

LA REVUE DE LA

FONDATION IFRAP

N° 245
Mai 2023

Où sont les **500 000** **SUREFFECTIFS** publics ?



Où sont les 500 000 sureffectifs publics ?

Par l'équipe de la Fondation IFRAP

Les effectifs des trois versants de la fonction publique représentent en France 5,7 millions d'agents publics hors contrats aidés en 2021, soit un taux d'emploi public de 90 pour 1 000 habitants.

Entre 1996 et 2021, l'emploi public s'est accru de +445 400 agents, en plus de la hausse permettant un niveau d'administration constant : l'emploi public a donc crû largement plus vite que la hausse de la population résidente sur la période, ce qui permet d'affirmer que même avec une baisse de 445 400 agents, la France ne serait pas pour autant sous-administrée.

Mais ces données de l'emploi public ne sont pas homogènes, département par département. Certains départements dépassent 100 agents pour 1 000 habitants, toutes fonctions publiques confondues, d'autres dépassent à peine les 50 pour mille. Il est ainsi possible d'identifier une surdensité d'environ 510 000 postes équivalent temps plein (EQTP).

Plus précisément, pour parvenir à ce chiffre, la Fondation IFRAP n'a retenu que les territoires ayant une population supérieure à 700 000 habitants. L'étude n'a pas retenu les départements d'outre-mer et le cas spécifique de Paris. Enfin, n'est pas compris dans le périmètre de l'étude la fonction publique hospitalière et les ministères régaliens, étant donné les tensions et les besoins de recrutement propres à ces secteurs.

Les résultats sont les suivants :

- 255 665 postes sont en surnombre dans la fonction publique d'État (EQTP) ;
- 254 969 postes sont en surnombre dans la fonction publique territoriale (EQTP) ;
- Au total, cela représente un potentiel de suradministration 510 635 postes.

Preuve qu'il existe un potentiel de rationalisation des effectifs conséquent.

Les 10 départements les moins densément administrés sont la Drôme, le Lot-et-Garonne, l'Eure-et-Loir, l'Ain, le Haut-Rhin, l'Orne, la Haute-Saône, l'Oise, la Haute-Loire, l'Yonne.

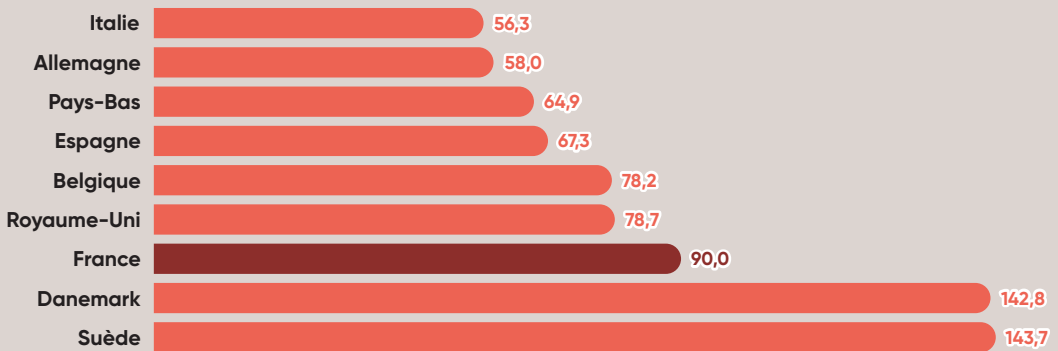
Les 10 territoires les plus suradministrés sont l'Ille-et-Vilaine, l'Essonne, le Val-de-Marne, l'Hérault, la Gironde, le Rhône, la Haute-Garonne, la Seine-Saint-Denis, le Nord, les Bouches-du-Rhône.

Si l'on considère le niveau sectoriel, c'est surtout dans l'Éducation nationale, les comptes publics et la transition écologique que se nichent les sureffectifs les plus importants au niveau de l'État. Si l'on regarde dans la fonction publique territoriale, ce sont surtout les filières d'emploi administrative et technique qui sont concernées. La France pourrait ainsi maîtriser son coût de production des services publics qui s'élève à 27 % du PIB en 2018 quand la moyenne des pays européens est de 23,6 %, représentant un surcoût de 84 milliards €.

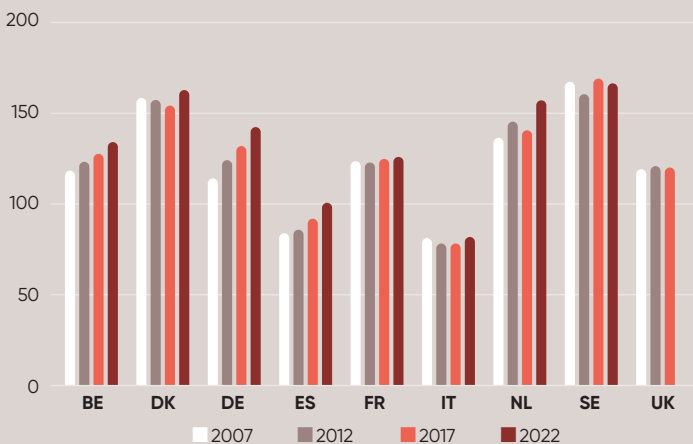
La France : un emploi public dominant

La France se situe parmi les pays où l'emploi public est le plus élevé, pays nordiques mis à part. La masse salariale des administrations, cotisations sociales des employeurs incluses, est plus élevée en France (12,4 % du PIB) que dans les autres pays de l'Union européenne (10,1 % en moyenne, 11,8 % en Suède) à l'exception du Danemark (13,7 %). La France se situe à un haut niveau d'emploi public sous statut, là où la plupart des pays d'Europe sont passés au contrat. La part des contractuels dans l'emploi public est de 78 % au Danemark, 98 % en Suède et aux Pays-Bas, 85 % en Italie, 64 % au niveau local en Belgique et 62 % en Espagne. En France, les contractuels représentent seulement 21 % de l'emploi public.

EMPLOI PUBLIC POUR 1 000 HABITANTS (2019)



EMPLOIS NON-MARCHANDS POUR 1 000 HABITANTS



PART DE L'EMPLOI PUBLIC DANS L'EMPLOI NON-MARCHAND

Belgique	59,7 %
Danemark	91,2 %
Allemagne	42,6 %
Espagne	71,0 %
France	72,1 %
Italie	69,7 %
Pays-Bas	44,2 %
Suède	85,7 %
Royaume-Uni	64,8 %

La France est-elle suradministrée et si oui, où se situent les sureffectifs ? Dans quel versant de la fonction publique ? Dans quel territoire ? Dans quels ministères ou cadre d'emploi ? C'est pour répondre à l'ensemble de ces questions que la Fondation IFRAP a décidé de réaliser une étude spécifique sur la base des données Insee de l'enquête SIASP (Système d'information sur les agents des services publics) qui permet de « territorialiser » les effectifs. **À la clé, la mise en évidence d'une surdensité d'environ 510 000 postes équivalents temps plein (EQTP)** (voir méthodologie en annexe page 16).

