

Comment améliorer la productivité des administrations ?

1/ Données globales

Jacques Bichot, membre fondateur d'Amitié politique

Les hommes politiques qui ne sont pas « à gauche toute », quand ils se présentent à une élection, ne manquent pas de ressasser le même refrain : il faut diminuer la dépense publique, et pour cela réduire le nombre des fonctionnaires. Pour le prochain quinquennat, ils expliquent qu'il faut diminuer de X centaines de mille le nombre de fonctionnaires. Certains précisent que, dans ce but, ils prévoient de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux parmi ceux qui partent à la retraite. D'autres veulent embaucher principalement sous contrat salarial ordinaire.

Malheureusement les explications relatives à ce qui, concrètement, va rendre possible la réduction souhaitée des effectifs restent le plus souvent insuffisantes : va-t-on simplement faire travailler davantage chaque agent, et/ou augmenter l'intensité du travail, pour produire les mêmes services avec moins de personnel ? Va-t-on modifier le « produit » lui-même ? Et comment les chefs de service vont-ils s'y prendre, y aura-t-il d'importants changements dans le management des administrations ? Tout cela reste flou, alors qu'il s'agit de choix techniques, managériaux et politiques déterminants.

Le problème se pose de façon suffisamment différente dans chacune des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et système hospitalier) pour qu'il soit préférable de consacrer un article à chacune. Après ce premier article, qui examine globalement l'ensemble des 3 fonctions publiques, nous consacrerons donc un article à chacune des trois.

Effectifs, composition, évolution

Le dernier rapport officiel disponible, *Fonction publique, Chiffres-clés 2016*, fournit des données pour l'année 2014 et leur évolution depuis 2004. En 2014, les 5 450 000 agents (fonctionnaires ou contractuels, mais sans compter près de 190 000 « emplois aidés ») se répartissaient en 2,4 millions pour l'État, 1,9 million pour les collectivités territoriales et 1,16 million pour le système hospitalier. Au total, hors emplois aidés, cela représente en France un emploi sur cinq.

On constate que, durant ces dix années, la progression des effectifs a été à très peu de chose près exactement la même pour l'emploi public (hors « contrats aidés ») et pour l'emploi total : une augmentation de 4 % en 10 ans. La réduction de 10 % des effectifs des

administrations relevant de l'État compense en effet l'augmentation de 12 % des emplois hospitaliers et surtout celle de 24 % qui s'observe pour les emplois territoriaux.

Cela ne signifie pas pour autant que l'État ait été très vertueux : une partie des réductions de postes tient à des reports sur les collectivités territoriales, du fait de la décentralisation. Un exemple intéressant est celui de certains postes dans les établissements d'enseignements, transférés du niveau national au niveau territorial : au lieu de donner aux directeurs des écoles, collèges et lycées, une vraie responsabilité de gestionnaires pour recruter, dans le cadre d'une dotation budgétaire ministérielle ou mieux – mais ne rêvons pas – d'un système de chèques scolaires, les chefs d'établissements ont été mis en position de faire doter largement leurs services par des élus locaux heureux de cette occasion de dire à leurs électeurs qu'enfin, grâce à eux, il était mis fin à une épouvantable pénurie.

Les fonctionnaires *stricto sensu* ne représentent que 70 % du total des agents publics. S'y ajoutent les militaires (qui relèvent de plusieurs statuts) pour 6 %, les contractuels pour 17 %, et divers statuts, dont le principal est celui des enseignants du secteur privé sous contrat, pour 7 %. La politique de remplacement des fonctionnaires titulaires par des contractuels est largement amorcée depuis 2004 : la proportion de ces derniers est passée en dix ans de 14,3 % à 17,3 %.

Quelles réformes envisageables ?

De manière générale, la possibilité de mener à bien des réformes d'importance est une denrée rare dont il convient d'user avec un grand esprit d'économie. À cet égard, et pas seulement pour les prochaines élections présidentielles et législatives, la tendance des candidats à promettre de grandes réformes dont ils ne savent pas ce qu'elles signifient au juste est des plus ennuyeuses : voulant absolument faire quelque chose pour se construire une image de grand réformateur, les élus se lancent dans des modifications souvent inutiles, et assez souvent néfastes, qui empêchent évidemment de préparer et de réaliser les réformes réellement nécessaires.

L'ensemble des réformes auxquelles peut être attribuée l'étiquette « décentralisation » est un exemple majeur de ces changements provoqués par le désir des élus de multiplier les postes où exercer un pouvoir fortement accru, et donc plus gratifiant que celui de « simple » parlementaire. La loi du 2 mars 1982 a donné le coup d'envoi d'un processus que sont venues renforcer la loi du 6 février 1992 puis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (« Acte II de la décentralisation »). Résultat : base 100 en 1982, la fonction publique de l'État s'est retrouvée à 114 en 2003, quasiment à égalité avec l'emploi total (113), tandis que la fonction publique territoriale se hissait à 143.

L'œuvre de Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation de 1981 à 1984, fut la cause première de la multiplication des agents des collectivités territoriales. La Droite,

comme c'est souvent le cas, s'avéra incapable de comprendre le danger pour la bonne gouvernance du pays que représentait l'instauration par la Gauche d'une multitude de pouvoirs néo-féodaux. Ses élus furent en fait ravis de profiter eux aussi de l'aubaine et l'idéologie décentralisatrice put devenir partie intégrante de la pensée « politiquement correcte » qu'il est dangereux de remettre en question si l'on veut faire carrière.

Telle est en effet la question névralgique : la France peut-elle se passer d'une partie appréciable de ses services publics, ou a-t-elle intérêt à conserver sa tradition de services publics très développés, en concentrant les efforts de redressement sur la pertinence, l'utilité, la qualité de ces services ? Dans le second cas, la question budgétaire se pose essentiellement en termes de diminution du prix de revient, à qualité au moins égale.

Remarquons tout d'abord que « service public » n'est pas synonyme de service produit par des fonctionnaires. Les soins médicaux constituent un service public, mais le choix de la fonctionnarisation d'une grande partie des effectifs salariés des hôpitaux publics, effectuée par la loi du 6 janvier 1986, résulte d'une idéologie socialiste et nullement d'une nécessité.