

N° 675

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 septembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la masse salariale de l'État,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR.....	5
1. <i>Le double échec de la politique du Gouvernement : une trajectoire triennale 2015-2017 inatteignable, une modernisation ambitieuse de la gestion de la fonction publique rendue impossible.....</i>	6
2. <i>Un dogme du nombre qui devrait être abandonné au profit d'une réduction des effectifs reposant sur une rationalisation du périmètre des missions de l'État</i>	8
3. <i>Une explosion de la masse salariale des opérateurs ne résultant que partiellement de transferts de l'État.....</i>	9
4. <i>Un temps de travail inférieur en moyenne à la durée légale</i>	11
5. <i>Une faible mobilité des agents source d'inefficience dans la gestion des personnels</i>	11
6. <i>Une rationalisation nécessaire du « maquis » des primes et des indemnités</i>	12
7. <i>Une progression de carrière qui devrait être davantage corrélée à la valeur professionnelle des agents</i>	13
 TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITIONS POUR SUITE À DONNER.....	 15
I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	15
II. AUDITION DE MME MARIE-ANNE LÉVÊQUE, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE M. DENIS MORIN, DIRECTEUR DU BUDGET.....	30
 ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	 39

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

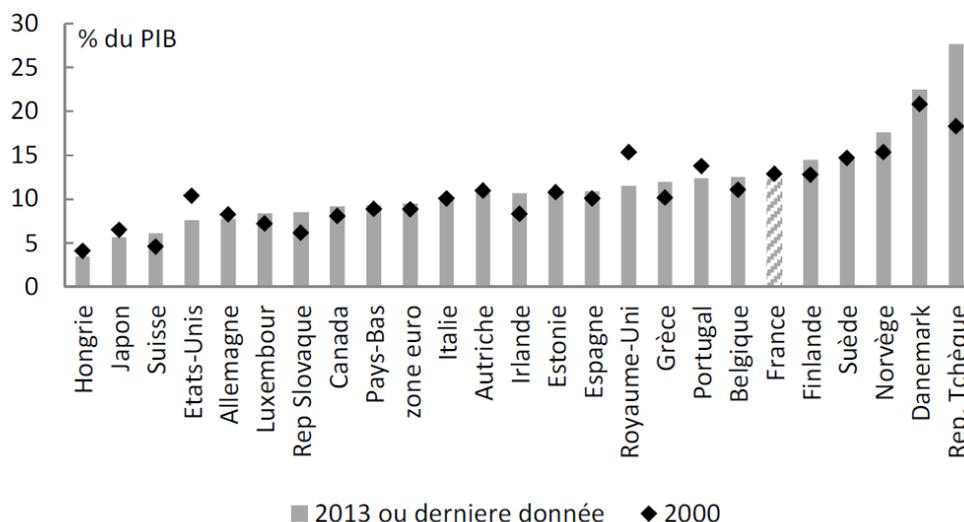
Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser **une enquête sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État**.

Les dépenses de personnel (titre 2) constituent le principal poste budgétaire de l'État, pour un montant de 120,8 milliards d'euros en 2014, soit 40 % du budget général.

Notre pays se singularise par le poids extrêmement élevé de l'emploi public au regard de ses voisins. À l'exception des pays scandinaves et de la République tchèque, la part de la masse salariale publique dans le produit intérieur brut (PIB) est ainsi plus élevée en France (plus de 13 %) que dans le reste des pays de l'OCDE.

Masse salariale publique dans les pays de l'OCDE



Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne et de l'OCDE

Entre 2003 et 2013, la masse salariale publique a augmenté à hauteur de 2,4 % par an en moyenne. Cette hausse résulte pour l'essentiel d'un choix politique tendant à privilégier l'accroissement des effectifs (+ 0,6 % par an en moyenne entre 2003 et 2013) au détriment des salaires (+ 0,2 % par an en moyenne pour la fonction publique d'État sur la même période), à l'inverse de nombreux autres pays européens tels que le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne ou l'Italie.

À elle seule, **la fonction publique de l'État compte ainsi près de deux millions d'agents**. En y incluant la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, **six millions d'agents** sont ainsi employés par le secteur public pour une dépense de près de **280 milliards d'euros**.

Fort de ce constat, **lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Sénat avait adopté des amendements présentés par votre rapporteur général au nom de la commission des finances visant à ralentir la progression du glissement vieillesse technicité (GVT) et à instaurer trois jours de carence dans la fonction publique pour des économies estimées à respectivement 550 millions d'euros et 200 millions d'euros pour la seule fonction publique de l'État.**

L'enquête de la Cour des comptes souligne qu'au-delà de l'enjeu budgétaire, **la modernisation de la gestion de la fonction publique apparaît comme un préalable à la reconstitution de marges de manœuvre permettant la mise en œuvre de réformes destinées à maintenir l'attractivité de la fonction publique.**

Votre rapporteur général partage la plupart des constats de la Cour des comptes. Il considère que **certaines propositions d'économies devraient être rapidement mises en œuvre en ce qui concerne notamment les effectifs, le temps de travail, la mobilité et les règles d'avancement.**

1. Le double échec de la politique du Gouvernement : une trajectoire triennale 2015-2017 inatteignable, une modernisation ambitieuse de la gestion de la fonction publique rendue impossible

La croissance tendancielle de la masse salariale résultant de la politique mise en œuvre depuis 2013 (stabilisation des effectifs, gel de la valeur du point de la fonction publique et réduction des mesures catégorielles) s'établit à 700 millions d'euros par an.

Pour respecter l'évolution inscrite dans le budget triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 du 29 décembre 2014, qui prévoit une augmentation de la masse salariale de + 0,3 % par an (soit 250 millions d'euros), **des économies de l'ordre de 450 millions d'euros sont nécessaires chaque année.**

Le budget triennal 2015-2017 repose sur des hypothèses d'économies s'élevant à 590 millions d'euros par an (cf. tableau ci-après). Une dépense de 100 millions d'euros supplémentaires est toutefois prévue au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) et de la revalorisation des bas salaires, ramenant ainsi **l'économie totale à 490 millions d'euros par an.**

Hypothèses retenues dans le cadre du budget triennal

Type de mesure	Mesure	Économie attendue
Mesures diverses	Diminution du coût des opérations extérieures du ministère de la défense	250 millions d'euros
	Diminution du coût des heures supplémentaires dans l'éducation nationale	
Mesures catégorielles	Diminution du coût des mesures catégorielles	150 millions d'euros
Schéma d'emplois	Stabilisation des effectifs	120 millions d'euros
GVT solde	Révision du GVT positif du ministère de la défense	70 millions d'euros

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Cour des comptes

Or ces hypothèses semblent extrêmement fragiles compte tenu des évolutions constatées et des mesures déjà prises. Ainsi, s'agissant des économies devant être réalisées au titre :

- **des mesures diverses**, la Cour note que **les économies prévues sur les opérations extérieures « apparaissent hypothétiques »**. De même, **la diminution des heures supplémentaires dans l'éducation nationale est peu probable** dans la mesure où, d'une part, « *les heures supplémentaires peuvent augmenter en même temps que le nombre d'enseignants si les besoins en heures de présence d'enseignants sont eux-mêmes croissants, par exemple du fait de l'aménagement des rythmes scolaires, de la réduction de la taille des classes ou de la diversification des matières enseignées* » et, d'autre part, elles « *constituent un complément important de la rémunération des enseignants, qui ont peu de primes et indemnités par rapport aux autres fonctionnaires* » ;

- **des mesures catégorielles**, le coût des mesures déjà décidées s'élève à 199 millions d'euros pour 2016 et à 89 millions d'euros pour 2017. Ces montants correspondant à ceux fixés par la loi de programmation des finances publiques, **il n'existe donc plus aucune marge de manœuvre pour la mise en place de nouvelles mesures catégorielles** ;

- **du schéma d'emplois**, le maintien de l'objectif de création de postes dans les ministères prioritaires et, en particulier, dans l'éducation nationale, apparaît incompatible avec la moindre réduction des effectifs au ministère de la défense (- 18 750 ETP) prévue par la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Par ailleurs, **avec 8 293 créations de**

postes prévues en 2016, hors opérateurs et budgets annexes, le solde des emplois créés depuis 2012 s'élèvera à environ 1 800 ETP, en contradiction avec l'objectif de stabilisation des effectifs affiché par le Gouvernement ;

- du GVT solde, l'économie attendue de 70 millions d'euros n'est pas fiable dans la mesure où cette estimation repose principalement sur des données issues du logiciel unique à vocation interarmées de la solde (Louvois) qui a connu d'importants dysfonctionnements.

Au total, dans l'hypothèse peu probable où ces différentes mesures atteignent leurs objectifs et permettraient de contenir la progression de la masse salariale à un niveau proche de + 0,3 % par an, aucune marge de manœuvre ne subsisterait pour la mise en œuvre de mesures ambitieuses visant à améliorer la gestion de la fonction publique nécessairement coûteuses.

Selon Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, le projet d'accord relatif à « l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations » du 9 juillet 2015 qui prévoit notamment un desserrement des grilles salariales ne devrait pas permettre un retour aux amplitudes¹ antérieures. Pourtant, le coût des mesures contenues dans cet accord devrait, selon la Cour des comptes, atteindre progressivement un montant compris entre 2,5 milliards d'euros et 3 milliards d'euros pour la fonction publique d'État et entre 4,5 milliards d'euros et 5 milliards d'euros pour l'ensemble de la fonction publique à l'horizon 2020. Or si des mesures d'économies sont prévues, elles apparaissent sans commune mesure avec le coût de la réforme. La Cour des comptes relève ainsi que « le coût de la réforme des grilles ne serait donc qu'en partie compensée par les mesures déjà annoncées, et il sera nécessaire de recourir à d'autres leviers d'économies ».

2. Un dogme du nombre qui devrait être abandonné au profit d'une réduction des effectifs reposant sur une rationalisation du périmètre des missions de l'État

Les effectifs ont crû à hauteur de + 0,6 % par an en moyenne au cours des dix dernières années, soit un taux deux fois supérieur à celui du secteur privé (+ 0,3 %).

Une inflexion a cependant eu lieu entre 2006 et 2012 avec la mise en œuvre de la règle du « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ». En contrepartie, il a été prévu une augmentation des mesures catégorielles et d'accompagnement des restructurations. Selon l'Insee², la diminution des effectifs de la fonction publique d'État de

¹ Il s'agit des écarts des traitements indiciaires de base entre corps et entre catégories, ainsi qu'entre le premier et le dernier échelon de chaque grade.

² Insee Première, n° 1509, juillet 2014 et fiche thématique « Emplois et salaires », édition 2014.

215 000 ETP entre 2006 et 2011 s'est ainsi accompagnée d'une augmentation des rémunérations d'environ 0,9 %.

À cet égard, **le choix du Gouvernement de privilégier une stabilisation des effectifs apparaît regrettable dans la mesure où il réduit les perspectives salariales des fonctionnaires.**

Ce choix apparaît en outre isolé à l'échelle européenne. Comme le note l'institut de l'entreprise dans une note de juin 2015¹, le Royaume-Uni a mis en place une politique de réduction drastique des effectifs avec le « *non-remplacement de départs à la retraite, la mise en place de plans volontaires et des licenciements, y compris dans la fonction publique statutaire* ». Une politique comparable a été mise en œuvre en Irlande, en Espagne et en Italie.

C'est pourquoi il apparaît indispensable de revenir sur le « dogme » de la stabilité des effectifs afin, d'une part, de respecter la trajectoire triennale 2015-2017 et, d'autre part, de recréer des marges de manœuvre permettant la mise en œuvre d'une gestion plus efficiente de la fonction publique.

Pour autant, les mesures systématiques telles que le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ou la compensation des recrutements au sein des ministères « prioritaires » par la réduction des effectifs dans les autres administrations semblent avoir atteint leurs limites. En effet, **de nombreux services n'ont plus les moyens humains de remplir dans des conditions satisfaisantes les missions qui leur sont assignées.**

Aussi, la mise en œuvre d'une politique plus rigoureuse de réduction des effectifs **suppose qu'une réflexion soit menée en amont afin d'identifier les éventuels doublons, par exemple entre l'État et les collectivités territoriales (services d'entretien du réseau routier ou services d'instruction et de versement de certaines aides sociales par exemple), ainsi que, plus généralement, les missions qui ne devraient plus être exercées par la sphère publique.**

3. Une explosion de la masse salariale des opérateurs ne résultant que partiellement de transferts de l'État

La Cour des comptes note que les effectifs des établissements publics administratifs (EPA), qui représentent 61 % des opérateurs, s'élevaient à « *464 000 agents en 2013, soit 19,5 % de la FPE, contre 7,8 % en 2002* ». Elle relève en outre qu'« *un emploi sur quatre est localisé dans un EPA "dérogatoire", c'est-à-dire dont le statut normal de recrutement est celui de non-titulaire, et qui peut embaucher certains agents hors de son plafond d'emploi* ».

¹ Institut de l'entreprise, *Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe - Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens*, juin 2015.

Entre 2009 et 2013, la masse salariale des opérateurs a ainsi crû de près de 50 %. **Si les transferts de personnels (universités, voies navigables de France, agences régionales de santé) expliquent cette augmentation pour plus des deux tiers, le tiers restant résulte de décisions de recrutements internes.**

Dès lors, il apparaît indispensable qu'au-delà de la stabilisation de leurs effectifs prévue par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, un effort particulier soit demandé aux opérateurs de l'État s'agissant de leurs dépenses de personnel.

Denis Morin, directeur du budget, a rappelé lors de son audition que l'article 64 de la loi de finances pour 2008 prévoit qu'« à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances ». Ce plafond a été stabilisé à partir de la loi de programmation 2012-2017 et « une norme de baisse des subventions pour charge de service public et des taxes affectées a été retenue dans le budget triennal 2015-2017 ». Pour autant, comme le note la Cour des comptes, « le dynamisme des effectifs des opérateurs résultant principalement de l'emploi hors plafond (53 000 ETP, incluant la prévision d'une nouvelle augmentation de 1 000 ETP dans le budget 2016 contournant de fait la stabilisation du plafond d'emplois) concentré dans les secteurs " prioritaires ", ces instruments se révèlent insuffisants pour contraindre efficacement les opérateurs à modérer davantage leurs recrutements, en l'absence d'un durcissement des possibilités de dérogation ».

Le directeur du budget a par ailleurs indiqué que, depuis 2015, un plafond d'emplois global doit être voté annuellement par les conseils d'administration des opérateurs retraçant l'ensemble de leurs effectifs. Bien qu'utile pour affiner la connaissance des effectifs réels des opérateurs, cette mesure devrait rester inopérante s'agissant de la maîtrise de leurs dépenses de personnel dans la mesure où seuls les effectifs sous plafond d'emplois pourront faire l'objet d'un pilotage en loi de finances.

Il a enfin rappelé qu'en matière de rémunérations, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) prévoit l'extension des pouvoirs du contrôleur budgétaire lui permettant notamment de s'assurer de « la justesse de la hiérarchie des rémunérations ».

Si la mise en œuvre de telles mesures semble aller dans le bon sens, il apparaît désormais indispensable de prévoir la fixation d'un objectif contraignant d'évolution du nombre d'agents.

Ainsi, selon la Cour des comptes, une baisse annuelle des effectifs des opérateurs à hauteur de 1,5 %, qui était la norme fixée par la loi de programmation 2011-2014, permettrait de dégager une économie de l'ordre de 200 millions d'euros par an. À cet égard, il serait souhaitable qu'une revue de leurs missions ainsi que l'identification de gains de productivité soient rapidement menées.

4. Un temps de travail inférieur en moyenne à la durée légale

S'agissant du temps de travail, **de grandes disparités existent selon les versants de la fonction publique, les ministères et les corps de fonctionnaires.** Si la durée du travail est fixée, comme dans le secteur privé, à 35 heures hebdomadaires, soit 1 607 heures annuelles, la Cour des comptes relève **qu'au sein de la fonction publique de l'État, les régimes spécifiques sont majoritaires** (enseignants, militaires, policiers, personnels au forfait, etc.) et que *« seuls 500 000 ETP environ sur 1,9 million dans les ministères sont ainsi soumis au régime de droit commun »*.

Au total, elle estime que *« le temps de travail annuel moyen, à temps complet, serait de 1 594 heures dans le secteur public, contre 1 684 heures dans le secteur privé »*, soit une durée du travail sensiblement inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE (1 620 heures en 2011).

Le lancement d'une mission d'évaluation du temps de travail dans la fonction publique confiée en juillet 2015 par le Premier ministre à Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dont les conclusions seront remises au début de l'année 2016, devrait permettre de dresser un panorama des pratiques existantes en matière de temps de travail.

Il serait souhaitable, qu'à cette occasion, **un examen systématique des régimes de temps de travail dérogatoires à la durée légale soit réalisé, afin d'en apprécier la justification et, le cas échéant, de mettre un terme aux pratiques irrégulières.**

Par ailleurs, afin de lutter contre l'absentéisme dans la fonction publique, la loi de finances pour 2012 avait instauré un jour de carence pour les fonctionnaires, mais celui-ci a été supprimé par la loi de finances pour 2014. Pourtant, cette mesure s'est traduite par **une réduction de l'absentéisme.** Ainsi, selon l'INSEE, la proportion d'agents en arrêt maladie de moins de 15 jours est passée de 1,2 % à 1 %, entre 2011 et 2012, dans la fonction publique de l'État, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière.

C'est pourquoi lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Sénat avait adopté un amendement présenté par votre rapporteur général au nom de la commission des finances visant à instaurer trois jours de carence dans la fonction publique.

5. Une faible mobilité des agents source d'inefficience dans la gestion des personnels

La mobilité, tant géographique qu'entre administrations, apparaît singulièrement limitée au sein de la fonction publique. Selon la Cour des comptes, parmi les agents titulaires, *« seulement 2,5 % ont changé d'employeur,*

3,0 % de bassin d'emploi et 0,3 % de statut ». Cette situation s'explique notamment par la persistance de disparités en matière de régimes indemnitaires.

La Cour des comptes relève ainsi que 84 % des mobilités résultent d'une décision de l'agent et non de l'administration. Elle constate en outre que la mobilité concerne pour l'essentiel les agents non titulaires.

Certes, comme l'a rappelé Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique, les mobilités à l'initiative des agents permettent, dans la grande majorité des cas, de combler une vacance de poste. Pour autant, **la faible mobilité des fonctionnaires constitue un facteur d'inflation des effectifs dans la mesure où elle ne permet pas une allocation optimale des ressources.**

Le projet d'accord du 9 juillet 2015, qui doit faire l'objet d'un accord majoritaire avant le 30 septembre 2015, prévoit différentes mesures visant à favoriser les mobilités (simplification et clarification des règles de mobilité, publication plus large des vacances d'emplois, révision des outils statutaires et indemnitaires visant à concourir à l'attractivité de certains territoires, etc.). Ce projet se concentre néanmoins sur les mobilités « volontaires ».

Or la mobilité dans l'intérêt du service devrait être considérée comme la contrepartie de la sécurité de l'emploi et mériterait donc, à ce titre, d'être développée.

Différentes mesures pourraient être prises telles qu'**un meilleur accompagnement en termes de formation permettant d'accroître l'employabilité et l'adaptabilité des agents**, l'identification et la suppression progressive des obstacles statutaires à la mobilité ou encore la réorientation des outils par **un meilleur ciblage des dispositifs d'encouragement à la mobilité.**

6. Une rationalisation nécessaire du « maquis » des primes et des indemnités

Les primes et indemnités perçues par les agents représentent en moyenne 30 % de la rémunération principale. Ce taux peut atteindre 86 % pour les emplois d'encadrement et de direction.

Si les primes et indemnités constituent souvent un palliatif à la rigidité des grilles salariales, les montants perçus au titre de ces éléments de rémunération dépendent davantage de l'appartenance à un ministère donné que des performances individuelles ou collectives enregistrées, du niveau de sujétion ou de responsabilités.

Des outils ont certes été développés pour individualiser davantage ces éléments de rémunération afin d’y intégrer une composante liée à la performance (nouvelle bonification indiciaire en 1990, prime de fonction et de résultat en 2010, régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel dans la fonction publique d’État en 2014), **mais leur mise en œuvre est difficile en raison du coût de la convergence des primes et indemnités qui se traduit, en règle générale, par un alignement sur le régime le plus favorable.**

Par ailleurs, comme l’a rappelé Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes lors de l’audition « pour suite à donner » du 9 septembre 2015, l’existence de **1 500 éléments de paye distincts dans l’ensemble de la fonction publique** constitue un frein à la mise en place d’instruments de pilotage et de gestion tels que l’opérateur national de paye ou encore le logiciel « Louvois ».

7. Une progression de carrière qui devrait être davantage corrélée à la valeur professionnelle des agents

Comme l’a indiqué Denis Morin, directeur du budget, lors de son audition, l’augmentation de l’ordre de 2 % par an du glissement vieillesse technicité dans un contexte d’inflation quasi nulle n’apparaît pas tenable.

Lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2015, le Sénat avait ainsi adopté un amendement de votre rapporteur général visant à ralentir la progression du glissement vieillesse technicité pour une économie estimée à 550 millions d’euros pour la seule fonction publique d’État.

La mise en œuvre d’une telle mesure doit en outre avoir pour objectif une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle des agents.

En effet, si les avancements et les promotions sont censés tenir compte de l’ancienneté et de la valeur professionnelle, dans les faits, ce second critère est rarement déterminant.

Si le projet d’accord du 9 juillet 2015 évoque la valeur professionnelle comme un critère permettant d’accélérer les carrières, dans le même temps, il fixe également le principe selon lequel « *chaque fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades, dans toutes les catégories* », ce qui semble aller à l’encontre de l’objectif d’une promotion au mérite et, à l’inverse, renforcer le caractère automatique des avancements.

Aussi, les pistes proposées par la Cour des comptes pourraient servir de fondement à des réformes utiles, en particulier :

- la diminution des taux de promus-promouvables. Selon les estimations de la Cour des comptes, le retour aux taux existant dans la période 2006-2008 permettrait une économie de 60 millions d’euros ;

- des examens professionnels plus fréquents pour certaines promotions ainsi que des règles s'agissant des réductions d'ancienneté et de l'avancement à l'ancienneté minimale. La Cour des comptes considère que ces mesures pourraient générer une économie de l'ordre de 240 millions d'euros ;

- la suppression du « coup de chapeau » (avancement à quelques mois de la retraite) lorsque qu'il n'est pas justifié par des résultats suffisants.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITIONS POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 9 septembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a procédé à deux auditions pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État.

I. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Mme Michèle André, présidente. – Cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat. Notre commission a demandé à la Cour des comptes, en décembre 2014, en application du paragraphe 2 de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), d'effectuer une enquête sur les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État.

En 2014, celle-ci s'élevait à 121 milliards d'euros, soit 40 % des dépenses du budget général, et à 278 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques. Il ne peut y avoir de maîtrise des dépenses publiques sans maîtrise de la masse salariale. Dès 2012, le Gouvernement la considérait comme l'un des axes prioritaires de sa politique de finances publiques. L'actuelle loi de programmation des finances publiques prévoit une augmentation inférieure à l'inflation au cours de la période 2014-2017. Lors du débat d'orientation des finances publiques de juillet dernier, le Gouvernement a confirmé que la maîtrise de la masse salariale de l'État serait poursuivie en 2016, « en tenant compte des créations d'emplois pour la lutte contre le terrorisme et de la révision de la trajectoires d'effectifs de la Défense lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) ».

Cela n'interdit pas d'identifier des secteurs prioritaires de recrutement – l'éducation, la justice, la sécurité et l'emploi – et une gestion active des ressources humaines, comme en témoigne le projet de revalorisation des grilles.

Nous entendrons la présentation de l'enquête par le Premier président de la Cour des comptes et la réaction des principales administrations concernées – la direction générale de la fonction publique et la direction du budget – à l'occasion d'auditions distinctes, contrairement à nos habitudes. Je vous demanderai votre accord pour publier cette enquête.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Nous avons réalisé cette enquête après avoir défini son périmètre avec vous, Madame la Présidente et Monsieur le rapporteur général. Ce rapport s'inscrit

dans la continuité de nos travaux, après un rapport sollicité par la commission des finances de l'Assemblée nationale en 2010 sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État. La Cour des comptes a déjà examiné les risques qui pèsent sur les objectifs d'évolution de la masse salariale fixés par le Parlement. Dans plusieurs rapports successifs sur la situation et les perspectives des finances publiques, notamment celui de juin 2014, elle s'est aussi intéressée aux leviers susceptibles de contribuer à les respecter.

