



## Réduction de l'emploi public

### Table des matières

Principaux enjeux .....	2
Les propositions des candidats .....	2
Mise en œuvre .....	3
Historique des propositions .....	3
La proposition à l'étranger .....	4
Le chiffrage des propositions par candidat .....	5
Jean-François Copé : abroger (sans rétroactivité) les statuts de la fonction publique, réduire de 200 000 les emplois publics.....	5
François Fillon : supprimer environ 500 000 emplois publics sur le quinquennat.....	10
Alain Juppé : supprimer 300 000 emplois publics, hors Education, police, justice et défense.....	13
Nathalie Kosciusko-Morizet : mettre fin au statut de fonctionnaire, sauf pour les magistrats. Réduire les effectifs sous statuts de 100 000 par an.....	18
Bruno Le Maire : supprimer 500 000 emplois publics et supprimer le statut de la fonction publique territoriale .....	23
Jean-Frédéric Poisson : renforcer la fonction publique régaliennne. Réduire les autres fonctions publiques .....	28
Nicolas Sarkozy : supprimer 300 000 emplois publics, hors forces de sécurité.....	31



## Principaux enjeux

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4 millions d'agents travaillant dans la fonction publique, dont 2,4 millions dans la fonction publique d'État, 1,9 million dans les collectivités territoriales et 1,1 million dans le secteur hospitalier, pour un total de 220,1 milliards d'euros de dépenses de personnel.

Pour les candidats, la réduction d'emplois publics peut être réalisée de différentes manières : le principal levier est le non-remplacement d'un départ à la retraite d'un agent titulaire. D'autres instruments peuvent être sollicités : le non renouvellement d'un contrat pour les agents non titulaires sous contrat de droit public, la réforme – ou suppression pure et simple – du statut des fonctionnaires.

Cette réduction ne peut s'effectuer indifféremment dans les trois fonctions publiques : il n'est en effet pas possible d'imposer directement d'objectif de réduction des effectifs aux collectivités territoriales, auxquelles la Constitution reconnaît le principe de « libre administration ».

Le risque de conflit social à grande échelle ne peut, enfin, être négligé pour ce type de mesures.

**Que proposent les candidats ? Quelles économies pourraient être générées par de telles mesures ? Les mesures annoncées ont-elles déjà été appliquées en France ? À l'étranger ? Décryptage.**

## Les propositions des candidats

Candidat	 Jean-François Copé	 François Fillon	 Alain Juppé	 Nathalie Kosciusko-Morizet	 Bruno Le Maire	 Jean-Frédéric Poisson	 Nicolas Sarkozy
Proposition	Abroger (sans rétroactivité) les statuts de la fonction publique et supprimer 200 000 emplois publics.	Supprimer environ 500 000 emplois publics.	Supprimer 300 000 emplois publics, hors Éducation, Police, Justice et Défense.	Mettre fin au statut de fonctionnaire, sauf pour les magistrats et supprimer 100 000 emplois publics par an.	Supprimer 500 000 emplois publics et supprimer le statut de la fonction publique territoriale.	Renforcer la fonction publique régaliennne. Réduire les autres fonctions publiques.	Supprimer 300 000 emplois publics, hors forces de sécurité.
Chiffrage	<b>6,2 Md€ d'économies</b>	<b>14 Md€ d'économies</b>	<b>7,7 Md€ d'économies</b>	<b>14,1 Md€ d'économies</b>	<b>12 Md€ d'économies</b>	<b>Non chiffrable</b>	<b>8,4 Md€ d'économies</b>



## Mise en œuvre

Le levier principal pour atteindre ces objectifs de suppression est le **non-remplacement systématique des départs à la retraite. Au sein de l'État**, l'objectif budgétaire de non-remplacement est fixé par la loi de finances chaque année, et décliné selon les politiques publiques. Le cadre actuel de la loi de finances semble suffisant.

Pour le **secteur hospitalier**, la limitation des remplacements des départs à la retraite peut être atteinte à travers la loi de financement pour la Sécurité sociale et la fixation par le Gouvernement de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM, plafond de dépense à ne pas dépasser).

Pour **les collectivités territoriales**, la réduction est plus difficile à mettre en œuvre. En effet, la Constitution reconnaît le principe de « libre administration » des collectivités qui ne peuvent donc se voir imposer un mode de gestion par l'État. Pour la suppression du statut de la fonction publique territoriale, prévue par Bruno Le Maire, une modification de la Constitution sera nécessaire.

Concernant le **recrutement des contractuels à la place des titulaires**, le statut général de la fonction publique dépend de quatre lois :

- **Dispositions générales**  
Titre I : Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors)
- **Fonction publique de l'État**  
Titre II : Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique de l'État
- **Fonction publique territoriale**  
Titre III : Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- **Fonction publique hospitalière**  
Titre IV : Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière

Par parallélisme des formes, il sera nécessaire d'abroger ces quatre lois et de les remplacer très vraisemblablement par un texte détaillant les dispositions s'appliquant aux contractuels. Une multitude de textes législatifs ou réglementaires traitant des titulaires seront également à modifier.

La principale difficulté dans la mise en œuvre de la proposition concerne le risque de conflit social à grande échelle.

## Historique des propositions

La Revue générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2008 et achevée en 2012, visait déjà le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, **mais uniquement pour le personnel de l'État**. La suppression des statuts de la fonction publique territoriale n'a jamais été envisagée à grande échelle.

La Cour des comptes estime que la RGPP a permis une économie de l'ordre de 840 M€ par an, soit 3,3Md€ sur 4 ans, et de 144 000 Equivalents-temps-plein.

Néanmoins, la RGPP prévoyait la rétrocession de 50%, en pratique 61%, des économies réalisées aux agents publics, ce qui réduisait l'effet budgétaire de cette mesure. De même, le ratio de 50% de non-



remplacement s'est appliqué différemment selon les secteurs, puisque le ministère de la Défense ne remplaçait pas 97% des départs, mais a contrario a fortement accru son recours aux contractuels.

## La proposition à l'étranger

L'objectif de réduction du nombre de fonctionnaires a déjà été mis en œuvre dans les années 1990 dans certains pays : Canada, Italie, Finlande. Depuis la crise financière de 2008, d'autres pays ont cherché à réduire le nombre d'emplois publics : Grande Bretagne, Grèce, Portugal, Espagne.

Dans la quasi-totalité des exemples cités, les mesures ont été prises dans un contexte de volonté de maîtriser un déficit public perçu comme excessif ou de crise budgétaire grave.

Le Canada, par exemple, entre 1993 et 1998, grâce à sa « Revue des Programmes » a réduit sa fonction publique fédérale de 16% (-60 000 emplois). Au Canada, la baisse du nombre de fonctionnaires a contribué à la résorption du déficit public et au retour des excédents budgétaires. Cette baisse s'est réalisée sans conflit social majeur. Les années 2000 ont, en outre, été marquées par un faible taux de chômage et une croissance dynamique.

Toutefois, lorsqu'un pays impose sur une période de plusieurs années un effort sur ses emplois publics, elle semble suivie d'une phase de fort rattrapage: selon les données de l'OCDE, alors que la masse salariale canadienne n'a évolué que de 1,5% entre 1990 et 2000, elle a progressé de 5,8% entre 2000 et 2007 et de 15,9% entre 2010 et 2013. De même en Finlande, alors que la masse salariale n'avait pas évolué entre 1990 et 2000, elle a augmenté de 5% entre 2000 et 2007.

L'objectif de suppression du statut de la fonction publique, enfin, a été mis en œuvre dans les années 1990-2000 en Suède et au Danemark. En 1993, la Suède a supprimé pour l'ensemble des fonctionnaires l'emploi à vie et l'a remplacé par un contrat d'emploi similaire au secteur privé. Au Danemark, la réforme mise en place en 2001 a limité le statut à certaines catégories de fonctionnaires (haut fonctionnaires, police, justice, défense), les autres fonctionnaires étant régis par des dispositions contractuelles.



## Le chiffrage des propositions par candidat



Jean-François Copé : abroger (sans rétroactivité) les statuts de la fonction publique, réduire de 200 000 les emplois publics

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-François Copé propose de supprimer les statuts des trois fonctions publiques et de recruter les entrants en tant que contractuels et non plus en tant que titulaires. Il a par ailleurs évoqué le nombre de 200 000 départs à la retraite non remplacés. Le chiffrage estime l'économie pouvant être réalisée entre 5,3 et 7 Md€ sur la durée du mandat.

Le taux de non-remplacement prévu, 43%, semble atteignable. Toutefois, la proposition de recruter massivement des contractuels sur des postes de titulaires pourrait conduire à augmenter le niveau de rémunération moyen des contractuels. Par ailleurs, Jean-François Copé prévoit également des mesures qui viendront accroître les dépenses de personnel (recrutement supplémentaires selon les secteurs ou reversement aux agents publics d'une partie des économies réalisées).

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant d'économies estimé en 2022	
<i>Par le candidat:</i>	<b>12 Md€</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>6,15 Md€</b>
Estimation haute :	7 Md€
Estimation médiane :	6,15 Md€
Estimation basse :	5,3 Md€

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Jean-François Copé propose le non-remplacement de 200 000 départs à la retraite et le recrutement des entrants en tant que contractuels, pour une économie estimée à 12 Md€. Le présent chiffrage aboutit à un montant d'économies moitié moindre, à 6,15 Md€.

La faisabilité de la proposition doit également être interrogée : elle est déterminée par le nombre de départs à la retraite, hors secteurs où Jean-François Copé a annoncé des augmentations d'effectifs. Le taux de non-remplacement des départs à la retraite de 43% semble atteignable, même si Jean-François Copé annonce des recrutements ou des remplacements par des contractuels.



### **Chiffrage détaillé de la proposition**

Jean-François Copé propose dans son programme<sup>1</sup> une diminution du nombre de fonctionnaires sur 5 ans permettant une économie estimée à 2,4 Md€/an, soit 12 Md€ sur la durée du mandat. Jean-François Copé anticipe le non-remplacement de 200 000 postes<sup>2</sup> et le remplacement des autres départs par des contractuels.

