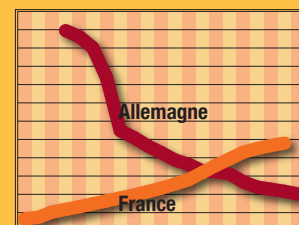


FONCTION PUBLIQUE

UNE COMPARAISON FRANCO-ALLEMANDE

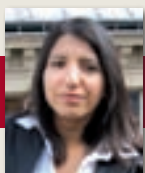


Après la participation de Christine Lagarde au Conseil des ministres allemand à Berlin le 31 mars dernier, ce fut au tour de son homologue d'outre-Rhin, Wolfgang Schäuble, d'assister au Conseil des ministres à Paris le 21 juillet dernier. À travers une batterie de mesures et de sanctions financières – suppression de postes de fonctionnaires, coupe dans les allocations (familiales, chômage, logement), suppression de niches fiscales... – celui que l'on surnomme « l'apôtre de la rigueur » ou *Sparminator* (de « *sparen* » en allemand qui signifie « économiser ») poursuit une politique visant à réduire le déficit budgétaire d'ici 2016.

Nicolas Sarkozy a profité de cette réunion placée sous le thème de la réforme de la gouvernance économique européenne pour militer en faveur d'une harmonisation fiscale. Il a souhaité que les gouvernements français et allemand « *soient, ensemble, en mesure de prendre des décisions pour aller vers la nécessaire convergence fiscale tant dans le domaine de la fiscalité des entreprises que dans celui de la fiscalité des particuliers* ».

Dans un dossier précédent (« L'Allemagne est-elle un exemple pour la France ? »), les divergences relatives aux grands champs de l'économie entre nos deux pays (grands équilibres publics, marché du travail, système de protection sociale...) ont été largement explorées. En se focalisant sur le volet des dépenses publiques, et plus particulièrement sur les dépenses de personnel, ce dossier a pour objet de poursuivre cette réflexion et d'étudier les logiques économiques qui sous-tendent l'évolution du poids de la fonction publique à la fois en Allemagne et en France et de s'interroger sur les perspectives possibles d'évolution.

- L'Allemagne externalise et réduit ses effectifs dans le secteur public : - 33 % entre 1991 et 2008
- La baisse concerne les différents employeurs publics (Fédération, Länder, communes) et toutes les catégories de personnel (fonctionnaires assermentés, militaires et employés)
- Forte progression globale des effectifs publics en France (+ 36,3 %) entre 1980 et 2007 alors que l'emploi total n'a progressé que de 16,4 %
- La place prédominante des collectivités territoriales dans cette évolution : + 56 % depuis 1980 (les régions enregistrant la plus forte croissance : + 1 864 %)
- 1 actif sur 5 travaille dans le secteur public en France et 1 sur 9 en Allemagne
- Résultat : une envolée des dépenses de personnel en France contre une baisse générale en Allemagne



Dossier réalisé par Nadia BENSACI



Après l'avoir injustement critiqué, Christine Lagarde a clairement explicité sa volonté de se calquer sur le modèle économique allemand et d'étendre les mesures préconisées en matière de discipline budgétaire. Les données publiées récemment par Destatis, l'office fédéral de la statistique, attestant d'un retour d'une forte croissance, conforte l'Allemagne dans son modèle économique. Au second trimestre, le PIB allemand a progressé de 2,2% par rapport au premier trimestre et de 4,1% en glissement annuel, un record depuis la réunification.

Parallèlement au moteur traditionnel que constituent les exportations, la demande intérieure a clairement contribué à la croissance. Pour 2010, cette dernière serait même bien supérieure à 2%, les prévisions tablant sur des taux de 3%.

Dans un contexte de globalisation, il faut que le secteur public se transforme pour influencer de manière décisive les équilibres budgétaires. L'attention se porte sur les « bonnes pratiques ». Certains pays de l'OCDE ont ainsi engagé au cours des années 1980-1990 des réformes de la gestion publique appuyées par une réflexion sur le rôle de l'État et le mode de prestation offert par le secteur public. Beaucoup de ces réflexions ont conclu à la nécessité d'une maîtrise de la croissance des effectifs ou d'une réduction du volume principalement liée à une réduction des fonctions de l'État (privatisation, externalisation au privé...).

En effet, l'ensemble des biens et services collectifs incombant à l'État, car le marché ne les prend pas

en compte, vient se greffer sur les missions régaliennes dans la structure des dépenses publiques. Une hausse tendancielle pose alors la question de leur financement.

L'analyse des effectifs, des statuts, des droits et obligations des agents publics français et allemands, montre qu'il n'existe pas un modèle de fonction publique européen, même si on retrouve un certain nombre de similitudes dans ces deux pays.

Les comparaisons d'emplois publics entre pays développés sont ainsi délicates à mener. Si, généralement, la notion d'agent public recouvre l'ensemble des personnes employées par l'État afin de servir l'intérêt général, chaque pays a sa propre définition de la notion de fonction publique, des éléments tels que la nature de l'employeur public, les modes de gestion, le statut juridique des employés variant d'un pays à l'autre.

Face à ces difficultés conceptuelles, on a pris le parti d'entendre la fonction publique comme l'ensemble des personnes employées par la puissance publique en retenant le concept d'emploi « financé » sur ressources publiques, quel que soit son statut juridique, seule cette acception large permettant les comparaisons internationales. L'emploi du secteur des administrations publiques, tel que le mesure la Comptabilité nationale, constitue le concept statistique qui s'approche le plus de l'optique adoptée.

Avec un nombre important de données chiffrées et de résultats sous forme de tableaux et de graphiques, ce dossier se veut ainsi très factuel.

1 L'emploi public en Allemagne : un périmètre en constante évolution

Alors qu'elle devait faire face à la dégradation de ses finances publiques imputable pour partie à la réunification, l'Allemagne a opéré pendant vingt ans, une réduction drastique des effectifs de la part de tous les employeurs publics (Bund, Länder et

communes). Les décisions en matière de recrutement ne se situent en effet pas seulement sur le plan fédéral. Elles sont prises indépendamment par chaque employeur en fonction des moyens budgétaires dont il dispose.

