décembre
1995	2 650 502	2 296 992	2 642 779	2 645 729
1996	2 659 748	2 300 586	2 660 705	2 660 392
1997	2 631 904	2 267 510	2 632 933	2 679 551
1998	2 684 744	2 247 604	2 686 737	2 686 408

Source : Cour des comptes, rapport public sur la fonction publique de l'État, 1999

Parmi les différents ministères, les deux plus gros employeurs publics sont l'Éducation nationale (hors enseignement supérieur) et la Défense nationale. Le tableau ci-dessous permet de visualiser les ministères qui utilisent plus de 10 000 agents publics.

LE HIT PARADE DES MINISTÈRES GROS EMPLOYEURS PUBLICS EN 1998

N°	Ministère	Emplois directs ouverts LFI	Emplois indirects	Emplois Directs + indirects	%
1	Éducation nationale (hors enseignement sup.)	1 018 622	176 213	1 194 835	45,14
2	Défense nationale	560 544	1 904	562 448	21,25
3	Intérieur	185 482	7 345	192 827	7,28
4	Économie et Finances	182 432	335	182 767	6,90
5	Enseignement supérieur	131 583	6 157	137 740	5,20
6	Équipement	101 378	1 728	103 106	3,90
7	Justice	62 359	567	62 926	2,38
8	Recherche	-	56 370	56 370	2,13
9	Agriculture	30 690	18 379	49 069	1,84
10	Affaires sociales et travail	26 537	23 002	49 539	1,87
11	Culture	15 168	8 209	23 377	0,89
12	Affaires étrangères	14 638	6 455	21 093	0,80
13	Aviation civile	10 600	16	10 616	0,40
	<b>Total 1998</b>	<b>2 340 033</b>	<b>306 680</b>	<b>2 646 713</b>	<b>100,00</b>

Source : Cour des comptes 1999

**« Selon,  
l'Observatoire de  
l'emploi public,  
la France  
comptait 5  
millions d'agents  
publics »**

Les chiffres de la Cour des comptes ont ensuite été globalement corroborés par l'Observatoire de l'emploi public, qui a commencé à fonctionner en septembre 2001. Chargé de garantir la transparence sur l'emploi public, l'Observatoire publie un rapport annuel qui comptabilise les effectifs physiques des trois fonctions publiques. Ce rapport permet de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

La méthode de l'Observatoire de l'emploi public consiste à centraliser les données provenant de l'INSEE, de la Direction Générale de la Fonction Publique, du ministère des Finances (Direction du budget et de la prévision), du Commissariat général au Plan, du ministère de l'Emploi, du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Santé et d'une façon générale des autres ministères. Par ailleurs, le secrétariat général de l'Observatoire anime plusieurs réseaux correspondant aux trois fonctions publiques et touchant la gestion prévisionnelle.

L'annexe 1 du rapport publié en décembre 2003 fournit un tableau de synthèse sur l'emploi public, à partir de l'exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus dressés par l'INSEE. Il s'agit d'une comptabilisation des effectifs physiques plus précise que la simple addition des emplois budgétaires, mais plus irrégulière car aucune distinction n'est faite entre les personnes à temps complet ou à temps partiel. Cependant, la méthode consistant à calculer les effectifs en équivalent temps plein est très complexe. En effet, elle oblige à retraiter une partie des données concernant les fonctionnaires qui peuvent exercer à temps partiel et opter pour une cessation progressive d'activité avant la retraite. En tout état de cause, l'Observatoire de l'emploi public donne désormais une comptabilisation plus exhaustive de l'emploi public de l'État, en partant du nombre d'emplois publics en loi de finances pour aboutir aux effectifs réellement payés par le trésor public.