#### **-Contexte et définition :**

Cette mesure vise les emplois des trois fonctions publiques : la fonction publique d'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier. Les titulaires sont soumis au statut de la fonction publique, et bénéficient de la garantie d'emploi, contrairement aux contractuels qui n'en bénéficient pas.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4 M d'agents travaillant dans la fonction publique<sup>3</sup>, dont 2,4 M dépendent de l'État, 1,9M des collectivités territoriales et 1,1 M du secteur hospitalier, représentant au total une dépense de personnel de 220,1 Md€<sup>4</sup>.

La proposition de réduire le nombre de fonctionnaires ne peut être réalisée que de deux manières, en raison des spécificités de la fonction publique : soit le non-remplacement d'un départ à la retraite d'un agent titulaire, soit le non renouvellement d'un contrat pour les agents non titulaires sous contrat de droit public (931 900 en 2015<sup>5</sup>). Jean-François Copé cible la première solution.

L'économie envisagée correspond donc au coût du remplacement qui aura été évité.

#### **-Chiffrage :**

La proposition implique le non-remplacement de près de 200 000 départs à la retraite sur 5 ans, soit 40 000 par an, et le recrutement des nouveaux entrants dans la fonction publique sur un statut de contractuel.

Le premier élément de la proposition correspond au non-remplacement de 200 000 départs à la retraite. Il est donc nécessaire d'estimer la faisabilité de la proposition au regard des prévisions de départs à la retraite. Le flux de départs à la retraite devrait représenter en moyenne pour les années à venir, selon la Cour des comptes, **106 000** emplois publics (55 000 pour l'État, 27 000 pour les collectivités territoriales et 24 000 pour le secteur hospitalier)<sup>6</sup>. Ce flux devrait se réduire encore davantage dans les prochaines années pour l'État et le secteur hospitalier au vu de la pyramide des âges.

Jean-François Copé propose néanmoins de recruter 10 000 effectifs supplémentaires par an dans les secteurs de la sécurité, de la défense et de la justice. Les personnels auraient le statut de contractuels mais pèseraient quand même dans les dépenses de personnel. Il est donc nécessaire de retraiter en conséquence les données. Il est donc fait l'hypothèse que ces secteurs, pour bénéficier d'effectifs supplémentaires, se verraient *a minima* remplacer leurs départs à la retraite :

---

<sup>1</sup> [www.jfcope.fr](http://www.jfcope.fr)

<sup>2</sup> [www.lechorepublicain.fr](http://www.lechorepublicain.fr)

<sup>3</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

<sup>4</sup> [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers)

<sup>5</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

<sup>6</sup> [www.ccomptes.fr/](http://www.ccomptes.fr/)



Secteurs sanctuarisés État	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Défense	272 764	11,4%	6 200
Intérieur (dont police nationale)	283 634	11,8%	6 500
Justice	77 321	3,2%	1 760
Secteurs non sanctuarisés	1 751 769	73,6%	<b>40 540</b>
Total État	2 385 488	100%	55 000

Les chiffres du tableau sont présentés par ministère concerné, au 31 décembre 2013<sup>7</sup>.

Si l'on retire les secteurs sanctuarisés (entendu ici au niveau des ministères concernant l'État), le flux annuel des départs à la retraite concerné par la proposition du candidat ne correspond plus à 106 000 mais à **91 540** (répartis en 40 540 État (44,2%), 27 000 dans les collectivités (29,4%) et 24 000 dans le secteur hospitalier (26,2%)). Dans cette hypothèse, la proposition du candidat conduit à un taux de non-remplacement des départs à la retraite, hors secteurs sanctuarisés, de **43%**. Soit près d'un remplacement de départs à la retraite sur deux (*scénario S1*).

#### La proposition de Jean-François Copé semble donc réaliste puisqu'elle se rapproche des ratios de la RGPP.

Le chiffrage de cette mesure implique de comparer le nombre de postes non remplacés avec le coût théorique du remplacement qui a été évité. Toutefois, afin de disposer d'un chiffrage le plus précis possible, il est nécessaire de prendre en compte les différences salariales entre versants de la fonction publique.

Le coût annuel, charges sociales comprises, d'un agent public entrant, c'est-à-dire en début de carrière, s'établit à **31 000€ par an** en moyenne<sup>8</sup> pour la fonction publique d'État. En absence de données précises sur le coût d'un agent entrant pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est proposé d'établir un ratio à partir des coûts salariaux moyens :

	Salaires net moyen mensuel <sup>9</sup>	Coût annuel entrant
État	2465€	31 000€
Collectivités territoriales	1848€	23 240€ (estimé)
Secteur hospitalier	2242€	28 195€ (estimé)

<sup>7</sup>[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

<sup>8</sup><http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>

<sup>9</sup>[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2014/pdf/RA\\_2014\\_VUE\\_3\\_remunerations.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2014/pdf/RA_2014_VUE_3_remunerations.pdf)



À partir de ces éléments, il est possible de chiffrer la proposition de Jean-François Copé :

	Coût entrant	Flux départ annuel ( <i>dont non remplacés</i> )	<b>Economies (43% non- remplacement)</b>
État	31 000€	40 540 (17 432)	-540M€/an
Collectivités territoriales	23 240€	27 000 (11 610)	-269M€/an
Secteur hospitalier	28 195€	24 000 (10 320)	-290M€/an
<b>Total</b>			-1Md€/an, soit <b>-5Md€</b> sur la durée du mandat

Par ailleurs, Jean-François Copé évoque dans son programme le recrutement de contractuels pour remplacer les fonctionnaires titulaires<sup>10</sup> : cette proposition conduit à faire l'hypothèse du remplacement des 51 540 départs à la retraite par des contractuels. Afin de chiffrer ce second aspect de la proposition, il est nécessaire de comparer les coûts salariaux entre titulaires et contractuels.

Il s'avère donc nécessaire de prendre en compte les différences de rémunération existant entre titulaires et contractuels<sup>11</sup>, soit selon la DGAFP :

	Salaire brut mensuel Titulaire	Salaire brut mensuel Contractuel	Différence
FPE	3149€	2505€	<b>-644€</b>
FPT	2287€	2033€	<b>-254€</b>
FPH	2471€	1931€	<b>-540€</b>

Dans ce contexte l'économie réalisée par la substitution d'un titulaire par un contractuel se monte en année pleine à 7 728€/agent FPE, à 3 048€/agent FPT et 6 480€/agent FPH. En prenant en compte les flux des départs à la retraite remplacés pour chaque versant de la fonction publique, les économies réalisées seraient réparties comme suit : FPE=290M€/an (37568\*7728), soit 1,4Md€ sur le mandat ; FPT=47M€/an (15390\*3048), soit 234M€ sur la durée du mandat ; FPH=88M€ (13680\*6480), soit 443M€ sur la durée du mandat. Cela représente un total de **2 Md€** sur la durée du mandat (fourchette haute).

Ce chiffrage est néanmoins sensible aux biais statistiques : en effet, les contractuels de la fonction publique sont actuellement un effectif plus précaire, davantage féminisée et plus soumis à des temps partiels que les titulaires. Dans ces conditions, la rémunération des contractuels est donc plus faible que les titulaires. Dans la mesure où Jean-François Copé propose un remplacement des titulaires par des contractuels, ce biais devrait disparaître. Afin de réaliser un chiffrage plus fin, nous prendrons en compte les différences salariales entre le secteur public et le secteur privé. Selon l'INSEE<sup>12</sup>, la différence entre le salaire net moyen mensuel entre le secteur public et le secteur privé se monte fin 2011 à 62€, soit 744€ sur une année. En prenant l'hypothèse que les nouveaux entrants vont conduire à une convergence des coûts salariaux entre contractuels publics et privés, il est possible de chiffrer l'économie réalisée par la généralisation des 91 540 remplacements annuels à 68M€ (105808\*744), soit sur la durée du mandat à **340 M€** (fourchette basse du chiffrage).

<sup>10</sup><http://www.jfcope.fr/-Mon-projet-.html>

<sup>11</sup>[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/RA\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/RA_2015.pdf)

<sup>12</sup>[http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/EMPSAL14c\\_D2\\_carrieres.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/EMPSAL14c_D2_carrieres.pdf)



**En conséquence, la réduction du nombre de fonctionnaires et l'abrogation des statuts de la fonction publique sans rétroactivité représentent une économie annuelle comprise entre -1,06 Md€ et -1,4 Md€, soit sur la durée du mandat une économie comprise entre 5,3 Md€ et 7 Md€. Notre chiffrage aboutit donc à un montant inférieur à l'estimation du candidat qui s'élève à 12 Md€.**

Sur la durée, l'économie est plus importante puisque le coût de l'agent augmentant avec le temps (effet « glissement vieillesse technicité »), le montant de la dépense évitée est croissante.

#### **-Points de vigilance :**

La nature de la proposition amène néanmoins à soulever plusieurs points de vigilance concernant la réalité de l'économie réalisée :

- pour atteindre l'objectif d'économies fixé, le gel des recrutements ne doit pas être atteint par un recours accru à l'**externalisation**. En effet, transférer une partie des missions ou des postes publics vers d'autres entités, soit publiques (opérateurs) soit privées (entreprises) conduirait certes à une baisse du nombre d'emplois publics, mais non à une réelle économie budgétaire.
- Le gel de remplacements aura un impact sur le **niveau de service rendu** à la population. S'il est possible d'automatiser et de dématérialiser une partie des missions effectuées par les agents publics, de nombreux secteurs aujourd'hui en tension concernant les effectifs devront réinterroger leurs missions et la manière d'y répondre.

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

La principale difficulté du chiffrage provient du décalage entre le coût des actuels contractuels, souvent sur les postes plus précaires que les titulaires, et le coût des futurs contractuels qui prendront la place des titulaires. Les titulaires étant aujourd'hui en moyenne plus qualifiés que les contractuels, il semble cohérent d'anticiper une élévation de la rémunération des contractuels. Une comparaison avec le secteur privé montre ainsi que le coût net entre un salarié privé et public est relativement proche, ce qui conforte l'hypothèse de l'Institut Montaigne du rapprochement des coûts salariaux entre contractuels et titulaires comme conséquence de la mise en œuvre de la proposition.