Périmètre de l'emploi public en Allemagne en 2008 (en milliers)

	Total	Bund	Länder	Communes	Associations de droit public	Chemins de fer	Administration publique directe
Fonctionnaires (Beamtinnen und Richter)	1 672,7	129,5	1 238,1	180,9	2,6	44,4	77,1
Militaires (Berufs und Zeitsoldaten)	183,6	183,6	-	-	-	-	-
Employés (Arbeitnehmer)	2 648,8	149,1	691,0	1 039,6	53,4	2,5	713,3
TOTAL	4 505,1	462,2	1 929,1	1 220,5	56,1	46,9	790,4

Source : Destatis, Deutschland, 2008.

1. La réduction continue des effectifs de la fonction publique en Allemagne

Avec une population de plus de 82 millions d'habitants, un volume d'emploi total avoisinant les 40 millions, la part de l'emploi public en Allemagne apparaît aujourd'hui comme l'une des plus faibles de l'OCDE (12 % des actifs).

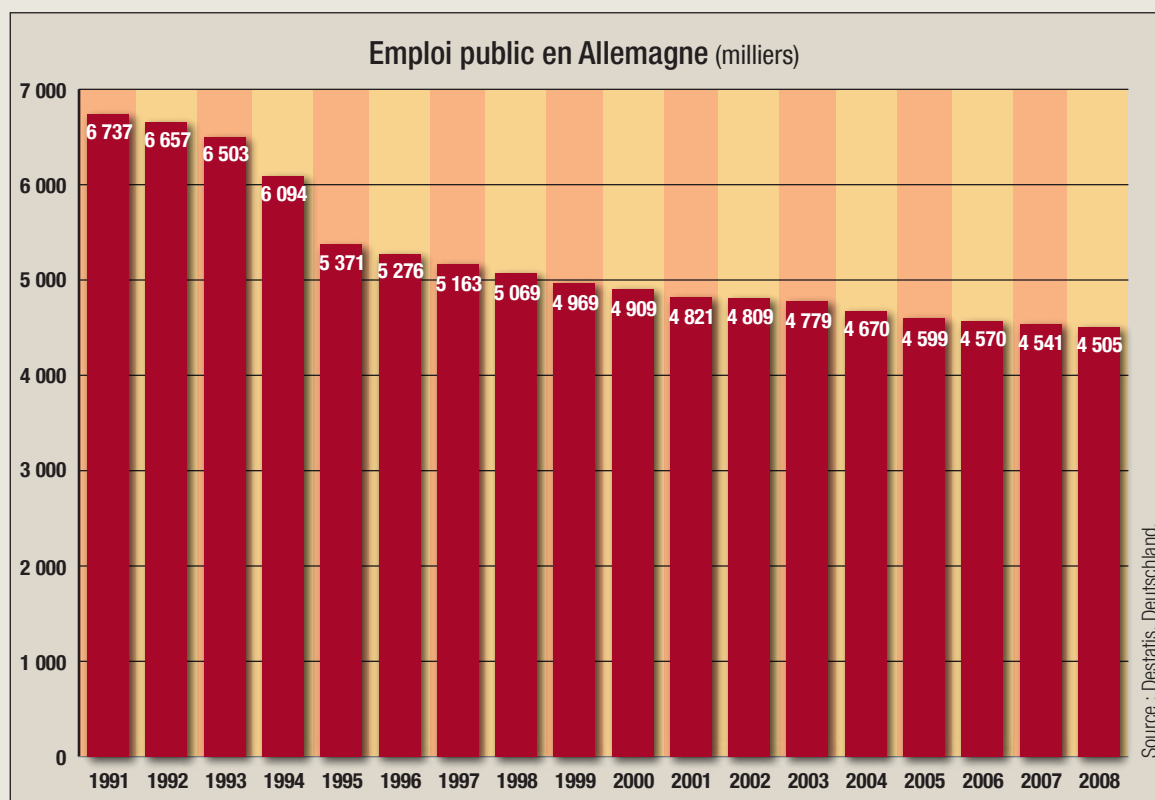
Depuis la réunification, les effectifs de la fonction publique allemande ont considérablement diminué. En 1991, l'Allemagne et ses Länder comptaient 6,7 millions de salariés du secteur public. Elle n'en recense plus que 4,5 millions en 2008. En outre, on relèvera une progression des employés à temps partiel (passés de 1,08 million

en 1997 à 1,40 million en 2008) au détriment des employés à temps plein (de 4,08 millions à 3,11 millions), ce qui accentue davantage cette baisse de l'emploi public.

La réduction du nombre d'effectifs n'est pas le fait du *Bund* seul. Elle concerne les différents employeurs publics. Entre 1991 et 2008, les effectifs de la Fédération ont diminué de 29 %, ceux des Länder de 24 %. Les communes ont enregistré la plus forte baisse d'effectifs (-39 %).

La baisse a aussi concerné toutes les catégories de personnel :

13



La Fonction publique en Allemagne

En Allemagne, il faut faire la distinction entre salariés du service public, largement majoritaires, soumis au droit général du travail et à des conventions collectives particulières, et fonctionnaires assermentés (*Beamte*) dont l'unicité des statuts (qu'ils soient au service de la Fédération, des Länder ou des communes) est posée par la Loi fondamentale. Pourtant, dans les faits, cette division de l'administration publique a été progressivement harmonisée. Les conditions de statut et de travail sont devenues quasiment identiques même si, symboliquement, les fonctionnaires conservent un certain prestige. L'Allemagne compte ainsi 1,7 million de fonctionnaires stricto sensu (*Beamte*). Le reste est réparti majoritairement entre les

employés ou *Arbeitnehmer* (2,6 millions) et les militaires ou *Berufs und Zeitsoldaten* (184 000).

790 000 travaillent auprès d'employeurs publics autonomes (*mittlebare öffentliche Verwaltung*), essentiellement des organismes de Sécurité sociale (retraite, assurance-maladie, assurance accidents du travail), d'administration du travail et diverses institutions (Deutsche Bundesbank, par exemple).

Une minorité des fonctionnaires travaille au niveau fédéral, l'essentiel des tâches de proximité relevant des Länder. Les communes, en revanche, emploient 85 % de salariés contractuels.

- les fonctionnaires de carrière (*Beamte*) ont vu leur nombre passer de 1,8 million à 1,7 million entre 1991 et 2008 ;
- les militaires sont passés de 257 000 en 1991 à

184 000 en 2008 ;

- enfin, la plus forte baisse concerne les employés, passés de 4,6 millions à 2,6 millions, soit une baisse de 43 %.