Le présent rapport actualise et complète les constats et les analyses précédents. Il étend le champ des travaux, auparavant centrés sur la gestion budgétaire, à la gestion des ressources humaines.

Trois constats : la masse salariale constitue un enjeu majeur pour la maîtrise des finances publiques, compte tenu de son importance et de son évolution ; cet objectif de maîtrise est à concilier avec une gestion des ressources humaines plus adaptée à un État et à un service public modernes ; pour respecter les objectifs des pouvoirs publics, plusieurs leviers existent. Nous en avons identifié neuf principaux, mais c'est à vous qu'il revient d'arbitrer.

Le rapport est centré sur l'État, mais étend parfois ses analyses aux trois fonctions publiques – les mêmes leviers sont applicables à toutes les administrations publiques. Dans le contexte durablement tendu de nos finances publiques, la masse salariale est un enjeu de première importance et représente près du quart de la dépense publique et 13 % de la richesse nationale. Les administrations publiques employeurs rémunèrent près de six millions d'agents. Ce poids est le plus important des pays de l'OCDE après les pays scandinaves. La masse salariale de l'État représente 40 % du budget général, soit 121 milliards d'euros en 2014 dont 81 milliards d'euros au titre des rémunérations. Depuis dix ans, la masse salariale du secteur public a augmenté à un rythme proche de celle du secteur privé et de la richesse nationale, autour de 2,5 points par an en moyenne, la croissance plus dynamique des effectifs dans le secteur public étant compensée par une augmentation des rémunérations plus modérée. La tendance moyenne masque des évolutions différenciées, la croissance de la masse salariale de l'État – autour de 1 % par an – a été davantage contenue que celle des collectivités territoriales – plus de 4 % – et que celle des opérateurs – plus de 6,5 %. Cela est dû à une augmentation beaucoup plus rapide des effectifs, au-delà des transferts de personnel de l'État.

Le profil particulier de la masse salariale de l'État reflète les politiques menées depuis plusieurs années. La baisse des dépenses du titre 2 hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » constatée depuis 2007 est due aux transferts de personnel aux collectivités territoriales et aux opérateurs – notamment les universités. À périmètre constant, l'État a ralenti l'augmentation de sa masse salariale jusqu'à la stabiliser depuis 2011, avec la révision générale des politiques publiques

(RGPP) et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2008 et 2012, le gel du point d'indice depuis 2010 et la réduction des enveloppes catégorielles depuis 2013. Si une partie de ces efforts se répercute aussi sur les autres fonctions publiques, ils sont insuffisants pour contenir la masse salariale publique, dont l'État ne représente que la moitié.

Les pouvoirs publics doivent concilier respect de la programmation budgétaire pluriannuelle et gestion dynamique des ressources humaines. La programmation 2014-2019 repose sur des objectifs ambitieux de maîtrise de la masse salariale, à 1,1 % en moyenne pour l'ensemble des administrations publiques. Pour l'État, la progression des dépenses de titre 2 hors CAS « Pensions » est limitée à 1 % sur trois ans dans le budget triennal 2015-2017, soit en moyenne 250 millions d'euros par an.

Or une augmentation beaucoup plus importante est à prévoir, en raison de facteurs comme la dynamique spontanée des rémunérations avec l'avancement de carrière des agents. En tenant compte des mesures annoncées - gel du point d'indice, stabilité des effectifs, diminution des enveloppes catégorielles - la croissance de la masse salariale s'élèverait à 700 millions d'euros par an. Il faudra trouver 450 millions d'euros d'économies supplémentaires pour atteindre l'objectif, et plus encore en 2016 et en 2017. En effet, la loi de finances initiale pour 2015 prévoyait déjà une augmentation de 400 millions d'euros et cette prévision devrait être dépassée en exécution en raison des arbitrages récents sur les effectifs du ministère de la défense. L'actualisation de la loi de programmation militaire aura des conséquences importantes sur l'évolution prévisible de la masse salariale de l'État, sauf à revenir sur les créations de postes dans les autres ministères prioritaires. L'objectif d'une stabilisation du plafond global des autorisations d'emplois jusqu'à 2017 n'est d'ores et déjà plus tenable.

Le projet de loi de finances pour 2016 devrait s'écarter de l'objectif de stabilisation des effectifs, avec une augmentation de 8 300 équivalents temps-plein (ETP). Les efforts supplémentaires demandés aux ministères non prioritaires ne seront pas suffisants pour compenser cette évolution.

Enfin, la réalisation d'autres économies programmées dans le budget triennal paraît incertaine. Alors que la baisse des heures supplémentaires au sein de l'éducation nationale était censée accompagner la hausse des effectifs, cette prévision ne s'est pas vérifiée en 2013 et 2014. Le coût des opérations militaires extérieures ne devrait pas diminuer non plus. Pour compenser ces risques, il ne suffit pas de restreindre davantage les enveloppes catégorielles, et il importe de conserver une marge de manœuvre pour financer l'accompagnement de certaines réformes de modernisation de l'administration et d'harmonisation des régimes indemnitaires. Les risques de dépassement en exécution se sont réalisés depuis 2009, du fait notamment des difficultés propres au ministère de la défense - sous-budgétisation des opérations extérieures, problèmes du logiciel Louvois... Si le contrôle de

l'exécution et les outils de pilotage ont été renforcés, ils restent insuffisants. Il serait judicieux de prévoir systématiquement des marges de précaution.

L'État employeur doit également s'interroger sur ses pratiques de gestion des emplois et des compétences. Le déroulement des carrières de la fonction publique ne correspond plus aux besoins. Les grilles salariales ont perdu de leur sens, resserrées par l'augmentation du minimum de traitement. Elles prévoient parfois des carrières courtes qui ne tiennent pas compte du recul progressif de l'âge effectif de départ en retraite. Les avancements automatiques à l'ancienneté priment encore sur la reconnaissance de la performance, rendant les parcours professionnels peu incitatifs. Ce constat a été fait conjointement par le Gouvernement et par les organisations syndicales lors de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations. Les discussions ont débouché en juillet dernier sur un protocole d'accord pour rénover les grilles. Les primes et indemnités ont pris une importance croissante dans la rémunération, par empilement de dispositifs hétérogènes, parfois inévitables. Les disparités entre corps et ministères, le libre choix des affectations conduisent à des carrières trop peu mobiles ; et trop souvent les agents les moins expérimentés sont affectés dans les fonctions et territoires les plus difficiles. La nécessaire restructuration des administrations, pour renforcer l'efficacité du service public, augmentera les besoins de mobilité et de formation des agents.

Tout cela aura un coût. La réforme des grilles conduit à court terme à reclasser les agents à des niveaux indiciaires équivalents ou plus élevés et à revaloriser les progressions de carrière : les nouvelles grilles proposées dans la négociation coûteront 2,5 milliards d'euros pour la fonction publique d'État, et monteront progressivement en charge entre 2017 et 2020 pour atteindre 4,5 milliards d'euros pour l'ensemble de la fonction publique. Les mesures d'économies annoncées en contrepartie dans le protocole d'accord seront insuffisantes. En outre, l'harmonisation des régimes indemnitaires se fait quasi-systématiquement par alignement sur le régime le plus favorable. Ainsi le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État (RIFSEEP) ne pourra déboucher sur un régime indemnitaire commun qu'en débloquant des enveloppes pour financer la convergence des corps et des ministères. Enfin, il faudra accompagner financièrement les agents pour restructurer les services et réaliser les mobilités fonctionnelles et géographiques. Ce sera le cas prochainement avec la fusion des régions et la nouvelle répartition des compétences.

Les pouvoirs publics disposent de plusieurs leviers pour définir une politique de ressources humaines équilibrée et soutenable. La structure des rémunérations, de plus en plus complexe, ne répond plus forcément aux objectifs initiaux. Une maîtrise renforcée de l'évolution des effectifs restaurerait des marges en termes de politique salariale et la modulation de

la durée effective du travail pourrait accompagner les restructurations des administrations tout en maintenant la qualité du service rendu. Au sein de cette « boîte à outils », la Cour des comptes a identifié neuf leviers principaux, qui ne sont pas des recommandations : au Gouvernement et à vous, parlementaires, de choisir la combinaison, notre mission étant de contribuer à la réflexion sur les moyens de concilier les contraintes budgétaires avec une gestion plus attractive des carrières publiques.

La maîtrise de la masse salariale depuis 2010 a surtout reposé, en ce qui concerne la part indiciaire, sur le gel du point d'indice, mais les économies à en attendre se réduisent. En effet, l'alignement du traitement le moins élevé sur le SMIC pèse de manière croissante ; et la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), versée sous forme d'une prime aux agents dont le traitement indiciaire a augmenté moins vite que les prix, croît également. Un dégel du point d'indice coûterait 2 milliards d'euros pour l'ensemble de la fonction publique pour une augmentation de 1 %. Afin d'en maîtriser le niveau, la désindexation sur la valeur du point de certaines primes et indemnités pourrait être opportune. Plusieurs mesures seraient susceptibles de limiter les dépenses liées à la revalorisation du minimum de traitement et à la GIPA ; leur mode de calcul pourrait être révisé. Actuellement calculés exclusivement sur le traitement indiciaire, ils ne prennent pas en considération l'évolution des primes et des indemnités, dynamiques ces dernières années. Ainsi, certains agents bénéficient de ces dispositifs alors même que leur rémunération globale est sensiblement supérieure au SMIC ou que leur pouvoir d'achat a été préservé.

De nombreuses études convergent en faveur d'une rénovation des primes et des indemnités transversales qui ne répondent plus à leurs objectifs originels, comme l'indemnité de résidence qui ne compense pas le différentiel effectif de coût de la vie entre les territoires, et qui pourrait être globalement revue et recentrée sur l'Île-de-France, où le coût de la vie est plus élevé qu'ailleurs. Cela concerne aussi le supplément familial de traitement, hérité d'une époque antérieure à la Sécurité sociale, même si la forfaitisation, à l'étude, ne dégagerait pas d'économies. Quelle est sa pertinence alors qu'il est redondant avec la politique familiale de droit commun ?

Par ailleurs, dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour des comptes a montré que les sur-rémunérations outre-mer étaient sans commune mesure avec le différentiel de coût de la vie par rapport à la métropole et a recommandé de les revoir sensiblement à la baisse, afin d'éviter un phénomène inflationniste dans les territoires ultramarins.

Si les déroulements de carrières devaient être ralentis dans le cadre de la refonte des grilles et les promotions davantage contingentées, le glissement vieillesse-technicité (GVT) s'en trouverait mécaniquement diminué. Toutefois, les mesures inscrites dans le protocole d'accord soumis aux organisations syndicales ne permettront qu'un ralentissement limité et à

long terme. À plus court terme, les outils de gestion des avancements individuels de carrière pourraient être utilisés de manière plus rigoureuse. Les taux de promotion pourraient être revus à la baisse - ils ont augmenté ces dernières années, sans toujours de corrélation avec les aptitudes professionnelles... À l'approche de l'âge de la retraite, les promotions « coups de chapeau » sont devenues quasi automatiques dans certains ministères, alors qu'elles sont censées être réservées aux agents les plus méritants. Les réductions d'ancienneté et les avancements à l'ancienneté minimum sont parfois accordés à tous les agents d'un service ! Ces dispositifs pourraient être supprimés au bénéfice des nouveaux outils que sont la prime de fonction et de résultat (PFR) et le RIFSEEP.

Bien que des leviers existent du côté des rémunérations, la politique salariale est très contrainte par le gel du point et la baisse des enveloppes catégorielles. Le gel des effectifs desserrerait la contrainte qui pèse sur la politique salariale. Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le cadre de la RGPP a réduit sensiblement les effectifs de fonctionnaires. Reprendre une norme identique permettrait une économie substantielle ; le non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre suffirait pour financer les économies nécessaires au respect de la loi de programmation.

Une nouvelle baisse des effectifs est indissociable d'une redéfinition du périmètre des missions de l'État et de la répartition des compétences entre les niveaux d'administrations. La Cour des comptes est réticente face aux mesures de compression uniforme de la dépense - le « rabot ». L'évolution des effectifs devrait reposer d'abord sur l'identification des gains potentiels de productivité, comme ceux liés à la transformation numérique des structures ou à la suppression des doublons, avant de cibler les services devant être restructurés, avec un accompagnement approprié. Jusqu'à présent, seul l'État a diminué globalement ses effectifs, alors que les autres administrations - opérateurs, collectivités territoriales et hôpitaux - s'inscrivaient dans une tendance inverse. L'effort devrait être équitablement partagé.

Une réflexion sur le temps de travail réel des agents serait également opportune. Le maintien de la qualité du service avec des ressources plus contraintes suppose des agents disponibles pendant la durée réglementaire. Or la réalité du temps de travail est très mal connue : le dernier rapport transversal date de 1999 et le bilan du passage aux 35 heures n'a jamais été fait. Compte tenu de la diversité des missions, les régimes de travail sont très hétérogènes, les durées moyennes de travail difficilement comparables et peu pertinentes. La mission confiée à Philippe Laurent par le Premier ministre apportera des éclaircissements bienvenus.

À ce stade, la Cour des comptes estime, à partir de l'enquête emploi de l'Insee, que les agents du secteur public travailleraient en moyenne une centaine d'heures de moins par an que ceux du secteur privé, en raison d'un

plus grand nombre de jours de congés et de RTT. Seule la fonction publique territoriale aurait une durée moyenne inférieure à la durée légale, mais avec d'importantes disparités. Porter la durée effective du travail au niveau de la durée légale partout où elle lui est inférieure aurait un effet non négligeable.

D'autres mesures sur le temps de travail pourraient également être sources d'économies : renforcer la lutte contre les absences répétées et non justifiées, dont l'impact financier est important et qui grèvent la qualité de service ; réduire le coût des heures supplémentaires – essentiellement dans l'éducation nationale – par des réformes de structure pour mieux aligner les spécialités des enseignants sur les besoins des élèves et renforcer le contrôle des comptes épargne temps, mal suivis, pour limiter la dette sociale. Par ailleurs, certains régimes de temps partiel sont rémunérés au-delà du strict prorata (85,7 % au lieu de 80 % et 91,4 % au lieu de 90 %), sans justification et en décalage avec ce qui se passe dans le secteur privé. Quelle est la pertinence de cette sur-rémunération ?

L'enjeu de la masse salariale impose aux pouvoirs publics de faire des choix clairs dans les années à venir. Le rapport que vous avez demandé à la Cour des comptes présente plusieurs pistes reposant sur les leviers de la rémunération, des effectifs et de la durée de travail. C'est à vous, représentants du suffrage universel, qu'il revient d'actionner ces leviers, selon les priorités que vous aurez déterminées.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le Premier président et les magistrats de la Cour des comptes pour ce travail. Les enjeux considérables ont été rappelés. La majorité du Sénat avait déjà adopté deux amendements au projet de loi de finances pour 2015 sur l'absentéisme – les trois jours de carence – et le ralentissement du GVT mais nous souhaitons aller plus loin.

La Cour des comptes nous donne une vision quasi exhaustive des enjeux relatifs à la fonction publique. Deux éléments sont à souligner : les écarts importants entre la durée théorique et la durée effective du temps de travail, avec un quart des effectifs des ministères au régime de droit commun, soit 500 000 ETP sur 1,9 million, un chiffre frappant ! Par ailleurs, il existe plus de 1 500 éléments de rémunération. Or comme pour les dérogations à la durée légale du travail, tous ne correspondent pas à des textes précis. Pouvez-vous nous citer des exemples d'irrégularités flagrantes ?

S'agissant de l'effort sur les effectifs, dispose-t-on d'éléments de comparaison internationale ? D'après la Cour des comptes, la France est le pays de l'Union européenne, voire de l'OCDE ayant le moins ralenti la croissance de ses effectifs. Quels leviers ces pays privilégient-ils – les effectifs, la rémunération, la réforme du statut de la fonction publique ou une redéfinition des missions de l'État et des collectivités ? Le Sénat pourrait

tirer de ces exemples des amendements pour le futur projet de loi de finances, comme il l'a fait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – La mise en place de la LOLF répondait aussi à une volonté du Législateur de définir les métiers de l'État afin d'assouplir la gestion des ressources humaines. Peut-on diminuer davantage le nombre de statuts et de corps pour plus de polyvalence et de mobilité des agents, tout en sortant de la logique du « rabout », afin de faire des choix stratégiques et de reporter les effectifs d'un ministère à l'autre ?

Peut-on limiter davantage les emplois rémunérés et non affectés qui existent dans nos collectivités territoriales ou au sein de l'éducation nationale en raison de l'inadaptation des personnes concernées – en raison de problèmes de santé, par exemple – ou des besoins de la collectivité ?

Je suis très intéressé par le travail de parangonnage sur la performance dans les autres pays européens, y compris en Grèce, ce qui mérite d'être souligné. Quel serait le niveau optimum de rémunération de la performance ? Les arbitrages budgétaires et la gestion des ressources humaines de l'État en tiennent peu compte.

A-t-on suffisamment progressé sur la polyvalence de la formation des enseignants pour faciliter la réduction du nombre d'options et que les corps puissent davantage s'adapter aux besoins ?

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». – Le rapport souligne que les mesures relatives à la fonction publique d'État ont aussi des incidences sur la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Par ailleurs, la quasi-stabilité de la masse salariale ne pèse-t-elle pas sur l'attractivité de la fonction publique, alors que le point d'indice est figé depuis 2010 ? Comment recruter des enseignants si leur rémunération est bloquée ?

Au-delà des statuts, les suppressions de postes concernent surtout les catégories C, tandis que des postes de cadres A sont créés ou qu'on requalifie des postes de catégorie C en catégorie B. Les agents de catégorie A sont-ils restés sur des services extérieurs ? A-t-on créé des postes en administration centrale ? A-t-on tiré toutes les conséquences des réformes, notamment pour réduire le poids des « gros ministères » ? Quels seront les impacts de la réforme de l'État et de la régionalisation sur la masse salariale ? Il faut accompagner les agents qui iront de Toulouse à Montpellier par exemple, avec des moyens financiers. Peut-être le rapport Laurent nous apportera-t-il des réponses plus larges, de même que le ministère de la fonction publique.

M. Didier Migaud. – On manque d’une vision exhaustive et transversale des écarts entre temps de travail légal et effectif, la mission de Philippe Laurent y pourvoira, je l’espère. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes observent des pratiques qui s’écartent des 1 607 heures annuelles par an. L’ampleur de ce phénomène reste à déterminer. Ainsi, dans certaines collectivités territoriales, des accords antérieurs à ceux liés à la mise en place des 35 heures accordent plus de jours de congés que la règle de droit commun. Nous avons également constaté que le temps de travail des policiers est inférieur à celui des gendarmes, en raison de systèmes de récupération plus favorables. Par ailleurs, dans notre dernier rapport sur l’autonomie des universités, nous indiquions qu’une circulaire comptabilisait les jours fériés du personnel administratif comme des jours travaillés. De même, la prise en compte de la performance dans le régime indemnitaire est inégale selon les ministères, avec une grande diversité de primes, une prime forfaitaire pouvant varier de 20 % à 80 %. La Cour des comptes commence à les recenser.

Certains pays ont réformé structurellement leur fonction publique pour mieux maîtriser l’évolution de la masse salariale et organiser plus efficacement le service public. On imagine souvent que pour mieux répondre aux besoins, il faudrait augmenter les crédits. Mais il n’y a pas de lien automatique et évident entre l’augmentation des effectifs et l’amélioration du service public ! Il faut aussi tenir compte de l’organisation, du fonctionnement et de la répartition des moyens. Quand on isole un paramètre, les résultats ne sont toujours à la hauteur des attentes. Le Canada, dans les années 1990, a réduit ses effectifs de fonctionnaires de 16 % – ceux-ci ont augmenté ensuite lorsque sa situation économique s’est améliorée. La Finlande, le Royaume-Uni et la Suède ont engagé des réformes. Hormis l’Allemagne, dont la situation budgétaire s’écarte sensiblement de celle de la France, la France est le seul pays à avoir augmenté sa masse salariale publique en volume depuis 2010. Les autres pays, quelle que soit leur sensibilité, ont réduit leur masse salariale publique, certains considérablement, comme les Pays-Bas, l’Italie, le Royaume-Uni, sans parler de l’Espagne, en jouant sur le non-remplacement des départs ou le réajustement des rémunérations.

Une éventuelle réduction des effectifs devrait être réalisée à partir de la réorganisation des missions et des compétences de l’État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. En revanche, la technique du « rabout », a des conséquences sur l’attractivité de la fonction publique, comme l’évoquait Thierry Carcenac. La rémunération – mais aussi l’organisation des services – contribue à l’attractivité. Lorsqu’on réduit à l’excès les moyens d’une administration, si celle-ci ne peut plus exercer correctement ses missions, l’attractivité de la fonction publique n’en est pas améliorée ! Le fonctionnement des services, la responsabilisation des gestionnaires publics importent aussi. On s’est beaucoup écarté de l’esprit de la LOLF, qui prônait la responsabilisation du gestionnaire public...

Les réformes de structure exigent une vision à moyen terme et à long terme pour en dégager l'intérêt. Pendant longtemps, la réduction des effectifs de l'État s'est accompagnée d'une augmentation sensible des effectifs des opérateurs. Les pouvoirs publics ont fini par imposer des limites. À quoi bon s'efforcer de maîtriser la masse salariale, si on laisse libre cours au contournement des dispositifs et des règles qui ont été fixées ? Le contrôle des opérateurs est essentiel.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Le poids relatif des primes dans l'ensemble des rémunérations a augmenté de manière significative depuis que le point d'indice a été gelé. Nous n'avons constaté aucune amélioration notable quant aux écarts et aux disparités indemnitaires, et les critères de performance n'ont pas non plus été pris en compte. L'éparpillement pose des problèmes de gestion comme on a pu le constater lors de la mise en place de l'Opérateur national de paye (ONP), confronté au maquis foisonnant des primes de très petits montants. Les difficultés de Louvois ont montré qu'une simplification du dispositif s'imposait. Une régularisation avait déjà été opérée, au début des années 2000, qui s'est appliquée plus particulièrement au ministère des finances ; la mauvaise herbe repousse, ce qui implique que nous soyons vigilants.

Les emplois non affectés recouvrent des situations très différentes : agents en instance d'affectation, notamment dans l'éducation nationale, mobilité en cours, non-affectation due à une décision à venir de congé maladie de longue durée... La gestion diffère selon chaque ministère, et nous ne disposons pas d'analyse transversale. Quant à la fusion des corps, qui donne souvent lieu à un alignement sur le régime le plus favorable, elle nécessite que l'on trouve un équilibre pour éviter les surcoûts. Enfin, nous avons délibérément choisi de ne pas traiter des questions liées au statut des fonctionnaires.

M. Éric Doligé. – Je remercie le premier président de la Cour des comptes d'avoir clairement défini les enjeux et recadré la réflexion. Lorsque l'État décide de transférer des fonctionnaires, il choisit en général des agents de catégorie B ou C et garde ceux de catégorie A, de sorte que les collectivités sont contraintes d'embaucher à ce niveau dans des secteurs très techniques. En outre, l'État est son propre assureur pour les retraites, ce qui n'est pas le cas des collectivités. C'est un surplus de dépenses important qu'il aurait fallu prendre en compte. La fusion des régions et surtout les communautés de communes auront un coût considérable. Si le Parlement a un rôle décisionnaire, le Gouvernement conserve une responsabilité importante, notamment pour orienter les négociations avec le personnel des collectivités. S'agissant de la question des sur-rémunérations outre-mer, Serge Larcher et moi avons travaillé sur ce sujet : les positions varient selon que l'on se trouve sur place ou à Paris... Ce coût pèse sur l'inflation locale.

Gardons-nous du « rabot » systématique, car certains emplois de l'État peuvent être « rentables ». Ainsi, il faudrait évaluer le surcoût des contrats mis en place par l'État sous forme d'emplois spécifiques. Enfin, les agences de l'État sont un « aspirateur » de personnel, dès lors qu'elles offrent des rémunérations plus intéressantes. Les collectivités voient ainsi partir tous leurs cadres de haut niveau.

