

COUR DES COMPTES

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Décembre 2009

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 Un état des lieux

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 La croissance ininterrompue des effectifs publics	9
2 L'évolution des missions de l'Etat et de son organisation depuis 1980	15
3 L'ajustement partiel des effectifs à ces évolutions	19
4 Les obstacles à l'adaptation des effectifs	21

Présentation

Avec un effectif total de 2,5 millions d'agents en 2008, soit la moitié environ des 5,2 millions d'emplois publics, les agents de l'Etat et de ses opérateurs constituent un enjeu social et financier de premier ordre.

Les dépenses de personnel et de pensions de retraite de l'Etat ont plus que doublé entre 1980 et 2008 en euros constants. Elles représentaient en 2008 47,5 % des dépenses nettes du budget général et 15,5 % du produit intérieur brut (PIB). Leur niveau constitue un enjeu majeur pour l'équilibre des finances publiques. De fait, tout recrutement opéré dans la fonction publique a une incidence budgétaire pour plusieurs décennies : aux dépenses directes et immédiates qu'il induit, il faut en effet ajouter les dépenses différées au titre des pensions de retraite.

Plusieurs facteurs contribuent à l'évolution des effectifs de l'Etat, parmi lesquels les ajustements liés à la démographie, à l'évolution des missions ou aux changements d'organisation (tels les effets des mesures de réduction du temps de travail mises en œuvre au début des années 2000).

Mais la sphère publique a surtout été influencée par un ensemble de mesures qui ont fait évoluer, parfois de manière très significative, le champ de compétences de l'Etat et le niveau de ses effectifs. Trois types d'évolutions ont marqué la période :

- les politiques de décentralisation, qui ont entraîné le transfert aux collectivités territoriales de compétences jusqu'alors imparties à l'Etat ;*
- les mesures de déconcentration, qui ont modifié les attributions respectives des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat au bénéfice de ces derniers ;*
- enfin, le recours massif à des structures extérieures à l'administration (opérateurs) pour exercer des missions de service public ou remplir des fonctions jusqu'alors assumées par les services traditionnels de l'Etat.*

Le rapport de la Cour vise à dresser un état des lieux aussi complet que possible et à apprécier dans quelle mesure ces évolutions ont modifié, en à peine trois décennies, les caractéristiques de l'emploi public et le nombre des agents de l'Etat. ■

Cour des comptes

→ La notion de décentralisation

La décentralisation consiste à transférer aux collectivités territoriales (régions, départements, communes) des compétences jusque-là assumées par l'Etat. Elle se traduit, en principe, par un allègement des tâches relevant des services de l'Etat et elle devrait logiquement induire, lorsqu'elle s'accompagne du transfert des personnels affectés à ces missions, une diminution à due concurrence de ses effectifs.

Deux grandes vagues de décentralisation sont intervenues au cours de la période, l'une au début des années 1980, la seconde au cours des années 2000.

→ La notion de déconcentration

La déconcentration est une mesure d'organisation interne à l'Etat. Elle consiste à modifier la répartition des attributions ou des tâches de gestion entre ses administrations centrales et ses services déconcentrés (préfectures, directions régionales ou départementales...).

Les mesures de déconcentration, qui ne touchent pas au périmètre des compétences de l'Etat, peuvent s'effectuer à effectif constant, sauf si elles s'accompagnent de mesures de réorganisation ou d'une adaptation des modalités d'exercice des missions. Mais elles devraient se traduire par un allègement des effectifs centraux et un ajustement de ceux des services déconcentrés, qui voient leurs attributions étendues.

→ La notion d'externalisation (les opérateurs de l'Etat et les autres externalisations)

L'Etat a recours de manière croissante, pour mettre en œuvre une partie des missions qui lui incombent, à des acteurs extérieurs aux administrations traditionnelles (établissements publics, groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte, entreprises publiques voire entreprises privées...).

S'ils se distinguent par leur statut juridique, leur régime financier et leur plus ou moins grande proximité avec l'Etat proprement dit, ces différents modes d'intervention ont en commun qu'un certain nombre de missions antérieurement exercées par les administrations de l'Etat sont désormais assumées, au moins en partie, par des entités extérieures. Pour simplifier, l'ensemble des situations précitées sont ici regroupées sous l'appellation « externalisations ».

Cour des comptes

1 La croissance ininterrompue des effectifs publics

Une augmentation d'un tiers des effectifs publics depuis 1980

Les effectifs cumulés des trois fonctions publiques, y compris les agents des établissements publics administratifs, sont passés de 3,86 millions en 1980 à 5,27 millions en 2007 (+36,3 %).

