

---

## LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

---

### 1. La mise en œuvre de l'engagement présidentiel de non renouvellement des départs à la retraite

En 2008, 22 791 suppressions nettes de postes (exprimés en « équivalents temps plein ») seront réalisées dans les ministères et 22 921 au total, en incluant les budgets annexes. Ce résultat correspond à l'objectif du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux avec trois nuances :

- pour l'Éducation nationale, deux départs en retraite sur trois sont remplacés, compte tenu des missions nouvelles assignées à l'école, en particulier pour la mise en place des études dirigées, du soutien scolaire et l'amélioration de l'enseignement des langues ;
- la Justice, qui bénéficie de 1 600 créations d'emploi pour assurer notamment l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires et résorber la surpopulation carcérale ;
- l'Enseignement supérieur et la Recherche : ce domaine prioritaire voit ses effectifs maintenus.

Par ailleurs, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement bénéficie de créations d'emplois correspondant à la constitution de l'administration centrale de ce nouveau ministère. Il en est de même pour le ministère du Logement, afin de répondre aux besoins liés à la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable.

Cet effort de maîtrise des effectifs de l'État s'appuie sur les réformes et les gains de productivité réalisés par les ministères pour améliorer la performance et la qualité des services publics, dans le prolongement notamment des stratégies ministérielles de réforme et des conclusions des **audits de modernisation de l'État** lancés en septembre 2005.

Pour plusieurs ministères (grandes directions à réseaux du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et ministère des Affaires étrangères), cette démarche de modernisation s'inscrit dans des contrats pluriannuels de performance.

La réflexion sur les missions et le format des administrations se poursuit dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** lancée cet été par le Premier ministre. Conduite par des équipes d'audit, cette démarche concerne l'ensemble des ministères et se traduira par un examen d'ensemble des dépenses de l'État et de ses opérateurs. Son objectif est de définir des réformes structurelles qui modifieront en profondeur les interventions de l'État. Il s'agira de définir les scénarii permettant d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics dans le respect des grands

équilibres des finances publiques. Les décisions finales seront arrêtées par le conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunit, autour du président de la République, l'ensemble des ministres.

La RGPP s'inscrit dans une trajectoire ambitieuse d'assainissement des comptes publics qui comprend notamment le non-remplacement d'un agent public partant à la retraite sur deux sur la durée du quinquennat et la progression maîtrisée des dépenses publiques à environ 1 % en volume (soit un rythme de progression deux fois inférieur à celui des dix dernières années).

Ministères	Solde des créations et suppressions de postes *
Affaires étrangères	-118
Agriculture et pêche	-575
Culture et communication	-106
Défense	-6.037
Ecologie, développement et aménagement durables	-1.192
Budget, comptes publics, fonction publique	-2.625
Economie, finances et emploi	-205
Education nationale	-11.200
Enseignement supérieur et recherche	0
Travail, relations sociales et solidarité	-183
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	-2.306
Immigration, intégration et identité nationale	100
Santé, jeunesse et sports	-107
Logement et ville	100
Justice	1.615
Services du Premier Ministre	-1
Conseil et contrôle de l'Etat	49
<b>Budget général</b>	<b>-22.791</b>
Contrôle et exploitation aériens	-106
Publications officielles et information administrative	-24
<b>Budgets annexes</b>	<b>-130</b>
<b>Total Etat</b>	<b>-22.921</b>

\* exprimés en équivalent temps-plein (ETP)

Les départs à la retraite des agents de l'État (à l'exclusion des établissements publics) ont été estimés par l'Inspection générale des finances à 68 411 «équivalents-temps plein» (ETP) en 2008.

Si l'effort de maîtrise des effectifs de l'État se traduit par un solde final négatif (22 921 postes supprimés), le Gouvernement a souhaité créer des emplois dans une logique de redéploiement des ressources humaines vers des besoins prioritaires. Ainsi, l'important flux de départs à la retraite constitue une opportunité pour redéployer des effectifs tant entre les missions d'un ministère qu'entre ministères, afin de répondre à l'émergence de nouveaux besoins et à la fixation de priorités :

- à l'Éducation nationale, 700 emplois d'enseignants seront par exemple créés à la rentrée 2008 dans l'enseignement public du 1<sup>er</sup> degré pour accompagner l'évolution démographique des élèves ; 300 infirmières seront aussi recrutées conformément à la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (il est prévu 1 500 créations entre 2006 et 2010) ;
- au ministère de la Justice, 1 100 emplois seront créés dans l'administration pénitentiaire pour permettre l'ouverture des nouveaux établissements ; 400 emplois seront créés sur le programme « Justice judiciaire » (dont 187 magistrats) pour permettre la mise en œuvre des pôles d'instruction, la réforme de la carte judiciaire et la création de juges délégués aux victimes) ; 100 emplois seront créés sur le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- au ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité, l'année 2008 sera marquée par la mise en place du deuxième volet du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, avec le recrutement de 100 contrôleurs du travail, 60 inspecteurs et 10 médecins et ingénieurs ;
- au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : 700 emplois de catégories B et C seront supprimés et parallèlement 300 emplois d'ingénieurs d'études et 400 emplois d'ingénieurs de recherche seront créés.