Mme Fabienne Keller. – Nous sommes abreuvés de ces courbes éternelles qui montrent que l'État est plus exemplaire que les collectivités dans la maîtrise de ses effectifs. C'est oublier que si les collectivités ont été contraintes de recruter du personnel, durant cette longue période de transferts, c'est par exemple pour mettre en place des modes de garde supplémentaires (crèches, etc.) ou mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires. L'analyse macro-économique mériterait donc d'être affinée sur cette question. Par ailleurs, il me semble que la nécessité de rénover la gestion de la fonction publique pose en réalité un problème de management : comment donner une reconnaissance concrète aux agents qui se distinguent dans l'accomplissement de leur tâche, en s'y impliquant par leur créativité, par exemple ? Qu'il s'agisse de notation, d'administration, de projet de service, il faut réfléchir à ces réalités managériales de l'administration.

En matière de mobilité, je proposerai une quasi-fusion entre la fonction publique d'État, et les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Il y a par exemple beaucoup d'ingénieurs dans la fonction publique d'État. Lors des transferts de personnel qui ont eu lieu, les cadres sont très largement restés au niveau de l'État, de sorte que les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière ont dû faire appel à des contractuels pour la construction d'hôpitaux ou pour le suivi de grands projets. Une mobilité théorique existe mais sans qu'il y ait de correspondance entre les plannings de recrutement ou les commissions administratives paritaires. En outre, quitter une administration pour y revenir ensuite est souvent sanctionné par la suite. Comment optimiser la valorisation des compétences des agents ? Comment assurer une transversalité des compétences favorable à l'attractivité ? Enfin, les ressources humaines s'inscrivent dans la durée. Un jeune fonctionnaire qui vient d'être recruté sera en poste 35 ou 40 ans, alors qu'un secrétaire général de ministère n'a une vision qu'à un ou deux ans et que les élus ont parfois des enjeux à plus court terme encore. Ne manque-t-il pas un lieu de pilotage et de prospective sur ces questions, à l'image de ce qui se fait pour le budget, par exemple ?

M. André Gattolin. – Il me semble que le périmètre de la masse salariale n'est pas forcément le meilleur critère pour évaluer l'efficacité de la gestion des ressources humaines d'un ministère. En début d'année, l'excellent rapport de la Cour des comptes sur les prestations de conseils hors informatique a montré que l'on externalisait de plus en plus de fonctions. Je suis toujours étonné du recours fréquent par les ministères aux agences de communication alors qu'ils disposent déjà de ressources dédiées

en interne. On fait dans l'administration comme dans les entreprises où, pour plaire aux actionnaires, on diminue la masse salariale, tout en compensant par le recours à des prestataires extérieurs. Est-ce vraiment efficace ? Les difficultés de Louvois ont soulevé des interrogations sur la gestion informatique de l'État. La création d'un véritable service public dédié s'impose, comme aux États-Unis, à l'heure où la cyber sécurité est centrale pour garantir la protection de l'État et des citoyens. Par ailleurs, le principe théorique du non renouvellement des départs en retraite contribue au vieillissement de la pyramide démographique. On se prive ainsi des compétences nouvelles qu'auraient pu développer de plus jeunes agents, en informatique, par exemple. Moins on renouvelle les équipes, plus la pyramide des âges est vieillissante, et plus les compétences se perdent. En définissant ce qui doit être mutualisé d'un ministère à l'autre, on éviterait des rafistolages sans efficacité.

M. Philippe Dallier. – Êtes-vous certain que le chiffre de 120,8 milliards annoncé pour l'État en 2014 est le bon ? Lors de nos travaux, nous avons entendu que toutes les dépenses de personnel n'apparaissent pas : on compte ainsi des milliers d'emplois « fantômes » au ministère de la justice, sans parler du recours à des prestataires extérieurs. Ce recours peut se justifier dans une durée limitée, mais pas de manière indéfinie. On entend souvent que les collectivités territoriales sont peu vertueuses. Il faudrait rappeler que la réforme des rythmes scolaires a entraîné un milliard d'euros de dépenses de personnel, ou que les revalorisations des personnels de catégorie C ont été décidées par l'État, ces deux dernières années. Cependant, comment éviter la concurrence acharnée qui existe entre collectivités locales en matière de rémunération ? En Seine-Saint-Denis, j'ai pu constater de véritables « acrobaties » sur les fiches de paie de certains candidats au recrutement, contractuels et fonctionnaires confondus : astreintes, heures supplémentaires, parfois primes qui n'existent pas... L'État devrait mettre fin à ces dérapages.

M. Georges Patient. – Vous donnez l'impression qu'en outre-mer, on baigne dans un océan de félicité et de prodigalité. Avez-vous des éléments précis pour déterminer le différentiel du coût de la vie ? D'après l'Insee, le salaire moyen des fonctionnaires outre-mer ne dépasse que de 18 % celui des fonctionnaires de métropole.

M. Michel Bouvard. – Tout de même !

M. Marc Laménie. – Localement, on constate un phénomène d'absentéisme dans l'éducation nationale, dans les brigades de gendarmerie ou dans certaines administrations. L'hétérogénéité des primes pose également problème. Un maire qui souhaiterait accorder une prime à un modeste employé communal – un agent d'entretien, par exemple – se heurtera à une lourdeur technocratique disproportionnée par rapport à la faiblesse des montants en jeu.

Mme Marie-France Beauvils. – En matière d’attractivité, on connaît des situations délicates dans l’éducation nationale, avec un salaire de base très inférieur à celui des postes que les fonctionnaires pourraient trouver dans le privé, notamment dans les filières scientifiques. En refusant de réévaluer le salaire de base on a donné libre cours à des régimes indemnitaires incompréhensibles, fruits d’une concurrence entre collectivités qui finit par affaiblir certains territoires par rapport à d’autres. Quant à l’alignement du traitement le moins élevé sur le SMIC, pourriez-vous préciser votre propos ? Il me semble logique que tout agent public soit rémunéré au moins au niveau du SMIC. On a besoin de salariés pour faire fonctionner les services publics des collectivités et de l’État, de sorte qu’il est complexe de réduire les dépenses de personnel dans ce secteur. L’État devrait prendre en considération les conséquences de ses mesures. On ne pourra pas assurer la dématérialisation dans les collectivités sans augmenter les effectifs des services financiers. Lors du transfert des collèges et des lycées, les collectivités territoriales ont hérité des nombreux auxiliaires que l’État avait mis en place. Enfin, les agences de l’État ont bien souvent su rendre attractifs des postes que nous n’avions pas les moyens de valoriser davantage.

M. Serge Dassault. – L’État est dans une situation financière déplorable. Or on continue à augmenter le nombre de fonctionnaires et à dépenser l’argent sans que cela ne s’arrête jamais. On va embaucher 50 000 fonctionnaires, pour 40 ans d’activité et 20 ans de retraite, soit 90 milliards d’euros de dépenses en plus, alors que nous n’en n’avons pas les moyens. On accueille des migrants, on distribue des aides médicales de l’État (AME)... Quand les taux d’intérêt remonteront – et c’est inévitable – jusqu’à atteindre 2 à 3 %, la France se retrouvera en cessation de paiement comme la Grèce, et l’Europe ne nous sauvera pas. L’objectif d’un déficit public à 3 % en 2017 ne sera pas tenu. Les aides sociales sont-elles prises en compte dans la masse salariale ?

M. Jean-Claude Boulard. – L’annonce que les révisions de carrières coûteront 2,5 milliards d’euros à l’État et presque autant aux collectivités et aux établissements de santé est tout à fait inquiétante. Chacun devrait en être informé. Les indications sur l’avenir que nous donne la Cour des comptes doivent servir à prévenir les « sottises ». Les conséquences de la suppression du délai de carence sont très graves. On le voit dans le monde hospitalier, en termes de symbolique, notamment. Quant à la durée du travail, on n’a pas fait la distinction entre les cas où il y a des gains de productivité possibles répartis entre pouvoir d’achat et réduction de la durée du travail et ceux où il n’y en a pas, soins à un malade, par exemple : la réduction de la durée du travail entraîne alors la diminution du service, ou une création d’emplois qu’on ne peut pas assumer. Pour avoir été fonctionnaire à l’époque des 39 heures, je n’ai pas trouvé que c’était très pénible. Si on veut maintenir un niveau du service tout en maîtrisant les dépenses, il faudra bien revoir la durée du temps de travail. C’est incontournable.

M. Vincent Eblé. – La comparaison des rémunérations montre qu'il existe une concurrence forte entre la fonction publique et le secteur privé, malgré les différences de statuts qu'il faudrait analyser finement. Dans certains métiers de santé, les collectivités peinent à recruter en raison de la concurrence directe avec le secteur privé. Lors du transfert des compétences de l'État vers le département pour la gestion des parcs de l'équipement, on a vu des mécaniciens ou électriciens automobiles et camions, trouver des postes dans le privé à des niveaux de rémunération supérieurs à ceux des collectivités. Si ce n'était pour les différences de statut (protection de l'emploi, temps de travail, etc.) les collectivités ne trouveraient pas d'agents à employer. Il serait utile que les employeurs publics disposent d'études par secteur pour étayer les éléments de comparaison que vous nous donnez. Sans nier l'utilité d'une vision globale, je crois que celle-ci manque d'efficacité lorsqu'il s'agit d'aider les employeurs publics dans leur prise de décision.

M. Didier Migaud. – Nous souhaitons aider les pouvoirs publics à éviter le décalage entre les engagements pris dans les lois de programmation et les évolutions naturelles de la masse salariale. Nous souhaitons également contribuer à construire des fonctions publiques attractives, efficaces et responsables. La combinaison de ces critères est d'autant plus difficile que la situation budgétaire est tendue à court terme, alors qu'il faudrait prévoir des dépenses supplémentaires à moyen et à long termes. Je tiens à rassurer ceux qui nous soupçonnent d'être complaisants à l'égard de l'État et sévères pour les collectivités territoriales : il n'y a aucune appréciation moralisatrice dans notre travail, mais une analyse des données globales qui montre une stabilisation au niveau de l'État, nuancée par le fait que pendant quelques temps, la baisse des effectifs a été compensée par un plus grand recours aux opérateurs. Pour les collectivités locales, les moyennes recouvrent une grande diversité de situations, de sorte que certains élus pourront ne pas se reconnaître dans nos analyses. De manière générale, l'augmentation des dépenses de personnel n'est pas la conséquence des seules décisions de l'État. Bien sûr, lorsque l'État augmente la rémunération des agents de catégorie C, cela touche surtout le budget des collectivités territoriales. On ne peut pas nier pour autant que l'augmentation des dépenses de personnel relève en partie de la décision des élus.

Certains d'entre vous ont demandé que l'État fixe davantage de règles. Je rappelle que la Constitution précise que la libre administration des collectivités territoriales s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent. Les parlementaires peuvent donc établir des règles que les collectivités territoriales devront ensuite observer sans que cela ne remette en cause le principe de libre administration.

Il est nécessaire de réfléchir à moyen et à long termes sur la mise en place de passerelles entre les fonctions publiques. Faut-il maintenir une école pour la haute administration de l'État et une autre pour la haute

administration des collectivités territoriales ? Les rigidités ne sont pas seulement au niveau de l'État. Lorsqu'on a proposé de fusionner l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (INET), beaucoup d'élus locaux ont mis des freins. La question mérite pourtant d'être posée.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des compétences et des cadres peut être améliorée. Monsieur Dallier, les chiffres qui nous sont présentés sont exacts. D'une année sur l'autre, il y a peu de marge d'erreur.

Pour répondre à la question de Marie-France Beaufiles, alors que le SMIC est « tout compris », le traitement minimum dans la fonction publique n'inclut pas les primes, de sorte qu'ils ne sont pas comparables. On ne peut pas raisonner sur la perte du pouvoir d'achat en s'en tenant au seul traitement indiciaire.

Nous partageons vos inquiétudes quant à l'attractivité de l'éducation nationale. La France y consacre des crédits importants, alors que les résultats scolaires français sont de plus en plus faibles ainsi qu'en témoignent les classements internationaux. Tout n'est pas corrélé. D'autant que nos enseignants sont moins bien payés que dans d'autres pays. Ce décalage entre les moyens consacrés et les résultats obtenus détermine l'efficacité d'une politique publique. C'est un vrai sujet dans notre pays. Des marges de progrès existent pour maîtriser davantage la dépense publique.

Sur l'outre-mer, je vous renverrai à l'étude de l'Insee et au chapitre du rapport public annuel de 2015 qui lui est consacré. Le salaire moyen d'un fonctionnaire y est supérieur de 18,6 % à celui d'un agent de la métropole, alors que les prix sont plus élevés de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe, de 6,2 % à La Réunion. C'est une situation à revoir.

Les éléments apportés par le Gouvernement ne prennent pas en compte les économies issues des mesures qu'il est en train de négocier avec les partenaires sociaux. Nous raisonnons à partir de la dépense supplémentaire de 4,5 milliards d'euros à horizon 2020, dont 2,5 milliards pour l'État, et 2 milliards pour les collectivités territoriales et les établissements publics de santé. Nous confirmons ces chiffres. Nous continuerons à travailler sur ces sujets en vous apportant un maximum d'éléments pour que vous puissiez statuer.

II. AUDITION DE MME MARIE-ANNE LÉVÊQUE, DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE M. DENIS MORIN, DIRECTEUR DU BUDGET

Mme Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique. – Nous avons travaillé étroitement avec la Cour des comptes, dont le Gouvernement partage nombre de constats et de préconisations.

Le ministère en charge de la fonction publique se félicite que le rapport de la Cour des comptes confronte les enjeux financiers majeurs de maîtrise de la masse salariale avec les objectifs de la politique de gestion des ressources humaines dans les trois versants de la fonction publique, posant la question de l'efficacité de la politique salariale.

La politique de rémunération dans les trois fonctions publiques ne peut s'inscrire que dans une action portant sur l'ensemble des employeurs et dans un cadre pluriannuel. Les problématiques ne pouvant être traitées que sur des périodes de cinq à dix ans. Nous nous réjouissons ainsi que des représentants de tous les employeurs participent aux décisions à prendre avec les organisations syndicales.

Nous partageons le constat d'une perte d'efficacité et de lisibilité de la politique de rémunération, due au foisonnement des régimes indemnitaires et à l'augmentation de la part des indemnités. Le système, relativement inégalitaire, freine la mobilité et pose la question de l'équité entre les agents publics.

Le système de rémunération de grilles indiciaires, comme le souligne la Cour des comptes, est insatisfaisant. On assiste au tassement des grilles et au rattrapage des revenus de début de carrière par le SMIC. Sans action, le salaire en début de carrière d'un agent de catégorie A sera, en 2017, supérieur de 7 % au SMIC, ce qui pose un problème d'attractivité. Il faut aussi adapter la durée des carrières à l'allongement de la vie active.

Un des enjeux soulignés par la Cour est le manque d'attractivité de certains territoires auprès des fonctionnaires, qui pose un problème d'égalité de nos concitoyens devant le service public.

Les politiques salariales menées ces dernières années se sont largement essouffées. Le retour catégoriel qui a prévalu sous la précédente législature a augmenté la part indemnitaire, accroissant les inégalités entre les agents, selon leur ministère de rattachement.

Notre politique est très exigeante quant à la valeur du point. Mais les revalorisations du SMIC et la GIPA, dépenses obligatoires, n'ont pas toujours de sens en termes de politique de ressources humaines.

Le pouvoir d'achat moyen des agents publics s'érode. La rémunération moyenne nette des personnes en place, c'est-à-dire la feuille de

paie pendant deux ans, se réduit progressivement, en euros constants. Elle est inférieure à celle des salariés du secteur privé, ce qui nous interroge.

Les agents publics ont fortement contribué à redresser les comptes publics, par la poursuite du gel de la valeur du point, une mesure qui a rapporté plus de 10 milliards d'euros ; la division de moitié depuis 2013 des enveloppes catégorielles, c'est-à-dire les crédits accordés aux ministères pour mener leur politique salariale, par rapport à la tendance constatée au cours de la décennie précédente, de 500 millions d'euros à 250 millions d'euros ; la remise en cause, en mai dernier, de l'indemnité exceptionnelle compensatrice de CSG (IESCG), ce qui génère une économie de 500 millions d'euros pour les trois versants de la fonction publique.

S'agissant des orientations, le ministère de la fonction publique souscrit très largement à celles préconisées par la Cour des comptes à la fois sur la méthode comme sur le fond.

Le dialogue social est mené avec les syndicats de fonctionnaires et les représentants des employeurs - l'État, la fédération hospitalière de France et les employeurs territoriaux, représentés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et les trois grandes associations d'élus. Le Gouvernement, avec Marylise Lebranchu, ne souhaite pas s'inscrire dans une démarche unilatérale. Il espère que ses propositions seront agréées par les partenaires.

Nous partageons la préconisation de rénovation des grilles indiciaires et de rééquilibrage entre indice et indemnité. La ministre a proposé la transformation d'une partie des primes en points d'indice, l'allongement de la durée des carrières et un pilotage plus équitable du GVT entre les trois versants de la fonction publique via la mise en place d'une cadence unique d'avancement et d'une reconnaissance plus sélective des mérites.

L'architecture tant statutaire qu'indemnitaires doit être simplifiée, par la fusion de corps et la rationalisation du paysage - en moins de dix ans, nous sommes passés de 900 corps « vivants » dans la fonction publique d'État à 340, sans que cela se soit traduit systématiquement par un alignement sur la situation la plus favorable. Les 1 700 règles de paie constituent un facteur d'illisibilité et de manque de transparence de la politique de rémunération. L'objectif de la ministre de la fonction publique est de basculer les régimes de la grande majorité des fonctionnaires de l'État vers le nouveau régime créé en 2014.

Le renforcement de l'attractivité des territoires est une autre priorité de la ministre. Les fonctionnaires expérimentés doivent pouvoir être déployés dans des zones où ils n'ont pas spontanément envie d'aller. L'indemnité de résidence et divers avantages statutaires, en matière d'avancement notamment, seront modifiés.

Une partie de la négociation sur les parcours professionnels et les rémunérations en cours porte sur ces mesures. Elles sont étudiées par les partenaires sociaux, qui se prononceront d'ici la fin du mois de septembre. Elles ne seront mises en œuvre qu'en cas d'accord majoritaire, puisque, depuis janvier 2015, la signature des organisations représentant plus de 50 % des suffrages exprimés est requise.

La ministre a confié une mission d'expertise, d'analyse et de proposition sur le temps de travail dans les trois versants de la fonction publique à Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Un tel bilan, préalable à toute évolution de la réglementation, n'a jamais été établi.

Mme Michèle André, présidente. – Merci beaucoup pour ces précisions et la présentation de l'ensemble des dispositifs. Nous nous réjouissons si la demande de la commission des finances du Sénat entraîne des convergences.

M. Denis Morin, directeur du budget. – Je salue la qualité du rapport de la Cour des comptes, dont la direction du budget partage l'essentiel des analyses et des propositions. La maîtrise de la masse salariale est un enjeu stratégique pour nos finances publiques. Elle pèse 280 milliards d'euros, sur 1 200 milliards d'euros de dépenses publiques, pour 5,4 millions d'actifs représentant 20 % de la population active, contre 15 % en moyenne dans l'Union européenne. La masse salariale publique augmente de 5 milliards d'euros par an, soit 10 % de l'impôt sur le revenu, chaque année. Aucune politique de maîtrise des dépenses publiques ne peut éluder la question de la maîtrise des masses salariales publiques.

Les divergences d'évolution entre les différentes fonctions publiques sont significatives. Entre 2010 et 2014, la masse salariale de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) a progressé de 0,8 % par an, celle des administrations de Sécurité sociale de 2 % et celle des administrations publiques locales de 3,1 %. En 2014, la masse salariale de l'État a augmenté de 0,2 % contre 3,9 % pour les collectivités territoriales. Ce sont des constats.

Une meilleure gestion des dépenses de personnel de l'État était l'un des enjeux majeurs de la LOLF. Il n'était pas évident, alors, d'établir des plafonds d'emploi significatifs, des crédits de masse salariale calculés au plus juste, et une bonne adéquation entre les deux. Il reste quelques difficultés mais le bilan d'ensemble est globalement positif, notamment grâce au renforcement progressif du rôle des secrétaires généraux et la mobilisation des équipes sur cet enjeu.

Les leviers actuels de stabilisation de la masse salariale sont le gel du point d'indice ; la maîtrise renforcée des enveloppes catégorielles, passées de plus de 500 millions d'euros à quelque 200 millions d'euros aujourd'hui ; la stabilisation des effectifs publics, même si ceux-ci croîtront légèrement en

2016 en raison de la lutte contre le terrorisme ; des économies spécifiques, en particulier la réduction progressive de l'IECSG.

Nous étudierons très attentivement les propositions de la Cour des comptes, notamment sur le ralentissement du GVT, qui échappe à toute décision de l'employeur. Il est impossible qu'il demeure à plus de 2 % par an quand l'inflation est de 0,5 %. Les préconisations de la Cour sur les indemnités de résidence, le supplément familial de traitement et les majorations de traitement outre-mer méritent également d'être examinées.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Madame la directrice générale, vous partagez les constats de la Cour des comptes : mais quelles sont vos réponses ? La feuille est encore blanche.

Constate-t-on aujourd'hui une crise des vocations pour les catégories A et A+ ? Il aurait été souhaitable d'obtenir le rapport sur le temps de travail avant de discuter du projet d'accord du 9 juillet. La réforme desserrera-t-elle réellement les grilles ? Les mesures en faveur de la mobilité sont-elles suffisantes ? Celle-ci ne devrait-elle pas constituer une contrepartie à la sécurité de l'emploi ? Une fois le nombre de corps réduit, la souplesse apportée et les métiers identifiés, encore faut-il que la mobilité se mette en œuvre. L'accord évoque la valeur professionnelle comme accélérateur de carrière mais dit aussi que chaque fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades dans toutes les catégories. Comment faut-il interpréter ces différents éléments ?

Monsieur le directeur du budget, existe-t-il un travail prospectif sur l'impact d'un potentiel accord ? L'accroissement des effectifs des opérateurs et les rémunérations pratiquées posent problème. L'État peut-il agir en leur sein dans un souci de cohérence avec la fonction publique, quand les métiers et les fonctions sont comparables ? Il ne faudrait pas inciter au basculement d'emplois chez les opérateurs pour éviter les contraintes budgétaires.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Madame la directrice générale, qu'est-il prévu en cas d'absence d'accord majoritaire ? Les mesures feront-elles l'objet d'une loi ?

Monsieur Morin, la crise des finances publiques pousse la direction du budget très loin dans ce que la LOLF autorise, jusqu'à la gestion des personnel de catégorie C dans tel ou tel ministère, ce qui pose des difficultés en matière de responsabilité. Vous comparez toujours les collectivités territoriales et la fonction publique d'État. Mais elles contribuent au financement des retraites, contrairement à l'État. Comment se déroulera l'intégration des primes ou de la participation dans la base du traitement ? Les collectivités territoriales se sont vues transférer un nombre important d'agents de catégorie C. Les reclassements de catégories C en B posent de vraies difficultés. La gestion de l'allongement des carrières ne prévoit pas que des fonctionnaires plafonneront au dernier échelon pendant une dizaine

d'années. Sans rééchelonnement dans le temps, de vraies difficultés apparaîtront pour le GVT.

Mme Fabienne Keller. - Avez-vous un prévisionnel sur la masse salariale publique ? Décrivez-nous les trois principaux chantiers des deux ou trois prochaines années.

M. Michel Canevet. - Des charges supplémentaires incombent aux collectivités territoriales, souvent imposées, alors que l'État réduit les dotations. La question de la mobilité reste difficile. Des disparités de rémunération existent entre agents exerçant des missions similaires dans la fonction publique hospitalière, comme dans les établissements pour personnes âgées. La sur-rémunération du temps partiel entraîne des disparités entre les personnes à 80 % et celles à temps complet. Qu'avez-vous prévu contre les promotions opportunes de fin de carrière ?

M. Marc Laménie. - La gestion des ressources humaines est particulièrement complexe pour certains départements dans lesquels des postes dans l'éducation nationale, la gendarmerie, la magistrature ne sont pas pourvus. Mon département des Ardennes n'est pas très demandé alors qu'on y est aussi bien qu'ailleurs... Je pose la question de l'adéquation des concours avec les départs en retraite. Il faut parfois un certain temps pour que les postes soient pourvus.

Mme Michèle André, présidente. - La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) prend en charge les pensions des fonctionnaires des collectivités et de la fonction publique hospitalière mais il en va différemment pour le personnel de l'État. La part des pensions dans le total des crédits du titre 2 est passée de 26 % en 2006 à 33 % en 2014. Quelle est la projection de la part des dépenses de pension dans le total des dépenses de personnel de l'État pour les années à venir ?