I. Les principaux résultats de l'étude

Voici les résultats obtenus par territoire pour la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT). La Fondation IFRAP a fait le choix de ne pas tenir compte de la fonction publique hospitalière (FPH) étant donné les tensions de recrutement dans le secteur de la santé.

LES 10 DÉPARTEMENTS LES MOINS DENSES

Rang	Territoires	Surnombre FPE hors militaires, hors Intérieur et Justice EQTP, hors Paris	Surnombre FPT hors filière sécurité EQTP et hors Paris	Surnombre total
1	26 - Drôme	-409	-37	-446
2	47 - Lot-et-Garonne	-554	340	-214
3	28 - Eure-et-Loir	-109	-27	-136
4	01 - Ain	-50	-46	-97
5	68 - Haut-Rhin	50	-127	-77
6	61 - Orne	-17	/	-17
7	70 - Haute-Saône	/	/	/
8	60 - Oise	167	- 166	1
9	43 - Haute-Loire	/	45	45
10	89 - Yonne	-243	292	49

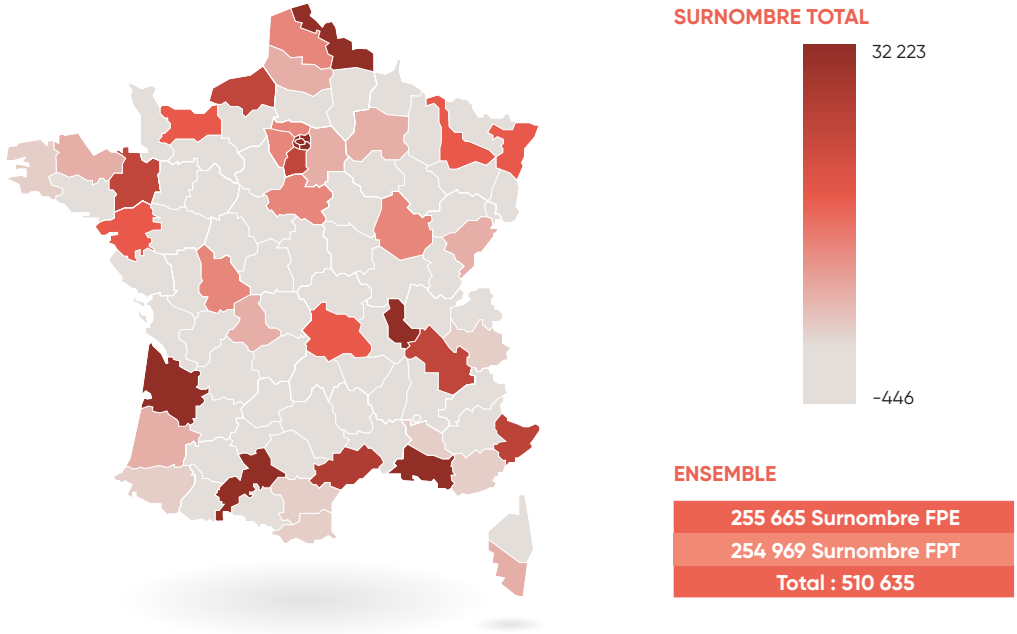
LES 10 TERRITOIRES LES PLUS SURADMINISTRÉS

Rang	Territoires	Surnombre FPE hors militaires, hors Intérieur et Justice EQTP, hors Paris	Surnombre FPT hors filière sécurité EQTP et hors Paris	Surnombre total
86	35 - Ille-et-Vilaine	10 762	4 600	15 361
87	91 - Essonne	10 343	5 032	15 375
88	94 - Val-de-Marne	8 812	11 104	19 916
89	34 - Hérault	10 495	10 932	21 427
90	33 - Gironde	13 255	12 070	25 326
91	69 - Rhône	19 322	8 015	27 336
92	31 - Haute-Garonne	17 461	12 597	30 058
93	93 - Seine-Saint-Denis	16 364	14 435	30 799
94	59 - Nord	16 182	14 983	31 164
95	13 - Bouches-du-Rhône	15 280	16 943	32 223

Source : Insee (millésime 2020) retraitement Fondation IFRAP mai 2023

Note : Ces tableaux présentent pour chaque fonction publique, les territoires présentant les écarts les plus importants (écart à la moyenne des 10 territoires ayant une population Insee >700 000 habitants et présentant le taux d'administration pour 1 000 habitants le plus faible). Ces résultats sont présentés hors outre-mer et hors Paris. Les résultats sont fournis hors ministères régaliens jugés prioritaires (Défense, Sécurité intérieure, Justice), hors enseignement supérieur et recherche ainsi que les filières SDIS et sécurité dans la fonction publique territoriale et hors fonction publique hospitalière.

CARTE DE FRANCE DES DÉPARTEMENTS DE LA DENSITÉ D'EFFECTIFS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT ET LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE



II. Quels sont les secteurs d'administration les plus concernés ?

Parmi les données sectorielles disponibles, nous identifions sur la fonction publique d'État environ

225 932 EQTP décomposés par ministère de la façon suivante (voir tableau ci-dessous). C'est la Seine-Saint-Denis qui apparaît comme le département présentant les sureffectifs (voir tableau en haut de page 7). Attention, certains choix de déconcentration des réseaux et de dépaysement des services centraux autour de la capitale peuvent avoir une incidence sur le classement.

POIDS DES 10 TERRITOIRES PRÉSENTANT L'ÉCART À LA MOYENNE LE PLUS GRAND PAR SECTEURS D'ADMINISTRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

En EQTP hors Paris et DOM	FPE éducation nationale	FPE actions et comptes publics	FPE solidarité et santé	FPE transition écologique	FPE travail	FPE agriculture et alimentation	FPE culture	FPE Économie et finance	Total des effectifs surnuméraires
Les 10 présentant le plus grand écart à la moyenne	32 251	14 916	8 775	18 725	7 618	6 855	4 309	4 462	80 643
Autres territoires (écarts positifs à la moyenne)	71 727	10 907	5 865	15 922	5 526	12 522	2 498	3 054	145 289
Les 10 présentant le plus grand écart à la moyenne, en % du total	31	57,8	59,9	54	58	35,4	63,3	59,4	35,7