Du fait de l'important flux de départs à la retraite de salariés de l'État, les recrutements en 2008 demeureront à un niveau élevé (de l'ordre de 45 000 « équivalents temps plein »). L'État demeurera en 2008 le principal recruteur en France.

## **2. Le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2008 en ETPT**

Le plafond des autorisations d'emplois ministérielles s'établira en 2008 à 2 206 737 « équivalents temps plein travaillés » (ETPT), contre 2 270 840 en 2007. Depuis la mise en place de la Lolf en 2006, l'autorisation du Parlement s'opère sur la base de l'ETPT et non plus de l'ETP (équivalent temps plein).

En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 2 219 035 ETPT, contre 2 283 159 ETPT en 2007.

La diminution du plafond d'emplois s'explique par :

- la mise en œuvre de la règle de non remplacement des départs à la retraite (- 17 977 ETPT, correspondant aux 22 921 suppressions de postes) ;
- l'ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2007 : la clôture de la première exécution (budget 2006) dans le nouveau cadre budgétaire LOLF a mis en évidence que les plafonds d'emplois de certains ministères avaient été surestimés lors du changement de référentiel de décompte des emplois (ETP à ETPT) ; des emplois ont été autorisés mais, sans crédits budgétaires associés, sont restés vacants (pas d'incidence). Le plafond 2008 est donc ajusté pour refléter au plus juste les effectifs réels de l'État ;
- des mesures d'ordre<sup>1</sup> et de décentralisation (-35 709 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service

---

<sup>1</sup> Les mesures d'ordre sont des mesures de corrections techniques des plafonds sans impact sur les effectifs réels ; il s'agit par exemple de redéfinition des périmètres de décompte.

(TOS) et des agents de l'équipement vers les collectivités territoriales (34 927 ETPT) et marginalement à des transferts vers les opérateurs de l'État.

**Comment l'Etat décompte-t-il ses agents ?**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le plafond d'autorisation d'emplois de l'État est arrêté par le Parlement en « équivalent temps plein travaillé » ou **ETPT**, qui remplace le décompte en « emplois budgétaires ». L'ETPT permet d'apprécier la force de travail réelle de l'État en prenant en compte non seulement la quotité de temps de travail de l'agent (temps plein, mi-temps, etc), mais également sa durée de présence dans l'année.

Ainsi un agent recruté à temps plein au 1<sup>er</sup> juillet 2008 comptera pour 0,5 ETPT en 2008. Un agent recruté à mi-temps au 1<sup>er</sup> juillet 2008 comptera pour  $0,5 * 0,5 = 0,25$  ETPT en 2008.

Le décompte des ETPT est réalisé à partir d'une application interministérielle dénommée « Outil de décompte des emplois » (ODE). Celle-ci est alimentée à partir du fichier de paye de l'Etat et permet à tous les ministères de consulter à tout instant leurs consommations d'ETPT et de vérifier qu'ils respectent en fin d'année le plafond voté par le Parlement.

La notion d'« équivalent temps plein », ou **ETP**, permet de prendre en compte la seule quotité de temps de travail des agents (temps plein, mi-temps, etc).