Le chiffrage réalisé ne prend pas en compte une éventuelle réforme des retraites, par ailleurs également proposée par Jean-François Copé, qui aboutirait à repousser l'âge de départ à la retraite et donc minorerait temporairement le flux des départs à la retraite dans la fonction publique.

Par ailleurs, Jean-François Copé annonce<sup>13</sup>, **un reversement aux agents publics d'une partie des économies réalisées** (non-remplacement, gel du GVT, rétablissement du jour de carence, passage aux 39h, etc.) qu'il chiffre à **1 Md€/an**, soit à 5 Md€ sur la durée du mandat. Dans la mesure où cette proposition n'est pas liée uniquement aux non-remplacements des départs à la retraite, elle n'a donc pas été intégrée au chiffrage. Si elle l'avait été, elle aurait donc diminué de 5 Md€ les économies réalisées, soit la presque totalité. Par ailleurs, en l'absence de données complémentaires sur cette proposition, il n'a pas été possible de vérifier les modalités d'estimation de Jean-François Copé.

#### **Sources :**

- Cour des comptes, La masse salariale de l'État, 2015
- DGAFP, Rapport annuel, 2014 et 2015
- DGAFP, L'emploi dans la fonction publique, 2016
- Ministère de l'Intérieur, Statistiques SDIS 2015

---

<sup>13</sup><http://www.jfcope.fr/Chiffrage-des-propositions.html>



## François Fillon : supprimer environ 500 000 emplois publics sur le quinquennat

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

François Fillon propose la suppression d'environ 500 000 emplois publics sur la durée du mandat.

Nous estimons à 14 Md€ le montant de l'économie pouvant être réalisée, tout en interrogeant la faisabilité de la proposition. La suppression de 500 000 emplois sur cinq ans est en effet une réduction très rapide, qui conduira probablement à un recours plus important, au moins temporairement à des contractuels qui viendrait diminuer le montant d'économies envisagé.

Montant d'économies estimé en 2022	
<i>Par le candidat :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>14 Mds€</b>
Répartition des économies	
Économies réalisées par l'État	7,5 Mds€
Économies réalisées par les Collectivités	3,1 Mds€
Économies réalisées par le secteur hospitalier	3,4 Mds€

### Commentaire synthétique du chiffrage

François Fillon propose la suppression d'environ 500 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit 100 000 par an. **La faisabilité d'une telle proposition doit être évaluée à l'aune des estimations de départ en retraite dans la fonction publique, estimée à 106 000 pour les années à venir par la Cour des comptes.**

À partir du coût moyen d'un agent public entrant, il est possible d'estimer le gain financier du non-remplacement de 500 000 départs à la retraite à 14Md€.

#### **-Contexte et définition :**

Cette mesure vise les emplois publics qui seront compris comme étant les emplois de la fonction publique, sur les différents versants des fonctions publiques, c'est-à-dire l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4M d'agents travaillant dans la fonction publique<sup>14</sup>, dont 2,4M dépendent de l'État, 1,9M des collectivités territoriales et 1,1M du secteur hospitalier, représentant au total une dépense budgétaire de personnel de 220 Md€<sup>15</sup> en 2014.

<sup>14</sup>[www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

<sup>15</sup>[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



-Chiffrage :

La proposition implique la suppression de 500 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit une moyenne de **100 000 emplois supprimés par an**.

Il est nécessaire d'estimer la faisabilité de la suppression de 500 000 emplois publics sur 5 ans au regard des prévisions de départs à la retraite. Selon la Cour des comptes, le flux de départ à la retraite devrait représenter en moyenne **106 000** emplois publics pour les années à venir (55 000 pour l'État, 27 000 pour les collectivités territoriales et 24 000 pour le secteur hospitalier)<sup>16</sup>. Ce flux devrait encore se réduire dans les prochaines années pour l'État et le secteur hospitalier du fait de la pyramide des âges.

Le coût annuel, charges sociales comprises, d'un agent public entrant, c'est-à-dire en début de carrière, s'établit à **31 000€ par an** en moyenne<sup>17</sup> pour la fonction publique d'État. En absence de données précises sur le coût d'un agent entrant pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est proposé d'établir un ratio à partir des coûts salariaux moyens :

	Salaire net moyen mensuel <sup>18</sup>	Coût annuel entrant
<b>État</b>	2 465€	31 000€
<b>Collectivités territoriales</b>	1 848€	23 240€ (estimé)
<b>Secteur hospitalier</b>	2 242€	28 195€ (estimé)

À partir de ces éléments, il est possible de chiffrer la suppression de 500 000 emplois grâce au non-remplacement des départs en retraite comme suit :

	Coût entrant	Flux départ annuel	Economies (100% non-remplacement)
État	31 000€	48 800	-1,51Md€/an
Collectivités territoriales	23 240€	27 000	-0,627M€/an
Secteur hospitalier	28 195€	24 000	-0,676M€/an
<b>Total</b>			-2.81Md€/an, soit - <b>14Md€</b> sur la durée du mandat

En conséquence, la suppression de 100 000 emplois par an au travers des non-remplacements de départs en retraite représenterait une économie annuelle de **2,81 Md€**, soit sur la durée du mandat une économie de **14 Md€**.

<sup>16</sup>[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>17</sup>[www.ccomptes.fr/](http://www.ccomptes.fr/)

<sup>18</sup><http://www.fonction->

[publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2014/pdf/RA\\_2014\\_VUE\\_3\\_remunerations.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2014/pdf/RA_2014_VUE_3_remunerations.pdf)



### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Le chiffrage réalisé ne prend pas en compte une éventuelle réforme des retraites, par ailleurs également proposée par François Fillon, qui aboutirait à repousser l'âge de départ à la retraite et donc minorerait temporairement le flux des départs à la retraite dans la fonction publique.

François Fillon ne précise pas le périmètre des secteurs sur lesquels il propose une suppression des effectifs et qui seront donc touchés par le non-remplacement des départs.



Alain Juppé : supprimer 300 000 emplois publics, hors Education, police, justice et défense

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Alain Juppé propose la suppression de 300 000 emplois publics, soit le non-remplacement de 60 000 départs à la retraite par an dans la fonction publique. Nous estimons à 7,74 Md€ l'économie pouvant être réalisée sur la durée du mandat, contre une estimation de 9 à 12 Md€ par Alain Juppé.

Deux éléments interrogent la faisabilité de la proposition d'Alain Juppé :

1. hors secteurs sanctuarisés, il sera nécessaire de ne pas remplacer entre 75% et 88% des départs à la retraite, soit un ratio bien supérieur à celui mis en œuvre à l'occasion de la révision générale des politiques publiques de 2008 ;
2. il n'est pas possible d'imposer directement cet objectif aux collectivités territoriales.

Pour autant, à la lumière des expériences étrangères, l'objectif fixé ne semble pas inaccessible, à condition de veiller à éviter les effets de second tour (augmentation de l'externalisation) et de préciser le périmètre sanctuarisé.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé</b>	
<i>Par le candidat :</i>	<b>9 à 12 Md€</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>7,74 Md€</b>
Estimation haute :	8,25 Md€
Estimation médiane :	7,74 Md€
Estimation basse :	7,23 Md€
<b>Répartition des économies</b>	
Economie réalisée par l'État	Entre -2,3 Md€ et -3,3 Md€
Economie réalisée par les Collectivités	Entre -2,3 Md€ et -2,7 Md€
Economie réalisée par le secteur hospitalier	Entre -2,1Md€ -2,5M€



### **Commentaire synthétique du chiffrage**

Alain Juppé propose la suppression de 300 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit 60 000 par an, par le non-remplacement des départs à la retraite, pour une économie estimée à 9 à 12 Md€. À partir du coût moyen d'un agent public entrant, il est possible d'estimer le gain financier du non-remplacement de 300 000 départs à la retraite se situant plutôt entre 7,23 Md€ et 8,25 Md€.

Dans un second temps, le chiffrage de la proposition doit être corrélé à sa faisabilité, qui est déterminée par le nombre de départs à la retraite, que nous estimons à 106 000 par an. Toutefois, dans la mesure où Alain Juppé entend sanctuariser certaines politiques publiques, la proposition du candidat ne pourra s'appliquer que sur 68 000 à 80 000 départs à la retraite par an, ce qui implique un taux de non-remplacement élevé de départs à la retraite oscillant entre 75% à 88%.

### **Chiffrage détaillé de la proposition**

Alain Juppé propose dans son programme la suppression de 300 000 emplois publics sur 5 ans (hors éducation, justice, défense et police) aboutissant à une économie évaluée à 9 à 12 Md€<sup>19</sup>.

#### **-Contexte et définition :**

Cette mesure vise les emplois des trois fonctions publiques : la fonction publique d'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4 millions d'agents travaillant dans la fonction publique, dont 2,4 millions dépendent<sup>20</sup> de l'État, 1,9 millions des collectivités territoriales et 1,1 millions du secteur hospitalier, représentant au total une dépense de personnel de 220,1Md€<sup>21</sup>.

La proposition qui vise à supprimer des emplois publics ne peut être réalisée que de trois manières, en raison des spécificités de la fonction publique : soit le non-remplacement d'un départ à la retraite d'un agent titulaire, soit le non renouvellement d'un contrat pour les agents non titulaires sous contrat de droit public (931 900 en 2015). Alain Juppé<sup>22</sup> cible la première solution, soit l'augmentation du temps de travail dans la fonction publique (y compris suppression de 2 jours de carence).

L'économie envisagée correspond donc au coût du remplacement qui aura été évité.

#### **-Chiffrage :**

La proposition implique la suppression de 300 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit une moyenne de **60 000 emplois supprimés par an**.

Le levier principal pour atteindre cet objectif de suppression d'emplois correspond au non-remplacement quasi des départs à la retraite. Il est donc nécessaire d'estimer la faisabilité de la proposition au regard des prévisions de départs à la retraite. Selon la Cour des comptes, le flux de départ à la retraite devrait représenter en moyenne pour les années à venir **106 000** emplois publics (55 000 pour l'État, 27 000 pour les collectivités territoriales et 24 000 pour le secteur hospitalier)<sup>23</sup>. Il est à noter que ce flux devrait encore se réduire dans les prochaines années pour l'État et le secteur hospitalier au vu de la pyramide des âges.

