



1. L'essentiel

Auteur :

Victor Poirier,
directeur des
publications, Institut
Montaigne



- La promesse phare de campagne d'une **diminution de 120 000 emplois publics** sur la durée du quinquennat n'a pas été tenue, le Gouvernement visant désormais une stabilité des effectifs de l'État. À la différence de la réforme des retraites, cette réforme avait été annoncée aux Français et son renoncement a débuté avant la crise du Covid-19.
- Conformément aux engagements de campagne, le quinquennat a été marqué par un effort notable en faveur de **la transparence et de la dématérialisation** de l'action publique.
- Surtout, la loi sur la fonction publique de 2019 a engagé une profonde transformation en facilitant le recours aux **agents contractuels**, en favorisant la **mobilité des agents publics** entre la fonction publique et le secteur privé et en renforçant l'égalité professionnelle dans la fonction publique.
- La crise des "gilets jaunes" a conduit à accentuer la territorialisation des services publics dans une logique de proximité, et la **délocalisation de services** d'Île-de-France en régions, en même temps que la **suppression de l'École nationale d'administration**, dont la transformation a pu passer pour un des "serpents de mer" du quinquennat.
- La crise sanitaire liée au Covid-19 a également constitué un défi pour la fonction publique, confirmant le **rôle central des préfets** et accentuant le **recours au télétravail**.

2. Les engagements pris

1. Les engagements du candidat

Le programme d'Emmanuel Macron pour l'action publique et la fonction publique poursuivait cinq objectifs, concourant à "*forger une action publique capable de mieux répondre aux aspirations des citoyens et de **relever les grands défis du XXI^{ème} siècle***".

Les engagements du programme visaient d'abord à remettre les services publics au service de tous les citoyens, en **facilitant les relations avec l'administration** et en réussissant la transformation numérique du service public : un objectif de **dématérialisation de 100 %** des démarches administratives était ainsi formulé.

Pour accompagner cette évolution, le second objectif consistait à garantir **l'exemplarité du service public**, en responsabilisant les décideurs publics et en assurant les conditions de la probité et de la transparence de leur action. Cette orientation comportait par exemple l'engagement de limiter la période durant laquelle les hauts fonctionnaires peuvent rejoindre le secteur privé tout en disposant de la faculté de retourner dans le service public.

Le troisième et le quatrième objectifs portaient sur les moyens de la transformation de l'action publique, avec la perspective de **s'engager sur les résultats** des services publics et non sur leurs moyens et de leur **redonner des leviers d'action**. Parmi les engagements pris, on peut citer la réduction du nombre d'agents publics (-120 000 sur la durée du quinquennat), la fin de l'évolution uniforme des rémunérations de toutes les fonctions publiques, le développement des expérimentations et la transparence sur les résultats des services accueillant du public.

Enfin, Emmanuel Macron avait fixé l'objectif de **promouvoir la mobilité** dans le secteur public, notant que l'action publique gagnerait à s'ouvrir davantage à l'expérience de profils variés issus de la sphère de l'entreprise, du monde associatif ou encore de la recherche. L'engagement avait été pris de développer le **recours aux agents contractuels** et d'ouvrir les postes d'encadrement supérieur à ces agents.

2. Les engagements en cours de mandat

Les engagements pris en cours de mandat peuvent être répartis schématiquement en deux catégories.

- D'une part, ceux qui correspondent à la déclinaison des grandes orientations du programme de campagne, s'appuyant pour cela sur les

travaux du comité **Action Publique 2022** finalisés en juin 2018 et des comités interministériels de la transformation publique (CITP) qui se sont tenus à un rythme biannuel – sauf en 2020. La nomination en juillet 2020 d'une ministre de plein exercice chargée de la transformation et de la fonction publiques a donné davantage de visibilité à ces engagements. On peut citer, parmi ceux-ci : la réorganisation des services déconcentrés de l'État, la refonte du cadre de gestion et de contrôle de la dépense publique ou encore la prise en charge d'une partie de la **complémentaire santé** des agents des trois fonctions publiques, comme dans le secteur privé. S'y ajoute la prise en compte de la fonction publique dans la **réforme des retraites**, poursuivant un objectif d'harmonisation des différents régimes en un système unique à points.