Evolution de l'emploi public

	Fonction publique de l'Etat (a)	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière (b)	Total	Population
1980	2 173 169	1 021 000	670 791	3 864 960	53 731 000
1990	2 307 816	1 166 364	783 473	4 257 653	56 577 000
2000	2 472 102	1 371 928	855 660	4 699 690	58 858 000
2007	2 484 484	1 748 378	1 035 073	5 267 935	63 578 000
	+ 14,3 %	+ 71,2 %	+ 54,3 %	+ 36,3 %	+ 18,3 %

Sources : INSEE, DREES, DHOS, DGAFP - Emplois principaux, tous statuts, hors emplois aidés

(a) hors les effectifs de La Poste et de France Télécom (450.000 agents en 1990, à la veille de leur transformation respectivement en entreprise publique et en entreprise privée et hors enseignants de l'enseignement privé sous contrat rémunérés sur crédits (99.650 en 1980 ; 154.000 en 2006).

(b) hors non titulaires sur crédits de remplacement.

La croissance ininterrompue des effectifs publics

La croissance du nombre des agents publics s'est accélérée dans la période récente, puisque l'augmentation moyenne annuelle a été de 1,60 % entre 1997 et 2007 alors qu'elle était de 1,30 % entre 1980 et 1986 et de 0,78 % entre 1986 et 1996.

Le poids relatif croissant de l'emploi public

Sur la période, la part des trois fonctions publiques dans le total des emplois est passée de 17,8 % à 20,6 %. Le différentiel de croissance s'est réduit depuis 1996, mais l'emploi public progresse toujours plus rapidement (+17,3 %) que l'emploi total (+13,7 %).

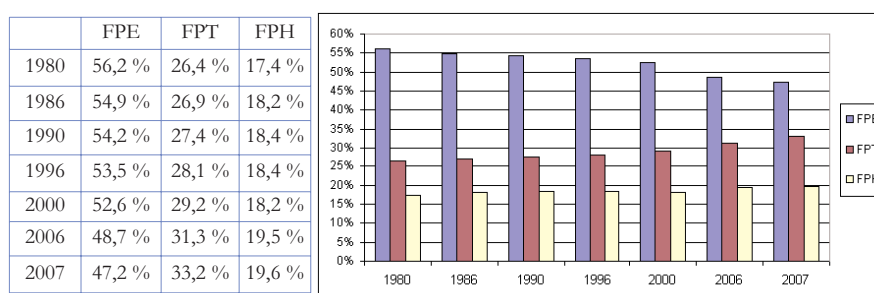
Si les effectifs de l'Etat (FPE) ont progressé sur la période à un rythme à peu près équivalent à celui de la population active, le nombre des agents de la fonction publique hospitalière (PFH) et, surtout, de la fonction publique territoriale (FPT) ont augmenté beaucoup plus vite. Pour une base 100 en 1980, la population active est passée à 119,4, alors que les fonctions publiques atteignaient les niveaux de 114,3 (FPE), 171,2 (FPT) et 154,3 (FPH).

La croissance des effectifs territoriaux

La croissance des effectifs de la fonction publique territoriale (+720.000 emplois) est à l'origine, à elle seule, de la moitié des effectifs supplémentaires. De fait, les collectivités territoriales ont, en vingt ans, augmenté leurs effectifs de plus de moitié et leur part dans l'ensemble des effectifs publics a fortement crû sur la période.

La croissance ininterrompue des effectifs publics

Répartition de l'emploi public



Les plus fortes augmentations d'effectifs se sont produites dans les catégories de collectivités - les communes et leurs groupements - qui n'ont guère été concernées par des transferts significatifs de compétences : les communes ont augmenté leurs effectifs de façon sensible et continue au cours de la période (+ 49,9 %), en marquant même un accroissement des emplois au cours des dix dernières années, alors même que les structures intercommunales se mettaient en place et développaient leurs propres ressources humaines (+154,1 %).

La hausse des effectifs de l'Etat jusqu'à une date récente

Les effectifs totaux de l'Etat se sont accrus de 350.000 agents⁽³⁾ entre 1980 et 2006, à raison de 210.000 pour les ministères et de 140.000 pour les établissements publics administratifs (EPA) à recrutement de droit public, soit un rythme à peu près équivalent à celui de la population active.

