

## **Thème 1.4 : Fonction publique de l'État : périmètre de décompte des effectifs dans les ministères et emplois en loi de finances**

### **1 - Périmètre de décompte des effectifs dans la fonction publique de l'État**

Il existe plusieurs concepts pour mesurer les effectifs des ministères. En particulier, on distingue l'effectif payé sur le plafond d'emplois du ministère, l'effectif « en fonction dans le ministère » (que l'agent soit ou non rémunéré sur le plafond d'emplois) et l'effectif « géré par le ministère » (que l'agent soit ou non inclus dans le plafond d'emplois, et qu'il y soit ou non en fonction). L'agent est considéré comme étant géré par le ministère si ce dernier gère sa carrière (organisation du recrutement, des promotions, etc.) : il s'agit donc ici de la gestion au sens « statutaire ».

Par ailleurs, le ministère est défini comme l'ensemble des services centraux et déconcentrés, à l'exclusion des établissements publics administratifs (EPA) sous sa tutelle. Ainsi, les mêmes concepts peuvent s'appliquer aux EPA au sein desquels on distingue : les effectifs payés sur le budget de l'établissement (subventions de l'État et ressources propres), les effectifs en fonction dans l'établissement et les effectifs gérés par l'établissement (corps propres à l'établissement et personnels contractuels).

La connaissance de ces trois concepts d'effectifs nécessite une enquête particulière auprès des services des ressources humaines des ministères. En effet, il faut prendre en compte les informations de gestion qui retracent la position statutaire de l'agent, non disponible au travers des seuls « retours paye ». Par exemple, un agent mis à disposition est en fonction dans le ministère d'accueil, mais n'est pas comptabilisé sur le plafond d'emplois de ce ministère et reste géré par son administration d'origine (voir schéma explicatif dans les fichiers de données).

Les écarts entre les trois concepts d'effectifs s'expliquent en premier lieu par le nombre de mobilités « statutaires » externes. Au 31 décembre 2019, 2,4 % des personnels gérés par les ministères sont en mobilité, essentiellement en détachement, affectés en position normale d'activité ou mis à disposition chez d'autres employeurs.

Le détachement est la position de mobilité statutaire la plus fréquente. Elle concerne en 2019, 45 715 agents, dont un quart travaillent à l'étranger, en grande majorité sur des postes du réseau d'enseignement français à l'étranger.

Les personnels en disponibilité, congé parental ou congé de longue durée représentent 2,4 % des personnels gérés par les ministères. Les disponibilités constituent à elles seules 81% de ces interruptions d'activités. Les congés parentaux, dont les conditions d'attributions sont plus restrictives que celles des disponibilités, en représentent seulement 12 %. Enfin, les congés de longue durée, accordés en cas de maladie grave, représentent moins de 8% des interruptions de carrières.

Le même raisonnement peut s'appliquer aux établissements publics administratifs. Les effectifs « payés » sont ceux dont la rémunération s'impute sur le budget propre de l'établissement (subventions de l'État et ressources propres). Les effectifs « en fonction » dans l'EPA tiennent compte des personnels affectés ou mis à disposition gratuitement. Les effectifs « gérés » par l'EPA correspondent aux corps propres à l'établissement, dont il organise le recrutement et la promotion, aux contractuels recrutés directement par l'EPA et, le cas échéant, aux bénéficiaires de contrats aidés.

## L'enquête Tems

Les résultats présentés dans cette fiche thématique sont issus de l'enquête annuelle Tems (Transparence de l'emploi et mobilité statutaire dans la FPE) menée auprès des ministères par la sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information de la DGAFP. Elle permet, sur la partie transparence de l'emploi, de distinguer les différents périmètres de décompte des effectifs au sein d'un ministère. Sur le volet mobilité statutaire, l'enquête détaille les effectifs selon les différentes positions administratives et fournit ainsi une mesure de la mobilité statutaire des agents des ministères (voir aussi la Fiche thématique 4.8 Positions statutaires).

### Les positions statutaires

Tout agent de la fonction publique de l'État est placé dans l'une des positions suivantes : l'activité, le détachement, la disponibilité et le congé parental.

**L'activité** est la position ordinaire de l'agent qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade dans le service où il a vocation à exercer. Au sein de la position d'activité, deux situations particulières peuvent être mises en œuvre pour les agents de la fonction publique de l'État :

- **La mise à disposition** est la situation de l'agent qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir. L'administration d'accueil rembourse les rémunérations du fonctionnaire à l'administration d'origine.
- Les agents affectés dans la situation dite de **position normale d'activité** sont dans la même situation que ceux mis à disposition, mais leur rémunération est directement prise en charge par l'administration d'accueil.