2. Les éléments explicatifs de la baisse des effectifs

Hormis les efforts d'économies budgétaires poursuivis par les collectivités, un certain nombre de mesures ont favorisé la diminution des effectifs publics. Cette baisse résulte notamment de la suppression massive d'emplois publics à l'Est, de la fusion des chemins de fer est et ouest-allemands, ainsi que la privatisation des services de nombreuses communes (privations d'hôpitaux municipaux, externalisation de certains services tels que la gestion des déchets et l'entretien des rues).

Parmi les grands bouleversements qu'a connus le périmètre du secteur public depuis l'unification, on peut rappeler les plus marquantes.

- En 1994, l'ancienne société de chemins de fer de l'ex-Allemagne de l'Est, la Deutsche Reichsbahn (DR) fusionna avec l'ancienne Bundesbahn à l'Ouest pour devenir une société anonyme, la Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (AG-DB) dont les actions sont détenues à 100 % par l'État. La transformation de la DB AG en holding est effective depuis le 1^{er} janvier 1999 (elle est filialisée en cinq entreprises différentes devenues des sociétés anonymes de droit privé). Ses actions sont détenues à 100 % par l'État fédéral allemand qui a par ailleurs autorisé très tôt l'ouverture à la concurrence et l'exploitation par des opérateurs privés dans le but d'exploiter les branches fret et les trains régionaux.

- Des cliniques communales ont été régulièrement privatisées en Allemagne et, depuis peu, ce fut le tour des cliniques universitaires allemandes, l'équivalent des centres hospitaliers universitaires (CHU). En janvier 2006, c'était la première fois que l'une des 35 cliniques universitaires allemandes rejoignait le secteur privé.

- Depuis 1998, la Poste n'a plus le monopole sur le marché du courrier et du colis. Et le marché postal allemand devient entièrement ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2008, quand le monopole de Deutsche Post AG sur le segment de la lettre de moins de 50 g, dernier bastion protégé, prenait fin. Aujourd'hui, la Deutsche Post est une puissante multinationale, un succès économique qui a reposé, entre autres, sur des politiques de rachats, de diversification et de liquidation des activités peu rentables.

- La Deutsche Telekom AG était précédemment une filiale du monopole d'État, Deutsche Bundespost, qui fut divisée en trois parties et privatisée en 1996.

- Sur le plan du logement social, l'Allemagne ne fait pas figure d'exception dans le paysage européen. Pourtant, elle se distingue de ses voisins par le caractère massif des ventes : les communes qui possèdent les sociétés de logement social se débarrassent en bloc de leur patrimoine par dizaine de milliers de logements. La municipalité de Berlin, par exemple, possédait 480 000 logements communaux en 1993 : 200 000 d'entre eux ont été déjà vendus. À l'échelle de l'Allemagne tout entière, ce sont 1,6 million de logements, soit la moitié du parc public qui a été cédé en dix ans. Conséquence : les acheteurs rationalisent le fonctionnement des sociétés anciennement communales. Certaines activités comme l'entretien des locaux ou le gardiennage, considérées comme superflues, sont de fait externalisées. Tous domaines confondus, l'Allemagne a entrepris des efforts concrets afin d'optimiser la répartition des effectifs entre le public et le privé. Qu'en est-il en France ?

La réduction du nombre d'effectifs concerne les différents employeurs publics. **Entre 1991 et 2008, les effectifs de la Fédération ont diminué de 29 %, ceux des Länder de 24 %. Les communes ont enregistré la plus forte baisse d'effectifs (- 39 %).**

2 Une volonté de dégraissage bridée par la confusion dans la fonction publique en France

Contrairement à l'Allemagne, la France n'a pas connu de plan de diminution des effectifs de grande ampleur.

Les suppressions de postes dans certains secteurs sont compensées par des créations dans d'autres secteurs.

1. Des effectifs qui ne cessent de croître

Les effectifs cumulés des trois fonctions publiques, y compris les agents des établissements publics administratifs, sont passés de 3,86 millions en 1980

à 5,2 millions en 2007, soit une augmentation de 36,3 % (et 40,3 % si on inclut les effectifs de l'enseignement privé sous contrat).

La fonction publique en France

La fonction publique française, au sens strict, comprend l'ensemble des agents occupant les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales (commune, département ou région) ou de certains établissements publics hospitaliers. Il existe ainsi en France trois fonctions publiques avec des statuts différents même s'il existe un statut général de la fonction publique de par la loi du 13 juillet 1983.

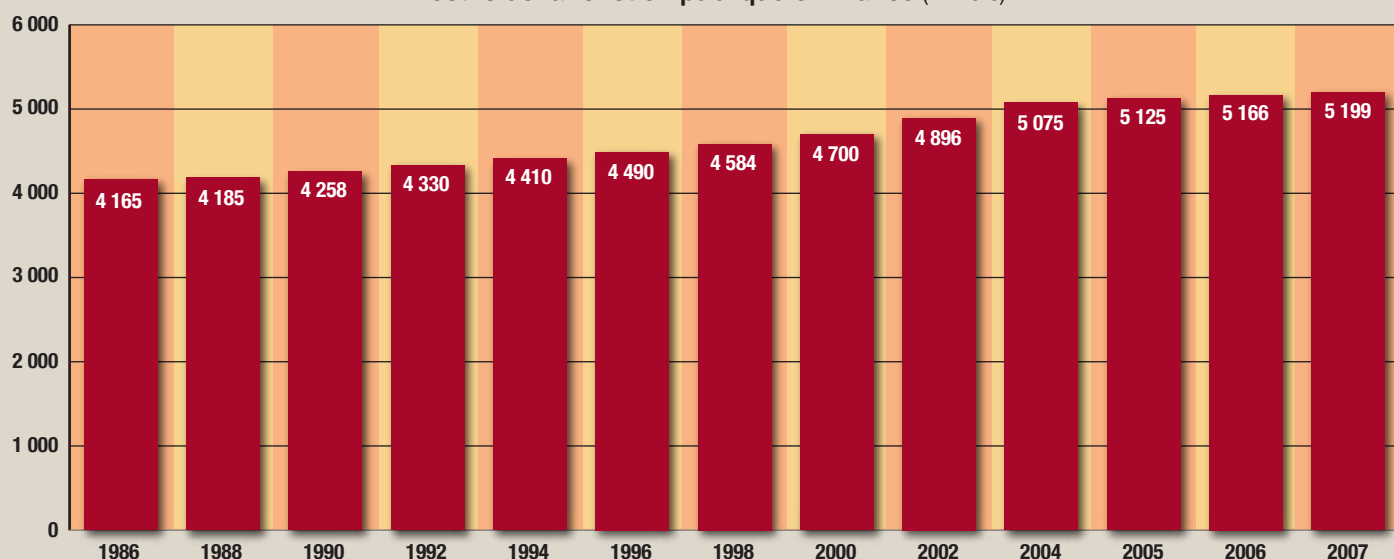
Certains agents sont titulaires, d'autres sont employés par contrats (contractuels). Ils travaillent pour l'Administration centrale ou pour ses services déconcentrés (à l'échelon régional ou départemental) ou encore au sein d'établissements ayant une mission de service public (organismes de Sécurité sociale, établissements d'enseignement et de recherche, etc.).