Nos deux invités ont partagé les constats de la Cour des comptes. J'ai entendu le calendrier. Mettons à l'actif de la direction générale de l'administration et de la fonction publique les efforts fournis sur certains dossiers auparavant ossifiés.

Mme Marie-Anne Lévêque. - Monsieur Bouvard, on constate des difficultés en matière d'attractivité des territoires.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. - Et des métiers !

Mme Marie-Anne Lévêque. - Il est difficile d'affecter des titulaires sur des postes vacants dans les régions transfrontalières par exemple. L'attractivité du recrutement dépend de la rémunération de début de carrière et des perspectives d'évolution. Nous ne constatons pas de dégradation notable du nombre de candidats aux concours. La masterisation pour les concours d'enseignants a provoqué une attrition du nombre de candidats mais la dégradation s'est arrêtée aujourd'hui, sauf dans certaines

disciplines, notamment scientifiques. Le recrutement déconcentré des enseignants du premier degré montre des difficultés en Seine-Saint-Denis.

Les propositions du ministère répondent au tassement et au rattrapage des revenus par le SMIC, dans la limite de la compatibilité avec la trajectoire de réduction des dépenses publiques. La restauration d'amplitudes antérieures n'est pas dans nos moyens.

Un fonctionnaire a vocation à dérouler sa carrière sur deux grades. L'objectif est de fixer des taux de promotion favorisant l'avancement des fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie. Quant à l'avancement d'échelon, le Gouvernement propose de revenir à un système plus équitable dans les trois versants de la fonction publique, selon l'ancienneté mais aussi la valeur professionnelle des agents.

Je suis prudente quant aux conclusions de la Cour des comptes sur la mobilité. Le principe n'est pas qu'elle soit forcée, mais due à une demande de mutation... sur un emploi vacant. Nuançons l'idée selon laquelle la mobilité ne résulte que du bon vouloir des agents !

Par ailleurs, la mobilité géographique de la fonction publique d'État est par nature plus importante que dans la fonction publique territoriale, et que dans la plupart des grandes entreprises privées ou parapubliques présentes sur tout le territoire.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Comment encourage-t-on cette mobilité ?

Mme Marie-Anne Lévêque. – Une discussion est menée sur la contrepartie des garanties statutaires, qui est que l'agent rejoigne l'affectation nécessaire pour le service public. Si ce principe est réaffirmé, il reste que les conditions d'exercice sont plus difficiles dans certaines zones géographiques, en Île-de-France ou dans les zones rurales, pour des raisons différentes. Certains dispositifs, comme l'indemnité de résidence, doivent être réétudiés dans les prochaines années pour davantage d'efficacité. Tous les obstacles juridiques sont levés pour la mobilité entre les trois versants de la fonction publique. Elle reste trop faible. La mise en place de cadres communs sur les métiers communs, entre les versants, aura lieu si l'accord est signé. Dans le cas contraire, la ministre l'a dit clairement, la mise en œuvre des mesures ne sera pas unilatérale. Il faudrait prévoir un temps d'échange pour comprendre les blocages affectant ces négociations ouvertes il y a deux ans.

Toutes les préconisations de la Cour des comptes ne sont pas partagées. La remise en cause de la sur-rémunération du temps partiel, introduite au début des années 1980, n'est pas une piste du Gouvernement, alors qu'un accord sur l'égalité professionnelle a été signé à l'unanimité le 8 mars 2013. Il existe à ce sujet une très forte sensibilité sociale et politique.

M. Denis Morin. – Monsieur Bouvard, nous devons à un amendement sénatorial la fixation d'un plafond d'emploi global pour les opérateurs, voté chaque année, ouvrant la voie à un contrôle plus strict de l'évolution des effectifs. À partir de cette année, le conseil d'administration des opérateurs votera un plafond global, comprenant les effectifs plafonnés et les effectifs hors plafond. Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) renforce les pouvoirs du contrôleur budgétaire, s'agissant de la hiérarchie des rémunérations notamment. Le secteur des opérateurs, qui regroupe plus de 1 000 structures, fait l'objet d'intenses restructurations qui améliorent la productivité. Certains opérateurs majeurs sont la priorité du Gouvernement. Ainsi, depuis 2012, les universités recrutent 1 000 agents supplémentaires par an.

Monsieur Carcenac s'interroge sur le rôle de la direction du budget dans la gestion du personnel des ministères. Le partage des rôles est clair. La direction du budget a pour mission de veiller à la qualité du calcul des crédits du titre 2 et à leur respect en exécution budgétaire. Je ne crois pas qu'on puisse dire que nous nous immisçons dans la gestion interne des ministères. Les secrétaires généraux répartissent l'effort au sein de leur ministère. Il en va de même pour les opérateurs.

Le Premier président de la Cour des comptes a reconnu l'impact de décisions étatiques sur la masse salariale des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, mais précisé que l'essentiel de l'évolution divergente résultait de décisions des employeurs locaux.

Madame Keller, le prévisionnel des dépenses en matière de masse salariale pour 2015-2017 repose sur une progression annuelle de 1,5 %. L'accord s'inscrit dans cette trajectoire d'ensemble, cohérente avec le rythme de réduction des déficits.

Madame la Présidente, les prévisions de dépenses de pension de l'État sont de 40,3 milliards d'euros en 2015 et de 42,7 milliards d'euros en 2017. L'équilibrage du compte d'affectation spéciale « Pensions » s'effectue sous le contrôle de la Cour des comptes, qui en analyse les déterminants chaque année dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Nous fixons chaque année un taux de cotisation implicite de l'État qui donne lieu à l'inscription de crédits non fongibles avec les autres crédits du titre 2. Le taux de retenue pour pension des fonctionnaires augmente chaque année pour rejoindre celui des salariés de droit privé ; le besoin de financement du CAS « Pensions » diminue d'autant. La réforme des retraites de 2014 transposée au secteur public modère la progression annuelle de ce besoin de financement.

Mme Michèle André, présidente. – Merci de ces précisions. Je salue le dévouement et l'intérêt des fonctionnaires pour leur travail, et vous souhaitez, Madame la directrice générale, du succès dans les négociations.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu des auditions en annexe à un rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

Enjeux et leviers

Communication à la Commission des Finances du Sénat

Juillet 2015

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I LA MASSE SALARIALE : DÉTERMINANTS ET ÉVOLUTIONS RÉCENTES	15
I - LA MASSE SALARIALE	15
A - Une place majeure dans les dépenses des administrations publiques	15
B - Une croissance continue mais différenciée selon les secteurs.....	17
II - LES RÉMUNÉRATIONS	24
A - Une comparaison difficile des niveaux de rémunération avec le secteur privé.....	24
B - Depuis 2011, une progression des rémunérations plus lente que dans le secteur privé, mais un pouvoir d'achat maintenu en moyenne	26
III - LES EFFECTIFS	28
A - Des effectifs globaux en hausse, mais avec une inflexion récente pour l'État.....	28
B - Une baisse des effectifs de l'État plus que compensée par une hausse des effectifs des opérateurs et des collectivités locales.....	31
CHAPITRE II UN DOUBLE OBJECTIF : RESPECTER UN CADRE BUDGÉTAIRE EXIGEANT, DYNAMISER LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE	35
I - RESPECTER LE CADRE BUDGÉTAIRE FIXÉ PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	35
A - Une évolution tendancielle dynamique de la masse salariale	35
B - Un cadrage budgétaire qui exige d'importantes économies.....	39
C - Des outils de budgétisation et de pilotage encore insuffisants	43
II - RENDRE PLUS DYNAMIQUE LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE	48
A - Des grilles salariales et des parcours professionnels souvent inadaptés	49
B - Des primes et indemnités hétérogènes et peu individualisées.....	57
C - Une mobilité inégale et rarement dans l'intérêt du service	64
CHAPITRE III LES LEVIERS DE MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE	71
I - LES RÉMUNÉRATIONS	73
A - Les mesures indiciaires.....	73
B - Les primes et indemnités.....	78
C - Les déroulements de carrière	82
II - LES EFFECTIFS	87
A - Les politiques récentes.....	87
B - Les marges créées par une reprise de la réduction globale des effectifs de l'État et ses conditions de mise en œuvre	90
C - La nécessaire mise à contribution des opérateurs de l'État	93
D - La maîtrise de l'évolution des effectifs dans les autres fonctions publiques	94
III - LA DURÉE DU TRAVAIL	96
A - Un temps de travail effectif mal connu, des pratiques hétérogènes et dérogatoires.....	97
B - Les autres leviers susceptibles d'être utilisés	103
CONCLUSION GÉNÉRALE	109
ANNEXES	113

Avertissement

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Commission des finances du Sénat a souhaité que la Cour procède à une enquête sur « les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État ». La Présidente de la commission des finances du Sénat a transmis cette demande au Premier président de la Cour par courrier du 2 décembre 2014.

Le périmètre de l'enquête a été défini par deux courriers du Premier président de la Cour à la présidente de la Commission des finances du Sénat, en date du 11 décembre 2014 et du 2 février 2015 (reproduits en annexe n° 1). Elle vise à éclairer « les enjeux qui portent sur la masse salariale publique en France et ses évolutions récentes en la comparant avec celle d'autres pays », à recenser « les principaux outils de gestion de la masse salariale » pour assurer « une politique des ressources humaines dynamique » et le « respect des objectifs fixés par le Parlement dans la loi de programmation des finances publiques », et à identifier « les leviers de maîtrise de la masse salariale qui pourraient être mobilisés pour respecter les objectifs d'évolution des dépenses publiques ».

Les travaux ont été réalisés au cours des années 2014 et 2015. Ils ont été conduits en concertation avec le Rapporteur général M. de Montgolfier, rencontré le 20 janvier.

Au cours de l'instruction, outre l'envoi de questionnaires, les rapporteurs ont rencontré les administrations concernées, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, ainsi que plusieurs secrétaires généraux de ministères, contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et des personnalités qualifiées. L'annexe n° 2 en contient la liste. Une table ronde avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique de l'État a également été organisée.

Le contenu du rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire écrite par transmission, en mai 2015, d'un relevé d'observations provisoires à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, à la direction du budget et au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, qui ont répondu en juin 2015.

La présente communication, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibérée les 15 et 17 juin 2015 par la première chambre, présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de Mmes Malgorn, Périn, Saliou et Ulmann, conseillères maître, et MM. Albertini, Chouvet, Dubois et Feller, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Ecalte, conseiller maître, Mme Georges, rapporteur extérieur et, en tant que contre-rapporteur, M. Charpy, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 30 juin 2015 par le comité du rapport public et des programmes composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

1 - Au cours des dernières années, la croissance de la masse salariale de l'État a ralenti, sous l'effet de la baisse des effectifs puis de la modération des rémunérations

La masse salariale de l'État représente 120,8 Md€ en 2014 en comptabilité budgétaire (titre 2), soit 40 % du budget général, dont 81,2 Md€ au titre des rémunérations principales, indemnitaires et accessoires et 39,6 Md€ au titre des cotisations employeur pour le compte d'affectation spéciale *Pensions*. Elle concerne environ 2 millions d'agents. En y ajoutant les deux autres fonctions publiques (territoriale et hospitalière) et les agents des organismes publics, soit environ 6 millions d'agents au total¹, les dépenses de personnel atteignent 278 Md€ en comptabilité nationale en 2014, soit près du quart de la dépense publique et 13 % de la richesse nationale. Le poids de la masse salariale publique dans le produit intérieur brut est plus important en France que dans la plupart des autres pays européens, exception faite des pays scandinaves.

Au cours des dix dernières années, la masse salariale publique a augmenté en moyenne de 2,4 % par an, soit un rythme comparable à celui du secteur privé, mais avec une croissance plus soutenue des effectifs (+ 0,6 % par an en moyenne contre 0,3 % pour le secteur privé) et, à l'inverse, plus modérée des rémunérations (augmentation du salaire moyen de 0,2 % par an en moyenne pour la fonction publique d'État en euros constants, contre 0,5 % pour le secteur privé).

La croissance de la masse salariale publique dans son ensemble masque des évolutions contrastées : elle traduit surtout le dynamisme des effectifs des opérateurs, des collectivités territoriales et des hôpitaux, et, à l'inverse, le recul des effectifs de l'État (résultant en partie seulement des transferts de compétences au profit des collectivités territoriales et des opérateurs).

Ainsi la croissance de la masse salariale de l'État a ralenti (+ 0,5 % par an à périmètre constant en moyenne depuis 2006 contre 2 % par an entre 2000 et 2005). Les mesures retenues par les pouvoirs publics ont, entre 2008 et 2012, porté sur les effectifs avec la révision générale des politiques publiques et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux (économie de 840 M€ pour une baisse des effectifs de 1,5 % en moyenne par an), renforcée à partir de 2010 par le gel du point d'indice. À partir de 2013, la modération de la politique salariale s'est renforcée, avec, en sus du maintien du gel du point d'indice, la division par presque deux du montant des enveloppes catégorielles, à 300 M€ par an, mais les effectifs n'ont plus diminué.

La masse salariale de l'État a donc été quasiment stabilisée de 2011 à 2013, puis elle est repartie à la hausse en 2014 du fait de la fin des économies liées à la baisse des effectifs.

¹ Les agents de la fonction publique sous statut unifié de 1983 sont au nombre de 5,4 millions fin 2013. S'y ajoutent en comptabilité nationale les personnels employés sous droit public ou droit privé dans certains établissements publics ou les caisses de sécurité sociale.

Depuis la crise, le ralentissement de la masse salariale publique est moins prononcé en France que dans la moyenne des pays de la zone euro, en particulier les pays d'Europe du sud qui ont, pour certains, fortement réduit l'emploi public et gelé, voire réduit, les rémunérations. Sur la période 2010-2013, le pouvoir d'achat des agents de la fonction publique d'État en poste deux années consécutives a ainsi été préservé, avec une augmentation de 0,5 % par an en moyenne.

2 - Le respect de la programmation des finances publiques nécessite de dégager au moins 450 M€ d'économies dans le budget de l'État en 2016 et en 2017

Dans un contexte où les effectifs sont stabilisés et la valeur du point d'indice est gelé, la masse salariale augmente du fait notamment de l'avancement des carrières individuelles (glissement vieillesse-technicité, GVT), des mécanismes de garantie du pouvoir d'achat (GIPA) ou de hausse du minimum de traitement, et des effets durables de certains plans catégoriels.

La progression de la masse salariale de l'État qui résulte des mesures prises en 2013 (stabilisation des effectifs, gel du point et réduction des mesures catégorielles) est d'environ 700 M€ par an². Or le budget triennal 2015-2017, sous-jacent à la trajectoire de la loi de programmation 2014-2019, a pour objectif de limiter sa progression à 250 M€ par an. Le respect du cadrage voté par le Parlement nécessite donc de réaliser chaque année de l'ordre de 450 M€ d'économies supplémentaires par rapport à cette tendance.

Les hypothèses retenues pour réaliser l'objectif apparaissent très fragiles, en particulier l'évolution des effectifs attendue pour les trois années 2015 à 2017 depuis l'annonce de la mise à jour de la loi de programmation militaire, qui va réduire très sensiblement les baisses d'effectifs initialement prévues du ministère de la défense.

Des économies encore plus importantes sont nécessaires pour permettre de dégager des marges de précaution en cas de dépassement des crédits qui résultent de la portée limitée des outils de budgétisation et de pilotage de la masse salariale en cours d'exécution. Depuis 2009, les dépenses de titre 2 ont ainsi été systématiquement supérieures aux crédits votés, une grande partie de ces dépassements étant toutefois imputable aux difficultés propres au ministère de la défense. En complément, il est également nécessaire de limiter les points de fuite, en contrôlant plus étroitement les marges laissées aux opérateurs en termes de politique salariale et de ressources humaines.

3 - La rénovation de la gestion de la fonction publique impliquerait de dégager des marges de financement supplémentaires

La gestion de la fonction publique présente des caractéristiques qui ne sont pas adaptées à une gestion dynamique et contribuent à réduire l'attractivité d'un grand nombre de carrières.

En particulier, le sommet des grilles est atteint trop rapidement compte-tenu du recul de l'âge de la retraite. En conséquence les écarts de rémunérations se sont trop réduits, ce qui pourrait faire obstacle à l'amélioration de la qualification des agents pour remplir les nouvelles missions dévolues à l'État (plus d'un agent sur deux est désormais en catégorie A

² Cette progression correspond au coût des mesures générales (100 M€ par an) et catégorielles (300 M€) et à l'impact du GVT (300 M€).

dans la fonction publique d'État). Par ailleurs, les grilles ont été construites dans un contexte où l'inflation était beaucoup plus élevée qu'aujourd'hui, et confèrent aujourd'hui au GVT un poids relatif très lourd dans la dynamique d'évolution de la masse salariale.

En réponse à la relative rigidité des grilles salariales, les administrations ont mobilisé les outils dont elles disposent : empilement des dispositifs indemnitaires (plus de 1 500 éléments de paye distincts dont les trois quarts ont un coût annuel inférieur à 1 M€), augmentation de la part des primes dans la rémunération (taux de prime moyen de 30 % contre 10 % au début des années 1980), recours croissant aux emplois contractuels (15 % des effectifs de la fonction publique d'État).

Ces mesures ont complexifié la structure des rémunérations et la feuille de paie, entravé la mobilité dans les parcours professionnels et amplifié l'hétérogénéité des régimes indemnitaires entre corps ou entre ministères, sans que les incitations à l'amélioration des performances apparaissent significativement renforcées. Par ailleurs, les agents titulaires de la fonction publique d'État sont en moyenne peu mobiles, et quand ils le sont, c'est rarement à l'initiative de l'employeur (dans seulement 16 % des cas). Or l'évolution des missions et les restructurations nécessaires de certaines administrations exigent que les agents soient mutés ou changent de fonctions dans l'intérêt du service. Les obstacles sont encore nombreux (disparités des régimes indemnitaires entre ministères, taux de cotisation aux régimes de retraites différents entre fonctions publiques, insuffisance de la gestion prévisionnelle des effectifs) et les dispositifs d'accompagnement financier existants sont insuffisants pour les compenser.

Des réformes sont donc nécessaires pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique : financer le desserrement et l'allongement des grilles et la convergence indemnitaire, moduler les primes en fonction de la performance et inciter à la mobilité dans l'intérêt du service.

Le Gouvernement a récemment fait des propositions en ce sens aux organisations syndicales : relèvement des indices initiaux et terminaux des grilles en contrepartie de l'allongement de la durée passée dans certains échelons, de la conversion de certaines primes en points d'indice et d'une gestion plus stricte des avancements. La réforme des grilles annoncée par le Gouvernement pourrait avoir un coût annuel, net de l'intégration de primes dans la base indiciaire, de 2,5 à 3,0 Md€ pour la fonction publique de l'État et de 4,5 à 5,0 Md€ pour l'ensemble de la fonction publique à l'horizon de 2020. Les mesures d'économie annoncées en contrepartie, dont certaines sont encore imprécises et difficilement chiffrables, seront en toute hypothèse insuffisantes pour compenser totalement ce coût. Des marges de financement supplémentaires seront donc nécessaires pour respecter le cadrage budgétaire.

4 - Il est donc indispensable d'identifier de nouveaux leviers d'économies en matière de rémunérations, d'effectifs et de durée du travail

Le principal enjeu portant sur la masse salariale publique est désormais d'identifier les moyens de financer une politique des ressources humaines dynamique dans la fonction publique, tout en respectant les objectifs de maîtrise de la dépense publique que le Gouvernement et le Parlement ont fixés.

Actuellement, l'effort porte essentiellement sur la politique salariale, avec le gel du point d'indice et la diminution des enveloppes catégorielles. Ce choix n'apparaît cependant

pas tenable sur longue période, car il risque d'aggraver les disparités entre corps et ministères et le tassement des grilles.

D'autres leviers portant sur les divers éléments de la rémunération pourraient être mobilisés, mais ils pourraient s'avérer insuffisants pour faire face à ces défis et il pourrait alors être nécessaire de les compléter en recourant, dans une proportion qu'il revient au Parlement et au Gouvernement de fixer, à l'instrument que constitue l'évolution des effectifs, en accompagnant cette orientation par une réflexion sur les marges disponibles en matière de durée effective du travail et de rémunération des durées différentes de la durée légale.

S'agissant des divers éléments de la rémunération mobilisables, la Cour s'est attachée à présenter une série de leviers possibles, sous forme d'une « boîte à outils ». Il ne lui appartient en revanche pas de déterminer leur combinaison optimale pour atteindre les objectifs budgétaires fixés par la loi de programmation.

Jusqu'à présent, les déterminants individuels de la rémunération que sont certaines primes et indemnités et les règles d'avancement des carrières ont été peu mobilisés pour dégager des économies. En particulier, de nombreuses primes et indemnités restent indexées sur la valeur du point (95 % du titre 2 au total) : pour limiter le coût d'un éventuel dégel futur du point, l'évolution de certaines d'entre elles pourrait être désindexée. Par ailleurs, le ciblage du minimum de traitement (65 M€ pour le budget de l'État lors de la dernière revalorisation en 2013) et de la GIPA (140 M€ en 2014) est en décalage avec les objectifs fixés à ces deux dispositifs : en alignant le minimum de traitement brut sur le SMIC brut, certains agents en bas de grilles ont une rémunération nette plus élevée que le SMIC net du fait des primes et indemnités qu'ils perçoivent en plus de leur traitement ; de même, la GIPA compare l'évolution du traitement indiciaire à l'inflation, sans tenir compte de l'augmentation éventuelle des primes et indemnités sur la même période. Un meilleur ciblage des dispositifs pourrait conduire à inclure dans la base de calcul de ces deux dispositifs les primes et indemnités récurrentes.

Certains compléments de rémunération, dont la définition est ancienne, l'architecture inadaptée et le coût significatif, pourraient être rénovés pour mieux répondre à leurs objectifs. Tel est le cas notamment de l'indemnité de résidence versée aux fonctionnaires résidant sur le territoire national (0,5 Md€ en 2014 pour la fonction publique d'État), dont le zonage est en décalage avec les écarts de coût de la vie, et dont le bénéfice pourrait être réservé à l'Île-de-France et supprimé pour les entrants dans les autres régions ; tel est le cas également du supplément familial de traitement (770 M€ en 2014 pour les fonctionnaires résidant en métropole et en outre-mer) qui fait double emploi avec la politique familiale de droit commun et pourrait donc être mis en extinction ; enfin les majorations outre-mer (1,2 Md€ en 2013) pourraient être réduites pour seulement compenser le différentiel de coût de la vie avec la métropole et mieux tenir compte de la difficulté d'exercice de certaines missions. Des propositions en ce sens sont sur la table depuis plusieurs années sans que les pouvoirs publics n'aient pris de décisions, ni inclus ces mesures dans une architecture de rénovation d'ensemble des rémunérations.

La progression individuelle des carrières est aujourd'hui le déterminant le plus important de l'augmentation des rémunérations, le GVT positif représentant 1,2 Md€ par an pour le budget de l'État. Les règles d'avancement, encore largement automatiques, pourraient être amendées en limitant les taux de « promu-promouvables » et les réductions d'ancienneté, en réservant le bénéfice de l'avancement à l'ancienneté minimale aux agents qui obtiennent les meilleurs résultats, en contingentant plus souvent l'accès aux grades terminaux, et en

supprimant les « coups de chapeau » qui permettent à certains agents de partir en retraite sur la base de rémunérations majorées grâce à une promotion accordée six mois avant le départ en retraite sans que cette promotion soit justifiée par leurs états de service.

Pour ne pas faire porter l'intégralité de l'effort sur les rémunérations, déjà largement sollicitées sur la période récente, la politique de recrutement de l'État, qui est un levier porteur d'économies importantes, pourrait être utilisée. Déjà mise en œuvre par le passé avec le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, la baisse des effectifs a permis de dégager une économie cumulée de 4,2 Md€ entre 2008 et 2012, économie qui n'a pas été amputée par la politique de « retour catégoriel » puisque le montant total des enveloppes allouées à la rétrocession des gains de productivité aux agents est restée inchangée autour de 500 M€ par rapport à la période précédente (2002-2007).

À titre illustratif, la reprise d'un objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux permettrait une économie annuelle d'environ 750 M€. Pour dégager les économies nécessaires au respect du cadrage budgétaire du budget triennal 2015-2017, une économie moitié moindre serait suffisante. Un tel effort ne peut néanmoins s'envisager qu'à la condition de mener une réflexion approfondie sur l'évolution du périmètre des missions des administrations concernées, sur les sources des gains de productivité et sur l'organisation du travail *via* une gestion prévisionnelle renforcée de l'emploi et des compétences.