EFFECTIFS SURNUMÉRAIRES DANS LA FPE PAR SECTEURS D'ADMINISTRATION POUR LES 10 DÉPARTEMENTS LES PLUS SURADMINISTRÉS

Dix départements les plus suradministrés en volume	FPE éducation nationale	FPE actions et comptes publics	FPE solidarité et santé	FPE transition écologique	FPE travail	FPE agriculture et alimentation	FPE culture	FPE Économie et finance	Total des effectifs surnuméraires
34 - Hérault	2 016	426	438	595	681	683	177	253	5 271
94 - Val-de-Marne	940	1 150	944	2 489	/	44	/	/	5 568
76 - Seine-Maritime	3 257	722	300	745	423	183	83	/	5 712
35 - Ille-et-Vilaine	1 415	578	1 221	940	309	782	426	245	5 917
33 - Gironde	2 898	1 724	664	1 640	820	442	337	/	8 525
69 - Rhône	3 027	1 073	797	2 081	812	487	465	/	8 742
31 - Haute-Garonne	2 552	795	376	3 710	409	946	147	149	9 084
59 - Nord	5 241	1 171	686	1 057	988	99	92	/	9 335
13 - Bouches-du-Rhône	4 922	956	584	1 856	1 046	/	401	335	10 100
93 - Seine-Saint-Denis	2 270	4 447	2 256	/	1 464	443	489	1 022	12 391

Source : Insee (millésime 2020) retraitement Fondation IFRAP mai 2023.

Au niveau du total sectoriel dans la fonction publique territoriale, la liste des 10 départements présentant des effectifs surnuméraires est la suivante :

EFFECTIFS SURNUMÉRAIRES DANS LA FPT PAR FILIÈRES D'EMPLOI POUR LES 10 DÉPARTEMENTS LES PLUS SURADMINISTRÉS

	A	C	E	M	N	O	S	T	Total FPT
76 - Seine-Maritime	1 543	202	/	415	304	59	39	4 341	7 128
69 - Rhône	1 403	495	/	806	/	550	18	4 688	8 015
34 - Hérault	2 272	246	/	965	916	768	119	5 077	10 932
94 - Val-de-Marne	1 692	452	/	640	1 855	1 411	132	4 527	11 104
06 - Alpes-Maritimes	3 268	444	/	801	757	786	130	4 957	11 411
33 - Gironde	2 163	343	/	897	1 097	284	23	6 773	12 070
31 - Haute-Garonne	2 167	176	/	1 521	975	824	36	6 566	12 597
93 - Seine-Saint-Denis	3 830	364	33	787	2 750	1 938	67	4 263	14 435
59 - Nord	4 052	276	/	431	996	593	230	6 707	14 983
13 - Bouches-du-Rhône	4 872	713	/	923	316	475	95	9 291	16 943

A : Administrative **C** : Culture **E** : Médico-technique **M** : Sociale **N** : Animation **O** : Médico-sociale
S : Sportive **T** : Technique

Pour la fonction publique d'État comme pour la fonction publique territoriale, des effectifs ne sont pas renseignés de façon territorialisée, mais leur nombre reste faible en % du total des

effectifs. Ces tableaux montrent qu'il est possible d'agir de façon significative pour rationaliser les effectifs publics en ciblant certaines filières ou secteurs d'administration.

III. Décomposition par secteur d'administration dans la fonction publique d'État

Les éléments secteur par secteur des services déconcentrés des ministères dans les territoires sont les suivants. Ils ne sont pas homogènes avec le tableau qui classe les territoires en fonction des totaux identifiés (différence entre la moyenne totale et le total des moyennes). Précisons que nous avons retenu les effets effectifs plutôt que les effets de densité stricte. Le but étant de localiser les territoires **présentant des sureffectifs potentiels les plus importants en valeur absolue.**

	Éducation nationale
54 - Meurthe-et-Moselle	2 136
93 - Seine-Saint-Denis	2 270
57 - Moselle	2 353
31 - Haute-Garonne	2 552
33 - Gironde	2 898
69 - Rhône	3 027
76 - Seine-Maritime	3 257
62 - Pas-de-Calais	3 597
13 - Bouches-du-Rhône	4 922
59 - Nord	5 241
Autres territoires	71 727

Note : Dans le tableau ci-dessus, 2 136 pour la Meurthe-et-Moselle signifie que la Fondation IFRAP identifie 2 136 EQTP en surnombre relevant du ministère de l'Éducation nationale dans ce département.

	Solidarité et santé
34 - Hérault	438
44 - Loire-Atlantique	467
13 - Bouches-du-Rhône	584
33 - Gironde	664
59 - Nord	686
49 - Maine-et-Loire	717
69 - Rhône	797
94 - Val-de-Marne	944
35 - Ille-et-Vilaine	1 221
93 - Seine-Saint-Denis	2 256
Autres territoires	5 865

	Action et comptes publics
91 - Essonne	769
31 - Haute-Garonne	795
13 - Bouches-du-Rhône	956
69 - Rhône	1 073
94 - Val-de-Marne	1 150
59 - Nord	1 171
95 - Val-d'Oise	1 256
44 - Loire-Atlantique	1 574
33 - Gironde	1 724
93 - Seine-Saint-Denis	4 447
Autres territoires	10 907

	Transition écologique
51 - Marne	820
35 - Ille-et-Vilaine	940
29 - Finistère	958
59 - Nord	1 057
33 - Gironde	1 640
13 - Bouches-du-Rhône	1 856
69 - Rhône	2 081
94 - Val-de-Marne	2 489
92 - Hauts-de-Seine	3 174
31 - Haute-Garonne	3 710
Autres territoires	15 922

	Travail
67 - Bas-Rhin	371
31 - Haute-Garonne	409
76 - Seine-Maritime	423
44 - Loire-Atlantique	604
34 - Hérault	681
69 - Rhône	812
33 - Gironde	820
59 - Nord	988
13 - Bouches-du-Rhône	1 046
93 - Seine-Saint-Denis	1 464
Autres territoires	5 526

IV. Décomposition par filières d'emploi dans la fonction publique territoriale

La décomposition sectorielle donne les classements des territoires suivants :

POIDS DES 10 TERRITOIRES PRÉSENTANT L'ÉCART À LA MOYENNE LE PLUS GRAND PAR FILIÈRE D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

En EQTP	Autres territoires	Les 10 territoires présentant le plus grand écart à la moyenne	En %
A - Administrative	21 568	27 801	56,3
C-Culture	3 723	4 023	51,9
E - Médico-technique	43	216	83,5
M - Sociale	13 650	10 240	42,9
N - Animation	8 895	14 740	62,4
O - Médico-sociale	8 885	9 859	52,6
S - Sportive	871	1 135	56,6
T - Technique	61 686	57 189	48,1