Même si cette évolution est différenciée selon les ministères, les dernières années ont été marquées par

(3) Non compris les personnels enseignants de l'enseignement privé sous contrat.

La croissance ininterrompue des effectifs publics

un renversement de la tendance à la hausse des effectifs de l'Etat observée depuis 1980 : le nombre des équivalents temps plein travaillé (ETPT) de la fonction publique de l'Etat est passé de 2.321.000 en 2006, à 2.271.000 en 2007, 2.201.000 en 2008 et 2.124.000 en 2009 (loi de finances initiale).

L'évolution récente des effectifs de l'Etat a trois explications :

- le transfert aux collectivités territoriales, dans le cadre de mesures de décentralisation, de personnels jusqu'alors pris en charge par l'Etat, par exemple, les personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) du ministère de l'éducation nationale et ceux chargés de l'entretien des routes nationales, jusqu'alors imputés sur le plafond d'emplois du ministère de l'équipement ;
- la poursuite des transferts de personnels vers des opérateurs extérieurs dans la plupart des secteurs d'activité ;
- la réduction du nombre des agents de la plupart des ministères, suite à la décision de ne pas remplacer une partie des agents partant à la retraite, avec l'incidence toute particulière de la révision du format des armées.

La part des opérateurs dans la hausse des effectifs publics

La période 1980-2007 a été marquée par l'augmentation des effectifs des opérateurs publics. Si on ne considère que les effectifs des établissements publics administratifs, à l'exclusion de ceux des opérateurs ayant un autre statut (établissements publics industriels et commerciaux, groupements d'intérêts publics, associations...), les effectifs ont progressé de près de 440.000 agents depuis 1980, et de 314.000 au cours des dix dernières années.

La croissance ininterrompue des effectifs publics

Effectifs des établissements publics administratifs de l'Etat
et des collectivités territoriales

	EPA nationaux à recrutement de droit public	EPA locaux
1980	111 452	177 334
1986	138 672	194 557
1990	140 901	203 140
1996	171 619	239 312
2000	195 584	280 817
2006	274 926	420 149
2007	291 704	433 266

Cour des comptes - Source : DGAFP

Le nombre des agents des établissements publics administratifs a crû beaucoup plus vite que celui des administrations sous la tutelle desquelles ils sont placés.

Ils constituaient, en 2006, 10 % et 25,3 % des effectifs de la fonction

publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, contre respectivement 5,1 % et 17,3 % en 1980 et 7,2 % et 19 % en 1996.

2 L'évolution des missions de l'Etat et de son organisation depuis 1980

L'évolution du contenu et de la nature des missions des services de l'Etat

Les modifications du périmètre des interventions ont joué soit dans le sens d'un allègement des effectifs (par exemple, la privatisation de France Télécom et le changement de statut de La Poste, la suppression de la conscription ou le transfert à des structures concurrentielles des activités des industries de la défense) soit dans le sens d'un alourdissement des interventions publiques (comme la mise en place et la gestion des nombreux dispositifs de traitement social du chômage ou la meilleure prise en charge des préoccupations sanitaires ou environnementales).

Des modes d'action indirects se sont substitués à des interventions directes. Par exemple, tandis que les agents du ministère de l'agriculture remplissaient essentiellement des tâches d'ingénierie, d'appui technique et d'animation, le ministère s'est progressivement recentré sur le versement d'aides, sur la mise en place de dispositifs de soutien économique à

la production et le contrôle de leur utilisation.

Les contrôles de second niveau se sont développés. Lorsque l'Etat avait déjà en charge des missions d'inspection et de contrôle, un glissement s'est opéré d'un contrôle de premier degré vers un contrôle de second niveau (du type « contrôle du contrôleur »).

Ainsi, en même temps que se réduisait l'ampleur de ses activités dans les secteurs de l'énergie et du sous-sol, le ministère chargé de l'industrie a réorienté les fonctions régaliennes des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) en matière de contrôle technique vers un contrôle de second niveau.

De nouvelles conditions d'exercice des missions

A titre d'exemple, la réduction du temps de travail a exigé une adaptation du fonctionnement des services et, dans certains secteurs, un ajustement des effectifs. Par ailleurs, la suspension du service militaire par la loi du 28 octobre

L'évolution des missions de l'Etat et de son organisation depuis 1980

1997 a conduit à une révision du format des armées.