Dans un autre ordre d'idée, les effectifs des agents de l'État découlent essentiellement d'une analyse minutieuse des données du titre III du budget général de l'État<sup>7</sup> (moyens et services) et, dans une moindre mesure, du titre IV (interventions publiques). La Cour des comptes signale également que des dépenses de personnel peuvent figurer sur les titre IV et V pour certaines opérations d'investissement réalisées à l'étranger, mais cela porte sur des effectifs très réduits. Ainsi, au 31 décembre 2001, la France comptait 5 millions d'agents publics. Ce chiffre correspond aux personnes relevant de la fonction

publique, c'est-à-dire les agents travaillant dans les organismes soumis au droit administratif recrutant majoritairement des agents de droit public, y compris les emplois aidés.

LE TABLEAU RESUMÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2001

Fonction publique	France métropolitaine			TOM et étranger	France entière		
	Fonctionnaires	Non fonctionnaires	Total		Total	Emplois aidés	Total général
<b>État</b>	2 079 700	361 600	2 441 300	51 400	2 492 700	103 300	2 596 000
<b>Territoriale</b>	1 065 400	338 400	1 403 800	200	1 404 000	147 000	1 551 000
<b>Hospitalière</b>	722 100	138 800	860 900	0	860 900	34 200	895 100
<b>Total</b>	<b>3 867 200</b>	<b>838 800</b>	<b>4 706 000</b>	<b>51 700</b>	<b>4 757 600</b>	<b>289 500</b>	<b>5 042 100</b>

Sources : Observatoire de l'emploi public, DGAFP 2003

Dans un deuxième temps, l'Observatoire propose une approche moins juridique et plus économique de la fonction publique. Sa comptabilisation est donc plus complète, il prend en compte les effectifs des établissements publics administratifs (EPA)<sup>8</sup>, ceux des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)<sup>9</sup> et ceux des organismes privés non marchands sous contrat d'association avec l'État, comme les établissements scolaires privés (148 000).

LES FONCTIONNAIRES ET L'EMPLOI EN FRANCE EN 2001

	Fonctionnaires	Non fonctionnaires	Emplois aidés	Effectif total
<b>État</b>	2 009 000	245 000	16 000	2 270 000
<b>Collectivités territoriales</b>	847 000	258 000	118 000	1 223 000
<b>Établissements publics administratifs</b>	1 012 000	408 000	<sup>10</sup> 115 000	<sup>11</sup> 1 535 000
<b>Total des effectifs publics incontestables</b>	<b>2 868 000</b>	<b>911 000</b>	<b>249 000</b>	<b>5 028 000</b>
<b>EPIC</b>	243 000	544 000	5 000	<sup>12</sup> 791 000
<b>Sociétés</b>	<sup>13</sup> 113 000	14 401 000	-	14 514 000
<b>Organismes privés non marchands</b>	3 000	1 941 000	-	<sup>14</sup> 1 959 000
<b>Total des chiffres en gras</b>	<b>4 227 000</b>	<b>911 000</b>	<b>249 000</b>	<b>5 387 000</b>

Sources : Observatoire de l'emploi public, DGAFP, rapport 2003, annexe 1

## *Les agents du secteur parapublic*

Les chiffres rapportés par la Cour des comptes et l'Observatoire de l'emploi public représentent un progrès important et une base de travail sérieuse pour déterminer le total des effectifs de la fonction publique. Ces calculs devraient être complétés, à commencer par le vaste panorama du secteur parapublic. Il s'agit d'une caractéristique forte de notre pays, définie par certains, comme une véritable exception française.

Il nous paraît, en effet, opportun de comptabiliser les effectifs publics selon une définition économique de la fonction publique et non simplement selon des critères juridiques. L'enjeu de l'exercice n'est-il pas d'appréhender le plus largement possible les enjeux économiques, et donc financiers, du service de l'État et des citoyens ? Sur ce principe, nous pouvons rattacher aux effectifs réels de la fonction publique toutes les personnes chargées d'une mission de service public et payées sur fonds publics. Nous pouvons ainsi compléter l'inventaire avec les effectifs de nombreuses entreprises du secteur public, en nous basant sur le rapport, annexé au projet de loi de finances sur l'État actionnaire. L'exemple le plus significatif concerne les agents de La Poste et de France Télécom ayant la qualité de fonctionnaires. C'est en effet pour un motif d'ordre purement juridique que la Cour des comptes ne les a pas comptabilisés dans ses calculs des effectifs et des emplois de l'État : depuis la loi de juillet 1991, les deux entreprises ont un statut totalement séparé des autres administrations de l'État. Il faut cependant, pour être transparent, les réintégrer dans les calculs car le statut de la majorité des agents est celui de fonctionnaires publics et les retraités issus de ces services publics bénéficient du régime des pensions civiles de l'État.