Un fonctionnaire en **détachement** est placé hors de son corps d'origine dans un corps ou emploi de niveau généralement équivalent pour exercer des fonctions dans une administration, une entreprise ou un organisme privé assurant des missions d'intérêt général ou en coopération. Il est rémunéré selon les règles applicables dans la structure d'accueil mais continue à jouir des droits à l'avancement attachés à son corps d'origine. Cette position administrative n'est pas ouverte aux personnels contractuels.

La **disponibilité** est la situation d'un agent qui cesse momentanément de travailler pour son administration ou service d'origine. L'agent ne bénéficie plus, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il existe plusieurs motifs de disponibilité ; les deux principaux sont la disponibilité de droit et celle pour convenance personnelle. La disponibilité de droit est fondée sur certaines circonstances d'ordre familial (donner des soins à un membre de la famille, élever un enfant de moins de 8 ans, suivre son conjoint ou partenaire à la suite d'un déménagement). La disponibilité pour convenance personnelle n'est, elle, accordée que sous réserve de nécessité de service.

Le **congé parental** est une position administrative dans laquelle l'agent cesse de travailler pour élever son enfant. Il est accordé de droit dès lors que les conditions d'éligibilité sont réunies. Le congé parental de l'agent peut débuter à tout moment après la naissance ou l'adoption de l'enfant, ou après un congé de maternité. Dans le cas d'une naissance, le congé parental est accordé par tranches de six mois renouvelables jusqu'au 3<sup>ème</sup> anniversaire de l'enfant.

Enfin, la position **hors cadres** a été supprimée en 2016 et est donc en voie d'extinction.

Les agents en mobilité statutaires peuvent être affectés au sein du périmètre de leur gestionnaire de corps (employeur d'origine). C'est le cas des détachements sur emploi fonctionnel ou en MAD à l'intérieur du périmètre ministériel du gestionnaire de corps. Dans les autres cas, les mobilités statutaires sont dites **externes** car l'administration d'origine (gestionnaire du corps) ne rémunère pas l'agent (détachement externe, disponibilité, hors cadre, congés parental ou longue durée). S'il est rémunéré dans ses fonctions, celui qui le rémunère est l'employeur d'accueil. Selon le point de vue adopté, les agents en mobilité statutaire externe sont qualifiés de « sortants » par l'employeur gestionnaire de leur corps (« employeur d'origine »). Les employeurs non gestionnaires de la carrière des agents accueillis sont appelés « employeurs d'accueil » et les agents des affectés « entrants ».

L'enquête Tems va faire l'objet d'une **démarche qualité** de manière à s'assurer de l'adéquation des données produites et diffusées avec les besoins des utilisateurs. En particulier, les résultats fournis sur les effectifs des établissements publics administratifs ne couvrent qu'une faible partie du champ, souffrent de problèmes de collecte d'information par les ministères et sont dès lors très difficiles à interpréter.

## 2 – Les emplois en loi de finances

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les parlementaires votent, en parallèle, des crédits relatifs aux dépenses de personnel (titre II des dépenses de l'État) et un plafond d'autorisation d'emplois par ministère exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Selon la loi de finance initiale votée pour 2021, le plafond d'autorisation d'emplois ministériels s'établit à 1 934 410 ETPT (+0,1 % par rapport à 2020), auxquels s'ajoutent 11 138 ETPT pour les budgets annexes (-0,1 %). Au total, le plafond d'emplois pour 2021 s'élève donc à 1 945 548 ETPT, soit une augmentation globale de 2 440 ETPT par rapport au plafond tel qu'il résultait de la loi de finances initiale pour l'année 2020. Cette hausse s'explique pour 423 ETPT par un nombre de créations de postes supérieur à celui des suppressions, pour 1304 par un ajustement technique du plafond, et pour 713 ETPT par des mesures de transfert (entre ministères ou vers le budget d'opérateurs) et de périmètre. Hors mesures de transfert, le plafond d'emplois pour 2021 est en légère hausse (+0,1 %) après une légère baisse en 2020.

Depuis 2009, et comme prévu par l'article 64 de la loi de finances pour 2008, le plafond d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année en loi de finances. Ce plafond couvre l'ensemble des emplois rémunérés par les opérateurs, à l'exception des emplois temporaires financés intégralement par des ressources propres. Le champ des opérateurs de l'État, notion née avec la mise en œuvre de la Lolf, est plus large que celui des établissements publics administratifs (voir encadré Définitions et méthodes). À titre d'information, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État, exprimé en équivalents temps plein (ETP), est fixé à 405 152 emplois dans la LFI 2021, en augmentation de 0,8 % par rapport à 2020 (voir annexe au projet de loi de finance « opérateurs de l'Etat »).