Les magistrats et militaires ont un statut distinct mais très proche de celui des fonctionnaires civils de l'État. Leurs rémunérations obéissent aux mêmes règles.

Les fonctionnaires d'État représentent un effectif de 2,5 millions d'agents en 2007, soit la moitié environ du total des emplois publics (5,2 millions en incluant la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière). Le total atteint même 7 millions avec les personnels des opérateurs publics ou privés qui remplissent une mission de service public en lieu et place de l'État ou des collectivités territoriales¹. Enfin, on compte 131 000 bénéficiaires d'emplois aidés.

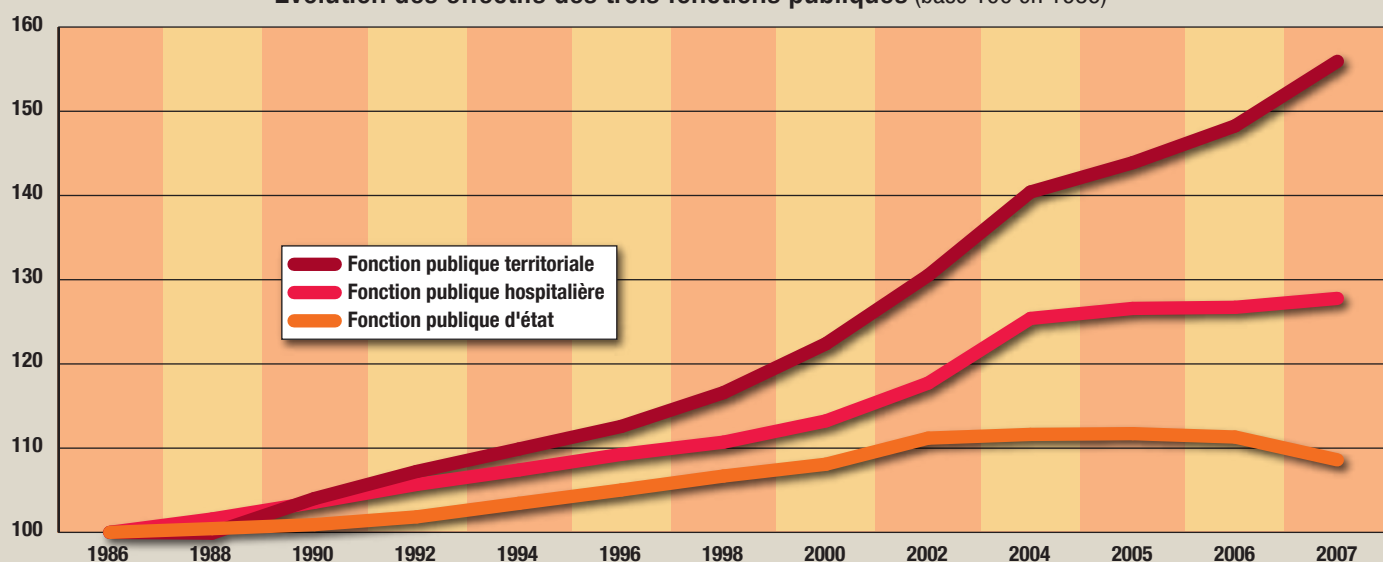
¹ Établissements publics industriels et commerciaux, personnels de l'enseignement privé, salariés des entreprises publiques...

Effectifs de la fonction publique en France (milliers)



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, vol. 1, DGAFP.

Évolution des effectifs des trois fonctions publiques (base 100 en 1986)



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, vol. 1, DGAFP.

La croissance du nombre des agents publics s'est accélérée dans la période récente, puisque l'augmentation moyenne a été de 7,8 % entre 1986 et 1996, et de 15 % entre 1996 et 2006.

Quant à la part des fonctions publiques dans le total des emplois, elle est passée de 17,8 % à 20,5 % (elle représente 21,3 % si on raisonne sur l'emploi public au sens large, c'est-à-dire y compris les organismes publics ou privés concourant à l'exécution du service public).

Ce qui est encore plus frappant, c'est que l'emploi public a progressé plus rapidement que l'emploi total. Celui-ci a connu une augmentation de 16,4 % depuis 1980, soit une hausse moitié moindre que celle des effectifs cumulés des trois fonctions publiques (+ 36,3 %). Le différentiel de croissance s'est réduit depuis 1996, date à partir de laquelle l'emploi total a connu une hausse de 13,7 % tandis que les effectifs publics augmentaient de 17,3 %, dans une proportion encore néanmoins supérieure à celle de l'emploi total.

Malgré la stratégie de « redéploiement des compétences » en faveur des actions jugées prioritaires, aucune catégorie de la fonction publique n'a connu une pression à la baisse.

Au contraire, les effectifs n'ont cessé d'augmenter dans les trois fonctions publiques comme le montre le graphique page précédente.

Cependant, les évolutions sont très différenciées dans chacune d'elles. Les effectifs de l'État (FPE) ont progressé sur la période à un rythme à peu près équivalent à celui de la population totale et de la population active (12 %). En revanche, le nombre des agents de la fonction publique hospitalière (FPH) et surtout de la fonction publique territoriale (FPT) a augmenté beaucoup plus vite.

■ Si la fonction publique d'État (ministères) rassemble toujours la moitié des effectifs, elle « n'a augmenté que » de 14 %.

■ Le nombre des agents de la fonction publique hospitalière a crû d'un tiers depuis 1980. Cette augmentation a été régulière durant la période, même si elle s'est accélérée après 2000 pour faire face à la nouvelle organisation du travail qu'a impliquée la mise en place des 35 heures.