À missions inchangées, une évolution de la durée effective du travail, dans une période de baisse des effectifs, pourrait contribuer à maintenir la qualité du service rendu par l'administration. Or, la durée effective de travail dans la fonction publique demeure très mal connue, le bilan du passage aux 35 heures n'ayant jamais été établi. De plus, de nombreux agents travaillant selon des organisations du travail spécifiques (enseignants, policiers, etc.), le temps de travail est très hétérogène d'une administration à l'autre.

L'exploitation des données de l'enquête emploi de l'INSEE suggère que les agents de la fonction publique d'État travailleraient en moyenne par an l'équivalent de la durée légale, et une centaine d'heures de moins environ que ceux du secteur privé en raison d'un nombre plus important de jours de congés. Mais ces moyennes masquent des situations contrastées selon les administrations, des enquêtes de la Cour ayant montré que certaines sont dans les faits plus favorables aux agents, en particulier dans certaines collectivités locales. Mettre fin aux pratiques non conformes à la législation sur la durée du travail permettrait d'améliorer l'organisation du travail dans un contexte de ressources budgétaires limitées.

Par ailleurs, d'autres dispositions relatives à la durée du travail peuvent entraîner des coûts qui pourraient être réduits : le remplacement des absences, le paiement des heures supplémentaires (1,5 Md€ en 2013), le remboursement des jours épargnés sur les comptes épargne-temps (70 M€ en 2013) ou encore la sur-rémunération du temps partiel à 80 et 90 % (environ 300 M€). Certaines de ces dépenses pourraient être plus étroitement vérifiées, en particulier les absences répétées et non justifiées et l'accumulation peu contrôlée de jours de congés non pris. Certaines réformes de structure pourraient limiter le recours aux heures supplémentaires dans l'enseignement alors que les effectifs sont en augmentation. Enfin, il n'existe pas de réelle justification à la sur-rémunération du temps partiel à 80 et 90 %, qui pourrait donc être supprimée pour l'avenir.

Ces différents leviers d'action sont complémentaires, et leur mise en œuvre, selon une combinaison qui relève de la responsabilité du Gouvernement et du Parlement, permettrait de garantir à la fois le respect des objectifs de consolidation budgétaire à court terme et de rénovation des carrières à plus long terme.

La Cour souligne enfin que les efforts de maîtrise de la masse salariale publique ont jusqu'à présent été principalement réalisés par l'État, alors qu'ils sont indispensables au respect de la trajectoire d'évolution des finances publiques qui concerne toutes les administrations publiques. Une attention particulière devrait donc être désormais accordée à la gestion des fonctions publiques territoriale et hospitalière, notamment pour y ralentir la progression des effectifs, y réduire les avancements automatiques et y faire respecter la réglementation de droit commun relative à la durée du travail.

**

Par la présente communication, la Cour souhaite pouvoir contribuer à la réflexion d'ensemble sur les moyens de concilier les contraintes budgétaires avec une gestion plus attractive des carrières de la fonction publique. S'il ne lui appartient pas de déterminer l'équilibre entre les mesures relatives aux rémunérations, aux effectifs et à la durée du travail, l'enquête a mis en évidence un certain nombre de leviers de maîtrise de la masse salariale susceptibles de contribuer à financer une dynamisation de la gestion de la fonction publique dans le respect du cadrage budgétaire :

1. la réduction du nombre de primes et indemnités indexées sur la valeur du point d'indice ;
2. la prise en compte des primes et indemnités récurrentes pour aligner la rémunération globale brute des agents à l'indice du minimum de traitement sur le SMIC brut ;
3. la limitation du bénéfice de la garantie individuelle du pouvoir d'achat aux agents dont le traitement indiciaire brut et la rémunération globale primes et indemnités récurrentes incluses ont évolué moins vite que les prix ;
4. la limitation du bénéfice de l'indemnité de résidence aux fonctionnaires travaillant en Île-de-France ; pour les agents hors Île-de-France, le montant perçu pourrait être gelé au niveau actuel et l'indemnité de résidence supprimée pour les nouveaux agents ;
5. la mise en extinction progressive du supplément familial de traitement ;
6. la modification des pratiques d'avancement individuel en baissant les taux de promus-promouvables, en rendant plus fréquents les examens professionnels pour certaines promotions, et plus sélectifs l'attribution des réductions d'ancienneté et l'avancement à l'ancienneté minimale ;
7. la reprise de la baisse des effectifs de l'État, dans le cadre d'une réflexion sur le périmètre des missions de service public, et le freinage de leur progression dans les autres fonctions publiques ;
8. le réexamen des régimes de temps de travail dérogatoires aux 1 607 heures, afin d'en apprécier la justification et l'arrêt des pratiques non conformes ;
9. la mise en extinction du dispositif de sur-rémunération du temps partiel à 80 % et à 90 %, en limitant le bénéfice aux autorisations de temps partiel en cours.

Introduction

Avec deux millions d'agents, l'État est le premier employeur de France. Les rémunérations qu'il verse s'élèvent à 120,8 Md€ pour le budget général en 2014, dont 81,2 Md€ pour les dépenses de personnel hors pensions. En y ajoutant les trois millions d'agents qui travaillent pour d'autres employeurs publics (opérateurs, hôpitaux, collectivités territoriales), la masse salariale représente un quart de la dépense publique.

Du fait de son poids et de sa dynamique, la maîtrise de l'évolution de la masse salariale est un enjeu majeur de la maîtrise de la dépense publique, appelant une réflexion et des mesures ciblées pour concilier des carrières attractives avec un impératif de soutenabilité budgétaire. Pour répondre à la demande de la Commission des finances du Sénat, la Cour s'est attachée à examiner les paramètres nécessaires au respect du cadrage budgétaire tout en dégagant des marges de financement pour rénover la gestion de la fonction publique :

- pour respecter le cadrage que se sont fixés le Gouvernement et le Parlement dans les lois de programmation des finances publiques successives, des mesures importantes ont déjà été prises : réduction puis stabilisation des effectifs, gel du point d'indice, maîtrise des plans catégoriels, etc. Ces mesures devront être complétées pour respecter la trajectoire retenue par les pouvoirs publics dans la loi de programmation de décembre 2014, qui limite à 250 M€ par an la progression de la masse salariale de l'État ;
- à l'enjeu budgétaire s'ajoute un enjeu de gestion des ressources humaines, qui se pose avec de plus en plus d'acuité et fait l'objet d'une négociation avec les partenaires sociaux. Avec des grilles souvent héritées d'une architecture construite il y a plusieurs décennies, la plupart des administrations sont aujourd'hui confrontées à un contexte nouveau : recul de l'âge de la retraite, hausse du minimum de traitement, augmentation relative de la part des primes, évolution de la structure des qualifications, etc. La réduction de l'amplitude des grilles ainsi que l'hétérogénéité des parcours professionnels et des régimes indemnitaires appellent une modernisation de la gestion des ressources humaines. De telles réformes peuvent néanmoins être relativement coûteuses, impliquant d'identifier des marges de financement allant au-delà de celles nécessaires pour respecter le cadrage de la loi de programmation.

Après un premier chapitre qui présente les principales données sur la masse salariale, le chapitre II détaille ce double objectif, et le chapitre III explore les leviers pouvant permettre de dégager des marges de manœuvre pour financer la rénovation des carrières dans le respect d'un cadrage budgétaire durablement contraint. Ces leviers portent sur les rémunérations, les effectifs et la durée du travail.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de la communication de la Cour de septembre 2010 à la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État » ainsi que des rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2012, 2013 et 2014.

Il entend contribuer à la réflexion d'ensemble sur les contraintes budgétaires et leur articulation avec une gestion attractive des carrières de la fonction publique, ainsi que sur les

leviers disponibles pour dégager des marges de financement suffisantes pour atteindre ces deux objectifs.

Il n'appartient pas à la Cour de faire des préconisations sur le bon équilibre à trouver entre ces leviers, qui est du ressort du Parlement et du Gouvernement. Lors de son instruction, elle a néanmoins identifié certains leviers qui pourraient contribuer à financer une dynamisation de la gestion de la fonction publique dans le respect du cadrage budgétaire. Ils sont présentés sous la forme d'une boîte à outils à la disposition du Gouvernement et du Parlement.

Enfin, si l'analyse de la Cour est centrée en priorité sur la masse salariale de l'État, les effectifs et les rémunérations du secteur public concernent un périmètre plus large, en particulier les opérateurs de l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux. En conséquence, les développements qui suivent resituent, chaque fois que possible, les analyses dans un contexte plus large en faisant état des données relatives aux agents des autres fonctions publiques.

Chapitre I

La masse salariale : déterminants et évolutions récentes

Si son poids est différent pour l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux, la masse salariale publique représente une part majeure des dépenses des administrations publiques. Elle s'est accrue continûment au cours des dernières années, même si son rythme de croissance s'est infléchi sur la période récente, sous l'effet de la baisse des effectifs de l'État entre 2008 et 2012, puis du gel de la valeur du point et de la baisse du montant des mesures catégorielles.

Au cours des dernières années, la masse salariale des administrations publiques a crû à un rythme comparable à celle du secteur privé, mais cette croissance a été plutôt portée par l'évolution des effectifs dans le secteur public alors que la progression des rémunérations a été son premier moteur dans le secteur privé.

Par le poids de sa fonction publique, la France occupe une place à part dans l'OCDE. Cette situation résulte pour une part de l'organisation différente des modes de prises en charge des services publics, mais également de la dynamique des créations de postes de fonctionnaires, notamment dans les collectivités territoriales et les hôpitaux, dynamique que la crise économique n'a que faiblement infléchi.

I - La masse salariale

Les dépenses de personnel pèsent pour près d'un quart de la dépense publique et les effectifs de la fonction publique représentent un cinquième des emplois, ce qui place la France en tête des pays de l'OCDE avec les pays scandinaves.

A - Une place majeure dans les dépenses des administrations publiques

Les dépenses publiques de personnel recouvrent l'ensemble des rémunérations versées par le secteur public (y compris cotisations sociales employeur). Il existe plusieurs périmètres, et en conséquence plusieurs sources de données pour les examiner :

- selon une approche juridique, la fonction publique est composée de la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière

(FPH), dont le statut général unifié est régi par la loi du 13 juillet 1983. L'ensemble représentait 5,4 millions d'agents fin 2013 ;

- selon une approche économique, le secteur des administrations publiques (APU) au sens des comptes nationaux est un peu plus large (6 millions d'agents), puisqu'il inclut des personnels employés sous droit privé (570 000 agents), par exemple par certains établissements publics ou les caisses de sécurité sociale.

Systemes d'information et difficultés de mesure

Sur le champ des trois fonctions publiques, la source statistique principale est depuis 2009 le système d'information sur les agents des services publics (SIASP) exploité par l'INSEE et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Le SIASP repose sur l'exploitation des sources administratives existantes, principalement les fichiers mensuels de paie de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les fonctionnaires civils de l'État, un fichier annuel du ministère de la défense pour les militaires, et les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour la FPT et la FPH.

La mise en œuvre du SIASP a été réalisée par un groupe de travail réunissant depuis 2008 l'INSEE, la DGAFP, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et la direction générale des collectivités locales (DGCL) qui cherche à améliorer la production statistique, notamment la comparabilité des données, et les délais de publication, répondant ainsi aux critiques³ sur la mesure de l'évolution du pouvoir d'achat dans la fonction publique et le manque de données homogènes (en particulier pour les FPT et FPH). Le SIASP constitue ainsi une avancée notable permettant de produire des données détaillées sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois fonctions publiques : le suivi et la qualité des données se sont améliorés grâce aux nouvelles sources unifiées, et le calendrier de publication s'est resserré.

Au niveau de l'État, la construction du système d'information sur la paie (SI-Paye), dont la maîtrise d'ouvrage était confiée à l'opérateur national de paie (ONP), devait être l'occasion de construire un système centralisé de suivi des données. L'abandon du raccordement du moteur de paie aux systèmes informatiques ministériels de gestion des ressources humaines (SIRH)⁴ suppose de poursuivre les efforts d'amélioration du dispositif statistique.

Si les données publiées pour faire des analyses structurelles *ex post* sont souvent détaillées pour la FPE, elles restent parcellaires pour les autres fonctions publiques. La Cour a ainsi déjà déploré une harmonisation incomplète des données et la persistance d'une insuffisance de données pour la FPT⁵ et pour la FPH⁶. Outre l'exploitation plus systématique des données existantes, il serait utile de renforcer les obligations des employeurs publics en termes de fourniture de données statistiques lorsque celles-ci font défaut. Par ailleurs, la comparabilité des données brutes avec le secteur privé nécessite d'importantes précautions méthodologiques, du fait d'effets de structure importants qui peuvent fragiliser ces comparaisons.

³ cf. rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, 2011 (recommandation n°12 p.38-40) et rapport de B. Pêcheur au Premier ministre sur la fonction publique, octobre 2013, p. 95.

⁴ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015, Tome I*. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-98. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, p. 210-212. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr. La Cour recommande de « bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivité et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale ».

⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, p. 433 et suivantes. La Documentation française, septembre 2014, 673 p., disponible sur www.ccomptes.fr. La Cour recommande de « se doter des outils nécessaires à un suivi précis et régulier de l'évolution de la masse salariale et de ses déterminants et en particulier des effectifs médicaux et non médicaux, appuyé sur une connaissance précise des données et projections démographiques. »

Une autre difficulté est que les différents producteurs de données (INSEE/DGAFP, direction du budget et commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public – CIASSP) n'utilisent pas la même méthode de décomposition de la masse salariale. Sur le champ des administrations publiques, les études et statistiques de l'INSEE et les prévisions de la direction générale du Trésor sont établies en comptabilité nationale et ne sont pas directement comparables aux données issues du SIASP ou de la comptabilité budgétaire. Dans ces conditions, des estimations différentes peuvent être obtenues pour un même dispositif.

La mesure des dépenses publiques de personnel varie en fonction du périmètre et du référentiel comptable retenus :

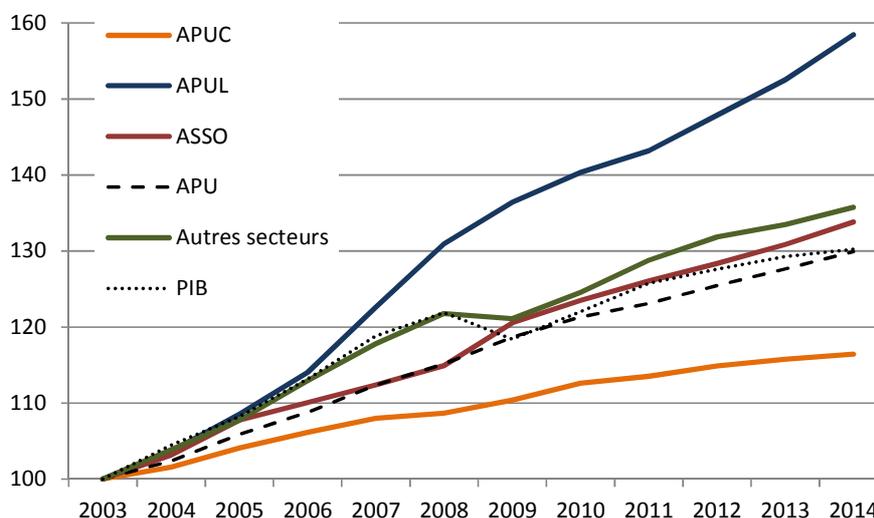
- en comptabilité budgétaire, les dépenses de personnel représentaient 120,8 Md€ pour l'État en 2014, 56,6 Md€ pour les collectivités locales en 2013, et les charges de personnel 42,7 Md€ pour les établissements publics de santé en 2013. En parts de leurs dépenses totales, elles s'élevaient à 39,9 % dans le budget général de l'État, 24,2 % pour les collectivités locales et 64,4 % pour les établissements publics de santé ;
- en comptabilité nationale, les dépenses de rémunérations des salariés représentaient 278,2 Md€ en 2014, soit 22,7 % des dépenses publiques et 13,0 % du PIB en 2014 (8,7 % hors cotisations sociales employeurs). Elles se répartissent en 6,4 % du PIB pour les administrations publiques centrales (APUC), 3,6 % pour les administrations publiques locales (APUL) et 3,0 % pour les administrations de sécurité sociale (ASSO).

B - Une croissance continue mais différenciée selon les secteurs

1 - Évolution de la masse salariale des administrations publiques

Sur la dernière décennie (2003-2014), en comptabilité nationale, les dépenses de personnel du secteur public ont augmenté de 2,4 % par an en moyenne, soit un rythme comparable à celui des salaires versés par le secteur privé (2,8 %), lui-même proche de la croissance de la richesse nationale (2,5 % pour le PIB en valeur). Le poids des dépenses de personnel dans le PIB est ainsi resté à peu près stable (12,8 % en moyenne). Le rythme de croissance de la masse salariale publique a ralenti depuis la crise de 2008-2009 (1,8 % depuis 2009, contre 2,9 % auparavant). Cette tendance générale masque des évolutions contrastées par sous-secteurs des administrations publiques, la croissance modérée des dépenses de personnels des administrations publiques centrales (APUC) (1,4 %) ayant été à peu près compensée par le dynamisme des dépenses de personnel des administrations publiques locales (APUL) (4,3 %). La croissance des dépenses de personnel des ASSO (2,7 %) suit pour sa part l'évolution moyenne de la masse salariale publique (graphique n° 1).

Graphique n° 1 : dépenses de rémunérations des salariés
(base 100 en 2003, en euros courants, périmètre de compétences courant)



Note : « autres secteurs » correspond aux salaires versés par l'agrégation des secteurs de la comptabilité nationale hors administrations publiques (S13). Il s'agit donc d'une approximation du secteur privé.

Source : Insee, comptes nationaux base 2010 (mai 2015), agrégat D1 et PIB, calculs Cour des comptes.

La dynamique des dépenses de personnel des administrations centrales est restée modérée sous l'effet conjugué de baisses d'effectifs (résultant pour une partie d'un transfert aux collectivités locales) et plus récemment d'une modération salariale. L'augmentation des dépenses de l'État a été plus contenue (0,9 %) que celle des organismes divers d'administration centrale (ODAC) (6,6 %) : outre les transferts importants d'effectifs de l'État, notamment aux universités, certains ODAC ont bénéficié d'une politique salariale et de recrutement plus favorable.

Symétriquement, le dynamisme de la masse salariale des APUL est à mettre en regard de l'augmentation des effectifs de la FPT, même durant la période qui a suivi le mouvement de décentralisation et les transferts de compétences qui en ont résulté. Les dépenses de personnel des collectivités locales ont en effet augmenté en moyenne de 3,0 % par an de 2009 à 2014, période durant laquelle les transferts de compétences étaient achevés, et celles des communes, qui n'ont pas fait l'objet de transferts de compétences, de 3,2 % par an depuis 2000⁷.

En 2014, la progression de la masse salariale des administrations publiques locales s'est accélérée à 3,9 %, dynamisme tout particulièrement porté par les recrutements dans les intercommunalités. Si les décisions salariales s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique ont un effet mécanique sur les salaires de la FPT, la Cour a constaté que la gestion propre des collectivités pouvait constituer un autre facteur d'explication⁸, notamment en raison de primes et indemnités qui progressent plus rapidement que les rémunérations de base.

⁷Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, p.195 et 200. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸*Ibid.* p.226 et suivantes.

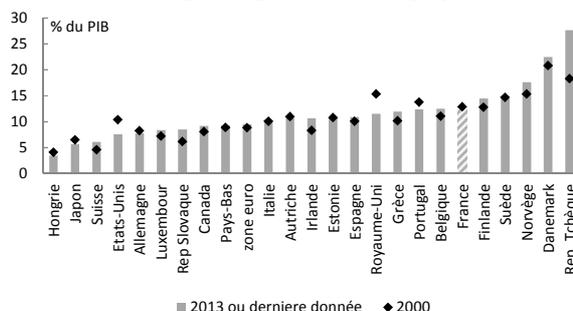
Lorsqu'on exclut les cotisations sociales patronales, la masse salariale a augmenté un peu moins vite que l'ensemble des dépenses de personnel (2,0 %) du fait de la hausse rapide des cotisations vieillesse, en particulier pour les APUC (0,6 %) qui enregistrent une quasi-stabilisation de la masse salariale brute en valeur depuis 2006 (environ 82 Md€) à périmètre courant.

Depuis la crise de 2008-2009, la masse salariale publique a ralenti moins fortement en France que dans la moyenne des pays de la zone euro

Les comparaisons internationales se heurtent à de nombreuses difficultés méthodologiques⁹. Elles apportent néanmoins un éclairage utile pour analyser et comprendre les évolutions relatives des différents pays.

Rapportée à la richesse nationale, la masse salariale publique est plus élevée en France que dans la plupart des pays de l'OCDE et, en particulier, que la moyenne de la zone euro. Seuls les pays nordiques et la République Tchèque avaient, en 2013, une masse salariale publique plus importante.

Masse salariale publique dans les pays de l'OCDE



Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission Européenne et de l'OCDE, en points de PIB.

⁹ Notamment en raison de la difficulté à délimiter le champ du secteur et de l'emploi publics (externalisation ou financement de certains services, par exemple de santé ou d'éducation, par le secteur privé). Cf. Centre d'analyse stratégique, « Tableau de bord de l'emploi public, Situation de la France et comparaison internationale », 2010.

En France, la masse salariale publique a augmenté d'environ 4,5 % par an en moyenne depuis 1990. Le rythme de croissance a progressivement ralenti dans le temps (hors période de crise 2008-2009) : alors qu'elle était plus dynamique que dans les autres pays de la zone euro et de l'OCDE dans les années 1990, la masse salariale publique a ralenti plus fortement en France entre 2000 et 2007. Depuis 2010, son rythme de croissance est inférieur en France à la moyenne des pays de l'OCDE, mais sensiblement supérieur à la moyenne de la zone euro.

Les moyennes géographiques masquent des évolutions par pays souvent très contrastées. Dans certains pays comme le Canada, l'Italie ou la Finlande, un épisode long et significatif de modération de la dynamique de la masse salariale publique dans les années 1990 a laissé place, à partir des années 2000, à une forte croissance.

Les évolutions de la masse salariale publique ont, par le passé, davantage reflété le dynamisme des rémunérations que celui de l'emploi public. Dans la zone euro en particulier, l'emploi public n'a que modérément accéléré dans les années 2000, alors que le taux de croissance des rémunérations du secteur public était en moyenne supérieur à 4 %. Depuis la crise, l'infléchissement est plus marqué pour les volumes d'effectifs que pour les rémunérations, même si le rythme de progression de ces dernières a également ralenti.

Taux de croissance moyen¹ de la masse salariale publique

	1990-2000	2000-2007	2008-2009	2010-2013 ²
France	5,4	4,1	4,7	2,3
Autriche	-	4,3	5,7	2,0
Belgique	4,7	4,8	6,4	4,0
Canada	1,5	5,8	2,6	15,9
Allemagne	-	3,0	5,0	3,1
Danemark	4,5	3,8	8,5	1,7
Espagne	3,5	6,9	8,9	-1,4
Finlande	0,0	5,0	6,8	2,7
Royaume Uni	3,8	6,3	-11,7	-0,3
Grèce	-	7,0	10,7	-7,0
Irlande	6,1	10,6	5,6	-0,2
Italie	-1,1	3,9	4,6	-0,3
Japon	8,0	-0,8	10,4	9,3
Pays Bas	4,5	4,8	6,4	0,7
Norvège	5,6	6,9	2,7	8,3
Portugal	5,6	5,1	5,5	-2,8
Suède	3,8	4,3	-5,2	8,5
États-Unis	5,8	2,1	3,1	2,5
Moyenne OCDE	4,1	4,9	4,5	2,7
Moyenne non pondérée des pays de la zone euro	-	5,5	6,5	0,7
Moyenne pondérée des pays de la zone euro³	-	6,0	6,4	0,6

Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission Européenne et de l'OCDE.

Notes : ¹Données converties en utilisant les parités de pouvoir d'achat.

²2012 pour le Japon et 2010 pour le Canada

³Pondérée par la masse salariale.