Les progrès enregistrés en matière technique ou d'organisation, et la généralisation de l'informatique ont permis la mise en œuvre de mesures de simplifications administratives et la modernisation de certaines procédures propres à induire des gains de productivité. On peut citer, par exemple, la progression du paiement de l'impôt sous forme dématérialisée (45,2 % en 2006 - 73,4 % pour le seul impôt sur le revenu - contre 36 % en 2003).

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales

La période examinée a été marquée par deux vagues successives de transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'une au début des années 1980, la seconde au début des années 2000.

Si la plupart des ministères ont été concernés, les mesures mises en œuvre ont plus particulièrement porté sur le secteur social et sur les domaines de l'équipement et de l'éducation nationale.

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales ont été mis en œuvre depuis 1982 selon des modalités variées s'agissant des personnels :

- transfert des services antérieurement en charge des missions (partition des DDASS, laboratoires des services

vétérinaires, par exemple) à la nouvelle collectivité responsable ;

- simple mise à disposition des agents (assortie ou non d'un remboursement) ou détachement, avec une option d'intégration dans la fonction publique territoriale ;

- transfert de ressources sans transfert de personnel.

Les mesures de déconcentration

La déconcentration a été relancée au début des années 1980, et redéfinie par le décret de 1992 portant charte de la déconcentration. Le décret du 29 avril 2004 fixe le nouveau cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. En dépit des attentes, les mesures mises en œuvre se sont avérées trop partielles pour avoir un effet massif sur les effectifs de l'Etat et leur répartition géographique, notamment parce que, sauf exceptions, les compétences les plus importantes sont restées - de droit ou de fait - du ressort des services centraux.

Le transfert de missions à des opérateurs

Les actions publiques sont de plus en plus souvent exercées hors des administrations traditionnelles. Cette évolution a répondu à des motivations variables : la recherche d'une efficacité

L'évolution des missions de l'Etat et de son organisation depuis 1980

accrue ; le souci de donner à la gestion des ressources humaines ou au pilotage budgétaire les éléments de souplesse que ne permettent ni le statut général de la fonction publique, ni le cadre budgétaire en vigueur ; aussi, parfois, un objectif de visibilité d'une politique.

Le recours à des opérateurs est plus particulièrement remarquable dans certains secteurs, où il concerne une part importante des effectifs. Dans le secteur social, le souci de dissocier différentes fonctions (réglementation, gestion des risques, tutelle, contrôle et évaluation), tout comme le besoin d'une mise en œuvre efficace des politiques publiques, ont justifié l'externalisation des missions d'évaluation et d'expertise à des « agences sanitaires » et la création d'un ensemble complexe d'organismes extérieurs à l'administration. Dans l'administration sanitaire et sociale, plus de 30 opérateurs nationaux remplissent des missions qui étaient, au moins pour partie, assumées par les services du ministère. Ils employaient en 2005 plus de 60.000 agents. A la même date, les effectifs ministériels (emploi et solidarité cumulés) s'établissaient à moins de 30.000 agents.

En outre, on relève **des transferts vers le secteur concurrentiel** : recours à des prestataires extérieurs pour des fonctions techniques et d'exécution (tels l'abandon des contrôles techniques de premier niveau des poids lourds ou l'externalisation, en 2003, de l'analyse des empreintes génétiques et de leur

traitement), externalisation de fonctions support (garages automobiles, reprographie, entretien, informatique, restauration), désengagement de certaines activités à caractère industriel ou commercial, relevant généralement d'une logique concurrentielle (La Poste et de France Télécom, dont les effectifs étaient respectivement, en 1990, de l'ordre de 300.000 et de 150.000 agents, très majoritairement fonctionnaires ou contractuels de droit public).

3 L'ajustement partiel des effectifs à ces évolutions

Les transferts de compétence

La complexité des modalités de transfert

La plupart des évolutions concrètes apportées à la répartition des compétences entre les différents intervenants de l'action publique entre 1980 et 2008 ont été introduites par des textes successifs, parfois retouchés significativement après seulement quelques mois d'application. La répartition a été rendue difficile par la mauvaise connaissance par l'Etat des effectifs relevant des missions transférées (dans le secteur social, par exemple). Dans certains secteurs, les textes d'application, notamment lors de la première vague de décentralisation, ont induit des confusions, entre transferts de compétences et transferts de moyens, en particulier. Ces textes se sont prêtés à des divergences d'interprétation et ont abouti à des situations qui se sont parfois avérées ingérables dans la pratique.