- D'autre part, les engagements pris en réaction à des épisodes de crise. Ce fut le cas, d'abord, avec la mobilisation des "gilets jaunes", qui a conduit à accentuer l'exigence de territorialisation des services publics et à l'annonce de la **suppression de l'École nationale d'administration (ENA)**. Ce fut également le cas avec la crise sanitaire, à compter de 2020, avec l'engagement de généralisation du télétravail ou encore les mesures visant à revaloriser les métiers des soins annoncées dans le cadre du "**Ségur de la santé**".

Dans l'ensemble, le quinquennat a été marqué par une première phase volontariste, trouvant son aboutissement avec la **loi sur la fonction publique de 2019**, et une seconde phase en forme de réponse aux problématiques soulevées par les crises successives, la période pré-électorale actuelle étant par ailleurs mise à profit pour renouer avec les engagements de campagne.

3. Les réalisations au cours du quinquennat

1. Calendrier des réformes

- 13 octobre 2017 : Lancement du programme "Action publique 2022"
- 31 décembre 2017 : Rétablissement du jour de carence dans les trois fonctions publiques
- 10 août 2018 : Loi pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC)
- 1^{er} septembre 2018 : Tenue du 1^{er} comité interministériel de la transformation publique

- 5 septembre 2018 : Adoption de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel
- 25 avril 2019 : Annonce de la suppression de l'École nationale d'administration (ENA)
- 6 août 2019 : Adoption de la loi de transformation de la fonction publique
- 22 novembre 2019 : Inauguration de la première maison France Services
- 18 février 2020 : Remise au Premier ministre du rapport de M. Frédéric Thiriez sur la réforme de la haute fonction publique
- 25 mars 2020 : Annonce du versement de la prime exceptionnelle Covid-19
- 13 juillet 2020 : Signature des Accords de Ségur
- 13 janvier 2021 : Mise en ligne du baromètre des résultats de l'action publique
- 5 février 2021 et 23 juillet 2021 : Tenue des 5^{ème} et 6^{ème} comités interministériels de la transformation publique de réarmement de l'État territorial
- 2 juin 2021 : Publication de l'ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État
- 1^{er} janvier 2022 (prév.) : Création de l'Institut national du service public (INSP)

2. Analyse par mesure

A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE D'AGENTS PUBLICS

Engagement initial : le candidat Emmanuel Macron avait annoncé une réduction du nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat, soit 24 000 par an, à travers le non-remplacement des départs à la retraite. On notera que cet objectif était bien inférieur à celui du candidat LR à l'élection présidentielle de 2017, François Fillon, qui avait pris l'engagement de supprimer 500 000 emplois publics sur la même période. Plus précisément, il s'agissait, selon Emmanuel Macron, de supprimer 10 000 postes par an au sein de l'État, et 14 000 dans les collectivités territoriales. La fonction publique hospitalière n'était pas concernée par la mesure.

Efficacité de la mesure : en juillet 2021, le ministre délégué chargé des comptes publics a annoncé que l'objectif de supprimer 50 000 postes dans la

fonction publique d'État était abandonné, au profit d'un objectif de stabilité de l'emploi de l'État pour la durée du quinquennat. La crise du Covid-19 ne suffit pas seule à expliquer ce renoncement, car les exercices budgétaires qui l'ont précédée n'ont pas engagé de trajectoire convaincante en la matière. Ainsi, après une baisse de près de 7 131 agents en 2018 et 2019, les lois de finances initiales pour 2020 et 2021 ont prévu une stabilité des effectifs de la fonction publique d'État. Le solde global des créations et suppressions d'emplois était ainsi de -157 équivalents temps plein (ETP) au projet de loi de finances initiale (PLF) pour 2021.

Toutefois, cette stabilité du solde ne doit pas masquer des évolutions à la hausse ou à la baisse selon les départements ministériels. On peut ainsi citer, au PLF pour 2021 : la création de 3 155 ETP dans les missions régaliennes, dont +1 369 ETP au ministère de l'Intérieur ; la création de 700 ETP au sein du ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de ses opérateurs ; des suppressions nettes d'emplois à hauteur de - 3 892 ETP dans les ministères en transformation et leurs [opérateurs](#).

De même, bien qu'il n'ait pas été officiellement abandonné, l'objectif de supprimer 14 000 emplois par an dans les collectivités ne sera pas tenu, bien au contraire. En effet, les données du ministère chargé de la fonction publique soulignent que le nombre d'agents territoriaux a augmenté de 0,7 % en 2018, soit +13 200 agents, puis de 0,9 % en 2019, soit +16 500 agents. Ils augmentent de 0,6 % dans les communes, alors qu'ils y baissaient régulièrement depuis 2014, mais ils reculent de 1,3 % dans les départements.