Alain Juppé propose de sanctuariser certains secteurs (Education, Défense, Justice, Police)<sup>24</sup>, qui ne seront donc pas touchés par la limitation des remplacements mais qui reportent sur les autres l'effort à réaliser. Il est donc nécessaire de retraiter en conséquence les données. En l'absence d'informations disponibles sur les flux de départs à la retraite par secteur, il est proposé la méthode d'estimation suivante :

---

19 [www.alainjuppe2017.fr](http://www.alainjuppe2017.fr)

20 [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

21 [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

22 [www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

23 [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

24 <http://www.lesechos.fr>



Secteurs sanctuarisés	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Education	999 691	41,9%	23 000
Défense	272 764	11,4%	6 200
Intérieur	283 634	11,8%	6 500
Justice	77 321	3,2%	1 700
Secteurs non sanctuarisés	752 078	31,5%	17 000
Total État	2 385 488	100%	55 000

Les chiffres du tableau sont présentés par ministère concerné, au 31 décembre 2013<sup>25</sup>.

Si l'on retire les secteurs sanctuarisés (entendu ici au niveau des ministères) concernant l'État, le flux annuel des départs à la retraite concerné par la proposition du candidat ne correspond plus à 106 000 mais à **68 000** (réparti en 17 000 pour l'État (25%), 27 000 pour les collectivités (39,7%) et 24 000 pour le secteur hospitalier (35,3%)). Dans cette hypothèse (*scénario S1*), l'effort à réaliser est donc majeur, puisqu'il s'agit **de ne pas remplacer 88% des départs à la retraite**. En raison de son poids dans les effectifs de l'État, la sanctuarisation des effectifs de l'Education nationale conduit mécaniquement les secteurs non sanctuarisés à supporter un effort de non-remplacement quasi intégral.

Ce taux peut néanmoins être réduit (*scénario S2*) si l'on retire des secteurs sanctuarisés les effectifs non opérationnels (services administratifs). Toutefois, en absence de données suffisamment précises, il est estimé que le flux de départs à la retraite concerné par la proposition d'Alain Juppé ne dépasse pas 80 000 par an (réparti en 29 000 État (36,25%), 27 000 collectivités (33,75%) et 24 000 secteur hospitalier (30%)), ce qui impose un taux de non-remplacement des départs à la retraite de **75%**, soit 1 remplacement pour 4 départs à la retraite.

Enfin, si Alain Juppé n'avait pas sanctuarisé certains secteurs, le taux de non-remplacement serait de 56%, soit proche d'un non-remplacement sur deux.

L'effectivité de la proposition peut donc être questionnée. Au vu des prévisions de départs à la retraite dans le secteur public et de la volonté du candidat de sanctuariser certaines politiques publiques, l'effort à réaliser semble particulièrement élevé puisqu'il se traduira par un non-remplacement de 75% à 88% des départs à la retraite (hors secteurs sanctuarisés).

Le chiffrage de cette mesure implique de comparer le nombre de postes non remplacés avec le coût théorique du remplacement qui a été évité. Toutefois, afin de disposer d'un chiffrage le plus précis possible, il est nécessaire de prendre en compte les différences salariales entre versants de la fonction publique.

Le coût annuel, charges sociales comprises, d'un agent public entrant, c'est-à-dire en début de carrière, s'établit à **31 000€ par an** en moyenne<sup>26</sup> pour la fonction publique d'État. En absence de données précises sur le coût d'un agent entrant pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est proposé d'établir un ratio à partir des coûts salariaux moyens :

<sup>25</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)

<sup>26</sup> [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



	Salaire net moyen mensuel	Coût annuel entrant
État	2465€	31 000€
Collectivités territoriales	1848€	23 240€ (estimé)
Secteur hospitalier	2242€	28 195€ (estimé)

À partir de ces éléments, il est possible de chiffrer la proposition d'Alain Juppé :

	Coût entrant	Flux départ annuel S1	Economies S1 (88% non-remplacement)	Flux départ annuel S2	Economies S2 (75% non-remplacement)
État	31 000€	17 000	-0,463M€/an	29 000	-0,674M€/an
Collectivités territoriales	23 240€	27 000	-0,551M€/an	27 000	-0,470M€/an
Secteur hospitalier	28 195€	24 000	-0,432M€/an	24 000	-0,507M€/an
<b>Total</b>			<b>-1,44Md€/an, soit - 7,23Md€ sur la durée du mandat</b>		<b>-1,65Md€/an, soit - 8,25Md€ sur la durée du mandat</b>

En conséquence, la suppression de 60 000 emplois par an représente une économie annuelle comprise entre **1,44 Md€ et 1,65 Md€**, soit sur la durée du mandat une économie comprise entre **7,23 Md€ et 8,25 Md€**. Le chiffrage indique ainsi une économie inférieure à l'estimation d'Alain Juppé.

Il est à noter que sur la durée, l'économie est plus importante puisque, le coût de l'agent augmentant avec le temps (effet « glissement vieillesse technicité »), le montant de la dépense évitée est croissante.

#### **-Points de vigilance :**

La nature de la proposition amène néanmoins à soulever plusieurs points de vigilance concernant la réalité de l'économie réalisée :

- pour atteindre l'objectif d'économies fixé, la suppression de 300 000 emplois publics ne devra pas être compensée par un recours accru à l'**externalisation**. En effet, transférer une partie des missions ou des postes publics vers d'autres entités, soit publiques (opérateurs) soit privées (entreprises) conduirait certes à une baisse du nombre d'emplois publics, mais non à une réelle économie budgétaire.



- de même, la mise en place d'un éventuel recrutement dans l'administration sur une base contractuelle privée et non plus publique conduirait bien à une baisse de l'emploi public mais non à une baisse de la masse salariale.
- la suppression de 300 000 emplois publics pourrait avoir un impact sur le **niveau de service rendu** à la population. S'il est possible d'automatiser et de dématérialiser une partie des missions effectuées par les agents publics, de nombreux secteurs aujourd'hui en tension concernant les effectifs devront réinterroger leurs missions et la manière d'y répondre, dans la fonction publique hospitalière notamment. Dans les secteurs non sanctuarisés qui verront le taux de non-remplacement évoluer entre 75% et 88%, la question de l'abandon de certaines missions pourrait alors se poser.

#### **Précisions apportées par l'équipe d'Alain Juppé**

L'équipe d'Alain Juppé précise que les effectifs sanctuarisés seront les effectifs au contact du public, au sein des ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense, et non l'ensemble des effectifs. Les fonctions support représentent en moyenne 20 %, selon l'équipe du candidat. L'équipe d'Alain Juppé indique que les créations nettes d'emplois se feront dans la sécurité (police, gendarmerie = +5 500 ETP) et la justice (+1 800 ETP) ; les créations dans les ministères de l'Éducation et la Défense seront intégralement compensées par des suppressions équivalentes.

L'équipe d'Alain Juppé précise également que deux mesures de permettront de dégager plusieurs dizaines de milliers d'équivalent temps plein (ETP) :

- l'instauration de 2 jours de carence, qui permettra de réduire l'absentéisme de 1 point (équivalent 55 000 ETP)
- le passage effectif aux 35 heures qui augmentera le temps de travail de 1,5 point en moyenne (équivalent 85 000 ETP).

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Le chiffrage réalisé ne prend pas en compte une éventuelle réforme des retraites, par ailleurs également proposée par Alain Juppé, qui aboutirait à repousser l'âge de départ à la retraite et donc minorerait temporairement le flux des départs à la retraite dans la fonction publique.

#### **Sources :**

- Cour des comptes, La masse salariale de l'État, 2015 ;
- DGAFP, Rapport annuel, 2014 et 2015 ;
- DGAFP, L'emploi dans la fonction publique, 2016.



Nathalie Kosciusko-Morizet : mettre fin au statut de fonctionnaire, sauf pour les magistrats. Réduire les effectifs sous statuts de 100 000 par an

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Nathalie Kosciusko-Morizet propose :

- la réduction des effectifs de la fonction publique à raison de 100 000 par an pour atteindre une diminution de 500 000 en fin de quinquennat.

Cette mesure suppose le non remplacement de la quasi-totalité des départs en retraite ce qui est très ambitieux. La proposition d'allongement du temps de travail effectif des fonctionnaires (cf. fiche dédiée) est cependant de nature à faciliter le non-remplacement des départs en retraite. La mesure pourrait conduire en théorie à une économie sur le quinquennat de **-14 Mds€**.

- le remplacement des départs à la retraite des fonctionnaires par des contractuels. Cette mesure ne pourra s'appliquer que sur 5,5% des départs à la retraite, en raison de la mesure précédente proposée par Nathalie Kosciusko-Morizet.

Le chiffrage de la mesure oscille entre **-181,7M€ et -21,6M€**. En effet, si les contractuels ont un niveau de rémunération inférieur à celui des titulaires, la proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet pourrait conduire à réduire cet écart salarial et donc les économies à réaliser, ce qui semble cohérent avec les situations observées à l'étranger. Plus qu'une mesure visant à réduire la masse salariale, cette proposition conduirait surtout à flexibiliser le déroulement de la carrière des agents publics.

La suppression de 500 000 emplois sur cinq ans semble une réduction très rapide, qui conduira probablement à un recours plus important, au moins temporairement à des contractuels qui viendrait diminuer le montant d'économies envisagé.

Nathalie Kosciusko-Morizet estime à 25 Md€ les économies pouvant être générées dans le secteur de la fonction publique, dont 21 Md€ pour les seuls non remplacements de départs à la retraite qui sera le chiffre retenu pour ce chiffrage, ce qui semble surestimé.



CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé :</b>	
<i>Par le candidat :</i>	<b>21 Mds€</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>14,1 Mds€</b>
Estimation haute :	14,2 Mds€
Estimation médiane :	14,1 Mds€
Estimation basse :	14 Mds€
<b>Répartition du coût</b>	
Coût supporté par l'Etat	7,6 Mds€
Coût supporté par les Collectivités	3,1 Mds€
Coût supporté par le secteur hospitalier	3,4 Mds€

Commentaire synthétique du chiffrage :

**Nathalie Kosciusko-Morizet propose la réduction des effectifs de la fonction publique sous statut à raison de 100 000 par an** pour atteindre une diminution de 500 000 en fin de quinquennat. Cette mesure pourrait conduire à une économie sur le quinquennat de **14 Mds€**. Elle est difficilement réalisable en pratique mais pourrait être favorisée par **l'allongement du temps de travail effectif à 35h pour tous les fonctionnaires** proposé par ailleurs par Nathalie Kosciusko-Morizet (cf. fiche dédiée).

**Nathalie Kosciusko-Morizet propose également le remplacement des agents publics partant à la retraite par des contractuels**, faisant le choix de la suppression du statut pour les nouveaux entrants dans la fonction publique. L'économie réalisée est chiffrée entre 21M€ et 181M€. Cette fourchette large s'explique par l'incertitude des conséquences de la mise en œuvre de la proposition : si aujourd'hui les contractuels sont moins rémunérés que les titulaires (économie de 181M€), la généralisation du contrat y compris sur des postes plus qualifiés conduira à réduire cet écart (économie de 21M€). Dans tous les cas, la proposition conduit certes à davantage de souplesse dans la gestion des effectifs de l'Etat, mais non à des économies substantielles sur la masse salariale.

Chiffrage détaillé de la proposition :

- 1) Nathalie Kosciusko-Morizet propose la réduction des effectifs de la fonction publique à raison de 100 000 par an pour atteindre une diminution de 500 000 en fin de quinquennat.**

-Contexte et définition :

Cette mesure vise les emplois publics des trois versants de la fonction publique : fonction publique d'Etat, collectivités territoriales et secteur hospitalier.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4M d'agents travaillant dans la fonction publique<sup>27</sup>, dont 2,4M dépendent de l'Etat, 1,9M des collectivités territoriales et 1,1M du secteur hospitalier, représentant au total une dépense de personnel de 220,1Md€<sup>28</sup>. Les emplois publics sont répartis entre titulaires, soumis au statut de la fonction publique et bénéficiant notamment de la garantie de l'emploi, et contractuels qui n'en bénéficient pas.

<sup>27</sup> <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-2014>

<sup>28</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>



La proposition vise à ne pas remplacer 100 000 départs à la retraite par an, et ne permettre le remplacement des titulaires que par des contractuels. L'économie envisagée correspond donc d'une part à l'économie générée par le non remplacement d'un départ par un entrant et à la différence de coût salarial entre titulaires et contractuels.

-Chiffrage :

La proposition implique le non remplacement de 100 000 départs à la retraite par an, soit le non remplacement de 500 000 départs d'ici la fin du mandat.

Il est donc nécessaire d'estimer la faisabilité de la proposition au regard des prévisions de départs à la retraite. Le flux de départ à la retraite devrait représenter en moyenne pour les années à venir, selon la Cour des comptes, **106 000** emplois publics (55 000 pour l'Etat, 27 000 pour les collectivités territoriales et 24 000 pour le secteur hospitalier)<sup>29</sup>. Il est à noter que ce flux devrait encore se réduire dans les prochaines années pour l'Etat et le secteur hospitalier au vu de la pyramide des âges.

Nathalie Kosciusko-Morizet propose néanmoins de sanctuariser la magistrature. Il est donc nécessaire de retraiter en conséquence les données. Il est donc fait l'hypothèse que ces secteurs, pour bénéficier d'effectifs supplémentaires, se verraient *a minima* remplacer leurs départs à la retraite :

Secteurs sanctuarisés Etat	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Magistrature	8 356	0,35%	192
Secteurs non sanctuarisés	2 377 132	99,65%	<b>54 808</b>
Total Etat	2 385 488	100%	55 000

Les chiffres du tableau sont présentés par ministère concerné, au 31 décembre 2013<sup>30</sup>, et pour les magistrats au 1<sup>er</sup> septembre 2014<sup>31</sup>.

Si l'on retire le secteur de la magistrature, le flux annuel des départs à la retraite concerné par la proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet ne correspond plus à 106 000 mais à **105 808** (répartis en 54 808 Etat (51,7%), 27 000 collectivités (25,5%) et 24 000 secteur hospitalier (22,7%)).

La proposition implique la suppression de 500 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit une moyenne de **100 000 emplois supprimés par an**, soit de 94,5% des départs à la retraite.

Le coût annuel, charges sociales comprises, d'un agent public entrant, c'est-à-dire en début de carrière, s'établit à **31 000€ par an** en moyenne<sup>32</sup> pour la fonction publique d'Etat. En absence de données précises sur le coût d'un agent entrant pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est proposé d'établir un ratio à partir des coûts salariaux moyens :

	Salaire net moyen mensuel <sup>33</sup>	Coût annuel entrant
État	2465€	31 000€
Collectivités territoriales	1848€	23 240€ (estimé)
Secteur hospitalier	2242€	28 195€ (estimé)

À partir de ces éléments, il est possible de chiffrer la suppression de 500 000 emplois grâce au non remplacement des départs en retraite comme suit :

<sup>29</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>

<sup>30</sup> [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

<sup>31</sup> <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/CSMRapport%202014webfinal.pdf>

<sup>32</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>

<sup>33</sup> [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2014/pdf/RA\\_2014\\_VUE\\_3\\_remunerations.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2014/pdf/RA_2014_VUE_3_remunerations.pdf)



	Coût entrant	Flux départ annuel	Économies (100% non remplacement)
État	31 000€	48 800	-1,51Md€/an
Collectivités territoriales	23 240€	27 000	-0,627M€/an
Secteur hospitalier	28 195€	24 000	-0,676M€/an
<b>Total</b>			-2.81Md€/an, soit - <b>14Md€</b> sur la durée du mandat

En conséquence, la suppression de 100 000 emplois par an au travers des non remplacements de départs en retraite représenterait une économie annuelle de **-2,81Md€**, soit sur la durée du mandat une économie de **14Md€**. Cette mesure suppose le non-remplacement quasi-total des départs en retraite, ce qui paraît difficilement faisable mais peut être facilité par l'allongement de la durée du travail effectif proposé par Nathalie Kosciusko-Morizet.

- 2) Nathalie Kosciusko-Morizet propose également dans son programme la fin des embauches sur le statut général de la fonction publique des nouveaux entrants dans l'administration, à l'exception des magistrats et autres fonctionnaires exerçant dans les secteurs régaliens.

La proposition de Nathalie Kosciusko-Morizet implique le remplacement de titulaires par des contractuels. Il s'avère donc nécessaire de prendre en compte les différences de rémunération existant entre titulaires et contractuels<sup>34</sup>, soit selon la DGAFP :

	Salaire brut mensuel Titulaire	Salaire brut mensuel Contractuel	Différence
FPE	3149€	2505€	<b>-644€</b>
FPT	2287€	2033€	<b>-254€</b>
FPH	2471€	1931€	<b>-540€</b>

Dans ce contexte l'économie réalisée par la substitution d'un titulaire par un contractuel se monte en année pleine à 7 728€/agent FPE, à 3 048€/agent FPT et 6 480€/agent FPH.

**Ces différences ne pourraient s'appliquer que sur le flux des départs remplacés, une fois appliquée la proposition de non remplacement étudiée ci-dessus.** En prenant en compte les flux des départs à la retraite remplacés (soit 5,5% du flux annuel) pour chaque versant de la fonction publique, les économies réalisées seraient réparties comme suit : FPE=23,3M€/an (3 014\*7728), soit 116,4 M€ sur le mandat ; FPT=4,5M€/an (1 485\*3048), soit 22,6M€ sur la durée du mandat ; FPH=8,5M€ (1 320\*6480), soit 42,7M€ sur la durée du mandat. Au total, l'économie proposée par Nathalie Kosciusko-Morizet se monte donc à **181,7M€** sur la durée du mandat (fourchette haute).

Ce chiffrage est néanmoins sensible aux biais statistiques : en effet, les contractuels de la fonction publique sont actuellement un effectif plus précaire, davantage féminisée et plus soumis à des temps partiels que les titulaires. Dans ces conditions, la rémunération des contractuels est donc plus faible que les titulaires. Dans la mesure où Nathalie Kosciusko-Morizet propose un remplacement systématique des titulaires par des contractuels, ce biais devrait disparaître. Afin de réaliser un chiffrage plus fin, nous prendrons en compte les différences salariales entre le secteur public et le secteur privé. Selon l'INSEE<sup>35</sup>, la différence entre le salaire net moyen mensuel entre le secteur public et le secteur privé se monte fin 2011 à 62€, soit 744€ sur une année. En prenant l'hypothèse que les nouveaux entrants vont conduire à une convergence des coûts salariaux entre contractuels publics et

<sup>34</sup> [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/RA\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/RA_2015.pdf)

<sup>35</sup> [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/EMPSAL14c\\_D2\\_carrieres.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/EMPSAL14c_D2_carrieres.pdf)



privés, il est possible de chiffrer l'économie réalisée par la généralisation des 5 819 remplacements annuels à 4,3M€ (105808\*744), soit sur la durée du mandat à **21,6M€** (fourchette basse du chiffrage).

Sources :

- Cour des comptes, La masse salariale de l'Etat, 2015
- DGAFP, Rapport annuel, 2014 et 2015
- DGAFP, L'emploi dans la fonction publique, 2016
- INSEE, Les carrières salariales dans le public et le privé, 2014
- Philippe Laurent, Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, 2016



## Bruno Le Maire : supprimer 500 000 emplois publics et supprimer le statut de la fonction publique territoriale

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Bruno Le Maire propose la suppression de 500 000 emplois publics dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale sur la durée du mandat, ce qui permettrait, selon son chiffrage, une économie de 17 Md€. Cette mesure serait mise en œuvre notamment grâce à une réforme du statut de la fonction publique qui ne s'appliquerait plus qu'à un nombre limité d'agents (magistrats, forces de sécurité, enseignants), la suppression du statut de la fonction publique territoriale et le non-remplacement des départs en retraite. Ce montant se décompose en 4 Md€ d'économie à réaliser sur la dépense de personnel de l'État, ce qui semble raisonnable mais 10,5-11 Md€ sur la fonction publique territoriale ce qui semble surestimé et 2,3 Md€ liés à la suppression des emplois publics aidés.