	Animation
78 - Yvelines	802
34 - Hérault	916
31 - Haute-Garonne	975
59 - Nord	996
33 - Gironde	1 097
95 - Val-d'Oise	1 357
94 - Val-de-Marne	1 855
91 - Essonne	1 989
92 - Hauts-de-Seine	2 002
93 - Seine-Saint-Denis	2 750
Autres territoires	8 895

	Sociale
06 - Alpes-Maritimes	801
69 - Rhône	806
63 - Puy-de-Dôme	819
11 - Aude	875
33 - Gironde	897
13 - Bouches-du-Rhône	923
34 - Hérault	965
22 - Côtes-d'Armor	1 088
31 - Haute-Garonne	1 521
40 - Landes	1 545
Autres territoires	13 650

	Technique
93 - Seine-Saint-Denis	4 263
76 - Seine-Maritime	4 341
94 - Val-de-Marne	4 527
69 - Rhône	4 688
06 - Alpes-Maritimes	4 957
34 - Hérault	5 077
31 - Haute-Garonne	6 566
59 - Nord	6 707
33 - Gironde	6 773
13 - Bouches-du-Rhône	9 291
Autres territoires	61 686

	Administrative
2A - Corse-du-Sud	1 685
94 - Val-de-Marne	1 692
83 - Var	1 800
33 - Gironde	2 163
31 - Haute-Garonne	2 167
34 - Hérault	2 272
06 - Alpes-Maritimes	3 268
93 - Seine-Saint-Denis	3 830
59 - Nord	4 052
13 - Bouches-du-Rhône	4 872
Autres territoires	21 568

Note : Dans le tableau ci-dessus, 4 872 pour les Bouches-du-Rhône signifie que la Fondation IFRAP identifie 4 872 EQTP en surnombre relevant de la filière d'emploi administrative.

	Médico-sociale
91 - Essonne	596
85 - Vendée	722
34 - Hérault	768
06 - Alpes-Maritimes	786
22 - Côtes-d'Armor	815
40 - Landes	824
31 - Haute-Garonne	824
92 - Hauts-de-Seine	1 178
94 - Val-de-Marne	1 411
93 - Seine-Saint-Denis	1 938
Autres territoires	8 885

V. Évolution des effectifs de la fonction publique entre 1996 et 2021

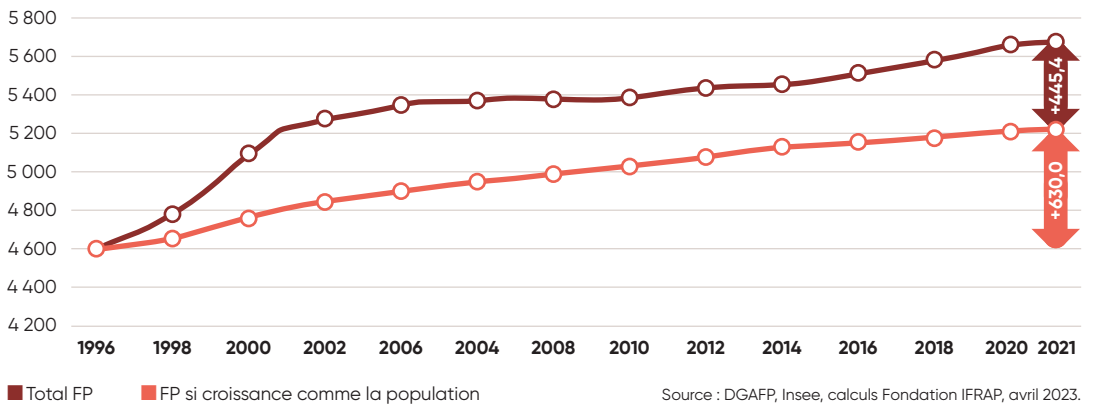
● En 2021, la France est administrée par près de 5,67 millions d'agents publics (hors contrats aidés) selon les derniers chiffres publiés par l'Insee¹, soit +20 900 par rapport à 2020. Mais les trois versants de la fonction publique offrent des images contrastées. On assiste en effet à une relative baisse de l'emploi public dans la FPE (-2 500 postes dont -6 800 dans les ministères) qui contraste avec une augmentation soutenue dans la FPT (+10 500) et plus légère dans la FPH (+5 900).

● Entre 1996 et 2021, l'emploi public s'est accru

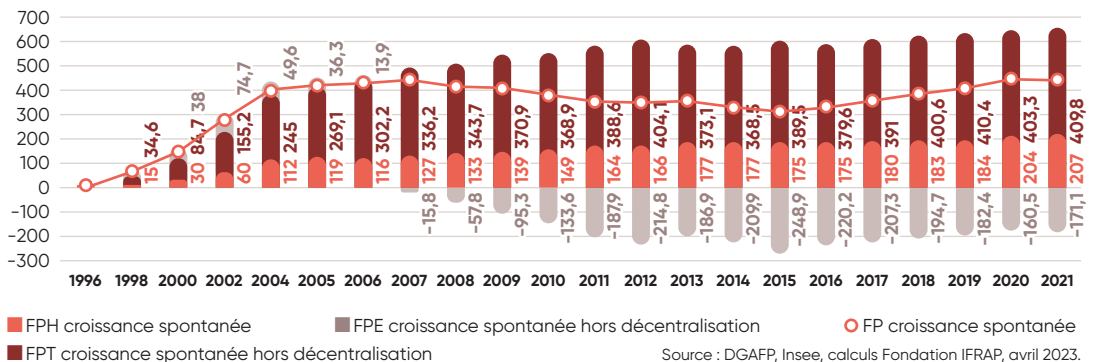
de +445 400 agents, en plus de la hausse permettant un niveau d'administration constant (soit +630 000 depuis 1996). En conséquence, l'emploi public a crû largement plus vite que la hausse de la population résidente en France sur la période, ce qui permet également d'affirmer que même avec une baisse de 445 400 agents, la France ne serait pas pour autant sous-administrée. Si on décompose l'augmentation de 445 400 agents intervenue depuis 1996, en tenant compte de l'acte II de la décentralisation, la répartition s'effectue comme suit :

- +409 800 agents entre 1996 et 2021, au sein de la FPT hors décentralisation ;
- +207 000 agents dans la FPH entre 1996 et 2021 ;
- -171 100 agents dans la FPE entre 1996 et 2021.

LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE AUGMENTENT PLUS VITE QUE LA POPULATION? (EN MILLIERS)



DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DES EFFECTIFS DE LA FP ENTRE 1996 ET 2021 PAR VERSANTS



1. Insee, *Informations rapides* n°338, 16 décembre 2022.
 2. DGAFP, *Études & Statistiques*, Séries longues, 19/10/2021

À première vue, la contribution de la FPE à l'accroissement serait négative. En réalité, rien n'est plus faux, car dans le même temps, **la FPE a dû subir une baisse très importante de ses personnels militaires. Si on neutralise l'effet de la baisse des effectifs militaires**, l'augmentation discrétionnaire des fonctionnaires en 2021 représente +60 000 agents depuis 1996, par rapport à un taux d'administration constant (+71 000 en 2020).