Analyse coût-bénéfice : l'[Institut Montaigne](#) avait évalué que la suppression de 24 000 emplois publics par an générerait une économie de 3,17 Mds€ par an au terme du quinquennat. À l'inverse, les dépenses de personnel de l'État sont passées de 189,0 Mds€ à 195,4 Mds€ entre les PLF pour 2019 et 2021, soit [une hausse de 3,4 %](#).

De même, les dépenses de personnel des collectivités locales connaissent une hausse continue depuis 2018, de 64,6 Mds€ en 2018 à 66,4 Mds€, [soit +2,8 %](#).

B. LA SUPPRESSION DE L'ÉCOLE NATIONALE DE L'ADMINISTRATION (ENA)

Engagement initial : dans le contexte de crise des "gilets jaunes", le président de la République avait annoncé en avril 2019 que l'École nationale d'administration (ENA) serait supprimée pour "[bâtir quelque chose qui fonctionne mieux](#)". Il avait, en même temps, annoncé vouloir mettre fin "aux grands corps" de la fonction publique – cet engagement figurant par ailleurs dans son programme de campagne. Ces décisions ont semblé aller

dans le sens d'une plus grande résolution qu'après les conclusions du travail demandé par le président de la République à Frédéric Thiriez et remis en février 2020. Celles-ci semblent avoir un temps fait l'objet de discussions au sein même de l'exécutif, entre Matignon et l'Élysée, au point que cette promesse présidentielle sembla abandonnée.

Efficacité de la mesure : une ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État a été publiée le 2 juin 2021. Elle acte le remplacement de l'ENA par un nouvel Institut national du service public (INSP) au 1^{er} janvier 2022. À la différence de l'ENA, cet institut aura non seulement pour mission d'assurer la formation initiale, mais aussi la formation continue des futurs dirigeants publics sur toute leur carrière. Elle met en place un tronc commun d'enseignements pour quatorze écoles de la fonction publique et de la magistrature. L'un des objectifs est ainsi de créer une culture commune de l'action publique sur la laïcité, la transition écologique, les inégalités sociales, sujets jusqu'ici absents de la formation de l'ENA. En parallèle, si le système de classement des élèves sera maintenu, les élèves de l'INSP intégreront à la sortie de l'école un corps unique, celui des administrateurs de l'État, et ils seront tous obligatoirement affectés sur des métiers opérationnels et de terrain en début de carrière. Ils devront tous effectuer deux mobilités dans leur carrière afin de diversifier leurs expériences.

Impacts distributifs de la mesure : afin de favoriser la diversité des profils issus de l'ENA et de l'institut national du service public, 74 classes "prépas talents" ont été créées sur le territoire national pour accompagner notamment les candidats du concours "Talents" ouvert aux élèves boursiers de l'enseignement supérieur, qui bénéficient d'un soutien financier et en termes de logement afin de pouvoir se consacrer exclusivement à leur formation. En parallèle, la réforme s'accompagnera d'une gestion renforcée et personnalisée des parcours au sein de la fonction publique de l'État. Une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) sera mise en place à cette fin dès 2022 avec pour objectif de piloter et évaluer l'ensemble des hauts fonctionnaires de l'État et assurer la circulation entre métiers et administrations, voire fonctions publiques.

Analyse coût-bénéfice : La suppression de l'ENA, remplacée par l'INSP, est encore récente. Elle doit dès lors confirmer qu'elle représente réellement le passage à un nouveau modèle, et qu'elle ne se limite pas à un simple changement de nom. Le classement de sortie des élèves devrait perdurer, mais son importance aux yeux des hauts fonctionnaires devrait être réduite, une logique d'emplois (chaque élève de l'INSP quel que soit son classement est affecté à plusieurs emplois opérationnels en début de carrière) remplaçant celle des corps (les 15 premiers de l'ENA intégraient des grands corps de jugement, d'inspection, ou de contrôle, et pouvaient ne jamais assurer de fonctions opérationnelles). S'agissant de formation

initiale des élèves, ses évolutions ne seront connues qu'en novembre avec la nomination de son nouveau directeur, et le futur INSP reprendra à la fois les effectifs et les locaux de l'ENA. La portée de cette réforme est, en revanche, plus importante s'agissant de la fin de l'accès direct à la sortie de l'école dans les "grands corps de l'État" (comme le Conseil d'État, Inspection générale des finances, Cour des comptes, etc.). Au-delà, seront supprimés une série de corps de la fonction publique (corps préfectoral, inspections générales, etc.) au profit d'un corps unique et interministériel d'administrateurs de l'État, avec pour but de casser les rigidités de carrières qui restreignaient la mobilité.