■ Mais la progression la plus notable concerne la fonction publique territoriale où la croissance des effectifs (+641 500) est à elle seule à l'origine de la moitié du total des effectifs supplémentaires.

La part de chaque fonction publique dans l'ensemble connaît ainsi une évolution au cours du temps.

L'emploi public a progressé plus rapidement que l'emploi total. Mais la progression la plus notable concerne la fonction publique territoriale où la croissance des effectifs est à elle seule à l'origine de la moitié des effectifs supplémentaires.

Part des composantes de l'emploi public en France

	Emploi total (milliers)	Part de la FPE (%)	Part de la FPT (%)	Part de la FPH (%)	Part de l'emploi public (%)
1980	21 686	10,0	4,7	3,1	17,8
1986	21 499	10,6	5,2	3,5	19,4
1990	22 371	10,3	5,2	3,5	19,0
1996	22 301	10,8	5,7	3,7	20,1
2000	24 226	10,2	5,7	3,5	19,4
2006	25 172	10,1	6,6	4,0	20,8
2007	25 543	9,7	6,8	4,0	20,6

Sources : Insee, DREES, DHOS-Traitement DGAFF.

Alors que les effectifs de la fonction publique territoriale représentaient en début de période un peu plus du quart du total de l'emploi public, ils en occupent désormais le tiers ; ceux de l'État en représentent un peu plus de la moitié, tandis que la part de la fonction publique hospitalière est à peu près stable (19 %).

Finalement, même si l'État reste le premier employeur public, près d'un tiers des agents de la fonction publique relève désormais d'un

employeur territorial. Là encore, l'augmentation globale et forte des effectifs doit être appréciée selon les périodes et les catégories de collectivités territoriales.

La part communale tend à diminuer au profit de postes départementaux et/ou régionaux, ces derniers connaissant la croissance de loin la plus forte. Ayant enregistré une croissance de 49,9 %, les communes restent les premiers employeurs, mais leur part dans l'emploi territorial total a baissé depuis

Évolution des effectifs territoriaux

	Communes	Groupements locaux	Départements	Régions	Total
1980	681 938	170 501	166 175	2 386	1 021 000
1986	749 210	194 557	174 254	3 362	1 121 383
1990	803 857	203 140	154 235	5 132	1 166 364
1996	853 715	239 312	160 757	8 577	1 262 361
2000	905 978	280 817	174 513	10 620	1 371 928
2006	1 006 083	420 149	213 827	22 301	1 662 360
2007	1 022 417	433 266	245 838	46 857	1 748 378

Source : DGCL.

1983. Les départements ont aussi vu leur part diminuer (croissance de + 47,9 %). Ce mouvement s'est opéré au profit des groupements intercommunaux (croissance de + 154,1 %), mais aussi des régions. Érigées en collectivités territoriales seulement en 1986, ces dernières représentent une faible part de l'emploi territorial (2,7 % en 2007), mais elles connaissent la croissance la plus forte de leurs effectifs (+1 864 %). Ce décuplement des effectifs dans les régions s'ex-

Si les régions représentent une faible part de l'emploi territorial, elles connaissent la croissance la plus forte de leurs effectifs (+ 1 864 %).

plique à l'évidence par les différentes mesures de décentralisation intervenues à deux reprises depuis 25 ans.

Si les données actuellement disponibles ne permettent pas d'identifier avec précision les causes de cette évolution, et en particulier de distinguer clairement les effets propres aux mesures de décentralisation et aux transferts de compétences auxquelles elles ont donné lieu,

on peut néanmoins identifier une série d'éléments ayant favorisé cette progression des effectifs.

2. Les raisons de cet élargissement de la Fonction publique

Comme on vient de l'évoquer, ce sont les deux phases de décentralisation, au début des années 1980 et dans les années 2000, qui ont logiquement fortement pesé sur les effectifs de la fonction publique territoriale.

En outre, cette décentralisation s'est parfois accompagnée de doublons, comme lors du récent transfert des routes nationales aux départements, où on a observé « *le maintien de compétences partagées, conjointes voire concurrentes* » entre État et conseils généraux, note la Cour des comptes.

Cependant, les communes qui n'ont guère été concernées par des transferts significatifs de compétences ont pourtant été très créatrices d'emplois (+ 49,9 %), la proximité étant souvent invoquée comme une incitation à répondre plus facilement aux besoins exprimés. À ce titre, la création de polices municipales, dont les effectifs sont passés de 4 000 en 2000 à 16 700 en 2007, en est une illustration. D'autre part, les communautés de communes, nées dans les années 1990, ne se seraient pas faites par transfert mais par création de personnels. La croissance est en effet très forte pour les groupements intercommunaux avec l'accélération liée à la loi du 12 juillet 1999² relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommu-

nale, qui a provoqué de la part des établissements publics à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes) des recrutements nets nombreux en dehors des communes membres.

Sur un plan structurel, la croissance de certains besoins sociétaux comme celui de la santé qui, pour des raisons démographiques est en hausse, impacte le secteur public en France où elle y est assurée par ce dernier.

Les mesures de réduction de la durée de temps de travail ont incontestablement accru les besoins en emploi notamment à l'hôpital où elles auraient déstructuré l'organisation du travail.

Enfin, les logiques qui semblent conduire l'État à, d'un côté, dégraisser le personnel des ministères et, de l'autre, à augmenter les effectifs de près de 600 « opérateurs publics » (Pôle emploi, CNRS, Météo France...) dont les effectifs ont augmenté de 314 000 postes en dix ans sont contradictoires.