VI. Identifier des efforts à réaliser dans les trois fonctions publiques

Au niveau de l'État et de ses opérateurs, les pouvoirs publics ont annoncé des priorités en matière de recrutements publics : notamment au travers de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, +8 500 policiers et gendarmes sur cinq ans (LOPMI) à la suite du « Beauvau » de la sécurité, mais aussi de la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, qui tire les conclusions des bouleversements stratégiques de la guerre en Ukraine (+6 100 militaires), enfin le plan d'action conclusif des États généraux de la Justice 2023-2027³ (+3 550 agents).

Au total, près de 18 150 recrutements.

Par ailleurs va sans doute s'y ajouter la mise en place de France Travail (ex-Pôle emploi) dont les premières annonces indiquent d'ores et déjà une augmentation certaine des effectifs de l'opérateur sans les chiffrer⁴.

Les contraintes budgétaires actuelles et d'abord celles pesant sur la masse salariale de l'État et de ses opérateurs, doivent aboutir à une recherche de compensation des recrutements annoncés sur les autres ministères et leurs opérateurs. Il est par ailleurs important d'inverser la hausse inédite de la masse salariale intervenue ces dernières années à la suite des dernières revalorisations catégorielles et indiciaires afin de pouvoir reconstituer une marge de manœuvre budgétaire suffisante.

Dans ces conditions **l'ajustement des effectifs de la FPE pourrait être de 240 000 agents au total** :

- neutralisation des hausses discrétionnaires des effectifs intervenues au-delà de la croissance de la population : 60 000 ;
- compensation des recrutements devant intervenir dans les prochaines années au sein des ministères régaliens prioritaires : 20 000 ;
- stabilisation de la masse salariale publique afin de « retrouver » des marges de manœuvre budgétaires : soit l'équivalent de 5 milliards € en tendancier à compter de 2023. Cela devrait représenter environ 160 000 agents de la FPE (pour un montant de salaire net moyen de 32 208 €/an⁵).

Au niveau des collectivités territoriales, l'effort devrait être plus important, puisque la dérive identifiée depuis 1996 est de près de 409 800 agents en 2021. Cependant, la décentralisation est un processus complexe qui a engendré des démultiplications sur le terrain des personnels transférés parfois inévitables lorsque ces derniers n'étaient pas tous correctement identifiés et budgétés avant transferts (acte II de la décentralisation). L'effort pour la FPT représente 230 000 postes environ⁶.

La FPH semble « sanctuarisée » par les pouvoirs publics à l'issue de la pandémie et des mesures du Ségur de la Santé, en dehors peut-être de certains gains à tirer du côté du personnel non médical. Nous proposons donc de rechercher des gains au niveau des effectifs non-médicaux, afin de mettre en place des synergies au sein des personnels administratifs, mais aussi des personnels techniques dont les fonctions pourraient être partiellement externalisées auprès de prestataires (ne serait-ce qu'à titre expérimental). Nous estimons les efforts susceptibles d'être dégagés à 20 % de leur augmentation depuis 1996, soit environ 40 000 agents. Rappelons que cet ajustement représenterait une baisse de seulement 4,3 % de l'ensemble des personnels non médicaux identifiés en 2020 (soit 940 606 d'après l'Insee).

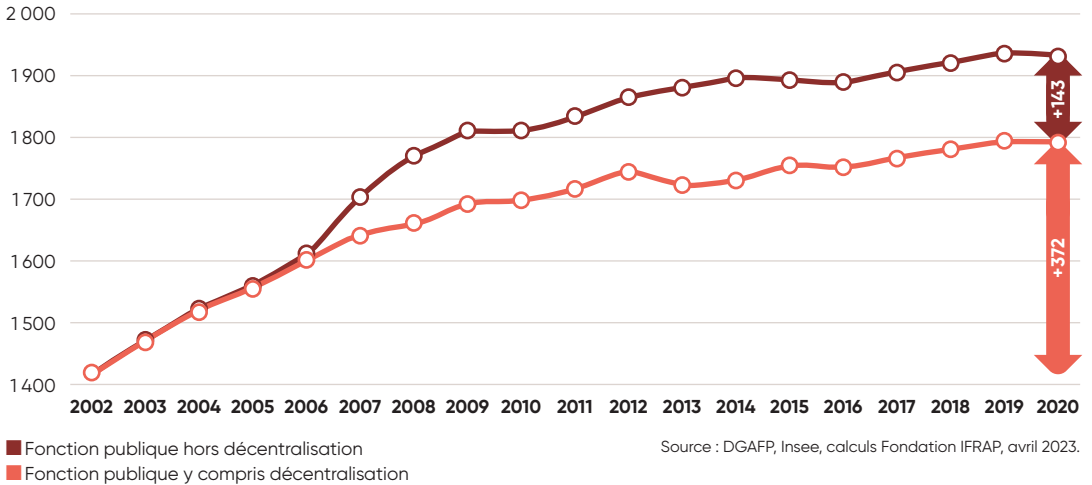
3. Voir en ce sens, Fondation IFRAP, note du 11 avril 2023, Programmation militaire 2024-2030, encore insuffisante pour atteindre les 2 % du PIB.

4. Rapport de préfiguration de la mission France Travail.

5. D'après DGAFF, Rapport annuel sur l'État de la Fonction publique 2022, p.162.

6. En originant les calculs à compter de 2002, la croissance des effectifs liée à l'augmentation de la population (effet taux d'administration constant) représente 144 400 agents, l'effort représente donc 230 000 postes.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA FPT AVEC OU SANS PRISE EN COMPTE DES TRANSFERTS DE L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION



AJUSTEMENT DES EFFECTIFS PROPOSÉ PAR LA FONDATION IFRAP (EN EFFECTIFS PHYSIQUES)

FPE hors décentralisation et effectifs militaires	FPT hors décentralisation	FPH - personnels non médicaux	Total
-240 000	-230 000	-40 000	-510 000

VII. L'impact de la réforme des retraites sur une baisse volontariste des effectifs publics

Sur une période raisonnable de 10 ans, le volume des départs à la retraite est-il susceptible d'absorber des réductions d'emplois à hauteur de 510 000 postes environ ? Les données de l'enquête SIASP de l'Insee permettent d'apporter des éléments complémentaires :

EFFECTIF TOUTES FONCTIONS PUBLIQUES SUSCEPTIBLE DE PARTIR EN RETRAITE DANS LES PROCHAINES ANNÉES

	Âge	Effectifs	Flux annuel retraite
Toutes fonctions publiques	55 ans et plus	980 543	140 079

Source : SIASP Insee, retraitements Fondation IFRAP mai 2023.