C. LA FACILITATION DE LA MOBILITÉ DES FONCTIONNAIRES VERS LE SECTEUR PRIVÉ

Engagement initial : candidat, Emmanuel Macron s'était engagé à promouvoir la mobilité dans et vers le secteur public, jugé "trop fermé sur lui-même", en encourageant l'action publique à s'ouvrir beaucoup plus à l'expérience de profils variés. La mobilité des fonctionnaires vers le secteur privé contribue à cet objectif en faisant bénéficier l'administration de l'expérience et des compétences acquises au cours de cette période de mobilité. Cette pratique devant être encadrée, Emmanuel Macron avait annoncé que les hauts fonctionnaires décidant de quitter le service de l'État ne pourraient plus, au-delà d'une certaine période, cumuler les rémunérations offertes par le secteur privé et la sécurité procurée par la faculté de retourner à tout moment dans le service public.

Efficacité de la mesure : depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son [avenir professionnel](#), la durée du régime de disponibilité pour convenances personnelles des fonctionnaires est fixée à cinq ans au lieu de trois ans, renouvelables dans la limite d'une durée maximale de dix ans pour l'ensemble de la carrière. Avant la réforme, un agent placé en disponibilité ne bénéficiait pas de droit à l'avancement ; afin d'encourager les mobilités vers le secteur privé, la même loi prévoit que les fonctionnaires en disponibilité peuvent conserver leurs droits à l'avancement dans la limite d'une durée maximale de cinq ans.

Impacts distributifs de la mesure : cette réforme est applicable aux trois versants de la fonction publique : la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière et la [fonction publique](#) d'État. En parallèle, afin d'améliorer le contrôle des départs des hauts fonctionnaires vers le secteur privé, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a transféré à la Haute autorité de la transparence de la vie publique (HATVP) les missions de la commission de déontologie de la fonction publique. La HATVP se prononce désormais sur les projets de départ d'agents publics vers le secteur privé (pantouflage) des plus hauts emplois des trois fonctions publiques.

Analyse coût-bénéfice : la mobilité des fonctionnaires dans le secteur privé est de nature à enrichir leur expérience et leurs compétences. Dans le même temps, elle doit être limitée par souci d'équité avec les salariés du secteur privé et pour prévenir les conflits d'intérêt. Il est ainsi difficile de chiffrer le coût et les bénéfices de ces mobilités.

D. LE DÉVELOPPEMENT DU RECOURS AUX AGENTS CONTRACTUELS

Engagement initial : le programme d'Emmanuel Macron fixait l'objectif de développer le recrutement d'agents publics sur contrat dans les fonctions non-régaliennes, permettant au service public d'attirer des professionnels d'expérience en fonction des besoins. Afin de donner des perspectives à ces agents, jusqu'alors touchés par un "plafond de verre" statutaire, il s'était engagé à éliminer les contraintes statutaires restreignant leur accès aux postes d'encadrement supérieur dans la fonction publique.

Efficacité de la mesure : la loi du 6 août 2019 de transformation de la [fonction publique](#) poursuit l'objectif d'élargir le recours aux agents contractuels dans la fonction publique, en particulier en élargissant les cas de figure pouvant justifier le recrutement d'un agent contractuel dans les trois fonctions publiques. De plus, elle ouvre effectivement les emplois de direction des trois fonctions publiques aux agents contractuels, concernant au total près de 3 000 emplois. En parallèle, elle ouvre la possibilité de recruter sur des contrats de projet, visant à mener à bien un projet ou une opération identifiée, et étend la portabilité des contrats à durée indéterminée (CDI) aux trois versants de la fonction publique. Les agents contractuels représentaient 19,2 % des effectifs de la fonction publique fin 2018 (1 070 500 [agents](#)), à comparer avec une part de [17,6 % fin 2016](#) (les données plus récentes ne sont pas encore disponibles).