Par ailleurs, sur la consommation des emplois 2020 en ETPT, le projet de loi de règlement donne les informations suivantes :

« Le plafond des autorisations d'emplois en loi de finances initiale pour 2020 s'établissait à 1 942 883 équivalents temps plein travaillés (ETPT), y compris les budgets annexes. Ce plafond a été relevé à 1 942 976 ETPT en loi de finances rectificative.

La consommation d'emplois constatée au cours de l'année 2020 s'établit à 1 923 317 ETPT y compris les budgets annexes. Elle est inférieure de 19 884 ETPT au maximum autorisé par la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative, et en diminution de 6 995 ETPT par rapport à la consommation constatée en 2019.

La variation des effectifs sur le budget général en ETPT, par rapport à 2019 à périmètre courant, s'explique par :

- l'impact du schéma d'emplois, à hauteur de -2 479 ETPT. Il s'agit, du fait des décalages des dates moyennes des départs et des arrivées des agents, de +1 019 ETPT d'effet sur 2020 des -3 601 suppressions d'emplois (en ETP) réalisés en 2019 et de - 3 498 ETPT des 2 58 créations d'emplois (en ETP) réalisés en 2020 ;
- l'effet des transferts d'emplois et des mesures de périmètre (-1 595 ETPT) en loi de finance initiale ;
- des corrections techniques à hauteur de -2 890 ETPT.

En ETP, l'évolution des effectifs entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020 s'élève à 2 786 ETP, soit 2 591 créations supplémentaires par rapport à la LFI. Cette évolution traduit la mise en œuvre des mesures visant à renforcer les missions prioritaires de l'État en période de crise, notamment au ministère de l'éducation nationale (+3 048 ETP, liés à la suspension des fermetures de classe en zone rurale et aux recrutements temporaires destinés à assurer la continuité de l'enseignement en contexte de crise sanitaire), de la justice (+999 ETP, afin notamment de pour rattraper le retard pris dans le traitement des affaires judiciaires).»

## Définitions et méthodes

**Plafond d'autorisation d'emplois** : dans le cadre de la Lolf, il se substitue à partir de la LFI 2006 aux emplois budgétaires. Il encadre l'emploi de tous les personnels rémunérés par l'État, quel que soit leur statut. Il est exprimé en ETPT par ministère. Le passage du plafond d'autorisation d'emplois d'une année donnée à celui de l'année suivante s'explique par l'impact des créations et suppressions d'emplois ou « schéma d'emplois » (y compris extensions en année pleine des mesures décidées au titre de la LFI précédente), par des mesures de périmètre ou « mesures d'ordre » (transfert d'emplois vers d'autres budgets : opérateurs de l'État ou collectivités territoriales dans le cas de la décentralisation des missions de l'État) et par d'éventuels ajustements techniques (correction sans incidence sur le niveau d'emplois rémunérés sur les crédits votés).

**Emploi en équivalent temps plein travaillé (ETPT)** : c'est l'unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d'autorisation d'emplois par ministère et les consommations de ces plafonds dans le cadre de la Lolf. Un agent à temps plein présente toute l'année une consommation de 1 ETPT. Ce décompte tient compte à la fois de la quotité de temps de travail des agents (modalité de temps partiel le cas échéant) et de la période d'activité sur l'année. Il correspond à une évaluation de la force de travail disponible au cours de l'année. À noter que ce concept renvoie également à la notion d'équivalent temps plein annualisé (EQTP, voir Vue 1.1), utilisée dans les comparaisons avec le secteur privé et les autres versants de la fonction publique, en cohérence avec les normes internationales.

**Emploi budgétaire** : pour mémoire, unité de décompte retenue pour l'autorisation d'emplois dans la loi de finances initiale jusqu'en 2005 (en mode Ordonnance de 1959). L'emploi budgétaire est un emploi permanent à temps complet. Un emploi autorisé peut ne pas être pourvu. À l'inverse, un emploi budgétaire peut servir de support à la rémunération de deux personnes employées à mi-temps. L'emploi budgétaire est donc comparable à l'équivalent temps plein (ETP) qui prend en compte la quotité de temps de travail de l'agent, mais pas sa durée de temps travaillée sur l'année.

**Opérateur de l'État** : notion née avec la mise en place de la Lolf qui permet de qualifier une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (EPA, Epic, GIP, association, etc.), et dès lors qu'elle témoigne d'une proximité particulière vis-à-vis du budget et des missions de l'État. Cette proximité est évaluée sur la base d'un faisceau d'indices : exercice d'une mission de service public, part du financement de l'État dans les ressources de l'établissement, contrôle direct par l'État, poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs de performance du programme, exploitation de biens patrimoniaux (liste non exhaustive).

La liste des opérateurs de l'État figure dans un rapport annexé chaque année au projet de loi de finances (« Jaune budgétaire »).