La suppression de 500 000 emplois sur cinq ans semble une réduction très rapide, qui conduira probablement à un recours plus important, au moins temporairement à des contractuels qui viendrait diminuer le montant d'économies envisagé.

L'objectif de 17 Md€ d'économies paraît ambitieux.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant d'économies estimé en 2022	
<i>Par le candidat:</i>	<b>17Md€</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>12 Md€</b>
Estimation haute :	14Md€
Estimation médiane :	12 Md€
Estimation basse :	10 Md€
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	4 Md€
Coût supporté par les Collectivités	8 Md€
Coût supporté par le secteur hospitalier	0



### **Commentaire synthétique du chiffrage**

Bruno Le Maire propose la suppression de 500 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit 100 000 par an, à travers la suppression du statut de la fonction publique territoriale, la limitation du statut de la fonction publique à certains agents et le non-remplacement des départs en retraite. Il propose la mise en place d'un statut d'autonomie renforcée pour les hôpitaux, qui semble optionnel et paraît s'accompagner d'une mise en place d'un statut de droit privé pour les agents. Toutefois cette dernière mesure ne semble pas devoir s'accompagner de suppressions d'emplois.

Bruno Le Maire estime que ces mesures permettraient 4 Md€ d'économie pour l'État et 10,5-11 Md€ pour la fonction publique territoriale.

Les économies réalisées grâce à la suppression du statut de la fonction publique territoriale ne sont pas réellement documentées par Bruno Le Maire. À cet égard, il n'est pas évident que le recours à des contrats de droit privé conduise nécessairement à réduire la masse salariale. De plus, dans la mesure où les dépenses de personnel s'élevaient à 59 Md€ en 2014<sup>36</sup>, le montant d'économies envisagé de 11 Md€ paraît extrêmement élevé, en particulier en raison du fait que le basculement vers un statut banalisé ne s'appliquerait qu'aux nouveaux entrants et sur une base volontaire s'agissant des personnels déjà en place. Il est proposé de retenir une estimation plus raisonnable de l'ordre de 8 Md€ des économies qui peuvent être réalisées.

S'agissant des 4 Md€ à réaliser sur la dépense de personnel de l'État, le montant d'économies envisagé semble raisonnable, la dépense totale de personnel de l'État s'élevant à 121 Md€ en 2014.

Pour autant, les mesures proposées par Bruno Le Maire pourraient se heurter à une opposition sociale forte. Il ne peut donc être exclu qu'il doive recourir de manière massive au non-remplacement des départs en retraite.

Cependant, si les réformes statutaires ne pouvaient être mises en œuvre, et dans la mesure où le candidat entend sanctuariser notamment le secteur de la défense, la réduction du nombre d'emplois publics à hauteur de 500 000 serait difficile à atteindre, puisque le flux de départs hors défense ne se monte qu'à 99 800 par an<sup>37</sup>. Le candidat envisageant de supprimer 100 000 emplois par an, il conviendrait de ne remplacer aucun départ en retraite ce qui semble difficilement praticable. La proposition du candidat d'allonger la durée du travail à 35 heures effectives dans la fonction publique devrait cependant faciliter d'un point de vue opérationnel ce mouvement ambitieux de réduction de l'emploi public (cf. fiche temps de travail)

À partir du coût moyen d'un agent public entrant, il est possible d'estimer le gain financier du non-remplacement de 500 000 départs à la retraite à 14 Md€.

### **-Contexte et définition :**

Cette mesure vise les emplois publics, qui seront compris comme étant les emplois de la fonction publique, sur les différents versants des fonctions publiques, c'est-à-dire l'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4 M d'agents travaillant dans la fonction publique<sup>38</sup>, dont 2,4 M dépendent de l'État, 1,9 M des collectivités territoriales et 1,1 M du secteur hospitalier, représentant au total une dépense budgétaire de personnel de 220 Md€<sup>39</sup> en 2014.

---

<sup>36</sup> Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2015

<sup>37</sup> Sur un total estimé par le chiffrageur à 106 000 par an

<sup>38</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-2014](http://www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-2014)

<sup>39</sup> [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



**-Chiffrage :**

La proposition implique la suppression de 500 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit une moyenne de **100 000 emplois supprimés par an**.

Les économies réalisées grâce à la suppression du statut de la fonction publique territoriale ne sont pas réellement documentées par le candidat. Dans la mesure où les dépenses de personnel s'élevaient à 59 Md€ en 2014<sup>40</sup>, le montant d'économies envisagé de 11 Md€ paraît extrêmement élevé : en effet, le basculement vers un statut banalisé ne s'appliquerait qu'aux nouveaux entrants et sur une base volontaire pour les personnels déjà en place. Il est proposé de retenir une estimation plus raisonnable de l'ordre de 8 Md€ des économies qui peuvent être réalisées.

S'agissant des 4 Md€ à réaliser sur la dépense de personnel de l'État, le montant d'économies envisagé semble raisonnable, la dépense totale de personnel de l'État s'élevant à 121 Md€ en 2014.

Il n'est pas envisagé de réduction d'emplois dans la fonction publique hospitalière.

Toutefois, les propositions de Bruno Le Maire de modification des statuts de la fonction publique et de suppression du statut de la fonction publique territoriale soulèvent des questions lourdes de faisabilité. Le candidat pourrait être contraint de recourir de manière massive au non-remplacement des départs en retraite.

Il est donc nécessaire d'estimer la faisabilité de la suppression de 500 000 emplois publics sur 5 ans au regard des prévisions de départs à la retraite. Le flux de départ à la retraite devrait représenter en moyenne pour les années à venir, selon la Cour des comptes, **106 000** emplois publics (55 000 pour l'État, 27 000 pour les collectivités territoriales et 24 000 pour le secteur hospitalier)<sup>41</sup>. Il est à noter que ce flux devrait encore se réduire dans les prochaines années pour l'État et le secteur hospitalier au vu de la pyramide des âges.

Bruno Le Maire propose notamment d'augmenter les effectifs de la défense, ce qui implique qu'elle ne sera pas touchée par la limitation des remplacements. Il est donc nécessaire de retraiter en conséquence les données. En l'absence d'informations disponibles sur les flux de départs à la retraite par secteur, il est proposé la méthode d'estimation suivante :

Secteurs sanctuarisés État	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Défense	272 764	11,4%	6 200
Secteurs non sanctuarisés	2 112 724	88,6%	<b>48 800</b>
Total État	2 385 488	100%	55 000

*Les chiffres du tableau sont présentés par ministère concerné, au 31 décembre 2013<sup>42</sup>.*

Si l'on retire le secteur de la défense, le flux annuel des départs à la retraite ne correspond plus à 106 000 mais à **99 800** (répartis en 48 800 État (48,9%), 27 000 collectivités (27%) et 24 000 secteur hospitalier (24,1%). Dans cette hypothèse, pour maintenir la suppression de 100 000 emplois publics par an, aucun départ à la retraite ne serait remplacé, hors secteur de la défense, pendant toute la durée du mandat. Les flux de départ à la retraite pourraient même ne pas être suffisants pour atteindre la proposition du candidat.

<sup>40</sup> Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2015

<sup>41</sup> [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>42</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)



Le coût annuel, charges sociales comprises, d'un agent public entrant, c'est-à-dire en début de carrière, s'établit à **31 000€ par an** en moyenne<sup>43</sup> pour la fonction publique d'État. En absence de données précises sur le coût d'un agent entrant pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est proposé d'établir un ratio à partir des coûts salariaux moyens :

	<b>Salaires net moyen mensuel<sup>44</sup></b>	<b>Coût annuel entrant</b>
<b>État</b>	2465€	31 000€
<b>Collectivités territoriales</b>	1848€	23 240€ (estimé)
<b>Secteur hospitalier</b>	2242€	28 195€ (estimé)

À partir de ces éléments, il est possible de chiffrer la suppression de 500 000 emplois grâce au non-remplacement des départs en retraite comme suit :

	Coût entrant	Flux départ annuel	<b>Economies (100% non-remplacement)</b>
État	31 000€	48 800	-1,51Md€/an
Collectivités territoriales	23 240€	27 000	-0,627Md€/an
Secteur hospitalier	28 195€	24 000	-0,676Md€/an
<b>Total</b>			<b>-2.81Md€/an, soit -14Md€ sur la durée du mandat</b>

En conséquence, la suppression de 100 000 emplois par an au travers des non-remplacements de départs en retraite représenterait une économie annuelle de **-2,81Md€**, soit sur la durée du mandat une économie de **14Md€**.

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes :**

Le chiffrage réalisé ne prend pas en compte une éventuelle réforme des retraites, par ailleurs également proposée par Bruno Le Maire, qui aboutirait à repousser l'âge de départ à la retraite et donc minorerait temporairement le flux des départs à la retraite dans la fonction publique.

Bruno Le Maire ne précise pas le périmètre des secteurs sur lesquels il propose une augmentation des effectifs et à l'inverse ceux qui seront touchés par le non-remplacement des départs.

<sup>43</sup> [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>44</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr/](http://www.fonction-publique.gouv.fr/)



Par ailleurs, Bruno Le Maire annonce le développement d'emplois de **contractuels** à la place de ceux de titulaires (statut de la fonction publique)<sup>45</sup> principalement dans les collectivités territoriales, tout en soulignant que ces emplois de contractuels pourraient être plus onéreux. La substitution de poste de contractuels à ceux de titulaires n'a pas été intégrée dans le chiffrage car elle ne conduit pas à réduire le nombre d'emploi public, qui est l'objectif de la proposition, mais plutôt à réduire le nombre de fonctionnaire.

**Sources :**

- Cour des comptes, La masse salariale de l'État, 2015
- DGAFP, Rapport annuel, 2014 et 2015
- DGAFP, L'emploi dans la fonction publique, 2016

---

<sup>45</sup> [www.brunolemaire.fr](http://www.brunolemaire.fr)



Jean-Frédéric Poisson : renforcer la fonction publique régaliennne.