Impacts distributifs de la mesure : afin de garantir aux candidats contractuels les conditions d'un recrutement objectif, la loi instaure une procédure adaptée à la nature de l'emploi assurant la transparence du recrutement. Les emplois proposés font l'objet d'une publication et sont ouverts directement tant aux agents publics qu'aux personnes issues du privé. De plus, afin d'éviter un phénomène de précarisation des agents concernés en contrats courts, recrutés pour moins d'un an ou un an, ceux-ci peuvent percevoir une prime de précarité, égale à 10 % de la rémunération brute globale de l'agent (cette mesure s'applique pour les contrats conclus depuis le 1^{er} janvier 2021).

Analyse coût-bénéfice : d'un point de vue budgétaire, cette évolution représente un gain dans la mesure où les agents contractuels, en particulier peu qualifiés, sont rémunérés dans des conditions souvent moins favorables que les fonctionnaires. D'un point de vue managérial, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2020 sur les agents contractuels dans la [fonction publique](#), l'augmentation tendancielle de leur nombre, trois

fois plus rapide que celle des agents titulaires entre 2010 et 2017, répond à la fois aux besoins de flexibilité des administrations et à des difficultés constatées dans le recours aux agents titulaires. La Cour note toutefois que si la gestion des contractuels dans la fonction publique se rapproche progressivement de celle des titulaires, elle fait courir le risque d'une rigidification de leurs conditions de recrutement, de rémunération ou de carrière.

E. LA DÉMATÉRIALISATION ET LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

Engagement initial : le programme d'Emmanuel Macron fixait comme objectif la numérisation de 100 % des démarches administratives à l'horizon 2022.

Efficacité de la mesure : afin de suivre l'avancement et le degré de dématérialisation des démarches, un observatoire de la qualité des démarches en ligne a été mis en place en juin 2019, sous la forme d'un tableau de bord [dématérialisé et ouvert](#). Cet observatoire permet de suivre la numérisation des démarches ainsi que 7 critères de qualité¹. Les démarches réalisables sur internet représentaient 67 % des démarches du quotidien des Français en juin 2019 (sur 253 démarches) puis 85 % en juillet 2021 (sur 242 démarches). Afin de mesurer la satisfaction des usagers, un bouton spécifique "*Je donne mon avis*" est progressivement intégré à la fin du parcours usager : les avis récoltés alimentent également le site de l'observatoire de la qualité des démarches en ligne. La note moyenne recueillie est de 7,4/10, sur 3 millions d'avis par an.

En parallèle, la généralisation progressive du bouton "FranceConnect" permet de faciliter la connexion aux démarches administratives en ligne pour 29 millions d'utilisateurs en 2021, par rapport à 500 000 utilisateurs en 2017. Ces actions s'inscrivent, plus généralement, dans le cadre du programme "Services Publics +" lancé en janvier 2021 pour l'amélioration continue des relations des usagers avec les services publics.

Impacts distributifs de la mesure : afin d'accompagner ce processus de simplification des démarches administratives, la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC) a introduit la notion de "droit à l'erreur". En application de ce principe, un usager qui se trompe dans ses déclarations à l'administration n'encourt plus de sanction lors de la première erreur si elle est commise de bonne foi ; il revient à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'usager. Ce principe du "droit à l'erreur" implique une relation renouvelée entre l'administration et les citoyens fondée sur la notion de confiance.

¹ Parmi lesquels l'accessibilité numérique aux personnes en situation de handicap, la disponibilité sur mobile ou encore le recueil de la satisfaction des usagers.

De plus, afin de déployer des démarches administratives inclusives et d'accompagner les personnes éloignées du numérique, le Gouvernement a engagé en parallèle la modernisation du dispositif des Maisons de services au public (MSAP), labellisées désormais espaces France Services dès lors qu'elles proposent un socle minimal de démarches, qui peut être enrichi par les collectivités locales et d'autres partenaires. L'objectif fixé est que chaque canton dispose d'un espace France Services d'ici à 2022, en visant en priorité les zones rurales et les quartiers prioritaires de la ville, pour que chaque citoyen puisse accéder à un guichet France Services à moins de 30 minutes de chez lui. L'objectif est d'en créer 2500 en 2022, il y en a à ce stade 1 494 (juillet 2021). De même, le 5^{ème} comité interministériel de la transformation publique (CITP), qui s'est tenu en février 2021, a fixé l'objectif d'un accès téléphonique sans surfacturation garanti pour tous les [services publics](#).