La gestion du droit d'option entre le maintien dans la fonction publique d'Etat et le transfert dans la fonction publique territoriale s'est révélée, en pratique, d'une grande complexité. De manière générale, le mécanisme du droit d'option a eu pour effet, dans l'attente

des décisions des agents, de figer les organigrammes, en dépit de l'évolution des missions et des enjeux, et de peser significativement sur la gestion des ressources humaines ;

Les transferts de compétences se sont souvent accompagnés de **dispositions financières particulièrement complexes** ; des financements croisés ont souvent été mis en place ou conservés, généralement à titre transitoire, en vertu desquels l'Etat a continué de supporter des charges qui incombaient aux collectivités territoriales, tandis que celles-ci maintenaient dans les services de l'Etat des effectifs relevant de la fonction publique territoriale ou rémunérés par elles.

Une logique de blocs de compétences inopérante

Sauf pour le récent transfert des routes nationales d'intérêt local, qui s'est accompagné du transfert intégral aux départements des parties des services routiers dédiés à cette activité, les décentralisations se sont caractérisées, dans la plupart des domaines concernés, par le **maintien de compétences partagées, conjointes voire concurrentes**.

Garant ultime de l'intérêt général (au titre, par exemple, du respect des normes, de la mise en œuvre de la solidarité nationale, de la péréquation entre territoires ou de l'évaluation des

L'ajustement partiel des effectifs à ces évolutions

politiques publiques), l'Etat a été conduit, du fait du **caractère pluridisciplinaire et extraterritorial des grandes politiques publiques** et souvent en réponse aux attentes de l'opinion, à intervenir dans plusieurs secteurs dans lesquels les compétences avaient été transférées.

Un coût accru pour la collectivité

Les mesures de réorganisation territoriale mises en œuvre depuis 1980 se sont avérées globalement coûteuses. Elles ont eu des incidences directes et indirectes. Il a fallu, par exemple, intégrer dans les emplois ministériels, lors de la première vague de décentralisation, les effectifs des ministères de l'agriculture (2.100 agents) et de l'équipement (20.000 agents) jusqu'alors mis à disposition de l'Etat par les départements.

Par ailleurs, des mesures dites « d'accompagnement » ont été prises pour inciter les agents à opter pour un changement de poste ou à intégrer une autre fonction publique que celle à laquelle ils appartenaient, ou encore à quitter le secteur public ; des avantages statutaires et indemnitaires, variables selon les ministères, ont ainsi été accordés à nombre des agents concernés.

Pour ce qui les concerne, les collectivités territoriales font valoir que l'accroissement des dépenses - et notamment des emplois - auquel il leur a

fallu consentir pour faire face aux nouvelles compétences dont elles ont été investies trouve en particulier son origine, d'une part, dans l'insuffisance des moyens mis en place dans certains secteurs avant leur transfert et, d'autre part, dans leur souci de fournir un service renforcé par rapport à la situation précédente.

Les effets du recours aux opérateurs

L'externalisation de tâches relevant de l'Etat par le recours à des opérateurs s'est d'autant moins accompagnée de la définition de règles simples et communes à l'ensemble des administrations que ce recours a souvent constitué, à l'inverse des objectifs poursuivis, un moyen de mobiliser des effectifs supplémentaires hors des plafonds d'emplois ministériels et de pallier des financements budgétaires raréfiés.

Même s'il est plus difficile à évaluer compte tenu de l'absence de données précises, le transfert de personnels ministériels vers des opérateurs de l'Etat a aussi été la cause d'un renchérissement des coûts. En effet, les niveaux de rémunérations semblent nettement supérieurs dans les établissements publics alors qu'ils sont pour la plupart financés par une subvention de l'Etat.

4 Les obstacles à l'adaptation des effectifs

L'insuffisante capacité à tirer les conséquences des réformes

Hormis certaines dispositions visant à assurer aux collectivités territoriales la compensation des transferts de compétences, aucune modification du périmètre des attributions de l'Etat n'a été assortie d'une **programmation tendant à définir l'adaptation du niveau des effectifs** dédiés aux compétences transférées (y compris quand les transferts ont bénéficié à des opérateurs de l'Etat). Sauf exception, les réformes ont été conduites sans que l'administration évalue a priori, ou a posteriori, les gains de productivité attendus ou réalisés.

Dans la majorité des cas, les personnels concernés par les transferts de compétences ont été affectés à d'autres missions. Les administrations se sont efforcées de limiter au maximum les effets induits sur leurs effectifs (même quand étaient opérés d'importants transferts de compétences).