Pour plus de clarté et de précision, nous distinguerons les entreprises détenues intégralement par l'État, des entreprises détenues majoritairement par l'État.

**« L'Observatoire  
de l'emploi  
public ne prend  
pas en  
considération les  
agents des  
entreprises  
publiques »**

## EFFECTIFS DES ENTREPRISES DETENUES INTEGRALEMENT PAR L'ÉTAT EN 2002

	Capital État	Effectifs en moyenne annuelle
1 La Poste	100%	315 445
2 SNCF	100%	242 163
3 Electricité de France	100%	167 243
4 RATP	100%	43 613
5 Gaz de France	100%	37 152
6 Entreprise minière & chimique	100%	12 167
7 Aéroports de Paris	100%	8 185
8 France télévisions	100%	6 727
9 Charbonnages de France	100%	6 367
10 Ports autonomes de France (6)	100%	6 023
11 Radio France	100%	3 925
12 Cie Gale maritime et financière	100%	2 736
13 Banque du développement des PME	100%	1 218
14 ARTE-France	100%	451
15 Réseau ferré de France	100%	306
16 Caisse centrale de réassurance	100%	199
<b>Total des effectifs 2002</b>	<b>100%</b>	<b>853 920</b>

Source : Jaune PLF 2004, L'État actionnaire, rapport 2003, p. 18.

Ainsi, Les effectifs des entreprises détenues à 100% par l'État totalisaient en 2002 plus de 850 000 agents. Nous considérons qu'en totalité ces personnels sont assimilables à des agents publics. En effet, dans la quasi totalité des cas, il s'agit d'établissements publics qui ont juridiquement la personnalité morale de droit public. Ces personnels sont soumis à un statut souvent calqué sur celui des fonctionnaires de l'État (dans certains cas, leur statut comporte même des avantages sociaux supérieurs à ceux des fonctionnaires de l'État).

En revanche, pour les entreprises détenues majoritairement par l'État, il n'est pas possible de comptabiliser l'intégralité des effectifs. La participation de l'État varie entre 50,3% (Société des autoroutes du sud de

*« Les entreprises détenues à 100% par l'État totalisaient plus de 850 000 agents »*

la France, ASF) et 99,9% (GIAT-Industries). Nous avons ainsi calculé les effectifs publics au prorata de la détention du capital social par l'État. Le cas de France Télécom est particulier puisque cette société comporte un minimum de 150 000 fonctionnaires et agents publics garantis par un statut juridique dont la principale caractéristique est le bénéfice du régime spécial de retraite des pensions civiles de l'État.

EFFECTIFS DES ENTREPRISES DETENUES MAJORITAIREMENT PAR L'ETAT EN 2002

		Capital État	Effectifs en moyenne annuelle	Effectif d'emplois publics
1	France Télécom	56,4%	240 145	150 000
2	Air France	54,4%	71 525	38 909
3	AREVA (Sté des particip CEA)	95,0%	50 004	47 504
4	SNECMA	97,2%	38 564	37 484
5	Autoroutes du Sud de la France	50,3%	7 526	3 786
6	GIAT-Industries	99,9%	6 920	6 913
7	SNPE (poudres & explosifs)	99,9%	5 580	5 574
8	Autoroutes Paris- Rhin-Rhône	98,9%	4 494	4 445
9	Autoroutes Nord & Est de France	99,6%	3 136	3 123
10	CNP Assurances	55,7%	3 945	2 197
11	La Française des Jeux	72,0%	1 005	724
12	Autoroute & tunnel du Mont Blanc	60,0%	421	253
13	Tunnel routier de Fréjus	83,9%	265	222
	<b>Total des effectifs 2002</b>	<b>69,46%</b>	<b>433 530</b>	<b>301 134</b>

Source : Jaune PLF 2004, L'État actionnaire, rapport 2003, p. 18

Cette comptabilité réaliste permet d'ajouter un peu plus de 300 000 personnes assimilables à des agents publics.