Analyse coût-bénéfice : la dématérialisation des démarches génère des économies dans le traitement des dossiers. Un rapport de France Stratégie de 2018 sur les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique estimait ainsi à 450 M€ les économies réalisables par l'administration dans le cadre d'un plan permettant le recours accru aux [procédures en ligne](#). Pour les usagers, le gain principal est le gain de temps (près de 30 minutes économisées en moyenne par opération sur internet selon les estimations de la Commission européenne). S'y ajoute un taux de recours accru aux aides, la dématérialisation des services publics constituant un puissant levier d'action pour faciliter l'accès de la population aux aides [auxquelles elle a droit](#). À titre d'exemple, la généralisation de la mise en œuvre de la téléprocédure de demande de RSA en décembre 2017 s'est accompagnée d'une augmentation des droits et des demandes, de [2 %](#).

F. LE "BAROMÈTRE DE L'ACTION PUBLIQUE"

Engagement : le programme du candidat Emmanuel Macron fixait l'objectif de s'engager non plus sur les moyens, mais sur les résultats des services publics, proposant de garantir la transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics partout en France. Le rapport du comité Action Publique 2022 a également mis l'accent sur cet objectif de transparence, relevant que la publication des résultats du service public permettrait de rendre justice à la qualité du travail des agents.

Efficacité de la mesure : lancé par la Ministre de la transformation et de la fonction publiques en janvier 2021, le "baromètre de l'action publique" permet de visualiser l'état d'avancement et les résultats des politiques publiques. Cette [plateforme](#) présente, pour chaque politique, à l'aide de données chiffrées département par département la situation en 2017, l'état de mise en œuvre actuellement et l'objectif du Gouvernement à l'horizon de 2022. En septembre 2021, le "baromètre" permet de suivre 43 politiques prioritaires, recouvrant dix thématiques clefs de la vie quotidienne : la transition écologique, l'emploi et l'économie, l'agriculture,

la santé, la famille et le handicap, l'éducation et la jeunesse, la sécurité, la justice, la culture et les sports, les services publics et les territoires.

Impacts distributifs de la mesure : le "baromètre de l'action publique" constitue un levier au service de la transparence et de la redevabilité de l'action publique et participe ainsi à consolider le consentement à l'impôt.

Analyse coût-bénéfice : même si un million de Français l'ont déjà consulté, il reste à passer d'un outil institutionnel à un instrument plus facilement appropriable par les citoyens, par exemple plus interactif. Ce baromètre est aussi présenté comme un nouvel outil du pilotage de l'action publique de l'État au niveau national et local, permettant de passer en revue l'état d'avancement des réformes prioritaires et d'identifier et de résoudre les éventuels blocages persistants afin d'accélérer leur mise en œuvre. Au plan opérationnel, ces réformes pourront faire partie des feuilles de route interministérielles qui sont établies pour chaque territoire à l'attention du préfet par le Premier ministre pour trois ans, annoncées lors du 5^{ème} comité interministériel de la transformation publique en février 2021².

G. LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Engagement initial : pendant sa campagne de 2017, Emmanuel Macron avait souligné l'organisation excessivement centralisée des services publics, ne permettant pas de répondre aux besoins personnalisés des citoyens, appelant à "*réformer et innover au plus près du terrain*".

Efficacité de la mesure : à l'occasion du 3^{ème} comité interministériel de la transformation publique (CITP), il a été décidé de répondre au besoin de proximité du service public en délocalisant des services dans les territoires. Ainsi, dans le cadre du 4^{ème} CITP en novembre 2019, le Gouvernement a annoncé 40 opérations de relocalisation concernant près de 6 000 agents, conduisant notamment à des transferts de services depuis Paris ou la proche banlieue parisienne vers les régions. À titre d'exemple, 66 villes moyennes ont été sélectionnées pour accueillir près de 2 500 agents de l'administration fiscale en poste en Île-de-France. Le ministre de l'Intérieur a lancé en septembre 2021 un nouvel appel à manifestation d'intérêt pour 1500 agents supplémentaires dans des villes moyennes. De même, le Gouvernement a annoncé lors du 5^{ème} CITP de février 2021 que les créations nettes d'emploi dans les services de l'État seront prioritairement dirigées vers l'échelon départemental (2 500 pour 2021).

² Ibid.

Impacts distributifs de la mesure : les nouvelles implantations de services publics constituent un moyen de redynamiser les centres-villes. Aussi, afin de garantir aux collectivités territoriales et aux agents concernés la pérennité des nouvelles implantations, les relocalisations de services de l'administration fiscale sont encadrées par des conventions pluriannuelles avec l'État. Ces relocalisations se feront sur la base du volontariat et elles s'échelonneront de 2021 à 2026.