Lorsque des réductions d'emplois sont intervenues, les administrations ont eu recours soit à des recrutements sur crédits de fonctionnement ou d'intervention, soit à l'externalisation

d'une partie de leurs missions au profit d'opérateurs moins contraints en termes de gestion budgétaire et statutaire (par exemple au ministère de la culture).

Aucun outil pertinent, opposable aux ministères concernés, n'a été mis en place pour suivre et mesurer les effets sur le niveau des effectifs, directs ou non, des mesures de décentralisation, de déconcentration ou d'externalisation. Les données relatives aux effectifs sont elles-mêmes incertaines du fait d'une absence d'homogénéité dans le temps et, jusqu'à une période récente, des modes de décompte variables selon les administrations.

L'émergence de missions nouvelles

Dans un certain nombre de cas, les administrations de l'Etat ont dû faire face à un renforcement de leurs attributions, par exemple dans les domaines de l'environnement et pour la gestion des crises sanitaires des années 1990.

Un exemple d'une autre nature en est donné au ministère de l'intérieur, la création de polices municipales (16.683 agents en 2007 contre 4.000 en 2004) et l'accroissement des effectifs des sociétés privées de sécurité, de transport de fonds et de gardiennage (120.000

Les obstacles à l'adaptation des effectifs

employés environ), dont on aurait pu penser qu'ils pouvaient contribuer à alléger certaines tâches des services de police, a entraîné selon eux des missions nouvelles de contrôle et de coordination de ces activités.

Sans qu'il soit possible de porter une appréciation documentée sur la légitimité des redéploiements de personnels effectués dans la plupart des secteurs, ni sur la coïncidence de l'apparition de missions nouvelles avec les principaux allègements de compétences prévus par les textes, il convient de relever que ces évolutions sont toutes intervenues sans avoir donné lieu à un débat au fond et sans décision explicite du Parlement.

Des rigidités structurelles

La difficulté à ajuster les effectifs est liée à la multiplicité des acteurs tendant à mettre en œuvre les politiques publiques. Ce constat tient au nombre considérable des collectivités publiques (l'Etat, les établissements publics nationaux, les régions, les départements, les communes, les établissements publics locaux, les structures de coopération, les groupements de collectivités locales...). Les interventions publiques restent éclatées, mal coordonnées, souvent concurrentes. Elles laissent persister de trop nombreux cas de doubles emplois.

Les services de l'Etat lui-même, outre la grande instabilité des périmètres ministériels, sont organisés selon des

niveaux d'administration distincts. Le zonage de l'action administrative varie selon le ministère de rattachement.

Les insuffisances de la gestion des effectifs et des emplois de l'Etat

Le calibrage des effectifs n'est pas suffisamment relié aux missions.

Sauf exceptions sectorielles, l'évolution des missions correspondant au champ des attributions de l'Etat n'a pas fait l'objet, pendant la période examinée, d'une analyse systématique, concertée et coordonnée visant à en tirer des enseignements d'ensemble sur le niveau des effectifs. Les seules initiatives qui ont pu être prises en ce sens l'ont été, pour quelques directions d'administration centrale, dans le cadre de contrats de performances pluriannuels.

Les services ne peuvent pas s'appuyer sur des systèmes d'information des ressources humaines intégrés, exhaustifs et fiables. Ils ne disposent toujours pas, en dépit de tentatives lancées au niveau interministériel, d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. La répartition des personnels, qui répond en partie à une logique d'offre, y est souvent réalisée au jour le jour, et leur adéquation aux besoins n'est pas établie. Dans ce contexte, les effets des mesures de réorganisation opérées restent limités.

La politique du personnel de l'Etat s'est surtout concrétisée au cours des

Les obstacles à l'adaptation des effectifs

deux dernières décennies par **l'application d'une norme de progression ou de diminution des effectifs**.

Si l'introduction d'une norme d'évolution des effectifs apparaît comme un levier nécessaire de l'évolution des effectifs publics, elle ne peut trouver sa pertinence sur moyen terme qu'au prix d'une articulation avec une approche plus qualitative basée sur l'analyse des missions. Or on a pu constater l'absence d'une véritable réflexion prospective d'ensemble, par secteur et globale, sur l'évolution des missions et des besoins.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) peut être un instrument privilégié pour adapter les ressources humaines aux missions. Ce ne sera le cas, cependant, que si, d'une part, l'exercice ne sert pas seulement à justifier ou à confirmer des économies résultant d'une norme, et si, d'autre part, les administrations se livrent préalablement à une analyse de leur vocation propre et à un examen prospectif des moyens qui en résultent.