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois en LFI 2007 (1)	Solde des créations et suppressions d'emplois (2)	Correction technique du plafond (3)	Mesures d'ordre et décentralisation* (4)	Plafond des autorisations d'emplois en PLF 2008 (1)+(2)+(3)+(4)
Affaires étrangères	16.463	-234	0	-147	16.082
Agriculture et pêche	38.253	-590	0	-1.073	36.590
Culture et communication	12.137	-100	-100	-72	11.865
Défense	436.994	-2.531	-7.500	-534	426.429
Ecologie, développement et aménagement durables	96.627	-1.665	-1.050	-7.119	86.793
Budget, comptes publics, fonction publique	153.168	-2.591	0	203	150.780
Economie, finances et emploi	16.402	-183	-3	149	16.365
Enseignement scolaire	1.044.980	-11.790	0	-27.299	1.005.891
Enseignement supérieur et recherche	147.636	791	1.235	545	150.207
Travail, relations sociales et solidarité	25.518	-89	-173	-534	24.723
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	192.744	-869	-1.000	-305	190.570
Immigration, intégration et identité nationale	0	100	0	509	609
Santé, jeunesse et sports	7.292	-80	-157	-11	7.044
Logement et ville	3.088	75	0	-18	3.145
Justice	72.023	1.778	-1.700	-7	72.094
Direction de l'action du Gouvernement	2604	6	-25	5	2590
Conseil et contrôle de l'Etat	4911	49	0	0	4960
<b>Budget général</b>	<b>2.270.840</b>	<b>-17.923</b>	<b>-10.473</b>	<b>-35.709</b>	<b>2.206.737</b>
				0	
Contrôle et exploitation aériens	11.287	-30	33	0	11.290
Publications officielles et information administrative	1.032	-24	0	0	1.008
<b>Budgets annexes</b>	<b>12.319</b>	<b>-54</b>	<b>33</b>	<b>0</b>	<b>12.298</b>
				0	
<b>Total Etat</b>	<b>2.283.159</b>	<b>-17.977</b>	<b>-10.440</b>	<b>-35.709</b>	<b>2.219.035</b>

**\* Dont :**

**Agriculture et Pêche :** 988 ETPT correspondant à la décentralisation de personnels TOS de l'enseignement technique agricole vers les collectivités territoriales.

**Défense :** 525 ETPT sont transférés vers le Service hydrographique et océanographique de la marine.

**Écologie, Développement et Aménagement durables :** 7 092 ETPT correspondant aux transferts vers les collectivités territoriales de personnels titulaires et non titulaires ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2007 (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

**Éducation nationale :** 26 847 ETPT correspondant aux transferts de personnels TOS et gestionnaires de TOS vers les collectivités territoriales.

**Enseignement supérieur :** il s'agit essentiellement du transfert des emplois du cabinet du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la direction générale de l'Enseignement supérieur, de la direction générale de la Recherche et de l'Innovation et des structures rattachées à ces directions (en provenance du nouveau ministère de l'Education nationale) ;

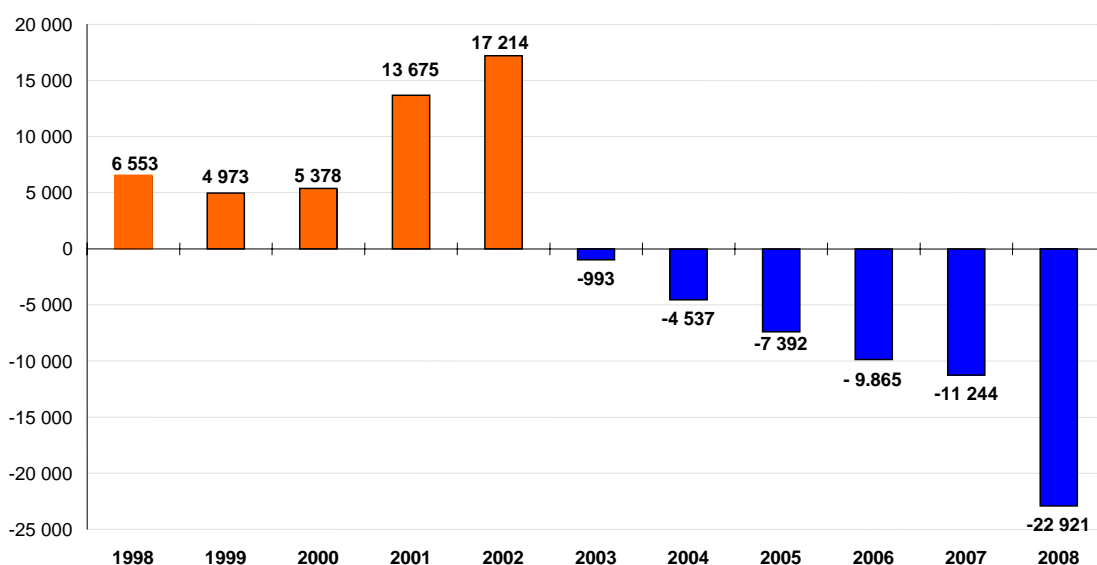
**Travail, Relations sociales et Solidarité** : 239 ETPT transférés vers le nouveau ministère de l'Immigration et 268 ETPT correspondant aux agents de la DGEFP rattachés au nouveau ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

**Intérieur** : 110 ETPT transférés au ministère de l'Immigration et 117 ETPT transférés à l'École nationale supérieure de police.