Analyse coût-bénéfice : le Gouvernement n'a pas communiqué sur le coût de la relocalisation de services publics, qui intègre, selon les cas, l'achat, la rénovation ou la construction de nouvelles implantations. Toutefois, la territorialisation des services publics répond à la fois aux attentes des usagers et des collectivités territoriales, dans une logique de proximité du service public et de soutien à la redynamisation des centres-villes pour les délocalisations. Elle répond aussi aux attentes des agents souhaitant trouver de nouvelles conditions de vie, avec des contraintes de transport moindres et un marché immobilier plus accessible que dans les grandes métropoles.

Sources : Dossiers de presse du 3^{ème}, du 4^{ème}, du 5^{ème} et du 6^{ème} CITP.

H. LE RÉTABLISSEMENT DU JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Engagement : le programme du candidat Emmanuel Macron proposait de revenir sur la suppression du jour de carence intervenue en 2014, notant que cette suppression avait été concomitante d'une hausse de l'absentéisme. La journée de carence pour les fonctionnaires prévoit que la première journée d'arrêt maladie n'est pas payée.

Efficacité de la mesure : [la loi de finances initiale pour 2018](#) a effectivement réinstauré la journée de carence pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques. Cette mesure semble avoir été efficace à court terme : ainsi, 2,9 % des agents de la fonction publique d'État ont été absents pour raison de santé au moins un jour au cours d'une semaine de référence en 2019, contre 3,3 % en 2017. De même, alors que les agents de la fonction publique territoriale et hospitalière se sont arrêtés en moyenne respectivement 24,2 et 22,7 jours pour raison de santé en 2015 (hors absences pour maladie de plus d'un an), ces mêmes chiffres étaient de 11,7 et 10,1 jours en 2019 – à comparer avec 8,8 jours dans le secteur privé en 2019. Les données pour 2020 ne sont pas encore disponibles.

Impacts distributifs : cette mesure a été adoptée dans une logique d'équité visant à rapprocher les agents du secteur public et les salariés du secteur privé. De plus, afin de tenir compte de circonstances particulières, la [loi de transformation de la fonction publique](#) du 6 août 2019 a supprimé le jour de carence pour les congés maladie liés à l'état de grossesse. De même, pendant la crise sanitaire liée au Covid-19, le jour de carence est suspendu pour les fonctionnaires testés positifs au Covid jusqu'au 31 décembre 2021.

Analyse coût-efficacité : l'économie générée par cette mesure avait été estimée en loi de finances pour 2018 à 270 M€ sur les [trois versants de la fonction publique](#). Si les modalités de décompte dans les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière rendent difficile un bilan exact de cette mesure, [un rapport parlementaire](#) de 2018 soulignait que les économies générées pourraient effectivement atteindre ce montant.

4. La gestion de la crise sanitaire

Les services publics ont été mis au défi, à partir de mars 2020, d'assurer la continuité de leurs activités dans un contexte inédit de confinement. Parmi les mesures prises pour s'adapter à ce contexte, on peut relever en particulier la généralisation du télétravail et le versement d'une prime exceptionnelle aux agents ayant connu un surcroît d'activité significatif.

A. GÉNÉRALISATION DU TÉLÉTRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Engagement : afin de s'adapter aux conséquences du confinement de mars 2020, le télétravail a été encouragé dans la fonction publique partout où il était possible. Plus généralement, cette période a souligné la nécessité de soutenir des modes de travail plus flexibles, alternant présentiel et télétravail. Dans ce contexte, à l'occasion du 5^{ème} [comité interministériel de la transformation publique](#) en février 2021, le Gouvernement s'est engagé à [doter 100 % des agents dont les fonctions sont "télétravaillables"](#) d'un poste de travail portable avec les outils de travail à distance nécessaires en 2021.

Efficacité de la mesure : si la crise a révélé un manque de préparation et d'acculturation du secteur public au télétravail, il est rapidement monté en puissance. Alors que le taux de télétravail était de 6,4 % avant le confinement, en février 2021, le cap des 50 % (au sein de la fonction publique d'État) a été franchi.

Impacts distributifs de la mesure : afin de sécuriser le déploiement du télétravail dans la fonction publique, [un accord](#) a été adopté à l'unanimité des syndicats et employeurs publics en mai 2021. L'accord final signé le 13 juillet 2021 détaille les principes clefs retenus, volontariat et réversibilité notamment, fixe un cadre commun du télétravail valable dans toutes les administrations, instaure un droit à la déconnexion, facilite en particulier le télétravail pour les proches aidants et les femmes enceintes et prévoit une indemnisation forfaitaire de 220 € des frais pour la fonction publique hospitalière et de l'État.