*« Plus de  
300 000  
personnes  
assimilables à  
des agents  
publics sont  
également  
salariés d'autres  
entreprises  
publiques »*

Au total, les chiffres publiés dans les annexes générales du projet de loi de Finances pour 2004 permettent d'ajouter à la liste des fonctionnaires de l'État un effectif minimal de 1 155 000 personnes pour l'année 2002.

TABLEAU RÉCAPITULATIF  
EFFECTIFS DES ENTREPRISES DETENUES PAR L'ÉTAT EN 2002

	Capital État	Effectifs en moyenne annuelle	Effectif d'emplois publics
<b>1 Etablissements appartenant à l'État</b>	100,00%	853 920	853 920
<b>2 France Télécom</b>	56,40%	240 145	150 000
<b>3 Autres sociétés du secteur public</b>	78,10%	193 385	151 134
<b>Total des effectifs 2002</b>	<b>89,72%</b>	<b>1 287 450</b>	<b>1 155 054</b>

Source : Jaune PLF 2004, L'État actionnaire, rapport 2003, p. 18

Malgré le souci d'exhaustivité de cette annexe budgétaire, le ministère de l'Économie et des Finances omet plusieurs entreprises du secteur public : la Banque de France (15 000 personnes), la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que certaines sociétés d'État comme l'Imprimerie nationale. Par ailleurs, l'INSEE recense chaque année les statistiques des entreprises détenues majoritairement par l'État, or leur nombre est bien supérieur à 28<sup>15</sup>.

Pour compléter l'addition, nous avons relevé un certain nombre de catégories à ajouter aux effectifs publics :

- Autres sociétés correspondant à des organismes divers, rattachées au secteur public d'État, soit 19 000 personnes.
- Agences de l'eau.
- Organismes d'intervention agricole.
- Fonctionnaires et agents publics correspondant aux budgets autonomes des pouvoirs publics et dont les effectifs peuvent être évalués après l'étude du titre II du budget général de l'État : 2 300 fonctionnaires pour le Parlement (Sénat et Assemblée nationale), 150 agents pour la Présidence de la République, 150 pour le Conseil constitutionnel, 30 pour la Cour de justice de la République et la Haute Cour de justice, soit un total de 2 480 emplois supplémentaires.

*« Les fonctionnaires des assemblées parlementaires ne sont pas recensés »*

**« le champ de la  
fonction publique  
hospitalière  
exclut 60 000  
personnes, qui  
exercent pourtant  
dans des  
établissements  
qui dépendent  
des collectivités  
territoriales »**

Il importe aussi d'ajouter un certain nombre d'effectifs résultant de la méthode de travail de l'Observatoire de l'emploi public, qui est parfaitement transparente. Tout d'abord, le champ de la fonction publique hospitalière exclut 60 000 personnes, dont 30 000 titulaires qui exercent pourtant dans des établissements qui dépendent des collectivités territoriales. Celui de la sécurité sociale en exclut 14 700 autres. De même les associations syndicales autorisées et les chambres consulaires emploient 59 100 personnes<sup>16</sup>. Ainsi, 119 100 personnes peuvent être ajoutées aux effectifs publics.

Nous pouvons également ajouter que l'État encadre et subventionne une quantité importante d'associations qu'il a lui-même créées. Parmi elles figurent des organismes comme l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dont les effectifs ont été comptabilisés par l'Observatoire au titre des organismes privés non marchands sous contrat d'association avec l'État. Cependant, les associations subventionnées foisonnent et les subventions octroyées permettent de financer un nombre d'emplois qui, sans que l'on puisse aujourd'hui les estimer, ne sont pas pris en compte. En tout, les ministères subventionnaient, en 2001, 10 000 associations pour un montant global de 1,3 milliards d'euros.