## Réduire les autres fonctions publiques

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-Frédéric Poisson propose de recentrer l'État sur ses fonctions régaliennes en renforçant les secteurs de la sécurité, de la justice, de la défense, de la diplomatie et de la santé publique. Les autres secteurs de l'État adapteront leurs effectifs pour compenser ce renforcement. Au vu des flux de départs à la retraite dans les secteurs régaliens et non régaliens de l'État, la proposition de Jean-Frédéric Poisson semble réaliste mais ne conduit pas à des économies budgétaires.

Jean-Frédéric Poisson ne donne toutefois pas d'objectif chiffré sur sa proposition, ce qui rend impossible son chiffrage.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant d'économies estimé en 2022	
Par le candidat :	
Par l'Institut Montaigne :	Non chiffrable

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Jean-Frédéric Poisson propose de renforcer les effectifs des secteurs régaliens de l'État, au détriment des autres secteurs. Il est donc fait l'hypothèse que tous les départs à la retraite ne seront pas remplacés dans les secteurs non stratégiques. Au vu des flux de départs à la retraite (14 500 dans les secteurs régaliens, 40 500 dans les secteurs non régaliens), la proposition du candidat semble réaliste. Elle ne conduit toutefois pas à des économies budgétaires pour l'État. Jean-Frédéric Poisson n'avance pas d'objectif chiffré en termes de nombre d'emplois concernés, ce qui empêche d'évaluer l'impact financier de la proposition.

#### Chiffrage détaillé de la proposition

Jean-Frédéric Poisson propose dans son programme<sup>46</sup> le recentrage des effectifs de l'État sur les fonctions régaliennes et la santé publique. Il n'évoque pas les fonctions publiques hospitalières ou territoriales. La proposition ne vise pas à réaliser des économies budgétaires, mais à répartir différemment les effectifs de l'État. Aucun chiffre n'est avancé. En conséquence, un chiffrage de la mesure n'est pas possible.

#### -Contexte et définition :

Cette mesure vise les emplois publics de la fonction publique d'État.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4 M d'agents travaillant dans la fonction publique<sup>47</sup>, dont 2,4 M dépendent de l'État, 1,9M des collectivités territoriales et 1,1 M du secteur hospitalier, représentant au total une dépense de personnel de 220,1 Md€<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> [jfpoisson2016.fr/](http://jfpoisson2016.fr/)

<sup>47</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-2014](http://www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-2014)

<sup>48</sup> [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-levers](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-levers)



La proposition qui vise à recentrer les effectifs de l'État dans certains secteurs régaliens ou stratégiques, les secteurs non stratégiques devant compenser ce renforcement. Le principal levier à activer semble donc de jouer sur les départs à la retraite des secteurs non stratégique.

#### **-Chiffrage :**

La proposition implique le non-remplacement des départs à la retraite, sans que Jean-Frédéric Poisson n'avance un chiffre précis. Un équilibrage doit se faire entre renforcement des secteurs stratégiques et réduction d'effectifs dans les secteurs non stratégiques. Il est fait l'hypothèse que la baisse des effectifs dans les secteurs non stratégiques se fait par le non-remplacement des départs à la retraite. Il n'y a pas d'objectif d'économie budgétaire.

Le levier principal pour atteindre cet objectif correspond au non-remplacement systématique des départs à la retraite. Il est donc nécessaire d'estimer la faisabilité de la proposition au regard des prévisions de départs à la retraite. Le flux de départ à la retraite devrait représenter en moyenne pour les années à venir, selon la Cour des comptes, **55 000** emplois publics pour l'État<sup>49</sup>. Il est à noter que ce flux devrait encore se réduire dans les prochaines années pour l'État au vu de la pyramide des âges.

Jean-Frédéric Poisson propose de renforcer les effectifs dans les secteurs de la sécurité, de la défense, de la diplomatie, de la santé publique (entendu comme le ministère de santé) et de la justice. Les autres secteurs verraient donc leurs effectifs réduits, par le non-remplacement des départs à la retraite:

Secteurs sanctuarisés État	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Défense	272 764	11,4%	6 200
Intérieur (dont police nationale)	283 634	11,8%	6 500
Justice	77 321	3,2%	1 760
Diplomatie	3 765	0,15%	82
Santé publique	588	0,02%	11
Secteurs non sanctuarisés	1 747 416	73%	<b>40 447</b>
Total État	2 385 488	100%	55 000

Les chiffres du tableau sont présentés par ministère concerné, au 31 décembre 2013<sup>50</sup>, sauf pour la santé<sup>51,52</sup>.

Si l'on retire les secteurs sanctuarisés (entendu ici au niveau des ministères concernant l'État), le flux annuel des départs à la retraite concerné par la proposition du candidat ne correspond plus à 55 000 mais à **40447**. Dans cette hypothèse, la proposition de Jean-Frédéric Poisson semble réaliste, puisqu'il est possible de renforcer les secteurs stratégiques, qui représentent 27% des effectifs de l'État, en ne remplaçant par une partie des 40 447 départs issus des autres secteurs. Toutefois, cette proposition n'amène pas de gains budgétaires, puisque les effectifs ne sont pas réduits.

<sup>49</sup> [www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers)

<sup>50</sup> [www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

<sup>51</sup> [social-sante.gouv.fr/ministere/organisation/directions/article/dgs-direction-generale-de-la-sante](http://social-sante.gouv.fr/ministere/organisation/directions/article/dgs-direction-generale-de-la-sante)

<sup>52</sup> [social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_activite\\_dgos\\_2014.pdf](http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_activite_dgos_2014.pdf)



### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

La proposition de Jean-Frédéric Poisson ne comporte pas d'objectif chiffré. En conséquence, le renforcement des secteurs régaliens évoqué par le candidat ne pourra dépasser les 40 000 postes par an (flux des départs des secteurs non stratégiques), mais ce chiffre semble exagéré. Le chiffreur anticipe plutôt un renforcement autour de 10 000 à 20 000 postes par an, ce qui est faisable.

Sans données complémentaires de la part de Jean-Frédéric Poisson, il n'est pas possible de chiffrer la proposition.

Le secteur de la santé publique n'a pas été précisé par le candidat. Dans la mesure où il n'évoque que l'État, il est fait l'hypothèse que la proposition ne concerne que le ministère de la santé, et non l'ensemble de la fonction publique hospitalière.

### **Sources :**

- Cour des comptes, La masse salariale de l'État, 2015
- DGAFP, Rapport annuel, 2014 et 2015
- DGAFP, L'emploi dans la fonction publique, 2016



Nicolas Sarkozy : supprimer 300 000 emplois publics,  
hors forces de sécurité

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Nicolas Sarkozy propose la suppression de 300 000 emplois publics, soit le non-remplacement de 60 000 départs à la retraite par an dans l'ensemble de la fonction publique.

La proposition implique la mise en place d'un *ratio* de non-remplacement des départs (2 sur 3) supérieur à celui mis en œuvre à l'occasion de la révision générale des politiques publiques de 2008 (1 sur 2) et de l'imposer aux collectivités territoriales par une réforme de la Constitution. Pour autant, à la lumière des expériences étrangères, l'objectif fixé semble atteignable, à condition de veiller à éviter les effets de second tour (augmentation de l'externalisation ou revalorisation de la rémunération) et de préciser le périmètre sanctuarisé.

La proposition implique la mise en place d'un ratio de non-remplacement des départs (2 sur 3) supérieur à celui mis en œuvre à l'occasion de la RGPP (1 sur 2) et de l'imposer aux collectivités territoriales par une réforme de la Constitution. Pour autant, à la lumière des expériences étrangères, l'objectif fixé semble atteignable, à condition de veiller à éviter les effets de second tour (augmentation de l'externalisation ou revalorisation de la rémunération) et de préciser le périmètre sanctuarisé. La mise en œuvre de la réduction du nombre d'emplois publics devrait également être facilitée par l'allongement de la durée du travail des fonctionnaires. Le candidat propose en effet que dans la fonction publique d'État, le temps de travail sera fixé à 37 h payées 37, avec jusqu'à 39 h payées 39 sur la base du volontariat. Si cette dernière proposition présente un coût (chiffré dans une fiche dédiée), elle permet en revanche de faciliter le non-remplacement des départs en retraite d'un point de vue opérationnel.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant d'économies estimé en 2022</b>	
<i>Par le candidat :</i>	<b>7 Md€</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>8,43 Md€</b>
Estimation haute :	8,44 Md€
Estimation médiane :	8,43 Md€
Estimation basse :	8,41 Md€
<b>Répartition des économies</b>	
Economies réalisées par l'État	Entre -4,2 Md€ et 4,4 Md€
Economies réalisées par les Collectivités	Entre 1,8 Md€ et 1,9 Md€
Economies réalisées par le secteur hospitalier	2,1 Md€



## Commentaire synthétique du chiffrage

Nicolas Sarkozy propose la suppression de 300 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit 60 000 par an, à travers le non-remplacement des départs à la retraite, pour une économie estimée à 7 Md€. À partir du coût moyen d'un agent public entrant, il est possible d'estimer le gain financier du non-remplacement de 300 000 départs à la retraite à 8,4 Md€. Dans un second temps, le chiffrage de la proposition doit être corrélé à sa faisabilité, qui est déterminée par le nombre de départs à la retraite, que nous estimons à 106 000 par an. Toutefois, dans la mesure où Nicolas Sarkozy entend sanctuariser certaines politiques publiques, la proposition ne pourra s'appliquer que sur 92 299 à 96 000 départs à la retraite par an, ce qui implique un taux de non-remplacement des départs à la retraite oscillant entre 62,4 % à 65 %.

## Chiffrage détaillé de la proposition

Nicolas Sarkozy propose dans son programme<sup>53</sup> la suppression de 300 000 emplois publics sur 5 ans, exception faite des forces de sécurité. Le candidat estime l'économie réalisée à 7 Md€<sup>54</sup>.

### Contexte et définition

Cette mesure vise les emplois des trois fonctions publiques : la fonction publique d'État, les collectivités territoriales et le secteur hospitalier.