**Immigration, Intégration, Identité nationale et Co-développement**: 509 ETPT transférés depuis les autres ministères (Affaires étrangères, Budget, Défense, Intérieur, Travail).

L'évolution des effectifs en 2008 marque une forte accélération dans la mobilisation des efforts de productivité au sein de la fonction publique de l'État : ainsi, un doublement du nombre de suppressions de postes (ETP) est réalisé en 2008 par rapport à l'année précédente et un triplement par rapport à 2005 (cf. graphique suivant<sup>2</sup>).

### Evolution des effectifs\* en loi de finances 1998-2008



\* emplois budgétaires avant 2006 et ETP après  
(hors appelés, hors mesures d'ordres et hors budgets annexes)

Concernant les opérateurs de l'État, l'évolution de leurs effectifs a connu depuis une dizaine d'années un accroissement sensible. Cette évolution est liée, d'une part, à une évolution de l'organisation de l'État où certaines fonctions ont été confiées à des entités distinctes mais aussi, d'autre part, à une optimisation moins rigoureuse de leurs moyens.

Dès leur budget 2008, un suivi renforcé des ministères de tutelle sera mis en place en amont de l'examen de leur budget propre - puisque le niveau de leurs effectifs ne ressort pas du PLF 2008 mais de leur organe délibératif - afin que les opérateurs participent pleinement et d'une manière croissante à l'assainissement des finances publiques.

<sup>2</sup> En équivalent temps plein travaillé (ETPT), l'évolution est de - 5 430 en 2006, - 12 000 en 2007 et - 17 978 en 2008.

### 3. L'intéressement des fonctionnaires à l'effort de maîtrise des effectifs des ministères

Le non remplacement de 22 791 postes dans les ministères participe à la réalisation d'une économie de 458 millions d'euros en 2008 et représente 716 millions d'euros d'économies en année pleine. Conformément à l'engagement présidentiel, les fonctionnaires bénéficieront d'un intéressement à hauteur de 50 % (225 millions d'euros) de l'économie générée par cet effort de maîtrise *via* les enveloppes budgétaires ministérielles 2008. En outre, 179 millions d'euros sont alloués afin de poursuivre le financement des mesures catégorielles décidées précédemment.

Au total, ce sont plus de 400 millions d'euros de crédits « catégoriels » qui sont prévus dans le PLF 2008. Les crédits dits « catégoriels » permettent aux ministères de distribuer à leurs agents des gains de rémunération et de rendre les carrières plus attractives. Les ministères définiront les modalités d'utilisation de leurs crédits au regard des concertations internes avec leurs organisations syndicales et les priorités qu'ils définissent. Sont par exemple inscrits dans le PLF 2008 :

- une enveloppe de 102 millions d'euros au ministère de la Défense notamment pour améliorer la rémunération des militaires du rang et de certains sous-officiers ;
- une provision d'un montant de 123 millions d'euros en année pleine, soit 41 millions d'euros pour 2008 en vue du chantier sur la redéfinition du métier d'enseignant et la revalorisation de la fonction enseignante ;
- une enveloppe de 18 millions d'euros au bénéfice des agents du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement, afin notamment de financer la revalorisation de régimes indemnitaires et de créer une indemnité spéciale de mobilité dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés ;
- 49 millions d'euros pour la poursuite de l'intégration des instituteurs dans le corps de professeurs des écoles.

En outre, la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) qui revalorise le travail, notamment *via* les exonérations sociales et fiscale des heures supplémentaires, bénéficiera aux fonctionnaires. Cette extension permet d'intéresser les fonctionnaires à la réalisation d'heures supplémentaires en conformité avec le principe « travailler plus pour gagner plus » et l'amélioration du service public.

À ce titre et plus globalement, les personnels enseignants bénéficient, dans le cadre du PLF 2008, d'un important supplément de rémunérations (*cf.* encadré)

Plusieurs mesures nouvelles du PLF 2008 concerneront essentiellement ou totalement les enseignants notamment :

- exonération sociale (150 millions d'euros environ) et fiscale (100 millions d'euros environ) des heures supplémentaires dans le cadre de l'extension aux fonctionnaires des mesures de la loi TEPA : 90 % de la masse d'heures supplémentaires est réalisée par le corps enseignant ;
- augmentation du nombre d'heures supplémentaires à disposition des enseignants de 130 millions d'euros en 2008 ;

- 120 millions d'euros de mesures catégorielles pour l'ensemble des personnels du Ministère de l'Éducation nationale pour 2008.