### ***Les pensionnés de la fonction publique***

Il est également indispensable d'ajouter aux fonctionnaires des trois fonctions publiques et au secteur parapublic les bénéficiaires de pensions de retraite des régimes publics de fonctionnaires et les invalides. Ce point de vue est logique dans la mesure où ces personnes sont payées sur budget public et ont toujours la qualité d'agent public au sens du droit administratif.

Les bénéficiaires de retraites payées sur budget public représentent une charge de plus en plus lourde pour la collectivité. Les statistiques officielles émanant de la Sécurité sociale permettent de déterminer précisément l'ampleur de cette catégorie de fonctionnaires. Le dernier rapport annuel de la commission des comptes de la Sécurité sociale, dressé par la direction de la Sécurité sociale du ministère des affaires sociales en septembre 2003, comporte les résultats de l'année 2001 et des trois années suivantes. Reprenons ces chiffres pour la seule année 2001 : en tenant compte des effectifs des régimes de retraites retenus par la commission des comptes de la Sécurité sociale, ils permettent de décompter 3 628 653 retraités et invalides.

LES AGENTS PUBLICS RETRAITES ET INVALIDES  
SELON LA SECURITE SOCIALE EN 2001

Régimes de sécurité sociale	Effectifs
Bénéficiaires Retraités État (pensions)	1 613 395
Bénéficiaires Invalides État	213 653
Bénéficiaires Ouvriers État retraités	91 767
Bénéficiaires Ouvriers invalides	20 603
Bénéficiaires Retraités Coll. territoriales	512 090
Bénéficiaires invalides Coll. territoriales	177 145
Bénéficiaires retraite IRCANTEC <sup>18</sup>	1 000 000
<b>Total</b>	<b>3 628 653</b>

Source : CCSS, rapport de septembre 2003

Ces chiffres peuvent également être complétés par d'autres régimes spéciaux de salariés dits publics. Ils sont traités à part car il ne s'agit pas de fonctionnaires au sens strict mais d'agents des établissements publics relevant de l'Etat ou du secteur public.

LES AUTRES AGENTS RETRAITES DES REGIMES SPECIAUX EN 2001

	Bénéficiaires		Pages du rapport CCSS
	Retraités	Invalides	
EDF-GDF	143 955	1 026	369
SNCF	316 000	0	376
RATP	42 591	203	383
Banque de France	14 535	407	409
SASV (FSV)	66 053	0	444
<b>Total</b>	<b>583 134</b>	<b>1 636</b>	

Source : Commission des Comptes de la SS, rapport de septembre 2003

Au total, la fonction publique compte donc 584 770 retraités et invalides supplémentaires qui s'ajoutent à la liste.

Ces chiffres illustrent particulièrement bien l'importance de la réforme des retraites et l'urgence de la réforme de la fonction publique, étape incontournable dans la modernisation de l'État. De plus, il importe de bien conserver à l'esprit que les régimes publics de retraite vont connaître une augmentation considérable du nombre des bénéficiaires à partir de l'année 2005. Voilà pourquoi il est important de ne pas dissocier les fonctionnaires actifs des fonctionnaires retraités, dans la mesure où tous sont une charge pour les budgets publics.

## CONCLUSION

Le résultat final de notre étude consiste à dresser un tableau d'ensemble de la fonction publique, dans lequel chaque ligne comporte les effectifs correspondants et l'origine des statistiques. Ce récapitulatif intègre les fonctionnaires actifs des trois fonctions publiques et des entreprises du secteur public, ainsi que tous les bénéficiaires de pensions de retraites ou d'invalidité payées sur budgets publics.