Pour 2020, le flux sortant annuel pouvait être évalué à 140 000 agents publics toutes fonctions publiques confondus (le détail par versant n'a pas été livré par l'Insee). En anticipant une sortie linéaire sur 10 ans, ce sont près de 1,4 million de fonctionnaires qui pourraient partir à la retraite.

Nous savons par ailleurs qu'à compter du 1^{er} septembre 2023, la réforme des retraites devrait se mettre progressivement en place pour un report de l'âge effectif de 62 ans à 64 ans à compter de 2030. De plus, la dernière loi retraites offre la possibilité à tout agent public de travailler jusqu'à 70 ans. Si l'on retient une approche en sifflet, ce sont tout de même entre 2023 et 2030 **quelque 350 000 fonctionnaires qui vont partir à la retraite**. Le volume est donc a priori insuffisant pour permettre des ajustements d'ampleur en moyenne période de l'ordre de -510 000 EQTP. D'autres « sorties » de poste devraient s'y ajouter via les autres phénomènes d'attrition naturels que sont les cessations volontaires d'activité et les fins de contrat pour les non-titulaires et les vacataires.

Les différences entre départements s'expliquent-elles par leurs caractéristiques sociales ?

On note que parmi les dix départements de notre classement les moins denses en agents publics, 8 sont des territoires ruraux : Orne, Haute-Saône, Haute-Loire, considérés comme hyper-ruraux par l'Insee Ain, Eure-et-Loir, Lot-et-Garonne, Yonne. À l'inverse, l'Oise et le Bas-Rhin sont plutôt classés comme des territoires mixtes ou intermédiaires. Cette répartition reflète la carte de France puisque la grande majorité des départements français sont soit ruraux ou intermédiaires (80 %).

● La Cour des comptes a rendu un rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux en 2019⁷ pour répondre aux questions autour de la fracture territoriale, thème qui a été sous les feux de l'actualité avec les gilets jaunes. La Cour décrit ces territoires comme marqués par une faible densité de population, une proportion élevée de personnes âgées, un relatif déclin économique et une faible attractivité, y compris pour pourvoir les emplois nécessaires au fonctionnement des services publics.

C'est effectivement le constat que l'on peut faire pour les 8 territoires cités plus haut, à l'exception de l'Ain, dont la démographie est positive et la part des plus de 65 ans, inférieure à la moyenne nationale.

Contrairement à une perception répandue, dit la Cour, il n'y a pas eu d'abandon généralisé de ces territoires par les grands réseaux nationaux de services publics. Rapportée à la population, leur présence physique y reste dense, dans certains cas davantage même que dans les autres parties du territoire national. C'est aussi ce que l'on constate sur les départements cités dans notre étude avec un nombre de guichets par département supérieur à la moyenne nationale (631 guichets en moyenne, métropole) ce qui appelle à sortir d'un enchevêtrement de compétences entre collectivités.

Les réseaux qui sont restés les plus denses sont la Gendarmerie nationale, l'Éducation nationale et La Poste. Ce maillage n'interdit pas une réorganisation permettant d'en améliorer la qualité

indique la Cour. Dans le cas de l'école, les regroupements pédagogiques permettent d'améliorer la qualité des prestations éducatives et de conforter l'attractivité des affectations proposées aux enseignants. On comptait 8,8 enseignants pour 100 élèves en Lozère en 2016 contre 5 enseignants dans les Hauts-de-Seine.

D'autres réseaux de services ont déjà basculé vers la dématérialisation comme c'est le cas au sein du réseau préfectoral ou de Pôle emploi. Cela devrait être aussi le cas de la DGFIP souligne la Cour, étant donné que pour l'essentiel des procédures de déclaration et de paiement, celles-ci sont faites en ligne. Cela doit rendre possible une rationalisation trop longtemps différée, de son réseau : sa trop grande dispersion est en effet devenue un handicap pour y pourvoir les postes, et un risque pour la qualité et la continuité du service. Les réseaux des organismes sociaux, qui combinent une dématérialisation accrue et une présence mutualisée, relèvent également de cette deuxième catégorie.

À l'inverse, dans les départements les plus suradministrés de notre étude, on note qu'il s'agit de territoires urbains autour de grandes métropoles régionales ou dans la région parisienne. Avec une population plus jeune et une part des 15-24 ans sans emploi ni formation, supérieure à la moyenne nationale. Il existe toutefois quelque différence selon les départements, qu'ils soient totalement urbanisés (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), ou mixte (urbains, périurbains), comme le sont les départements de Gironde ou de Haute-Garonne. L'Ille-et-Vilaine est même un cas à part puisqu'il se situe plutôt comme un département intermédiaire. Certains de ces territoires comptent un nombre important de personnes de plus de 65 ans (Hérault) ou bien sont en recul démographique (Rhône). On note cependant que d'autres départements appartenant à la même typologie, et présentant des caractéristiques très similaires, comme les Yvelines, la Seine-et-Marne, le Val-d'Oise, le Var, ne sont pas pour autant suradministrés.

Quelles baisses de personnel ?

Les secteurs d'administration centrale et les filières d'emploi dans les collectivités locales où résident le plus de marges de manœuvre de baisse des effectifs locaux sont cohérents avec le plan de redressement des finances publiques que la Fondation IFRAP avait publié en décembre 2021 (Société Civile numéro 229, "Gérer nos finances publiques"). Nous reprenons ici la cartographie des services/filières/organismes où des suppressions peuvent être envisagées de façon prioritaire :

En 2019	Effectifs en milliers	Baisse envisagée
ADMINISTRATION CENTRALE		
Services nationaux	161,4	-17
Établissements supérieurs et de recherche	249	-5
Établissements d'enseignement primaire et secondaire	1 134,4	-30
Services territoriaux	570,4	-28,5
Dont administration territoriale de l'État (préfectures, sous-préfectures, directions régionales de l'emploi, culture, directions départementales interministérielles...)	98,2	-7,5
Dont autres services territoriaux :	472,2	-21
- rectorats	54,4	-5
- directions FIP	88,5	-6
- antennes locales d'établissements publics	100,4	-10
Ensemble	2 197,7	-80,5
ADMINISTRATION LOCALE		
Administrative	431,6	-9,2
Technique	858,1	-31,6
Culturelle	80,2	-2,6
Sportive	18,7	-0,4
Sociale	170,5	-5,9
Médico-sociale/médico-technique	94,7	-1,7
Police municipale	24	
Incendie et secours	41,3	-2
Animation	131,9	-5,9
Autre	25	-0,9
Ensemble	1 876,2	-60