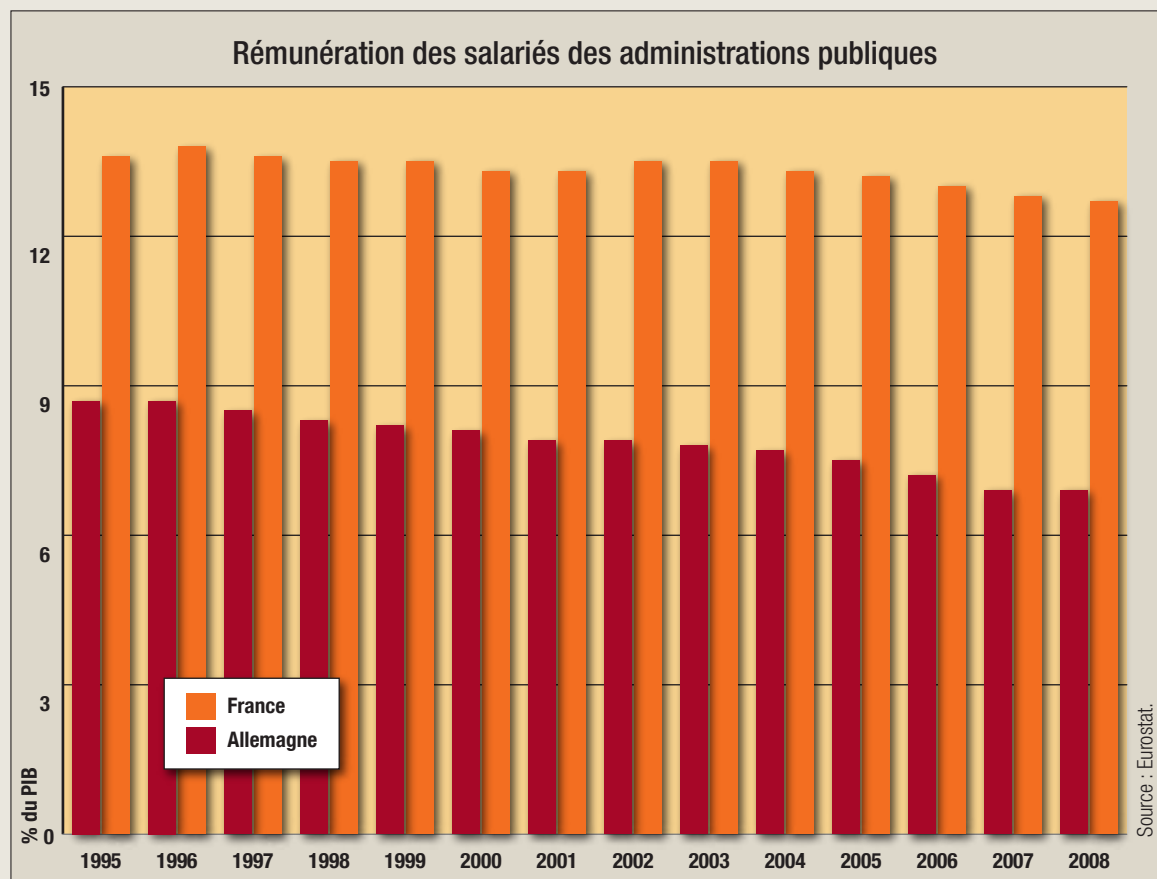
Au-delà de considérations d'ordre idéologique sur la place que doit occuper le secteur public, et *a fortiori* sur son efficience, le contrôle des effectifs publics se pose aussi au niveau budgétaire. De fait, le niveau des dépenses de personnel constitue un enjeu majeur pour l'équilibre des finances publiques.

² La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, est l'une des principales lois consacrées à l'intercommunalité en France. Elle a consacré le rôle des Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre à travers trois niveaux : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, pour lesquelles le seuil minimum de population est relevé à 500 000 habitants. Certaines structures antérieures telles que les communautés de ville, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle sont appelés à se fondre dans ces trois types d'EPCI.

3 Le poids budgétaire des dépenses de personnel

Le graphique ci-dessous prend en compte la « rémunération des salariés » en pourcentage du PIB en France et en Allemagne.

18



En plus d'être largement inférieure par rapport à la France, la part des rémunérations publiques dans le PIB en Allemagne semble connaître une pression continue à la baisse. En France, en revanche, elle fluctue toujours autour de 13 %. Compte tenu de l'évolution des effectifs, cette part élevée des rémunérations dans le PIB relèverait davantage d'un effet

« volume » (taux d'administration) que d'un effet « prix » (salaires).

Par ailleurs, tout recrutement opéré dans la fonction publique a une incidence budgétaire pour plusieurs décennies. En effet, aux dépenses directes immédiates qu'il induit, il faut ajouter les dépenses différées au titre des pensions de retraite.

En plus d'être largement inférieure par rapport à la France, la part des rémunérations publiques dans le PIB en Allemagne semble connaître une pression continue à la baisse. En France, en revanche, elle fluctue toujours autour de 13 %.

1. Les dépenses de personnel en France

Représentant près de la moitié des dépenses nettes du budget de l'État, les dépenses de personnel constituent un levier majeur pour

l'amélioration des finances publiques. Dans les trois fonctions publiques, les dépenses publiques de personnel (pensions civiles et militai-

Dépenses de personnel en France (milliards €)

	État et administrations centrales	Administrations publiques locales	Fonction publique hospitalière	Total	Pensions de retraite
1980	77,5	17,6	25,8	120,9	19,5
1986	86,0	25,5	29,6	141,1	23,4
1990	87,0	28,1	32,2	147,3	25,8
1996	100,1	34,3	38,1	172,5	31,5
2000	108,7	41,7	41,9	192,3	35,2
2006	126,4	56,0	52,3	234,7	42,9
2007	128,6	60,6	54,1	243,3	44,6

Note : y compris pensions civiles et militaires.
Source : direction du Budget.

res comprises) ont représenté 243 milliards d'euros en 2007. Elles ont plus que doublé entre 1980 et 2007 (+101 % en euros constants).

Les dépenses de personnel s'élevant à 243,3 milliards d'euros en 2007 se ventilent de la façon suivante : 53 % pour l'État, 25 % pour la territoriale et 22 % pour l'hospitalière. Compte tenu de l'évolution des effectifs dans chacune des catégories, l'évolution des dépenses n'est pas similaire non plus. Depuis 1996, les dépenses de personnel augmentent de 28,5 % pour l'Administration centrale, 42 % pour la fonction publique hospitalière et 76,7 % pour la fonction publique territoriale. C'est notamment entre 2000 et 2006 que l'on observe la plus forte hausse (+22 %). Cela tient essentiellement à deux raisons :

■ nouvelle cotisation de 5 % versée par l'État employeur depuis le 1^{er} janvier 2005 : le régime de retraite additionnelle sur les primes de fonctionnaires donne lieu à une retenue à compter du 1^{er} janvier 2005 au taux de 5 % sur les éléments de rémunération de toute nature perçus et non cotisés au titre de la couverture vieillesse (indemnité de résidence, supplément familial de traitement...) dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut annuel³ ;

■ les prestations familiales que l'État versait à ses agents ont été transférées vers les Caisses d'allocations familiales depuis juillet 2005. Ce transfert a engendré un accroissement de la rubrique « cotisations sociales » au détriment du poste des « prestations sociales ».