Au 31 décembre 2014, la France comptait 5,4 millions d'agents travaillant dans la fonction publique<sup>55</sup>, dont 2,4 millions dans la fonction publique d'État, 1,9 million dans les collectivités territoriales et 1,1 million dans le secteur hospitalier, représentant au total une dépense de personnel de 220,1 Md€<sup>56</sup>.

La proposition qui vise à supprimer des emplois publics ne peut être réalisée que de deux manières, en raison des spécificités de la fonction publique : soit le non-remplacement d'un départ à la retraite d'un agent titulaire, soit le non renouvellement d'un contrat pour les agents non titulaires sous contrat de droit public (931 900 en 2015<sup>57</sup>). Nicolas Sarkozy cible la première solution. L'économie envisagée correspond donc au coût du remplacement qui aura été évité.

### Chiffrage

La proposition implique la suppression de 300 000 emplois publics sur la durée du mandat, soit une moyenne de 60 000 emplois supprimés par an.

Le levier principal pour atteindre cet objectif de suppression d'emplois correspond au non-remplacement systématique des départs à la retraite. La faisabilité de la proposition s'apprécie donc au regard des prévisions de départs à la retraite. Le flux de départs à la retraite devrait représenter en moyenne pour les années à venir, selon la Cour des comptes, 106 000 emplois publics (55 000 pour l'État, 27 000 pour les collectivités territoriales et 24 000 pour le secteur hospitalier)<sup>58</sup>. Il est à noter que ce flux devrait encore se réduire dans les prochaines années pour l'État et le secteur hospitalier au vu de la pyramide des âges.

Nicolas Sarkozy propose de sanctuariser les forces de sécurité (entendues comme la police nationale et municipale, la défense et la sécurité civile), qui ne seront donc pas touchées par la limitation des remplacements mais qui reportent sur les autres l'effort à réaliser. Il est donc nécessaire de retraiter en conséquence les données.

<sup>53</sup> <https://www.sarkozy.fr/verite>

<sup>54</sup> [www.lesechos.fr](http://www.lesechos.fr)

<sup>55</sup> <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-2014>

<sup>56</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>

<sup>57</sup> [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

<sup>58</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>



En l'absence d'informations disponibles sur les flux de départs à la retraite par secteur, il est proposé la méthode d'estimation suivante :

Secteurs sanctuarisés État	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Défense	272 764	11,4%	6 200
Intérieur (dont police nationale)	283 634	11,8%	6 500
Secteurs non sanctuarisés	1 829 090	76,8%	<b>42 300</b>
Total État	2 385 488	100%	55 000

Les chiffres du tableau sont présentés par ministère concerné, au 31 décembre 2013<sup>59</sup>.

Secteurs sanctuarisés collectivités	Effectifs	% effectif total	Estimation flux départ à la retraite
Police municipale, ASVP...	29 285	1,5%	417
Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	40 966	2,2%	584
Secteurs non sanctuarisés	1 824 404	96,3%	<b>25 999</b>
Total fonction publique territoriale	1 894 655	100%	27 000

Le tableau précise les effectifs des forces de sécurité municipales<sup>60</sup> en 2015, et celle des sapeurs-pompiers professionnels en 2015<sup>61</sup>.

Si l'on retire les secteurs sanctuarisés (entendu ici au niveau des ministères concernant l'État), le flux annuel des départs à la retraite concerné par la proposition du candidat ne correspond plus à 106 000 mais à **92 299** (répartis en 42 300 pour l'État (45,8%), 25 999 pour les collectivités (28,2%) et 24 000 pour le secteur hospitalier (26%)). Dans cette hypothèse, la proposition du candidat (-60 000/an sur un flux de départs de 92 299) conduit à un taux de non-remplacement des départs à la retraite, hors secteurs sanctuarisés, de **65 %**. Soit près d'un remplacement pour 3 départs à la retraite (*scénario S1*).

Ce taux peut néanmoins être réduit (*scénario S2*) si l'on retire des secteurs sanctuarisés les effectifs non opérationnels (services administratifs). Toutefois, en l'absence de données suffisamment précises, il est estimé que le flux de départs à la retraite concerné par la proposition du candidat ne dépasse pas **96 000** par an (répartis en 46 000 pour l'État (48%), 26 000 pour les collectivités (27%) et 24 000 pour le secteur hospitalier (25%)), ce qui impose un taux de non-remplacement des départs à la retraite de **62,4 %**.

Enfin, si Nicolas Sarkozy n'avait pas sanctuarisé certains secteurs, le taux de non-remplacement serait de 56 %, soit proche d'un non-remplacement sur deux.

Le chiffrage de cette mesure implique de comparer le nombre de postes non remplacés avec le coût théorique du remplacement qui a été évité. Toutefois, afin de disposer d'un chiffrage le plus précis possible, il est nécessaire de prendre en compte les différences salariales entre versants de la fonction publique.

<sup>59</sup>[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2015/chiffres\\_cles\\_2015.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2015/chiffres_cles_2015.pdf)

<sup>60</sup><https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>

<sup>61</sup><http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2015>



Le coût annuel, charges sociales comprises, d'un agent public entrant, c'est-à-dire en début de carrière, s'établit à **31 000€ par an** en moyenne<sup>62</sup> pour la fonction publique d'État. En absence de données précises sur le coût d'un agent entrant pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, il est proposé d'établir un ratio à partir des coûts salariaux moyens :

	<b>Salaire net moyen mensuel<sup>63</sup></b>	<b>Coût annuel entrant</b>
<b>État</b>	2465€	31 000€
<b>Collectivités territoriales</b>	1848€	23 240€ (estimé)
<b>Secteur hospitalier</b>	2242€	28 195€ (estimé)

À partir de ces éléments, il est possible de chiffrer la proposition de Nicolas Sarkozy :

	Coût entrant	Flux départ annuel S1	<b>Economies S1 (65% non-remplacement)</b>	Flux départ annuel S2	<b>Economies S2 (62,4% non-remplacement)</b>
État	31 000€	42 300	-0,852M€/an	46 000	-0,889M€/an
Collectivités territoriales	23 240€	25 999	-0,392M€/an	26 000	-0,377M€/an
Secteur hospitalier	28 195€	24 000	-0,439M€/an	24 000	-0,422M€/an
<b>Total</b>			-1,683Md€/an, soit <b>-8,41Md€</b> sur la durée du mandat		-1,688Md€/an, soit <b>-8,44Md€</b> sur la durée du mandat

En conséquence, la suppression de 60 000 emplois par an représente une économie annuelle de **-1,68 Md€**, soit sur la durée du mandat une économie de **8,4 Md€**. Le chiffrage indique ainsi une économie supérieure à l'estimation de Nicolas Sarkozy.

De plus, il est à noter que sur la durée, l'économie est plus importante puisque, le coût de l'agent augmentant avec le temps (effet « glissement vieillesse technicité »), le montant de la dépense évitée est croissante.

L'économie estimée par Nicolas Sarkozy (7 Md€) est donc inférieure au présent chiffrage (8,4 Md€). Par ailleurs, le taux de non-remplacement des départs à la retraite, hors secteurs sanctuarisés, oscille entre 62,4 % et 65 %. L'objectif de non-remplacement de près de 2 départs à la retraite sur trois apparaît plus rigoureux que celui mis en œuvre lors de la RGPP (1 non-remplacement sur 2 départs) mais pour autant atteignable.

<sup>62</sup> <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-masse-salariale-de-l-Etat-enjeux-et-leviers>

<sup>63</sup>

[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2014/pdf/RA\\_2014\\_VUE\\_3\\_remunerations.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2014/pdf/RA_2014_VUE_3_remunerations.pdf)



### Points de vigilance

La nature de la proposition amène néanmoins à soulever plusieurs points de vigilance concernant la réalité de l'économie réalisée :

- pour atteindre l'objectif d'économies fixé, la suppression de 300 000 emplois publics ne doit pas être atteinte par un recours accru à **l'externalisation**. En effet, transférer une partie des missions ou des postes publics vers d'autres entités, soit publiques (opérateurs) soit privées (entreprises) conduirait certes à une baisse du nombre d'emplois publics, mais non à une réelle économie budgétaire.
- de même, la mise en place d'un éventuel recrutement dans l'administration sur une base contractuelle privée et non plus publique conduirait bien à une baisse de l'emploi public mais non à une baisse de la masse salariale.
- la suppression de 300 000 emplois publics aura un impact sur le **niveau de service rendu** à la population. S'il est possible d'automatiser et de dématérialiser une partie des missions effectuées par les agents publics, de nombreux secteurs aujourd'hui en tension concernant les effectifs devront réinterroger leurs missions et la manière d'y répondre. Dans les secteurs non sanctuarisés qui verront le taux de non-remplacement évoluer entre 62,4% et 65%, la question de l'abandon de certaines missions pourrait alors se poser.

### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Le chiffrage réalisé ne prend pas en compte une éventuelle réforme des retraites, par ailleurs également proposée par Nicolas Sarkozy, qui aboutirait à repousser l'âge de départ à la retraite et donc minorerait temporairement le flux des départs à la retraite dans la fonction publique.

Nicolas Sarkozy ne précise pas le périmètre des secteurs qu'il entend sanctuariser.

Par ailleurs, Nicolas Sarkozy annonce<sup>64</sup>, en compensation des réductions d'effectifs, une revalorisation de la rémunération des agents publics. En l'absence de données plus précises, il n'a **pas été possible d'estimer cette revalorisation** qui viendrait alors compenser en partie les économies générées par la suppression des postes et rapprocherait l'économie globale de l'estimation de Nicolas Sarkozy.

### **Sources :**

- Cour des comptes, *La masse salariale de l'État*, 2015 ;
- DGAFP, *Rapport annuel*, 2014 et 2015 ;
- DGAFP, *L'emploi dans la fonction publique*, 2016 ;
- ministère de l'Intérieur, *Statistiques SDIS*, 2015.

---

<sup>64</sup>[http://www.lesechos.fr/09/03/2016/lesechos.fr/021754893351\\_sarkozy-veut-supprimer-300-000-postes-de-fonctionnaires.htm](http://www.lesechos.fr/09/03/2016/lesechos.fr/021754893351_sarkozy-veut-supprimer-300-000-postes-de-fonctionnaires.htm)