Ces préconisations s'appuient sur les résultats de nos précédentes études. Ainsi, dans notre étude sur l'Éducation, nous constatons qu'en 2019, plus de 250 000 agents à temps plein étaient employés par le ministère, et donc au sein des établissements publics et des rectorats, pour des missions « non-enseignement ». À ces personnes, il faut ajouter tous les personnels techniques et surveillants employés par les collectivités, soit environ 350 000 agents. Au total, c'est 600 000 agents qui encadrent les 10,2 millions d'élèves du public. Ce qui équivaut à 1 agent « non-enseignant » qui encadre 17 élèves dans l'enseignement public, quand dans le privé, 1 agent « non-enseignant » encadre 24 élèves. Cette surreprésentation du personnel non-enseignant dans le système éducatif est d'ailleurs une particularité française puisque l'OCDE constate que la France consacre 21,6 % des dépenses de fonctionnement des établissements à la rémunération du personnel non-enseignant alors que la moyenne européenne est à 14,9 %.

Les établissements primaires et secondaires enregistreraient une baisse des effectifs de 30 000 postes liés à la rationalisation proposée des effectifs non-enseignants. Les universités verraient également une baisse de 5 000 postes principalement au sein de leurs effectifs administratifs et support.

Des baisses (-6 000) seraient également réalisées au sein des services de la DGFIP (mise en place du compte financier unique et des agences comptables locales rattachées aux collectivités territoriales). En effet, la France emploie à Bercy (2021) près de 127 161 agents publics (ETP) contre seulement 99 320 au Royaume-Uni sur des missions comparables. Explications : en France, le réseau des comptables publics est porté uniquement par la DGFIP et double (séparation des ordonnateurs et des comptables oblige) avec celui des directions financières des ministères et de l'ensemble des organismes publics qui appuient les ordonnateurs (hôpitaux, opérateurs, collectivités). À cela, s'ajouteraient 10 000 suppressions de postes au sein du réseau territorial des opérateurs de l'État.

Enfin, comme nous l'avons souvent évoqué à travers nos études sur les doublons administratifs État-collectivités territoriales, il existe un enchevêtrement à tous les échelons. Si l'État cède bien quelques-unes de ses compétences aux collectivités territoriales, cela reste encore trop limité. Même au nom d'une politique de « proximité », il est possible d'agir en fusionnant et en transférant des services publics portés par les collectivités territoriales et ceux portés par l'État, alors que la carte de France montre un des réseaux les plus denses d'Europe, même dans les territoires ruraux, contrairement aux idées reçues.

Sur la sphère locale, les efforts en matière d'effectifs seraient les suivants : une baisse de 60 000 postes serait réalisée, se ventilant principalement sur la filière technique (-3,7 % soit -31 600 postes) et sur la filière administration (-2,1 % soit -9 200 postes).

Malheureusement, la non publication systématique des bilans sociaux, devenus Rapport Social Unique, par les collectivités, leurs établissements publics, et les opérateurs de l'État, empêche de pouvoir identifier les organismes concernés par ces sureffectifs, au niveau de la maille la plus fine. Une publication des données automatique serait conforme à l'engagement de la France en matière d'open data.

Les recommandations de la Fondation IFRAP

Cette étude nous a permis de confirmer que des marges de manœuvre pour rationaliser nos effectifs publics et maîtriser les coûts de production des services publics étaient possibles. À partir des données territorialisées, nous avons ainsi pu réaliser une analyse croisée : identifier quels territoires portent les effectifs surnuméraires les plus importants, identifier quels sont les secteurs d'administration ou filières d'emplois qui doivent concentrer l'effort de rationalisation.

Des gains sont possibles dans la fonction publique d'État, particulièrement parmi les effectifs des finances publiques et de l'Éducation nationale. Cela passe par une baisse des effectifs non-enseignants et une rationalisation de

la carte scolaire dans les territoires. Deux leviers susceptibles d'être mis en œuvre en confiant plus de compétences aux régions en matière d'éducation. L'autre réforme à faire consiste en la mise en place du compte financier unique et des agences comptables locales rattachées aux collectivités territoriales, pour remettre à plat le réseau des finances publiques qui double avec celui des organismes publics.

Dans la fonction publique territoriale, les gains se concentrent dans les filières administrative et technique. Le principe de libre administration des collectivités locales ne permet pas d'imposer les restructurations aux exécutifs locaux. Mais il faut revenir à une contractualisation État-collectivités abandonnée lors de la crise sanitaire, et réintroduire dès le PLF 2024 un bonus à la bonne gestion et à la maîtrise des effectifs par les collectivités.

Annexes

Méthodologie

L'objectif de cette étude est d'analyser les effectifs des versants de la fonction publique à un niveau territorial le plus fin possible afin de repérer d'éventuels sureffectifs.

Le principe général est de calculer le nombre d'agents équivalents temps plein (hors militaires et contrats aidés) pour 1 000 habitants pour chaque département (hors Mayotte) et pour chaque versant de la fonction publique. Ensuite, ce nombre d'agents est trié du plus petit au plus grand, et la moyenne des 10 départements de plus de 700 000 habitants qui comptent le moins d'agents est prise pour base de référence. L'écart à cette moyenne donne alors une mesure du nombre d'agents qui pourrait être supprimé.

Quelques exceptions à ce principe :

- 1 Pour la fonction publique d'État, Paris est exclu. Afin de ne pas fausser l'analyse par l'inclusion des effectifs centraux des ministères.
- 2 Pour l'Éducation nationale, le nombre d'agents est calculé pour 1 000 habitants de moins de 20 ans. Nous avons par ailleurs choisi de ne pas inclure la mission Enseignement supérieur et recherche, dont les résultats ne sont disponibles qu'à la maille régionale et les sureffectifs uniquement identifiés en Île-de-France.
- 3 Pour l'enseignement supérieur, les agents sont comptés pour 1 000 habitants au niveau des régions et la moyenne porte sur les effectifs

pour 1 000 habitants des 7 régions de plus de 4 millions d'habitants qui comptent le moins d'agents par habitant.

- 4 Nous avons ensuite extourné les ministères régaliens jugés prioritaires (mission Défense, mission Sécurités, mission Justice).
- 5 Pour la fonction publique territoriale, nous avons extourné les effectifs de la filière d'emploi Sécurité (les SDIS, services départementaux d'incendie et de secours).
- 6 Pour la fonction publique hospitalière, le calcul est fait par région et la moyenne porte sur les effectifs non médicaux pour 1 000 habitants des 7 régions de plus de 4 millions d'habitants qui comptent le moins d'agents par habitant.
- 7 Pour la fonction publique d'État, le calcul est fait d'une part, tout ministère de rattachement confondu et d'autre part, par ministère de rattachement dans la mesure des données disponibles.
- 8 Pour la fonction publique territoriale, le calcul est fait d'une part, toutes filières d'emplois confondues et d'autre part, par filière d'emploi.