2 - Évolution de la masse salariale de l'État

Sur le périmètre de l'État, en comptabilité budgétaire, les dépenses de personnel correspondent à la rémunération d'une personne physique par la personne morale État, ou à des charges connexes, sous condition d'existence d'un lien juridique direct entre le bénéficiaire et l'État.

Les données correspondantes sont retracées dans le titre 2¹⁰ du budget de l'État (article 5 de la loi organique relative aux lois de finances). Celui-ci représentait 120,8 Md€ en 2014 en exécution, après 119,6 Md€ en 2013 (tableau n° 1), soit 40 % du budget général de l'État. En 2013, les dépenses de personnel se décomposaient en :

- 69,0 Md€ de rémunérations d'activité dont 51,6 Md€ de traitements indiciaires et 17,5 Md€ de rémunérations indemnitaires ;
- 49,8 Md€ de cotisations et contributions sociales ;
- 0,8 Md€ de prestations sociales et allocations diverses.

Tableau n° 1 : dépenses du titre 2 du budget de l'État

<i>En Md€</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
<i>Rémunérations d'activité</i>	73,6	73,8	73,1	72,2	70,5	69,6	69,5	69,0	-
<i>Cotisations et contributions sociales</i>	42,5	43,2	45,2	46,1	46,3	47,1	48,7	49,8	-
<i>Dont CAS « Pensions »</i>	30,8	31,4	33,4	34,2	34,8	35,9	37,6	38,6	39,6
<i>Prestations sociales et allocations diverses</i>	1,5	1,3	1,3	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	-
<i>Total du titre 2</i>	117,7	118,4	119,6	119,2	117,8	117,7	118,9	119,6	120,8
<i>Part dans le budget de l'État (%)</i>	43,6	43,7	43,0	41,0	36,5	40,4	39,7	40,0	39,9
<i>Titre 2 hors CAS « Pensions »</i>	86,7	86,9	86,1	85,0	83,0	81,8	81,4	81,0	81,2

* La répartition détaillée n'est pas disponible pour 2014 en juillet 2015

Source : DGAFP, rapports annuels et Direction du budget. Données d'exécution (y compris fonds de concours).

Les contributions de l'État employeur au titre des pensions recouvrent une part importante des cotisations et contributions sociales. Elles représentaient en effet 39,6 Md€ en 2014, soit un tiers des dépenses du titre 2. Elles alimentent le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et financent ainsi les pensions effectivement versées.

Du fait de l'augmentation des effectifs de retraités et des revalorisations des pensions avec l'inflation, la contribution au CAS *Pensions* est en augmentation constante (+ 3,2 % en moyenne annuelle depuis 2006), au contraire des rémunérations d'activité qui sont en repli (- 0,9 % en moyenne annuelle depuis 2006) à périmètre courant. En conséquence, la part du budget général consacrée au financement des retraites est en forte hausse (13,6 % en 2014 contre 11,3 % en 2006). Le Gouvernement estime qu'entre 2006 et 2013, 30 % de la progression des dépenses du budget général a résulté de l'augmentation des dépenses de retraite¹¹. Ce dynamisme explique que les dépenses de personnel se soient maintenues à un niveau proche de 120 Md€ par an malgré la baisse des effectifs depuis 2006 (incluant les

¹⁰ Certaines dépenses du titre 3 (fonctionnement) concernent aussi le personnel, mais ne sont pas comptabilisées dans le périmètre des dépenses de personnel (notamment le remboursement des personnels mis à disposition par d'autres personnes morales ou la rémunération d'agents détachés auprès d'autres personnes morales, les intérimaires, les frais d'honoraires, les gratifications de stages, les remboursements de frais de transport et de mission, ou les subventions aux organismes d'action sociale au bénéfice des agents).

¹¹ Source : Jaune « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique » annexé au PLF pour 2015.

transferts de personnels à d'autres personnes morales) et la modération salariale entraînée par le gel du point d'indice de la fonction publique depuis 2010.

Les déterminants des évolutions des contributions au CAS *Pensions* sont différents de ceux des évolutions de la masse salariale :

- ces contributions dépendent de la croissance des dépenses de pensions qui résulte elle-même principalement de l'augmentation du nombre de retraités, c'est-à-dire du solde des départs à la retraite et des décès, et de la revalorisation des pensions, désormais indépendante de la politique salariale¹² ;
- les contributions au CAS sont déterminées en appliquant aux salaires bruts un taux de cotisation ajusté chaque année, ou en cours d'année, pour équilibrer le CAS.

En outre, les deux types de dépenses n'obéissent pas aux mêmes règles budgétaires : norme « zéro volume » pour les dépenses du CAS (par nature dynamiques), norme « zéro valeur » à périmètre constant pour les dépenses hors CAS sur lesquelles l'État a un pouvoir de régulation discrétionnaire (modulation des effectifs et politique salariale).

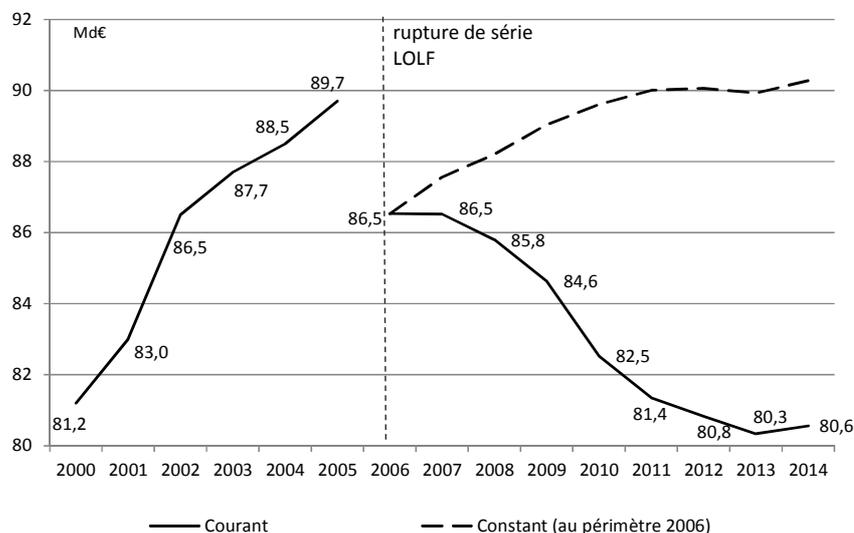
Les dépenses de titre 2 hors CAS *Pensions* (T2HC) sont d'ailleurs suivies et pilotées par les ministères et par la direction du budget de manière indépendante de celles du CAS *Pensions* pour la budgétisation et l'exécution. Les développements consacrés à la masse salariale de l'État dans la suite du rapport sont donc circonscrits aux dépenses du T2HC. En 2014, elles s'élèvent à 81,1 Md€ en exécution (80,6 Md€ hors fonds de concours).

Sur ce seul périmètre, et sous réserve de comparabilité des données pré et post-LOLF¹³, les données d'exécution (graphique n° 2) suggèrent une inversion de tendance au milieu des années 2000 : après avoir crû en valeur en moyenne de 2 % par an entre 2000 et 2005, la masse salariale décroît en moyenne de - 0,9 % par an entre 2006 et 2014.

¹² Les pensions ne sont plus indexées sur le point d'indice de la fonction publique mais sur les prix à la consommation et ne tiennent plus compte des mesures catégorielles prises en faveur des actifs.

¹³ Les données de 2000 à 2005 ne sont pas comparables à celles de 2006 à 2013, du fait d'une comptabilisation différente des dépenses de pensions avant et après la création en 2006 du CAS *Pensions*. Voir la note du graphique n° 2.

Graphique n° 2 : évolution de la masse salariale de l'État, à périmètre courant et à périmètre constant (en euros courants)



Source : données Direction du budget et calculs Cour des comptes, dépenses de personnel hors pensions hors fonds de concours pour 2000-2005 ; titre 2 hors CAS Pensions hors fonds de concours pour 2006-2014. Évolution de la masse salariale à champ courant et à champ constant. Données d'exécution.

Note : Rupture de série entre 2005 et 2006 : lors du passage à la LOLF, la création du CAS Pensions (art.21) a permis de retracer l'ensemble des dépenses consolidées de pensions civiles et militaires. Auparavant, les dépenses de pensions étaient réparties dans plusieurs chapitres du budget de l'État. En conséquence, la répartition des dépenses de titre 2 avant et après 2006 entre dépenses de pensions et hors pensions n'est pas homogène.

Ce reflux résulte néanmoins de transferts de personnels à d'autres sous-secteurs (collectivités territoriales et opérateurs¹⁴). À périmètre constant de 2006¹⁵, la croissance de la masse salariale se poursuit de 2006 à 2014, bien qu'à un rythme moins dynamique que sur la période précédente (+ 0,55 % par an en moyenne).

Ce ralentissement s'explique par les mesures de baisse des effectifs (non remplacement de départs en retraite) et de modération salariale. Il s'accroît sur la période récente (+ 0,9 % sur 2006-2010, + 0,1 % sur le budget triennal 2011-2013), mais ne permet néanmoins pas d'atteindre les objectifs initiaux d'une baisse de - 0,15 % entre 2010 et 2013 définis dans la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LPFP) 2011-2014. En 2014, la tendance à la stabilisation de la masse salariale à périmètre constant s'est même interrompue, avec une augmentation de 0,4 % par rapport à 2013. Elle traduit principalement l'effet positif des avancements individuels sur la rémunération des agents et certains plans catégoriels qui pèsent durablement sur le dynamisme de la masse salariale.

¹⁴ En particulier loi de décentralisation relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 (universités) et Agences régionales de santé (ARS). Les mesures de transferts de personnels conduisent en partie à substituer des dépenses de titre 3 (fonctionnement) à des dépenses de titre 2.

¹⁵ C'est-à-dire en corrigeant chaque année des « mesures de périmètre » (transferts de personnel et éventuellement correction d'erreurs), ce qui permet de calculer l'évolution de N-1 à N à périmètre N-1 inchangé.

II - Les rémunérations

A - Une comparaison difficile des niveaux de rémunération avec le secteur privé

Le revenu salarial annuel moyen est supérieur de 13 % dans le secteur public par rapport au secteur privé et aux entreprises publiques en 2012. Cet écart s'explique par des effets de structure tenant principalement à une quotité de travail plus importante dans l'année dans le public (la durée d'emploi sur l'année est inférieure de 10 % dans le privé à cause notamment des périodes de chômage et d'un recours aux CDD et au temps partiel plus important dans le privé) et, dans une moindre mesure, par un salaire horaire supérieur de 2 % résultant pour l'essentiel d'une qualification moyenne plus élevée des emplois publics.

Le salaire net moyen, par équivalent temps plein annuel, est plus élevé dans la FPE et la FPH que dans le secteur privé, mais il est inférieur dans la FPT. Un certain nombre d'éléments peuvent expliquer en partie ces écarts : la moitié des agents de la FPE (hors enseignants) et de la FPH ont un diplôme du supérieur, contre 35 % dans le secteur privé et 29 % dans la FPT ; par ailleurs, les agents de la FPE sont en moyenne plus âgés, avec 40 % des agents qui ont plus de 45 ans contre 31 % dans le privé.

Les salaires sont en moyenne plus attractifs dans la fonction publique pour les emplois moins qualifiés (en particulier pour la catégorie C de la FPE), alors qu'au contraire les cadres (y compris hors enseignants) ont des salaires nets moyens inférieurs à ceux du secteur privé.

L'élément le plus différenciant est la dispersion des salaires beaucoup plus forte dans le secteur privé que dans le secteur public¹⁶. Dans une étude récente¹⁷, l'INSEE avance comme hypothèse explicative la nécessité pour le secteur privé de fidéliser ses salariés, alors que le secteur public, où beaucoup de métiers n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé, n'aurait pas besoin de pratiquer une politique salariale aussi incitative.

Les effets de structure dont il faut tenir compte pour les comparaisons public/privé

La comparaison des niveaux des rémunérations entre fonctions publiques et entre secteur public et secteur privé, dont la structure et les cotisations ne sont pas les mêmes, se heurte à des difficultés méthodologiques dont il convient de tenir compte.

En effet, les écarts s'expliquent d'abord par des effets de structure qui se cumulent :

- il existe ainsi une différence potentiellement importante de quotité de travail dans l'année (durée des contrats et recours au temps partiel), que l'on peut neutraliser en retraitant les données en « équivalent temps plein annualisé » ;
- la structure de qualification est également variable (par exemple un agent de la FPE sur deux est de catégorie A alors qu'un salarié du privé sur six est cadre) ;

¹⁶ Le rapport entre le 9^{ème} décile et le 1^{er} décile est de 2,41 dans la FPE en 2012, 1,99 dans la FPT et 2,25 dans la FPH, contre 2,91 dans le secteur privé (source : rapport DGAFP 2014).

¹⁷ Daussin-Benichou, J.M., Koubi, M., Leduc, A. et Marc, B. « Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1998 et 2008 », INSEE, *Emploi et salaires*, édition 2014.

- certains éléments de rémunération indirecte ne figurent pas dans les salaires nets, biaisant les comparaisons ;
- pour la comparaison entre fonctions publiques, la différence entre les proportions d'effectifs de non-titulaires peut expliquer une partie des écarts de rémunération, ces derniers étant en moyenne plus jeunes (37 ans contre 44 ans) et moins qualifiés ;
- les changements de périmètre influent également les évolutions des rémunérations moyennes (par exemple les transferts de personnels dans le cadre de la décentralisation) ;
- s'y ajoutent les différences de caractéristiques individuelles (âge, féminisation, qualifications, etc.) et de carrière (progressions plus rapides dans le secteur privé).

Pour neutraliser ces effets de structure, il faudrait mener une analyse toutes choses égales par ailleurs. Une étude de l'INSEE parue en 2005¹⁸ avait montré que les salaires du secteur public étaient plus favorables pour les femmes et les moins diplômés, et que la situation relative des salaires du secteur public par rapport au secteur privé était meilleure en période de conjoncture économique dégradée.

Tableau n° 2 : salaires nets mensuels moyens (2012¹⁹, en EQTP)

<i>En euros</i>	État	Collectivités locales	Hôpitaux (personnel administratif et technique)	Secteur privé*
Ensemble	2 465	1 848	2 242	2 163
<i>Cadres</i>	3 054	3 223	3 686	4 033
<i>Professions intermédiaires</i>	2 267	2 188	2 113	2 201
<i>Ouvriers et employés</i>	1 940	1 634	1 688	1 619

*Salariés du secteur privé et des entreprises publiques

Source : rapport DGAFP 2014 sur l'état de la fonction publique

¹⁸ Pouget, J. « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », INSEE Références *Les salaires*, édition 2005, p.29-40.

¹⁹ Les données pour une année N sont publiées en fin d'année N+2.

B - Depuis 2011, une progression des rémunérations plus lente que dans le secteur privé, mais un pouvoir d'achat maintenu en moyenne

Le salaire moyen brut en équivalent temps plein (EQTP²⁰) a progressé en moyenne de 0,2 % par an en termes réels dans la FPE sur la période 2003-2013. Cette progression a nettement ralenti depuis 2010 et le salaire moyen a même diminué en termes réels en 2011, 2012 et 2013. Des évolutions comparables s'observent dans les deux autres fonctions publiques (tableau n° 2).

La rémunération des agents de l'État a progressé à un rythme moyen un peu inférieur à celle du secteur privé (0,5 % entre 2003 et 2013). Cet écart reflète néanmoins autant des effets de structure que des politiques salariales différentes. En particulier, pour faire face à la dégradation de la conjoncture, le secteur privé a davantage modulé ses effectifs (baisse des volumes d'emplois), mais peu réduit la progression du salaire moyen par tête pour les personnes en emploi. Le secteur public a, au contraire, continué à recruter tout en modérant davantage la progression des rémunérations.

Ainsi, malgré la progression des carrières individuelles, les mesures catégorielles et celles de garantie du pouvoir d'achat, les effets du gel du point d'indice sont sensibles. Ce dernier n'a augmenté que de 0,7 % par an en moyenne sur les dix dernières années, là où l'inflation était de 1,7 %. La progression du salaire net a été plus modérée en raison de la hausse des cotisations retraite²¹.

La faible croissance du salaire moyen tient néanmoins également pour partie à un « effet de noria » relativement élevé du fait du dynamisme des départs en retraite.

L'indicateur de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), qui mesure la progression salariale des agents en poste deux années consécutives permet de neutraliser cet effet de noria et de mesurer l'évolution réelle moyenne de la rémunération des agents de l'État. L'évolution de la RMPP reste largement positive sur les dix dernières années (1,6 % en moyenne par an en termes réels), témoignant des gains individuels de pouvoir d'achat en moyenne.

Sur la période récente, et bien que l'augmentation de la RMPP soit en ralentissement, les agents en poste ont continué à voir leur rémunération augmenter plus vite que l'inflation (de + 0,8 % en moyenne entre 2009 et 2013 pour la FPE). Ainsi, les mesures de politique salariale prises depuis la crise n'ont pas en moyenne amputé le pouvoir d'achat des agents. Toutefois, le constat d'un ralentissement plus prononcé des salaires dans le secteur public que dans le secteur privé se vérifie aussi pour les agents en place deux années consécutives.

²⁰ L'EQTP est une notion utilisée par l'INSEE qui prend en compte la quotité de travail et la durée d'activité dans l'année. Il est équivalent à l'ETPT dans la fonction publique.

²¹ Suite à la réforme des retraites de 2010, les cotisations salariales augmentent de 0,32 point par an entre 2013 et 2016 puis de 0,27 point par an jusqu'en 2020. S'y ajoute, suite à la réforme de 2013, une hausse de 0,06 point en 2014, puis + 0,08 point chaque année jusqu'en 2017 pour atteindre +0,3 point au total.

Les indicateurs pour analyser l'évolution des rémunérations

Dans la fonction publique, la rémunération des agents titulaires²² est la somme d'un traitement indiciaire (produit de l'indice majoré de l'agent, qui dépend de son échelon et de son grade dans la grille indiciaire de son corps d'appartenance, par la « valeur du point », gelée depuis le 1^{er} juillet 2010 à 55,5635 € par an, soit 4,6303€ par mois), et de primes et indemnités. Ces dernières dépendent à la fois de la situation individuelle de l'agent (ancienneté, situation de famille, etc.), des sujétions particulières de la fonction qu'il exerce, et éventuellement de ses résultats. Une présentation détaillée de certains de ces éléments figure en annexe n° 5.

L'analyse de l'évolution des rémunérations dans le secteur public, et les comparaisons entre fonctions publiques et avec le secteur privé s'appuient essentiellement sur les notions de :

- *salaire moyen en équivalent temps plein* (EQTP), indicateur du salaire moyen d'un poste en équivalent temps plein annualisé, calculé par l'INSEE pour les trois fonctions publiques et le secteur privé ;
- *rémunération moyenne des personnes en place* (RMPP) qui mesure l'évolution de la rémunération d'un même agent présent deux années consécutives chez le même employeur. Elle corrige l'évolution du salaire moyen en EQTP pour éliminer les effets des entrées/sorties. La RMPP est calculée par l'INSEE pour la FPE, la FPT et le secteur privé, et par la DREES pour la FPH sur la base des mêmes définitions.

Des données détaillées sur les rémunérations sont surtout disponibles pour la FPE. Toutefois, les déterminants des salaires étant pour partie les mêmes pour toute la fonction publique (notamment la valeur du point, l'indice minimum de traitement et l'homogénéité des grilles pour les corps comparables), les tendances peuvent être extrapolées pour les autres fonctions publiques.

Tableau n° 3 : évolution annuelle du salaire net moyen et de la RMPP

Variation en %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
<i>Salaires nets moyens en EQTP, en euros constants</i>												
<i>FPE</i>	- 0,5	- 0,4	- 0,9	1,0	1,4 ¹	0,9 ²	2,0	0,7	- 0,5	- 0,7	- 0,7	0,2
<i>FPT</i>	0,0	- 0,7	0,5	1,7	1,3 ¹	- 0,6 ²	2,9	- 0,1	- 0,8	- 0,6	- 0,1	0,4
<i>FPH</i>						- 1,6	0,4	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,2	
<i>Secteur privé*</i>	0,0	0,1	1,0	0,4	1,7	0,4	1,2	0,5	0,2	- 0,4	0,6	0,5
<i>RMPP, en euros constants</i>												
<i>FPE</i>	1,5	1,4	0,4	1,8	1,8	1,6	3,5	1,7	0,9	0,0	0,5	1,6
<i>FPT</i>	1,4	0,2	0,7	2	2,8	0,6	3,2	1,0	0,2	0,4	0,7	1,3
<i>FPH</i>							1,6	0,6	1,2	- 0,1	0,7	
<i>Secteur privé*</i>	2,1	2,0	3,4	2,7	3,4	2,2	2,3	1,9	2,0	0,7		

* secteur privé et entreprises publiques

Source : données DGAFP et INSEE, déflatées avec l'indice des prix à la consommation (IPC). Données à champ courant, non corrigées des effets de structure.

¹ Respectivement 0,3 et 2,0 pour la FPE et la FPT hors transferts (décentralisation)

² Respectivement - 0,1 et - 0,2 pour la FPE et la FPT hors transferts (décentralisation)

²² Le salaire des non-titulaires est contractuel, mais souvent fixé en référence à une grille ou à un indice.

Les rémunérations du secteur public ont marqué le pas depuis la crise dans les pays de la zone euro

Dans la plupart des pays de la zone euro, les rémunérations du secteur public ont eu tendance à fortement augmenter dans les années 2000-2007. En France, en revanche, les rémunérations ont décéléré par rapport aux rythmes soutenus des années 1990. Elles ont aussi ralenti de manière significative en Belgique et aux Pays-Bas, ainsi qu'en dehors de la zone euro, au Japon et aux États-Unis. Depuis 2010, les rémunérations du secteur public ont décéléré en France, comme dans la plupart des pays de la zone euro.

Sur la période récente, les plus fortes baisses ont été enregistrées dans les pays sous assistance financière, en Espagne et au Portugal notamment, mais aussi en République Tchèque et en Slovaquie. D'autres pays ont opté pour des gels de rémunération pour des périodes de deux ou trois ans (Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada, États-Unis).

Ces politiques de baisse ou de gel des rémunérations se sont parfois accompagnées d'une suppression de primes (Espagne, Portugal, Pays-Bas), de la limitation du niveau des hauts revenus (Pays-Bas), du gel des promotions ou de la réduction de la rémunération des heures supplémentaires ou du travail de nuit (Portugal). Les mesures de suspension (Italie) ou d'encadrement (Canada) des négociations salariales ont été plus rares.

À l'inverse, des pays comme la Suède ont connu un regain de progression salariale dans le secteur public sur la période récente, après une décélération forte dans les années 2008 et 2009.

III - Les effectifs

A - Des effectifs globaux en hausse, mais avec une inflexion récente pour l'État

L'emploi public, c'est-à-dire celui des trois fonctions publiques, représentait un emploi sur cinq (un sur six en moyenne dans les pays de l'OCDE), soit 5,4 millions d'agents²³ fin 2013 (et 5,1 millions en équivalents temps plein annualisés²⁴). 44 % appartiennent à la FPE (2,4 millions d'agents), 35 % à la FPT (1,9 millions d'agents, dont les trois quarts dans le secteur communal), et 21 % à la FPH (1,2 millions d'agents, dont 10 % de médecins). Dans le périmètre des APU, on dénombre environ 6 millions d'agents, de droit public ou privé.

La fonction publique est ainsi un acteur majeur sur le marché du travail, avec environ 25 000 recrutements en 2012 dans la FPE²⁵ auxquels s'ajoutent 15 000 militaires, 32 000 agents recrutés dans la FPT (dont 18 500 sans concours) et 20 000 agents dans la FPH.

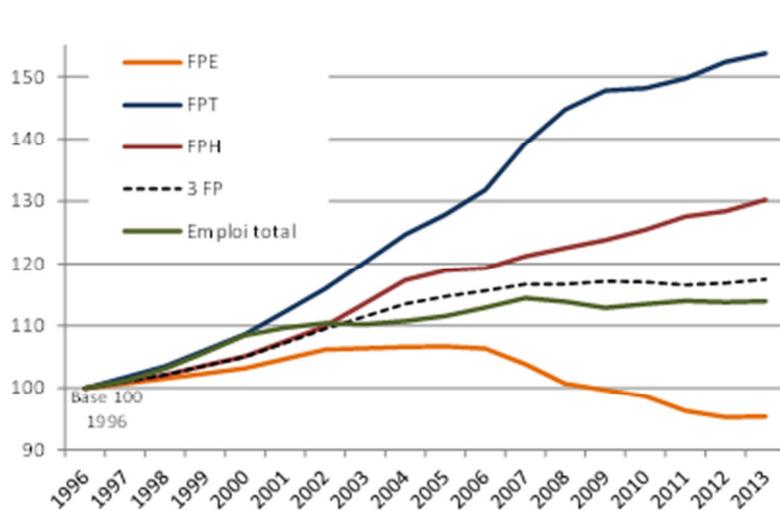
²³ Hors contrats aidés (185 000 agents).