Analyse coût-bénéfice : les données manquent pour évaluer le coût total de cette mesure. Dans le cadre du plan de relance de septembre 2020, une enveloppe exceptionnelle de soutien à l'innovation et à la transformation numériques de l'État et des territoires a été annoncée, visant à financer le "nouveau poste de travail de l'agent public", dont le télétravail, à hauteur de 208 M€ sur la période de 2020 à 2022. Il reste que le succès de cette mesure dépendra *in fine* moins des moyens déployés que d'une transformation "culturelle" à tous les niveaux hiérarchiques, qui sera accompagnée par des actions de formation et d'acculturation des managers et des agents.

B. VERSEMENT D'UNE PRIME EXCEPTIONNELLE

Engagement initial : le président de la République a annoncé le 25 mars 2020 qu'une réponse forte et de court terme serait apportée afin de tenir compte du surcroît d'activité significatif des fonctionnaires mobilisés durant la période de crise sanitaire, sous forme d'une prime exceptionnelle.

Efficacité de la mesure : concrétisant cette annonce, la [deuxième loi](#) de finances rectificatives pour 2020 a prévu le versement d'une prime exceptionnelle par les administrations des trois versants de la fonction publique en faveur des agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire. Cette [prime](#), d'un montant plafonné à 1 000 € au sein de la fonction publique territoriale et d'État, et à 1 500 € pour la fonction publique hospitalière, a été exonérée d'impôt sur le revenu et de toutes les cotisations et contributions sociales.

Analyse coût-bénéfice : l'impact de cette prime pour le budget de l'État a été estimé à 300 M€, concernant environ [400 000 agents](#) de l'État. Pendant sa campagne, Emmanuel Macron avait mis en avant qu'une hausse des rémunérations plus individualisées est préférable à une gestion uniforme du point d'indice. Ainsi, la valeur du point d'indice n'a pas évolué depuis le début du quinquennat. Toutefois, dans le contexte de la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé un ajout de points d'indice pour les agents des trois fonctions publiques de catégorie C dont l'indice est inférieur au salaire minimum, afin de leur assurer un [traitement brut supérieur au SMIC](#). S'y ajoute, dans le cadre du "[Ségur de la santé](#)", un engagement de 8,2 Mds€ par an pour revaloriser les métiers des établissements de santé et des EHPAD, et reconnaître l'engagement des soignants.

5. Les difficultés rencontrées au cours du quinquennat

Malgré les réalisations en matière de fonction publique, le volontarisme affiché n'a pas suffi pour tenir tous les engagements pris, s'agissant à la fois de la question du nombre d'agents publics et de la transformation de la haute fonction publique.

D'une part, comme indiqué *supra*, l'engagement de réduire le nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat n'a pu être tenu. De même, alors que 10 000 postes de policiers et de gendarmes supplémentaires sur le quinquennat avaient été annoncés, le Gouvernement a annoncé la création de 6 214 postes entre 2018 et 2020 mais la marche reste haute pour atteindre l'objectif fixé pour 2022.

D'autre part, la transformation de la haute fonction publique a été engagée à compter de 2021, pour une entrée en vigueur avant la fin du quinquennat. Aussi les conséquences concrètes de cette réforme, notamment sur l'attractivité, la diversité et les parcours de carrière des fonctionnaires, restent-elles indéterminées. Les résultats de l'ouverture à la diversité, eux aussi inconnus à date, devraient être perceptibles d'ici la fin de l'année 2021 avec les résultats du concours Talents de l'ENA notamment. Il existe par ailleurs une crainte de "politisation" accrue des décideurs publics liés à l'accroissement de la part de contractuels.

Reste également la question de l'épineuse réforme des retraites, ajournée du fait de la crise sanitaire. Le président de la République a annoncé le 12 juillet 2021 qu'elle donnerait lieu à un nouveau cycle de discussion avec les partenaires sociaux à partir de septembre, confirmant son souhait de supprimer pour l'avenir les régimes spéciaux et de repousser l'âge de départ à la retraite. Le traitement qui sera appliqué aux agents publics devrait alors être précisé. Une telle réforme ne devrait néanmoins pas voir le jour avant la fin du quinquennat.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org