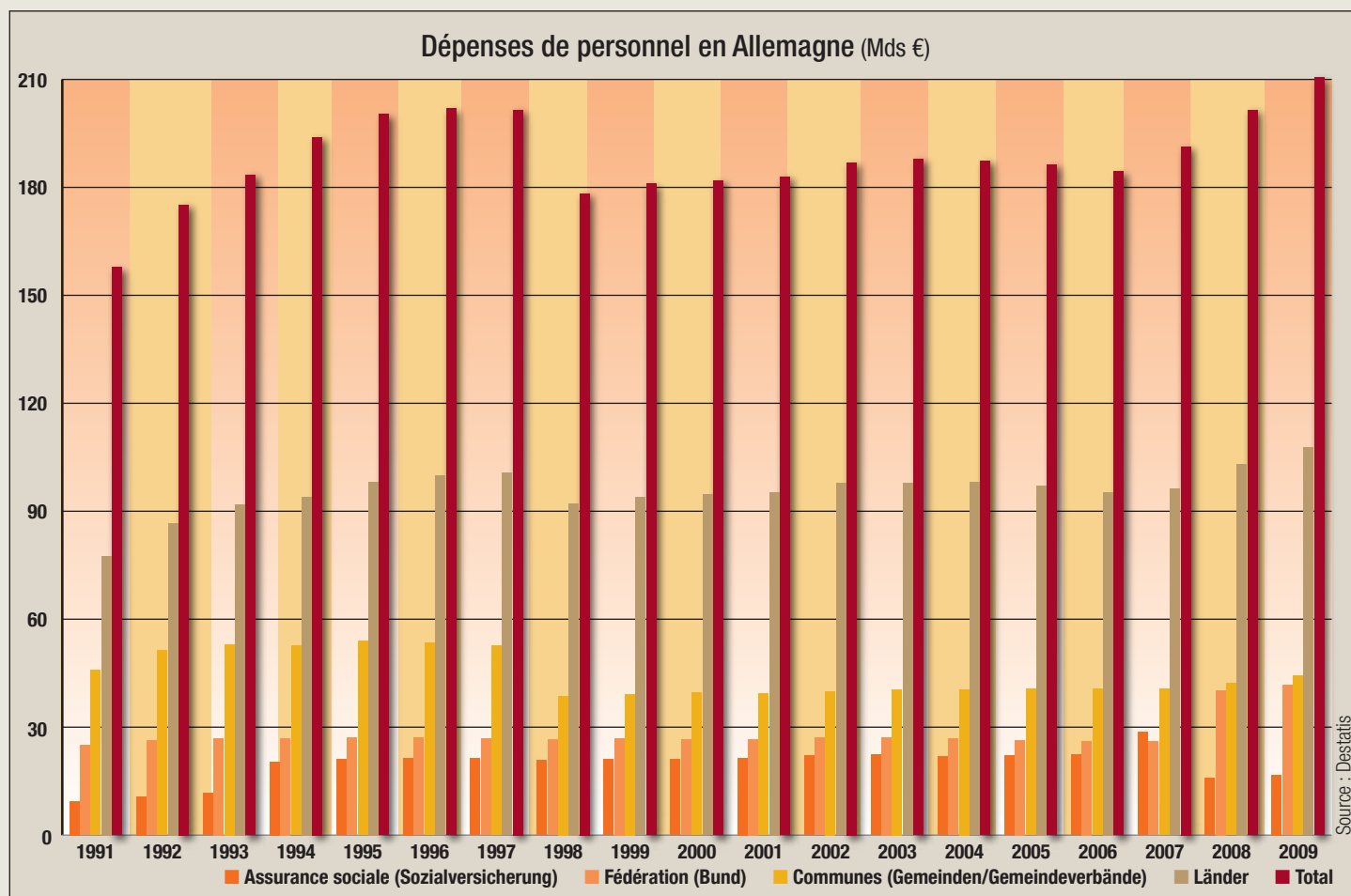
³ L'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant sur la réforme des retraites prévoit la création d'un régime de retraite additionnel obligatoire, assis sur une fraction des primes et indemnités des fonctionnaires des trois fonctions publiques. Le régime de retraite additionnel est un régime par répartition provisionné et par points.

Les dépenses publiques de personnel
(pensions civiles et militaires comprises)
ont représenté **243 milliards d'euros en 2007**.
Elles ont plus que doublé entre 1980
et 2007 (+101 % en euros constants).

2. Les dépenses de personnel en Allemagne

Le graphique page suivante présente l'évolution des dépenses de personnel ventilées par employeur en Allemagne. À quelques exceptions près, cette évolution a suivi celle des effectifs. Si les dépenses de la Fédération n'enregistrent pas d'évolution notable, on relève la baisse très marquée des dépenses communales en matière de personnel. Alors qu'il atteignait 201,9 milliards d'euros en 1996, le total des dépenses de personnel s'élevait à 191,47 milliards d'euros en 2007. Toutefois, les deux dernières années ont été marquées par un renversement de tendance. Les dépenses de personnel se sont mises à croître subitement en 2008, en particulier pour les agents fédéraux. Si

cette croissance s'inscrit plus largement dans le cadre de la croissance des dépenses publiques en liaison avec la conjoncture, une grande partie de l'explication se situe au niveau de l'évolution de la masse salariale. En 2008-2009, les salaires allemands ont profité de l'application d'accords salariaux négociés début 2008, avant la crise. En effet, le syndicat Verdi des services publics a conclu un accord salarial avec l'État fédéral et les communes après plusieurs semaines de négociations ardues. Quelque 1,3 million de salariés (dans les administrations, les hôpitaux, le ramassage d'ordures, les régies de transport) ont bénéficié d'une augmentation de salaire moyenne de



5,1 % en 2008 et de 2,8 % en 2009. Durant cette période, ils ont également touché une prime de 225 euros. Verdi réclamait des hausses de salaires de 8 % sur un an. Finalement, le chiffre de 8 % est presque atteint, mais sur deux ans, et a été assorti d'une augmentation du temps de travail. Le temps de travail hebdomadaire est passé à 39 heures à l'ouest du pays, contre 38,5 en 2008.