²⁴ Les effectifs de la fonction publique sont suivis par l'INSEE en nombre d'agents, et « en équivalents temps plein (EQTP) annualisés », qui recalcule les effectifs *au prorata* des temps partiels et des périodes d'activité dans l'année. Un agent qui a travaillé 8 mois à mi-temps compte pour $\frac{1}{2} \times \frac{8}{12} = \frac{1}{3}$ EQTP annualisés. Cette notion est équivalente à celle d'ETPT au sens de la LOLF.

²⁵ Le nombre de recrutements externes dans la FPE a varié dans le temps : environ 60 000 par an au tournant des années 2000, 40 000 par an jusqu'en 2008, 30 000 par an entre 2008 et 2010 et 20 à 25 000 par an entre 2011 et 2012.

Ces dix dernières années, les effectifs de la fonction publique ont augmenté à un rythme plus rapide que dans le secteur privé (+ 0,6 % par an en moyenne, contre 0,3 %), et sont repartis à la hausse en 2012 et 2013 (+ 0,4 %) après une légère baisse de - 0,4 % en 2011 (graphique n° 3). La croissance des effectifs est essentiellement tirée par le dynamisme de la FPT (+ 2,6 % par an), et dans une moindre mesure de la FPH (+ 1,6 % par an), alors que dans le même temps les effectifs de la FPE ont reculé de 1,0 % en moyenne par an.

Graphique n° 3 : évolution des effectifs publics et de l'emploi total



Source : rapport DGAFP 2014 pour la fonction publique (hors contrats aidés) et Insee pour 2013 et pour l'emploi total, calculs Cour des comptes. Évolution à périmètre courant.

Dans une étude menée sur longue période en 2009²⁶, la Cour avait constaté la « difficulté rencontrée par l'État pour ajuster le niveau et les caractéristiques de ses effectifs aux missions qui lui incombent ». La progression régulière des effectifs de la FPE depuis les années 1980 (+ 13,7 % entre 1980 et 2000) avait témoigné d'une certaine rigidité malgré les modifications importantes du périmètre d'action de l'État.

En rupture avec cette tendance, les effectifs de l'État se sont stabilisés à partir de 2003, puis ont diminué à partir de 2006, avant de se stabiliser à nouveau en 2013. Cette baisse des effectifs a été portée entre 2008 et 2012 par la révision générale des politiques publiques (RGPP, avec la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux), l'entrée en vigueur de la LOLF visant à responsabiliser les gestionnaires, et les réflexions sur la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Les contributions des différents ministères²⁷ à la maîtrise des effectifs sont contrastées. À périmètre constant, le ministère de la défense a fourni l'effort de réduction de ses effectifs le plus important (30 % du total des effectifs supprimés), avec une baisse de 40 000 ETP entre 2008 et 2012 soit 9,4 % de ses effectifs²⁸, contre une moyenne de 6,6 % pour l'ensemble des

²⁶ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les effectifs de l'État 1980-2008, un état des lieux*. La Documentation française, décembre 2009, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁷ Les effectifs sont concentrés dans quelques ministères : en 2012, 51 % au ministère de l'éducation nationale, 14,6 % à l'intérieur, 14,2 % à la défense, et 8,1 % dans les ministères économique et financier (données du rapport DGAFP 2014).

²⁸ Par rapport au plafond d'emploi de 2007.

ministères (soit 144 000 ETP). À l’opposé, les effectifs du ministère de la recherche et de l’enseignement supérieur ont été sanctuarisés à périmètre constant entre 2008 et 2012, et le ministère de la justice a bénéficié d’une hausse de ses effectifs de 4 000 ETP sur la même période. À partir de 2013 et la fin de la RGPP, les effectifs sont globalement stabilisés, les hausses dans les ministères « prioritaires » (éducation nationale, intérieur et justice) étant compensées par la poursuite d’une baisse annuelle d’environ 2 % en moyenne dans les autres ministères.

La France se situe dans une position intermédiaire en matière de ralentissement de la dynamique de l’emploi public

Dans les années 1990, l’emploi public en France a augmenté à un rythme de 0,7 % par an, légèrement supérieur à celui de la moyenne des pays de l’OCDE (0,5 %). Le rythme a été plus soutenu, supérieur à 2 % par an, dans plusieurs pays comme l’Espagne, la Norvège ou le Portugal. Il a également augmenté d’environ 1 % par an aux États-Unis, malgré une réduction importante des effectifs de la fonction publique fédérale sur cette période. Un nombre important de pays ont connu, à l’inverse, des réductions d’effectifs significatives (Belgique, Canada, Finlande, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas et Suède). Par exemple, le Canada a réduit sa fonction publique fédérale de 20 % entre 1993 et 1998 (16 % si l’on prend en compte les transferts de postes aux autres niveaux d’administration ou dans le secteur privé).

Alors que l’emploi public a continué d’augmenter en France au même rythme dans les années 2000-2007, il a accéléré dans la plupart des autres pays, parfois fortement. Ainsi, la réduction d’effectifs des années 1990 a souvent été suivie par une période de rattrapage et une forte croissance de l’emploi public. C’est notamment le cas au Canada, au Royaume-Uni, en Finlande et aux Pays-Bas. À l’inverse, les recrutements ont été gelés en Italie de 2000 à 2005 (hors recrutements dérogatoires pour certaines fonctions spécialisées). Cependant, pour continuer à pourvoir les emplois vacants, les administrations, en particulier les entités locales, ont recruté des contractuels sur contrats précaires²⁹.

Durant les deux premières années de la crise de 2008-2009, le recours aux emplois aidés, pour atténuer la détérioration du marché du travail, a pesé sur les effectifs du secteur public dans la plupart des pays de l’OCDE. Il en a résulté des divergences importantes entre pays et des fluctuations annuelles parfois marquées.

Depuis 2010, la croissance de l’emploi public a fortement ralenti dans la plupart des pays. La France reste dans une situation proche de la moyenne des pays de la zone euro. Des baisses beaucoup plus marquées ont été observées dans plusieurs pays européens (Espagne, Royaume-Uni, Irlande, Italie, Portugal) et aux États-Unis. Pour compenser en partie les effets de la diminution des effectifs, certains pays ont augmenté le temps de travail hebdomadaire ou réduit le nombre de jours de congés.

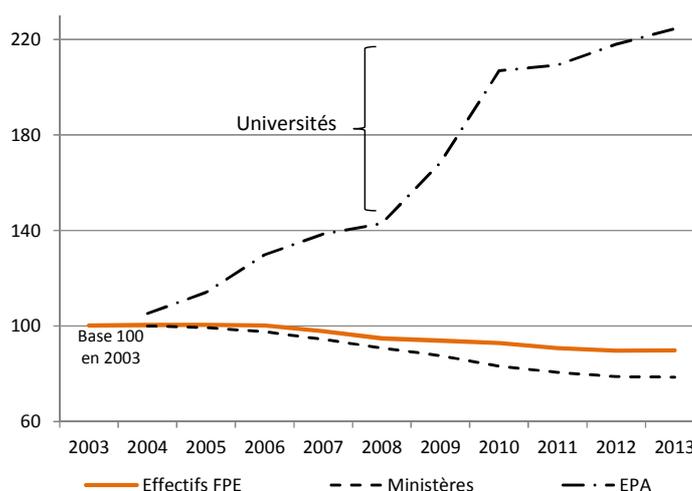
²⁹ Chemla-Lafay A. et M-T. Deleplace (2007), “Performance de la fonction “ressource humaine”, Institut de la gestion publique et du développement économique.

B - Une baisse des effectifs de l'État plus que compensée par une hausse des effectifs des opérateurs et des collectivités locales

Malgré son importance, la baisse des effectifs de l'État ne s'est pas traduite par une baisse des effectifs de la fonction publique dans son ensemble. Ceci s'explique d'abord par le transfert d'une partie des effectifs de l'État vers d'autres administrations.

Sur la période récente, l'État a confié des missions d'importance croissante à ses opérateurs en les accompagnant d'un transfert d'effectifs (graphique n° 4). En 2013, les dépenses de personnel des opérateurs ont représenté 27,2 Md€ (soit le tiers de leurs dépenses et le cinquième des dépenses de personnel de l'État). Les effectifs des établissements publics administratifs (EPA)³⁰ représentent 464 000 agents en 2013, soit 19,5 % de la FPE, contre 7,8 % en 2002. Un emploi sur quatre est localisé dans un EPA « dérogatoire », c'est-à-dire dont le statut normal de recrutement est celui de non-titulaire³¹, et qui peut embaucher certains agents hors de son plafond d'emploi.

Graphique n° 4 : évolution des effectifs de la FPE



Source : rapport DGAFP 2014 et INSEE, calculs Cour des comptes. Évolution à périmètre courant.

Ainsi, malgré les efforts de maîtrise des effectifs sous plafond d'emplois (stabilité des effectifs à périmètre constant entre 2008 et 2013), la masse salariale des opérateurs est en forte augmentation ces dernières années (plus de 50 % à champ courant depuis 2009) du fait :

- du transfert d'environ 150 000 agents depuis 2009, notamment 135 000 ETP aux universités, ainsi qu'aux agences régionales de santé et à Voies navigables de France, et de l'intégration des personnels de l'Unédic à Pôle Emploi, qui expliquent plus des deux tiers de l'augmentation totale ;

³⁰ Les EPA représentent 61 % des opérateurs en 2013.

³¹ 38 opérateurs (sur un total de 48 EPA) sont autorisés à recruter des non-titulaires sur des emplois permanents. Ces opérateurs totalisent 74 000 ETP, soit 44 % du plafond d'emplois des opérateurs. Pôle Emploi représente à lui seul 60 % de ces emplois.

- des recrutements hors plafond d'emplois qui ont quasiment doublé sur la période 2009-2013, en particulier dans l'enseignement supérieur et la recherche. Une partie de cette augmentation est due aux contrats aidés ;
- du dynamisme des dépenses de personnel, en raison de la hausse des contributions au CAS *Pension* mais aussi de la déformation de la structure des recrutements en faveur des emplois qualifiés³².

Les transferts de personnels ont aussi concerné les collectivités locales, à hauteur d'environ 135 000 agents entre 2006 et 2010³³ à la suite de la loi de décentralisation de 2004.

La hausse continue des effectifs de la fonction publique s'explique également par la dynamique de recrutements propre des autres administrations : hors transferts de personnel, la DGCL estime l'augmentation annuelle des effectifs de la FPT sur la période 2004-2010 à 1,6 %, soit 25 000 postes par an³⁴. La fin des transferts de compétences aux collectivités locales a entraîné un ralentissement de la hausse des effectifs de la FPT à partir de 2010 (1,2 % par an en moyenne entre 2010 et 2013 contre 2,9 % sur la période 2004-2010). S'agissant de 2014, l'augmentation de la masse salariale de 3,9 % paraît difficilement explicable sans une augmentation du nombre des agents. La FPH a également poursuivi ses recrutements, en priorité de personnels médicaux et soignants, en réponse à une hausse de l'activité³⁵.

CONCLUSION

La masse salariale des administrations publiques pèse pour près d'un quart de la dépense publique, avec des effectifs qui représentent un emploi sur cinq en France.

Sur la dernière décennie, l'évolution de la masse salariale publique a été comparable à celle du secteur privé. L'augmentation des effectifs du secteur public plus rapide que celle de l'emploi total a été compensée par une progression des salaires moins dynamique.

Le ralentissement de la masse salariale depuis la crise de 2008-2009 a été moins prononcé en France que, en moyenne, dans les autres pays de la zone euro (en particulier dans les pays du sud), ce qui tient surtout à une croissance des salaires demeurée un peu plus rapide. En pourcentage du PIB, la masse salariale publique était en France en 2013 plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, à l'exception des pays scandinaves.

Malgré la réduction des effectifs de l'État depuis le milieu des années 2000, qui a tiré parti du départ en retraite des générations du baby-boom, sa masse salariale à périmètre constant (hors contributions au CAS Pensions) a continué de progresser en valeur sous l'effet de la progression des rémunérations. Même si son rythme a fortement ralenti ces trois dernières années, l'objectif du budget triennal 2011-2013 d'une baisse de 0,15 % n'a pas été atteint.

³² Sur un échantillon de 50 établissements, l'Inspection des finances a constaté que la masse salariale par agent de l'État est inférieure de près de 5 % à celle des établissements « sans que la nature des missions des agences de l'échantillon ne justifie un tel écart » ; in « L'État et ses agences », rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

³³ Estimation de la DGCL.

³⁴ Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2012 », annexe n° 11.

³⁵ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Chapitre XIV : Les dépenses de personnel médical et non médical des hôpitaux : une maîtrise précaire, p. 418 et suivantes. La Documentation française, septembre 2014, 114 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Malgré le gel du point d'indice depuis 2010, les agents ont continué à bénéficier en moyenne de gains de pouvoir d'achat, principalement grâce aux avancements individuels et au dynamisme des primes et indemnités. La progression des rémunérations dans le secteur public a néanmoins ralenti plus fortement depuis la crise de 2008-2009 que dans le secteur privé.

La baisse des effectifs de l'État a été plus que contrebalancée par le dynamisme des recrutements des autres administrations publiques, opérateurs et collectivités locales en tête. Au-delà des transferts de personnels importants réalisés sur la période, leurs effectifs ont continué de croître, sans réussir à dégager des gains de productivité suffisants. De même, l'augmentation des effectifs de la fonction publique hospitalière est restée significative.

Chapitre II

Un double objectif :

respecter un cadre budgétaire exigeant, dynamiser la gestion de la fonction publique

Le Gouvernement et le Parlement ont fixé des objectifs d'évolution de la masse salariale de l'État dans le budget triennal de l'État 2015-2017 et la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014. Compte tenu de la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État, des économies seront nécessaires pour les respecter.

À ces économies nécessaires pour respecter le cadrage budgétaire devront être ajoutées d'autres économies pour permettre, dans le même temps, de dégager des marges budgétaires suffisantes pour financer la modernisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques et plus particulièrement pour rénover les grilles, accroître la mobilité des agents et moderniser les dispositifs indemnitaires. Elles devront également contribuer à restaurer des marges de précaution pour faire face aux risques de dépassement des objectifs liés aux difficultés de prévision et de budgétisation de la masse salariale.

I - Respecter le cadre budgétaire fixé par la loi de programmation des finances publiques

Les économies nécessaires pour maîtriser la masse salariale dans les prochaines années correspondent à l'écart entre le niveau de la masse salariale qui résulte de son évolution « tendancielle » et celui qui résulte des objectifs de la loi de programmation des finances publiques. Compte tenu du dynamisme de l'évolution tendancielle, ces objectifs sont fortement contraignants et imposent de réaliser de nouvelles économies.

A - Une évolution tendancielle dynamique de la masse salariale

Estimer la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État suppose d'en identifier les déterminants et de retenir des conventions de calcul.

1 - Les déterminants de l'évolution de la masse salariale

La variation d'une année à l'autre, à périmètre constant, de la masse salariale de l'État s'explique par trois facteurs principaux :

- l'évolution des effectifs (hors transferts de personnels à d'autres organismes) résultant de la différence entre les recrutements et les flux de départs. Son impact sur la masse salariale est mesuré en multipliant la différence entre les nombres d'entrées et de départs, en équivalents temps plein, par le coût moyen des entrants ;
- le glissement-vieillesse-technicité (GVT) négatif, ou « effet de noria », qui correspond à l'écart entre les coûts moyens des agents entrants et sortants, les seconds, généralement en fin de carrière, étant le plus souvent mieux payés que les premiers. L'impact de ce facteur, qui réduit en général l'augmentation de la masse salariale, est mesuré en multipliant cette différence de coût par le nombre d'agents sortants ;
- l'évolution des salaires moyens des agents présents au cours de ces deux années (les « présents – présents ») qui résulte elle-même des :
 - mesures « générales » : mesures de revalorisation du point de la fonction publique, de garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires et d'alignement des bas salaires sur le SMIC ;
 - mesures « catégorielles », au niveau ministériel ou interministériel, pour revaloriser les rémunérations de catégories particulières d'agents, qu'il s'agisse de leur traitement statutaire ou de leur régime indemnitaire ;
 - mesures « individuelles » (« GVT positif ») correspondant à l'augmentation des rémunérations résultant de l'avancement à l'ancienneté de chaque agent au sein de son corps (composante « vieillesse » du GVT) et des promotions de grade ou de corps (composante « technicité ») ;
 - mesures « diverses » qui n'entrent pas dans les catégories précédentes et ont souvent un caractère non reconductible, notamment les heures supplémentaires et rachats de jours accumulés sur les comptes épargne temps ainsi que les primes de mobilité, de départ et d'accompagnement des restructurations ou encore les compléments de rémunérations attribués aux militaires en opérations extérieures.

2 - La croissance tendancielle de la masse salariale de l'État

La plupart des facteurs qui expliquent la croissance de la masse salariale de l'État résultent de mesures discrétionnaires prises chaque année, notamment : le nombre de recrutements ; le taux, ou l'absence, de revalorisation du point de la fonction publique ; le montant des mesures catégorielles. Le GVT positif est largement la conséquence mécanique de la réglementation existante, notamment des règles d'avancement des fonctionnaires, mais il dépend aussi pour partie de décisions à la discrétion du Gouvernement, à travers notamment la fixation des taux de promotions au choix par rapport au nombre d'agents promouvables.

La croissance tendancielle de la masse salariale de l'État ne résulte donc pas de la seule application de la législation ou de la réglementation, contrairement par exemple à celle des

dépenses de retraite³⁶. Elle combine l'impact d'une politique particulière sur certains de ses déterminants, comme les recrutements ou la valeur du point, et l'impact de la réglementation actuelle sur ses autres déterminants, comme le GVT positif ou l'alignement du minimum de traitement sur le SMIC.

Le choix de la politique prise pour référence est conventionnel et deux conventions différentes sont retenues pour estimer la croissance tendancielle :

- la première consiste à retenir la politique et les évolutions constatées en moyenne sur la période 2002-2012. Celle-ci comprend deux sous-périodes assez différentes s'agissant des effectifs, les années 2008 à 2012 ayant été marquées par une baisse des effectifs nettement plus forte que celle des années 2003 à 2007 ; s'agissant de la croissance du salaire moyen par tête en euros courants, elle a été à peu près identique sur ces deux sous-périodes (environ 2,0 % par an) ;
- la deuxième consiste à retenir les mesures annoncées en 2012 et mises en œuvre depuis 2013 : stabilisation globale des effectifs, gel du point de la fonction publique et réduction du montant annuel des mesures catégorielles.

a) La tendance résultant de la politique des années 2002-2012

De 2002 à 2012, les effectifs des ministères ont diminué de 515 000, ce qui tient pour partie à des transferts vers les collectivités territoriales (135 000) et les opérateurs (150 000), notamment les universités. À périmètre constant, la baisse a été en moyenne de 23 000 par an. Le coût moyen des entrants étant de 31 000 € en 2014, la poursuite de cette tendance entraînerait une diminution de la masse salariale de 700 M€ par an à périmètre constant.

De 2002 à 2012, le point de la fonction publique a été revalorisé d'un peu moins de la moitié de l'inflation. En retenant les prévisions du programme de stabilité d'avril 2015 pour 2015 (0 %), 2016 (1,0 %), 2017 (1,4 %) et 2018 (1,75 %), l'inflation serait en moyenne de 1,0 % par an sur les années 2015 à 2018, ce qui entraînerait une revalorisation tendancielle du point de 0,5 % par an. Il en résulterait une progression de la masse salariale de 450 M€ par an en tenant compte des conséquences de cette politique de revalorisation du point sur la GIPA et le minimum de traitement de la fonction publique.

Sur cette même période, les mesures catégorielles ont accru la masse salariale d'environ 500 M€ par an, sans beaucoup de variations autour de cette moyenne, ce qui peut être retenu comme évolution tendancielle.

L'augmentation de la masse salariale résultant du GVT positif (1 250 M€ par an de 2002 à 2012 soit de 1,6 %³⁷) peut aussi être considérée comme tendancielle à défaut d'une profonde réforme des grilles salariales et des conditions d'avancement des fonctionnaires.

De 2002 à 2012, le GVT négatif a réduit la masse salariale en moyenne de 1 150 M€ par an, ce qui tient pour partie à des flux importants de départs en retraite. Compte tenu des flux actuels et prévisibles dans les prochaines années (en recul par rapport aux années récentes), la

³⁶ À législation constante, la croissance des dépenses de retraite dépend de facteurs tels que la démographie et l'évolution des salaires des années précédentes, pour les nouveaux retraités, et des prix à la consommation, pour les autres retraités.

³⁷ Usuellement, le GVT positif se calcule sur une base comprenant les seuls éléments de la rémunération qui sont fonction du niveau d'indice majoré de l'agent (par exemple hors nouvelle bonification indiciaire - NBI), soit environ 65 Md€. Sur cette base, le GVT positif représente environ 2 % par an.

diminution tendancielle de la masse salariale résultant du GVT négatif est de l'ordre de 950 M€ par an.

L'impact des mesures diverses sur la masse salariale a été négligeable jusqu'à 2008 puis a fortement augmenté du fait notamment de la hausse du coût des heures supplémentaires et des mesures d'accompagnement des restructurations. Une croissance tendancielle d'environ 100 M€ par an est retenue.

Au total, la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État résultant de la politique mise en œuvre de 2002 à 2012 s'élève à 650 M€ par an³⁸ dans le contexte démographique (flux de départs) et économique (inflation) actuel.

b) La tendance résultant de la politique mise en œuvre depuis 2013

À l'automne 2012, le Gouvernement a annoncé une stabilisation globale des effectifs, le gel de la valeur du point de la fonction publique et une réduction des mesures catégorielles. Ces mesures ont été mises en œuvre dès 2013.

Une deuxième estimation de la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État peut être effectuée sur la base de ces choix de politique économique, ce qui conduit à retenir un impact nul du schéma d'emploi à périmètre constant et des montants de 300 M€ pour les mesures catégorielles³⁹ et de 100 M€ pour les mesures générales. La valeur du point étant gelée, ce dernier montant correspond à l'impact de la garantie individuelle de pouvoir d'achat des fonctionnaires (GIPA) et à celui des revalorisations du minimum de traitement en fonction des augmentations du SMIC.

La progression des mesures diverses dans les années 2002 à 2012 tenait surtout à l'augmentation des heures supplémentaires et, secondairement, au développement des dispositifs d'accompagnement des restructurations. Une stabilisation du coût de ces mesures diverses est retenue pour estimer la croissance tendancielle de la masse salariale dans le contexte de la politique de stabilisation globale des effectifs mise en œuvre en 2013.

Les mêmes paramètres (flux de départs et coûts moyens des entrants et sortants) que pour la tendance résultant de la politique des années 2002-2012 sont retenus pour estimer les évolutions tendanciennes des GVT positif et négatif.

Dans ces conditions, la croissance tendancielle de la masse salariale de l'État résultant de la politique mise en œuvre en 2013 s'élève à 700 M€ par an.

³⁸ Le rapport de la Cour des comptes de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques faisait état d'une croissance tendancielle de 1 400 M€ en retenant la même période de référence 2002-2012 pour les mesures salariales mais avec une hypothèse de stabilisation des effectifs qui ne correspondait pas à l'évolution constatée sur ces années (cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr). De plus, en cohérence avec les observations formulées par la Cour dans son rapport public annuel de février 2015, les perspectives d'inflation ont été revues à la baisse pour estimer la contribution des revalorisations du point à la croissance tendancielle de la masse salariale. La contribution du GVT négatif a aussi été réestimée pour mieux refléter les tendances démographiques récentes.

³⁹ Montant inscrit en LFI pour 2013.