TABLEAU GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 2001

	Origine des fonctionnaires	Emploi 2001	Origine
1	Education nationale <sup>19</sup>	1 223 932	DGAFP
2	Défense nationale Anciens combattants	415 032	DGAFP
3	Autres État titre III	853 836	DGAFP
4	<b>Total État titre III</b>	<b>2 492 800</b>	DGAFP
5	État titre II	2 480	Auteur
6	Emplois indirects État	108 300	DGAFP
7	<b>Total des actifs État (4+5+6)</b>	<b>2 603 580</b>	
8	Actifs collectivités territoriales	1 393 930	Intérieur
9	Actifs hôpitaux publics	860 800	DGAFP
10	Emplois indirects collectivités territoriales	149 112	Intérieur
11	Emplois indirects hôpitaux publics	34 200	DGAFP
12	Fonctionnaires actifs Poste et Télécom	359 000	DGAFP
13	Autres agents publics du secteur public	796 054	État actionnaire
14	<b>Total des actifs hors État</b>	<b>3 593 096</b>	
15	<b>Total des actifs (7+14)</b>	<b>6 196 676</b>	
16	Retraités État	1 705 162	CCSS
17	Retraités Collectivités+hôpitaux	627 458	CCSS
18	Autres retraités secteur public	583 134	CCSS
19	<b>Total des retraités sur budget public</b>	<b>2 915 754</b>	CCSS
20	<b>Total actifs + retraités (15+19)</b>	<b>9 112 430</b>	
21	Invalides (pour l'ensemble)	413 037	CCSS
22	<b>Total actifs + retraités + invalides</b>	<b>9 525 467</b>	

Ces chiffres sont vérifiés et résultent d'un travail de collecte d'une rigueur et d'une transparence incontestables. La vérité sur les effectifs de la fonction publique est souvent ignorée du grand public et il importe de lui faire connaître cette réalité incontournable, afin d'éclairer son discernement sur les défis majeurs que cette situation impose à notre pays. Les sureffectifs de fonctionnaires représentent en effet une charge très lourde pour les budgets publics.

Certains économistes sérieux, affirment que la création d'un emploi de fonctionnaire supprime trois emplois dans le secteur privé. Suffirait-il de supprimer 10 % des effectifs publics pour que le chômage baisse de 1,5 million de personnes ? Il faudrait sans doute une autre étude pour répondre à cette question. Néanmoins, la proposition de l'Inspecteur général des finances Jean Choussat n'est pas, pour notre pays, une simple option mais une véritable urgence : il est indispensable de réduire les effectifs actifs de la fonction publique d'au moins 10%. Cette mesure de saine gestion permettrait à notre pays d'opérer une véritable transformation interne, en réduisant le poids des prélèvements obligatoires.

## **Notes**

1. 188 000 fonctionnaires en 1846, puis 416 000 en 1896 et 850 000 en 1908.
2. Philippe RAYNAUD, L'emploi public entre 1980 et 2001, annexe 2, rapport de l'Observatoire de l'emploi public, 2003, p. 17 des annexes.
3. L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel, 9 décembre 2003, page 14.
4. Cour des comptes, rapport particulier sur la fonction publique de l'État, décembre 1999, p. 391.
5. Cour des comptes, rapport particulier sur la fonction publique de l'État, second rapport, avril 2001, page 117.
6. Cour des comptes, rapport sur les comptes de l'État, 2004, page 9.
7. L'Observatoire de l'emploi public répertorie 2 492 800 fonctionnaires au titre III du budget général de l'État, dont 1 223 932 pour l'Éducation nationale et 415 032 pour la défense nationale et les anciens combattants.
8. Nous pouvons citer, comme exemple d'EPA : l'ANPE, la bibliothèque nationale de France qui emploie 2 481 fonctionnaires (Yann Gaillard, rapport du Sénat n°416 ; 2003-2004 ; « Mieux gérer les personnels du ministère de la Culture et de ses établissements publics ») ou encore les établissements de la Sécurité sociale qui disposent, s'agissant des seules caisses du régime général, de 167 900 fonctionnaires (Cour des comptes, rapport sur la Sécurité sociale, septembre 2004).
9. Nous pouvons citer, comme exemple d'EPIC : l'ANVAR, l'Institut national de l'environnement industriels et des risques, la Réunion des musées nationaux ou la Cité de la science et de l'industrie.
10. Dont 83 170 dans les établissements publics locaux d'enseignement.
11. Dont 328 000 correspondant à la fonction publique hospitalière (219 000 fonctionnaires + 81 000 non fonctionnaires + 29 000 emplois aidés).