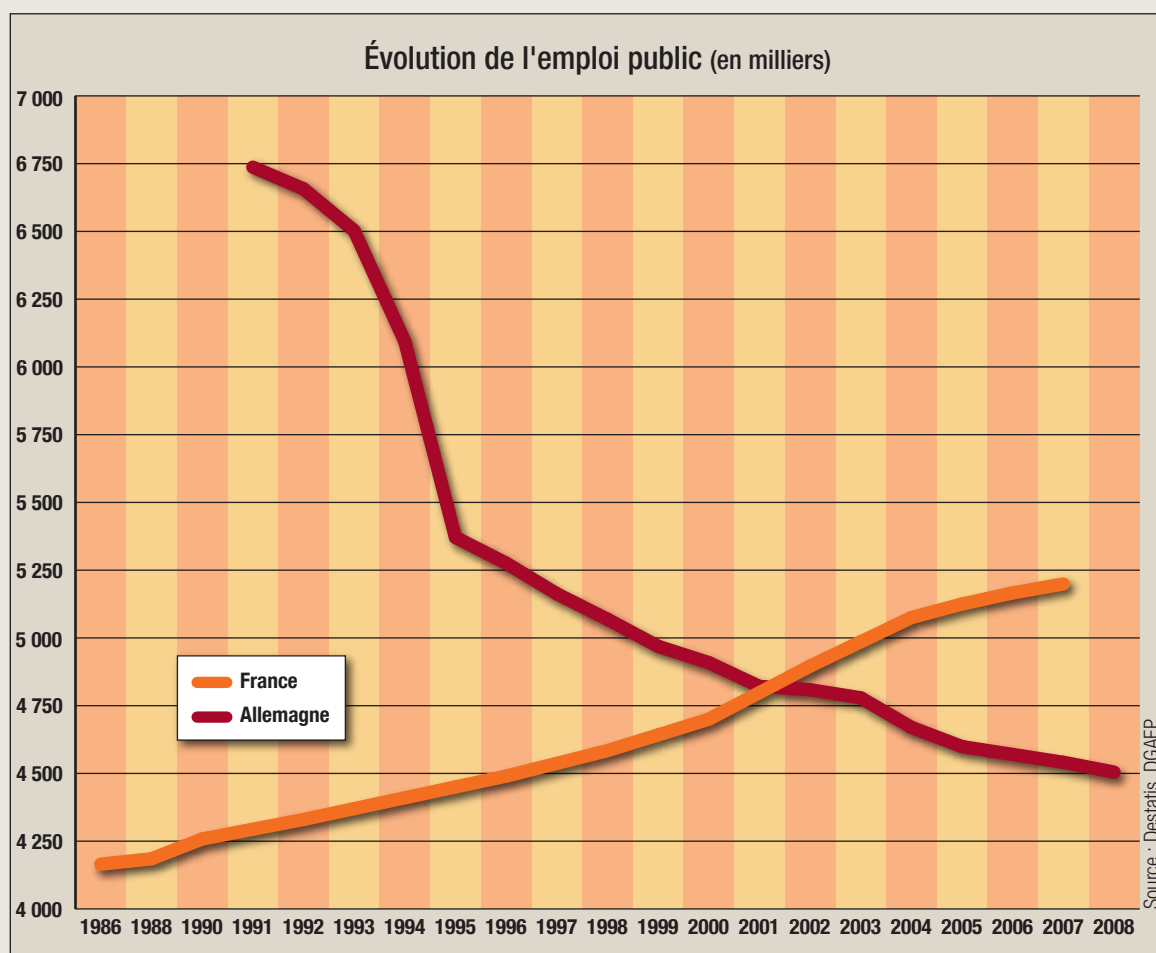
Grâce aux marges de manœuvre dont disposent les Allemands (entre 2003 et 2006, la dépense publique en volume a baissé de 5 % en Allemagne alors qu'elle augmentait de 6 % en France), la règle du « zéro volume » a permis une croissance en valeur des dépenses de personnel, en atténuant l'effet sur la dépense totale.

Conclusion

Parallèlement à la construction européenne, les interrogations portant sur un éventuel modèle européen de fonction publique se sont multipliées. À l'issue de ce travail qui a pourtant porté sur des pays relativement proches, il semble que chaque système national de fonction publique demeure un système original, ce qui s'explique notamment par des conceptions divergentes du rôle de l'État, de l'organisation administrative, du statut territorial, du pluralisme culturel ou de l'existence ou non d'aspirations régionales.

Malgré ces différences conceptuelles et structurelles, il a été possible de constituer des bases de données comparables permettant d'identifier les grandes évolutions à l'œuvre depuis les années 1980 pour la France et 1990 pour l'Allemagne.

Au cours de ces périodes, force a été de constater des évolutions radicalement opposées des Fonctions publiques française et allemande. Cette dernière a vu ses



effectifs fondre de plus du tiers depuis 1991. En France, en revanche, les créations d'emplois publics ont fortement crû depuis 1980 (+36,3 %), pour représenter à peu près un emploi sur cinq, même si toutes les catégories n'ont pas suivi la même évolution. Depuis 1990, en effet, l'emploi territorial a crû trois fois plus vite que l'emploi total.

On pourrait penser que cette évolution n'est que la réponse naturelle à des opérations de redéploiement. Mais l'accroissement du volume des emplois dans les communes qui n'ont pas fait l'objet de transferts spécifiques de compétences, alors même que les structures intercommunales se mettaient en place et développaient leurs propres ressources humaines, permet d'en douter.

Pourtant, le gouvernement avait annoncé la politique rigoureuse du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cet engagement, qui a conduit à freiner la hausse des effectifs des agents de l'État en 2007, ne s'applique toutefois pas à l'ensemble des fonctionnaires, l'exécutif n'ayant aucune maîtrise sur l'emploi dans les collectivités locales, là où, hélas, il croît le plus.

L'Allemagne, de son côté, grâce à la politique de réduction des effectifs poursuivie depuis plusieurs années, a réussi à contenir ses dépenses de personnel au moment où elles ont littéralement explosé dans d'autres pays dont la France.

En voulant s'orienter vers ce modèle allemand souvent érigé en exemple, notamment pour la gestion rigoureuse des dépenses publiques, le gouvernement ouvre la voie à une réflexion sur la manière de revoir le périmètre d'intervention de l'État en France.