Cette méthode a été préférée à celle qui consiste à regrouper les entités par strate de population, car elle permet de repérer les cas particuliers et prend pour norme les départements qui comptent le moins d'agents pour 1 000 habitants tout en ayant une population suffisamment importante pour être représentatifs.

Enfin, les agents de plus de 55 ans ont été comptabilisés afin d'évaluer un ajustement des effectifs par non-remplacement de certains départs à la retraite.

CLASSEMENT COMPLET

Rang	Territoires	Surnombre FPE hors militaires, hors Intérieur et Justice EQTP, hors Paris	Surnombre FPT hors filière sécurité EQTP et hors Paris	Surnombre total
1	26 - Drôme	-409	-37	-446
2	47 - Lot-et-Garonne	-554	340	-214
3	28 - Eure-et-Loir	-109	-27	-136
4	01 - Ain	-50	-46	-97
5	68 - Haut-Rhin	50	-127	-77
6	61 - Orne	-17	-	-17
7	70 - Haute-Saône	-	-	-
8	60 - Oise	167	-166	1
9	43 - Haute-Loire	-	45	45
10	89 - Yonne	-243	292	49

Rang	Territoires	Surnombre FPE hors militaires, hors Intérieur et Justice EQTP, hors Paris	Surnombre FPT hors filière sécurité EQTP et hors Paris	Surnombre total
11	36 - Indre	-117	197	80
12	71 - Saône-et-Loire	-44	133	89
13	55 - Meuse	160	-	160
14	10 - Aube	325	-45	279
15	27 - Eure	-278	622	344
16	52 - Haute-Marne	303	80	384
17	2B - Haute-Corse	523	-6	517
18	74 - Haute-Savoie	-	523	523
19	39 - Jura	340	202	541
20	41 - Loir-et-Cher	-	550	550
21	88 - Vosges	143	493	636
22	12 - Aveyron	-	675	675
23	07 - Ardèche	-	732	732
24	18 - Cher	-257	1 037	780
25	82 - Tarn-et-Garonne	-76	958	882
26	08 - Ardennes	401	515	916
27	56 - Morbihan	-	930	930
28	03 - Allier	-383	1 322	939
29	19 - Corrèze	-221	1 194	973
30	23 - Creuse	67	930	996
31	90 - Territoire de Belfort	630	413	1 043
32	53 - Mayenne	543	538	1 081
33	02 - Aisne	658	455	1 113
34	42 - Loire	1 334	-163	1 172
35	15 - Cantal	140	1 064	1 204
36	48 - Lozère	691	513	1 204
37	46 - Lot	-27	1 293	1 267
38	72 - Sarthe	807	468	1 275
39	30 - Gard	-222	1 502	1 279
40	50 - Manche	-24	1 519	1 495
41	09 - Ariège	192	1 348	1 540
42	81 - Tarn	-152	1 714	1 562
43	58 - Nièvre	403	1 211	1 614
44	32 - Gers	-	1 616	1 616
45	65 - Hautes-Pyrénées	296	1 337	1 633
46	04 - Alpes-de-Haute-Provence	105	1 612	1 717
47	16 - Charente	-56	1 782	1 726
48	24 - Dordogne	-769	2 500	1 732
49	17 - Charente-Maritime	-350	2 110	1 761
50	05 - Hautes-Alpes	540	1 239	1 779
51	85 - Vendée	-	1 844	1 844
52	49 - Maine-et-Loire	1 929	-	1 929
53	57 - Moselle	2 405	-123	2 282
54	79 - Deux-Sèvres	-	2 542	2 542
55	37 - Indre-et-Loire	1 832	909	2 741
56	64 - Pyrénées-Atlantiques	520	2 387	2 907
57	11 - Aude	-207	3 619	3 412
58	29 - Finistère	2 043	1 514	3 557

Rang	Territoires	Surnombre FPE hors militaires, hors Intérieur et Justice EQTP, hors Paris	Surnombre FPT hors filière sécurité EQTP et hors Paris	Surnombre total
59	66 - Pyrénées-Orientales	716	3 413	4 129
60	77 - Seine-et-Marne	3 354	790	4 145
61	73 - Savoie	1 172	3 126	4 298
62	84 - Vaucluse	1 288	3 212	4 500
63	25 - Doubs	3 502	1 068	4 570
64	22 - Côtes-d'Armor	-	4 643	4 643
65	51 - Marne	4 424	389	4 813
66	40 - Landes	-244	5 102	4 858
67	80 - Somme	3 995	945	4 940
68	83 - Var	-1 200	6 447	5 247
69	2A - Corse-du-Sud	635	5 182	5 817
70	21 - Côte-d'Or	4 800	1 561	6 361
71	87 - Haute-Vienne	3 456	3 193	6 650
72	95 - Val-d'Oise	4 518	2 550	7 069
73	62 - Pas-de-Calais	3 433	3 650	7 083
74	78 - Yvelines	5 245	1 871	7 116
75	45 - Loiret	3 731	3 577	7 309
76	54 - Meurthe-et-Moselle	7 687	9	7 678
77	67 - Bas-Rhin	7 956	-117	7 839
78	14 - Calvados	4 179	3 724	7 902
79	86 - Vienne	4 814	4 362	9 175
80	63 - Puy-de-Dôme	5 609	3 851	9 460
81	92 - Hauts-de-Seine	5 254	6 330	11 584
82	44 - Loire-Atlantique	7 939	4 637	12 576
83	38 - Isère	8 719	4 145	12 864
84	76 - Seine-Maritime	6 474	7 128	13 603
85	06 - Alpes-Maritimes	2 950	11 411	14 361
86	35 - Ille-et-Vilaine	10 762	4 600	15 361
87	91 - Essonne	10 343	5 032	15 375
88	94 - Val-de-Marne	8 812	11 104	19 916
89	34 - Hérault	10 495	10 932	21 427
90	33 - Gironde	13 255	12 070	25 326
91	69 - Rhône	19 322	8 015	27 336
92	31 - Haute-Garonne	17 461	12 597	30 058
93	93 - Seine-Saint-Denis	16 364	14 435	30 799
94	59 - Nord	16 182	14 983	31 164
95	13 - Bouches-du-Rhône	15 280	16 943	32 223
Total	Ensemble	255 665	254 969	510 635