**12.** Dont 295 000 pour La Poste (227 000 fonctionnaires + 65 000 non fonctionnaires + 3 000 emplois aidés).

**13.** Fonctionnaires titulaires relevant de France Télécom (statut de société)

**14.** Dont 148 000 pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'État (1 000 fonctionnaires + 147 000 non fonctionnaires). Et dont 86 000 personnels des organismes privés d'action locale (2 000 fonctionnaires + 73 000 non fonctionnaires + 11 000 emplois aidés).

**15.** Au début de l'année 2003, une commission d'enquête parlementaire sur la gestion des entreprises publiques (présidée par M. Philippe DOUSTE-BLAZY), a préconisé la création d'une agence des participations de l'État, rattachée au directeur du Trésor. Ce secteur était très mal connu, en grande partie en raison d'un défaut de transparence. Les travaux de l'agence ont mis en lumière la progression continue des effectifs des 28 entreprises situées dans le champ du rapport : + 4,7% entre 2000 et 2001 et + 7,2% entre 2001 et 2002. La majeure partie de ces augmentations d'effectifs correspondent à trois grosses entreprises du secteur public : la SNCF (+21 000 emplois), EDF (+27 000 emplois) et France Télécom (+34 000 emplois). Là encore, la gestion prévisionnelle des emplois est devenue une nécessité absolue, mais il existe un décalage entre les efforts déployés par les grandes entreprises et le retard des entreprises publiques de petite taille. Le poids des agents des entreprises du secteur public n'est pas négligeable : si le droit communautaire a obligé la France à réduire le nombre des entreprises publiques, le poids du passé restant à assumer pour les budgets publics est celui des agents protégés par un statut, qu'ils soient actifs ou retraités. Ceci n'est pas une critique mais un simple constat.

**16.** Voir Rapport de l'Observatoire de l'emploi public, 2003, p. 32 et suiv. ainsi que le commentaire de l'annexe 1, par A. PAURON, annexes du rapport p. 5.

**17.** Pour les bénéficiaires de pensions d'invalidité, il existe deux chiffres, les bénéficiaires de la CNRACL (141 796) et ceux de l'allocation ATIACL (55 349). En raison de double-comptes, on a réduit la somme brute de 197 145 à 177 145 personnes.

**18.** Les fonctionnaires titulaires pouvant également percevoir une retraite complémentaire de l'IRCANTEC, il convient de minorer le chiffre brut de 1 474 633 bénéficiaires pour le faire passer à 1 000 000 de personnes. Certes, les double-comptes sont très complexes à calculer, il nous semble important de ne pas ajouter les chiffres sans prendre en considération cette réalité pour les bénéficiaires de retraites. En revanche, pour les effectifs de cotisants IRCANTEC, il s'agit de personnes qui ne sont pas fonctionnaires titulaires.

**19.** Enseignement scolaire + Enseignement supérieur + Recherche + Jeunesse et sports.

## *Les Monographies de Contribuables Associés*

### Monographie N° 1:

Xavier Badin, maître de conférences à l'Université de Tours

*Pression fiscale: le ratio Insee contestable*

Septembre 2004

### Monographie N° 2:

*Les véritables effectifs de la fonction publique en France*

Mars 2005

---

Pour commander des exemplaires supplémentaires des monographies de Contribuables Associés, écrivez à Contribuables Associés : 42 rue des Jeûneurs - 75077 Paris Cedex 02 ou téléphonez au 01 42 21 16 24. Les monographies sont également consultables sur le site: [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org)