Tableau n° 4 : l'évolution tendancielle de la masse salariale de l'État (M€)

	Référence années 2002-2012	Référence année 2013
<i>Effectifs</i>	- 700	0
<i>Rémunérations</i>	+ 1350	+ 700
<i>Mesures générales</i>	+ 450	+ 100
<i>Mesures catégorielles</i>	+ 500	+ 300
<i>GVT solde</i>	+ 300	+ 300
<i>Mesures diverses</i>	+ 100	0
Total	+ 650	+ 700
<i>p.m. Inflation</i>	1,75 ¹	1,75 ²

¹ : moyenne IPC observée 2002-2012 ; ² : moyenne IPC prévue dans la LPFP 2012-2017 pour 2013-2017

Source : Cour des comptes

B - Un cadrage budgétaire qui exige d'importantes économies

1 - Les objectifs d'évolution de la masse salariale

Le budget triennal associé à la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 prévoit une croissance de 0,3 % par an de la masse salariale de l'État entre 2014 et 2017, soit 250 M€ par an et 750 M€ sur l'ensemble de cette période. Cet objectif est inchangé par rapport à la loi de programmation précédente de décembre 2012 (augmentation de 1 % en valeur entre 2012 et 2015). Cet objectif étant fixé en valeur, les prévisions d'inflation plus faibles aujourd'hui (0,8 % en moyenne sur les trois années dans le programme de stabilité d'avril 2015⁴⁰) que dans le budget triennal 2013-2015 (1,75 % par an en moyenne), le rendent désormais un peu moins contraignant.

Une progression de 400 M€ est déjà inscrite dans la loi de finances initiale pour 2015. En supposant qu'elle ne sera pas dépassée en exécution, l'augmentation de la masse salariale devra donc être limitée à moins de 200 M€ chacune des années 2016 et 2017.

2 - La nécessité d'importantes économies

Par rapport à la croissance tendancielle de sa masse salariale résultant de la politique mise en œuvre en 2013, l'État devra réaliser des économies de l'ordre de 500 M€ chacune des années 2016 et 2017 pour atteindre ses objectifs.

Tableau n° 5 : les économies annuelles sous-jacentes au programme de stabilité d'avril 2015 (M€)

	2015	2016 et 2017
<i>État</i>	300	500
<i>Autres administrations publiques (cf. encadré)</i>	300	1 200

Source : Cour des comptes

⁴⁰ 1,35 % par an en moyenne dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014.

Les objectifs d'évolution de la masse salariale des autres administrations publiques

Les déterminants de la croissance de la masse salariale des hôpitaux et, surtout, des collectivités territoriales sont très mal connus. Il est donc impossible d'estimer l'évolution tendancielle de la masse salariale de l'ensemble des administrations publiques en procédant, comme pour l'État, à une analyse précise de ses déterminants et de l'impact des choix de politique économique.

Dans ces conditions, la progression tendancielle de la masse salariale des administrations publiques ne peut être estimée qu'en calculant sa croissance moyenne sur une période de référence conventionnelle. En retenant les années 2002 à 2012 pour période de référence, la croissance moyenne de la masse salariale brute des administrations publiques (hors cotisations sociales des employeurs) s'élevait à 2,2 % par an.

Cette période ayant été marquée par une inflation (1,7 % par an) supérieure à l'hypothèse retenue pour les années à venir (1,0 %), la croissance tendancielle de la masse salariale brute des administrations publiques peut être actuellement estimée à 1,85 % par an⁴¹ (soit + 3,3 Md€).

Cette progression tendancielle de 3,3 Md€ peut être décomposée en une augmentation de 0,7 Md€ pour l'État et de 2,6 Md€ pour les autres administrations publiques, à périmètre constant, soit une contribution de 21 % pour l'État qui est inférieure à sa part du total des effectifs des administrations publiques (32 %)⁴².

Le programme de stabilité d'avril 2015 repose implicitement⁴³ sur une progression de 5,9 Md€ de la masse salariale des administrations publiques (hors cotisations employeur) entre 2014 et 2017, soit de 2,0 Md€ ou 1,1 % en moyenne annuelle. Cette progression est un peu plus élevée en 2015 (2,7 Md€) que les années suivantes (1,6 Md€ en moyenne). En 2016 et en 2017, l'objectif d'évolution de la masse salariale des administrations publiques autres que l'État serait donc d'environ 1,4 Md€, après 2,3 Md€ en 2015.

Les autres administrations publiques devront donc réaliser des économies de l'ordre de 300 M€ en 2015, puis de 1,2 Md€ chacune des années 2016 et 2017 pour ramener la progression de leur masse salariale d'une tendance de 2,6 Md€ par an à une cible de 2,3 Md€ en 2015 et de 1,4 Md€ par an en 2016 et 2017.

Il n'y a pas de répartition entre ces autres administrations publiques, mais les travaux sur l'évolution de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2016 et 2017 font apparaître une économie de 650 M€ sur la masse salariale des hôpitaux chacune de ces deux années⁴⁴. Des économies de l'ordre de 600 M€ par an devront donc être obtenues dans les administrations publiques locales et les autres organismes publics (opérateurs, caisses de sécurité sociale, etc.).

⁴¹ En supposant que la croissance tendancielle de la masse salariale ne dépend, comme la valeur du point sur les années 2002-2012, que de la moitié de l'inflation. Une inflation de 1,0 % au lieu de 1,7 % conduit donc à réviser cette croissance tendancielle de 2,2 à 1,85 %.

⁴² Cet écart résulte notamment de la baisse des effectifs de l'État alors que ceux des autres administrations publiques ont augmenté sur les années 2002 à 2012.

⁴³ L'évolution de la masse salariale des administrations publiques n'est publiée dans le programme de stabilité qu'en points de PIB et y compris cotisations employeurs.

⁴⁴ Une circulaire du 22 avril 2015 de la ministre des affaires sociales fixe à 1,5 % par an, soit 650 M€, la progression de la masse salariale des établissements publics de santé sur la période 2015-2017 alors qu'elle a augmenté en moyenne de 3,0 % par an, soit 1 300 M€, sur les années 2002-2012.

3 - Les hypothèses conventionnelles sous-tendant le budget triennal

La construction du budget triennal 2015-2017 repose sur la décomposition suivante des 500 M€ d'économies nécessaires en 2016 et 2017 par rapport à l'évolution tendancielle résultant de la politique mise en œuvre en 2013 : 250 M€ au titre des mesures diverses ; 150 M€ au titre des mesures catégorielles ; 120 M€ au titre du schéma d'emplois ; 70 M€ au titre du GVT solde. En sens inverse, environ 100 M€ de dépenses supplémentaires sont prévues au titre des mesures générales (revalorisation des bas salaires et GIPA).

a) Les mesures diverses

Les 250 M€ d'économies envisagées au titre des mesures diverses reposent sur une forte réduction, par rapport aux niveaux de 2014, de la masse salariale imputable aux opérations extérieures du ministère de la défense et du coût des heures supplémentaires des enseignants.

Compte tenu des annonces récentes concernant les budgets de sécurité et de défense, les économies prévues sur les opérations extérieures apparaissent désormais très hypothétiques.

Le coût des heures supplémentaires a augmenté de 370 M€ entre 2007 et 2012, années qui ont été marquées par une diminution des effectifs, et concerne le ministère de l'éducation nationale à hauteur de 80 %. L'accroissement des effectifs de l'éducation nationale pouvait laisser présager une réduction des heures supplémentaires, mais tel n'a pas été le cas en 2013 et 2014 et il est peu probable qu'elles baissent nettement en 2016 et 2017.

Historiquement, la plus forte croissance des heures supplémentaires dans l'enseignement a eu lieu entre le début des années quatre-vingts et le milieu des années quatre-vingt-dix, période pourtant marquée par une progression des effectifs particulièrement forte et supérieure à celle du nombre d'élèves.

En effet, les heures supplémentaires peuvent augmenter en même temps que le nombre d'enseignants si les besoins en heures de présence d'enseignants sont eux-mêmes croissants, par exemple du fait de l'aménagement des rythmes scolaires, de la réduction de la taille des classes ou de la diversification des matières enseignées.

En outre, les heures supplémentaires constituent un complément important de la rémunération des enseignants, qui ont peu de primes et indemnités par rapport aux autres fonctionnaires. La suppression de leur défiscalisation ayant réduit leur rémunération nette, il est peu probable que les rectorats envisagent une baisse de leur volume.

Il est par ailleurs nécessaire de conserver une marge de sécurité concernant les surcoûts éventuels des autres « mesures diverses », en particulier la dette constituée des jours épargnés sur les comptes épargne-temps et le financement des incitations à la mobilité (cf. *infra*).

b) Les mesures catégorielles

Dans la programmation, le montant des mesures catégorielles en 2016 et en 2017 serait limité à 150 M€ (199 M€ en 2016 et 89 M€ en 2017), soit une moindre dépense de 150 M€ par rapport à la politique mise en œuvre en 2013 et 2014 (300 M€).

L'impact budgétaire des mesures déjà décidées début de 2015 (les « coups partis ») est proche de 199 M€ en 2016 avec notamment : 122 M€ pour l'extension en année pleine des mesures mises en œuvre au cours de l'année 2015, 20 M€ au titre de la transposition aux militaires de la nouvelle grille de la catégorie C et presque autant pour la prime d'éducation

prioritaire. Cet impact est aussi proche du montant de 89 M€ prévu pour 2017 avec notamment 27 M€ pour poursuivre la transposition de la grille de la catégorie C aux militaires et 35 M€ pour des primes attribuées aux enseignants.

Il ne reste donc quasiment aucune marge budgétaire pour de nouvelles mesures catégorielles, notamment pour rapprocher les primes et indemnités des différents corps et ministères (cf. *infra*) et développer des incitations à une amélioration des performances, sauf à remettre en cause certains régimes indemnitaires.

c) Le schéma d'emplois

Des économies de l'ordre de 120 M€ au titre des schémas d'emplois des ministères sont escomptées en 2016 et 2017 dans le budget triennal, ce qui suppose une légère baisse des effectifs. Or, si la loi de finances initiale pour 2015 est exécutée comme prévu, les effectifs auront diminué de 702 ETP en 2015 par rapport à juillet 2012, autorisant dès lors, au contraire, une légère progression des effectifs en 2016 et 2017 compte tenu de l'objectif de stabilisation des effectifs sur la période 2012-2017 (article 9 de la LPFP).

Tableau n° 6 : l'évolution des effectifs depuis juillet 2012

<i>En ETP</i>	2012 (LFR)	2013 (exécution)	2014 (exécution)	2015 (LFI)	Cumul
<i>État</i>	4 278	- 7 172	- 2 567	- 1 278	- 6 739
<i>Opérateurs (LFI)</i>	2 500	1 697	1 771	69	6 037
Total	6 778	- 5 475	- 796	- 1 209	- 702

Lecture : un signe - correspond à une diminution des effectifs. Par exemple, en 2013, les effectifs de l'État ont baissé de 7 172 ETP alors que ceux des opérateurs ont augmenté de 1 697 ETP, conduisant à une réduction totale des effectifs de 5 475 ETP sur le périmètre consolidé État-opérateurs.

Source : Cour des comptes sur la base des données de la direction du budget ; pour 2012, l'exécution de la LFR ne peut pas être séparée de celle de la LFI et le schéma d'emplois de la LFR a donc été considéré par convention comme réalisé en exécution.

En outre, le respect des objectifs de limitation de la progression de la masse salariale et de stabilisation globale des effectifs va être fortement affecté par la décision prise en conseil de défense du 29 avril 2015 de réduire de 18 500 le nombre des suppressions de postes au ministère de la défense sur les années 2015-2019 par rapport à la loi de programmation militaire de décembre 2013 (ce qui conduit à un effort annuel de réduction des effectifs proche de zéro sur les trois années contre un objectif de réduction supérieur à 2,5 % par an en moyenne dans la loi de programmation militaire de décembre 2013). En effet :

- le respect de l'objectif de stabilisation globale des effectifs sur cinq ans ne pourra pas être atteint, à moins de revenir sur les hausses d'effectifs prévues dans les ministères prioritaires. Il supposerait en effet un effort de réduction des effectifs dans les autres ministères non prioritaires porté de 1,5 % à plus de 3,5 % par an, ce qui n'est pas partout compatible avec le nombre de départs ;
- les économies attendues du schéma d'emploi en 2015, 2016 et 2017 sont aussi hypothéquées par le moindre effort de réduction des effectifs demandé au ministère de la défense. Les nouvelles économies demandées, dans les lettres de cadrage, aux ministères et aux opérateurs non prioritaires à hauteur de 1 % de leurs crédits de titre II hors

pensions seront en effet insuffisantes pour compenser la révision à la baisse des réductions d'effectifs du ministère de la défense : 1 % de la masse salariale des ministères non prioritaires hors défense représente environ 140 M€, alors que l'impact budgétaire des décisions prises pour la défense s'élève à 210 M€ par an en moyenne⁴⁵.

Les premiers éléments publiés par le Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 2016 confirment que les objectifs du budget triennal sont compromis. Les créations nettes d'emplois attendraient 8 300 ETP : les effectifs affectés défense et à la sécurité seront renforcés sans pour autant revoir à la baisse les créations de postes à l'éducation nationale ni augmenter l'effort de réduction nette des effectifs demandé aux ministères non prioritaires.

d) Le GVT solde

L'économie de 70 M€ prévue sur le GVT solde tient à une révision du GVT positif du ministère de la défense qui est très incertaine compte tenu des dysfonctionnements du calcul de la paie de ses agents ces dernières années (dispositif Louvois).

C - Des outils de budgétisation et de pilotage encore insuffisants

Les outils de budgétisation de la masse salariale publique présentent d'importantes fragilités, en particulier concernant le ministère de la défense et la prévision du glissement vieillesse-technicité. Plus globalement, les risques de dépassement des objectifs de dépense ont été réduits ces dernières années par un renforcement des outils de pilotage en cours d'exécution, mais ces instruments, qui doivent être maintenus, ont une portée limitée, notamment lorsque les crédits ont été sous-budgétisés. En conséquence, des marges devraient être provisionnées lors de l'élaboration du budget pour limiter les risques de dépassement en exécution.

1 - Des dépenses supérieures aux crédits votés

Les premières années de mise en œuvre de la LOLF avaient été marquées par une budgétisation prudente avec une marge de sécurité suffisante pour que la masse salariale reste en exécution au-dessous des crédits votés en LFI, mais cette marge a progressivement diminué jusqu'à 2008. L'augmentation forte et imprévue de la masse salariale de l'État en 2009, malgré la baisse des effectifs, a conduit la commission des finances de l'Assemblée nationale à demander à la Cour un rapport sur les conditions de sa stabilisation en valeur. Dans ce rapport, transmis en septembre 2010, la Cour notait que « les dépenses de personnel tiennent de plus en plus difficilement dans les crédits qui leur sont impartis »⁴⁶. La contrainte qui pèse sur la masse salariale est plus forte que celle qui pèse sur les plafonds d'emplois pour les ministères, expliquant leur sous-exécution chronique⁴⁷.

⁴⁵ Valorisé au coût des entrants à la défense (environ 28 500€) et sur la base d'un objectif de réduction d'emplois revu à la baisse de 22 000 ETP sur la période 2015-2017.

⁴⁶ « Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État », Communication à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, p.16

⁴⁷ Voir Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2014*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

À partir de 2009, les dépenses constatées sur le titre II hors CAS *Pensions* ont dépassé systématiquement les crédits inscrits en LFI, en moyenne de 0,5 % par an (tableau n° 7). Le ministère de la défense représente cependant une part très importante de ce dépassement depuis 2010 (les trois quarts en moyenne). Si les dépenses de cette mission sont exclues, l'écart entre prévision et exécution reste significatif en 2009, 2010 et 2012 mais devient très réduit en 2011, 2013 et 2014.

Tableau n° 7 : les écarts entre exécution et LFI sur la masse salariale

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014
<i>En Md€</i>	- 0,6	- 0,3	- 0,1	0,4	0,5	0,2	0,6	0,3	0,2
<i>En %</i>	- 0,7	- 0,4	- 0,1	0,5	0,6	0,3	0,7	0,3	0,3
<i>Hors Défense (en Md€)</i>	- 0,7**	- 0,4**	- 0,1	0,35	0,2	- 0,1	0,2	0,0	- 0,1
<i>Hors Défense (en %)</i>	- 0,8	- 0,5	- 0,1	0,4	0,3	- 0,1	0,2	0,0	- 0,1

* en 2012 et en 2013, compte tenu de la modification de périmètre de respectivement 0,16 Md€ et 0,09 Md€ intervenue en cours d'année. Pour les autres années, les mesures de périmètre sont considérées comme inchangées entre LFI et exécution.

** Le partage du titre 2 hors CAS *Pensions* n'a pas pu être fait pour les années 2006 et 2007.

Source : données direction du budget et calculs Cour des comptes, titre 2 hors CAS *Pensions* hors fonds de concours, à périmètre constant. Pour la part du ministère de la défense, rapport annuel de performances (RAP) 2006-2013, hors gendarmerie en 2008 et rapport de la Cour sur le budget de l'État pour 2014.

Ces écarts résultent des difficultés rencontrées pour anticiper l'impact de certains facteurs sur la masse salariale lors de la budgétisation, en particulier le GVT positif et les départs en retraite, d'une sous-estimation chronique du coût des heures supplémentaires à l'éducation nationale et des opérations extérieures à la défense (classées en « mesures diverses »), ainsi que des dysfonctionnements qui fragilisent particulièrement les prévisions du ministère de la défense, notamment ceux du calculateur Louvois. En revanche, les enveloppes de mesures catégorielles ont été respectées, sauf en 2014 (cf. tableau n° 8 et explications détaillées en annexe n° 4).

Tableau n° 8 : écarts entre réalisation et prévision selon les facteurs d'évolution de la masse salariale

<i>en M€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	393	459	220	563	268	207
<i>Schéma d'emplois</i>	- 102	79	- 118	29	- 139	- 150
<i>GVT négatif</i>	417	82	- 101	- 106	- 172	82
<i>Mesures générales</i>	- 31	8	28	83	0	- 78
<i>dont point fonction publique</i>	7	- 3	- 4	0	0	0
<i>dont GIPA</i>	- 59	13	20	39	17	- 11
<i>dont mesures bas salaires</i>	21	- 2	12	44	- 16	- 67
<i>Mesures catégorielles</i>	- 4	- 104	- 52	- 81	- 65	27
<i>GVT positif</i>	- 160	75	189	305	238	55
<i>Mesures diverses*</i>	273	320	273	334	406	271

* Note : solde de l'écart constaté qui n'est pas expliqué par les autres facteurs identifiés. Il s'agit notamment des opérations extérieures du ministère de la défense, du problème du calculateur Louvois et des heures supplémentaires à l'éducation nationale.

Lecture : Le tableau présente l'écart entre la prévision (LFI) et l'exécution (loi de règlement) pour chaque composante de l'évolution de la masse salariale de l'État. Un signe - correspond à une augmentation de la masse salariale moins importante que prévu. Par exemple, en 2011, l'exécution a été supérieure à la prévision à hauteur de 220 M€, ce qui s'explique par un GVT positif et des mesures « diverses » plus dynamiques que prévu. En revanche, les économies du schéma d'emploi et du GVT négatif ont été plus importantes que prévu et l'enveloppe des mesures catégorielles a été sous-exécutée.

Source : Données direction du budget, calculs Cour des comptes. En 2009 et en 2013 le détail du GVT (positif et négatif) du ministère de la défense n'est pas renseigné dans les PAP, expliquant une partie des écarts entre prévision et exécution. Les fonds de concours ne sont pas toujours traités de manière homogène entre prévision et réalisation, ce qui peut expliquer une partie des écarts dans les « mesures diverses ».

2 - Des outils de pilotage nécessaires mais de portée limitée

Le pilotage en cours d'exécution de la masse salariale repose sur l'intervention des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) ainsi que sur le « guichet unique » où sont présentés les projets de mesures catégorielles par les ministères.

a) L'intervention des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels

Constatant « un affaiblissement de la discipline collective en matière de pilotage de la masse salariale et des plafonds d'emplois qui a légitimement suscité des critiques de la représentation nationale et de la Cour des comptes », le Premier ministre, dans une circulaire du 22 février 2011, a renforcé les modalités de pilotage et de contrôle de la masse salariale et des emplois par les CBCM. Ses instructions ont, pour l'essentiel, été reprises dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les ministères doivent soumettre au visa du CBCM un document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGEC) contenant les principales données de prévision et de suivi de la masse salariale. Ces données sont utiles pour établir un diagnostic partagé sur les risques et prendre les mesures de correction nécessaires. Le visa du CBCM est préalable à toute décision de recrutement et, en principe, n'est pas accordé en cas de risque sur l'exécution du schéma d'emplois.

Dans le contexte actuel de fortes contraintes sur la masse salariale publique, le contrôle budgétaire ne doit pas être relâché, malgré la charge de travail qu'il représente pour les services gestionnaires, et il faut plutôt s'interroger sur ses limites. Dans son rapport de 2011 sur la mise en œuvre de la LOLF⁴⁸, la Cour soulignait sa « portée limitée » et son « caractère assez formel », les avis défavorables et les refus de visa restant sans conséquence⁴⁹. Le CBCM peut difficilement remettre en cause les prévisions inscrites dans le DPGECP si elles sont cohérentes avec le budget du ministère qui vient d'être voté et, le cas échéant, le ministre du budget peut autoriser les ordonnateurs à passer outre son refus de visa.

L'insuffisance du pilotage des dépenses de masse salariale dans la police et la gendarmerie nationales⁵⁰

La Cour a déploré la gestion défectueuse des dépenses de personnels de la police, qui a connu, à compter de 2009, une tendance au dépassement des crédits votés en loi de finances initiales du fait de la gestion imprudente des effectifs, de mesures catégorielles décidées sans tenir suffisamment compte des contraintes budgétaires et de l'insuffisance des outils de prévision et de suivi. En 2014, le CBCM a émis un avis défavorable sur les prévisions de masse salariale de la gendarmerie nationale, car certaines mesures n'étaient pas budgétées⁵¹. Les tensions en cours d'année ont contraint la mission *Sécurités* à ne pas consommer une partie de son enveloppe de mesures catégorielles.

Face à ces constats et pour assurer une gestion plus rigoureuse des dépenses de personnel, la Cour a recommandé d'établir un plan d'action pour renforcer la fiabilité des moyens d'analyse, de prévision et de suivi, particulièrement en ce qui concerne les départs à la retraite et les autres flux de sorties, les flux d'entrées autres que les recrutements, les coûts moyens par catégorie d'emplois et l'impact budgétaire du GVT. Elle a également souligné qu'il était souhaitable d'impliquer davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) pour améliorer l'analyse de l'évolution des dépenses. En cas de risque avéré d'insoutenabilité au début ou en cours d'exercice, la Cour a recommandé de prévoir l'impossibilité pour les ministres d'arrêter un DPGECP ayant fait l'objet d'un avis défavorable du CBCM au motif que les prévisions initiales de dépenses rendent inévitable le déblocage en cours d'exercice de la réserve de précaution.

⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2011, 231 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁹ Par exemple, en 2014, le CBCM du ministère de l'éducation nationale a constaté que le DPGECP prévoyait une masse salariale supérieure de 0,3 Md€ par rapport à la LFI sur la base des prévisions « techniques » du ministère qui mettaient notamment en évidence une sous-budgétisation du GVT en LFI. Le CBCM en a conclu que « le DPEGCP ne peut donc pas recueillir mon accord même si le dépassement des crédits de masse salariale est en partie dû à des facteurs subis ». Le DPEGCP a néanmoins été mis en œuvre et les crédits votés en LFI pour 2014 ont finalement été dépassés en exécution de 0,2 Md€.

⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération de temps de travail*. La documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵¹ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 – mission Sécurités*, mai 2015, disponible sur www.ccomptes.fr

b) Le guichet unique des mesures catégorielles

Les mesures catégorielles envisagées par les ministères doivent être validées par un « guichet unique » regroupant la DGAFP et la direction du budget. Pour ces deux directions, la procédure permet notamment de rejeter ou d'amender des projets juridiquement ou budgétairement contestables et de réduire les demandes d'arbitrage, les ministères hésitant à s'opposer à leur position commune. Pour les ministères en revanche, les délais de traitement sont jugés trop longs⁵².

Comme le contrôle budgétaire, le guichet unique est nécessaire dans le contexte actuel des finances publiques et il a montré son efficacité budgétaire en limitant le coût des mesures catégorielles largement au-dessous des prévisions, sauf en 2014. Il a pour principales faiblesses de ne pas pouvoir toujours empêcher la mise en œuvre de mesures contestables à fort enjeu budgétaire et de demander trop de temps et de travail pour les mesures de faible portée.

c) Les opérateurs de l'État

Les prévisions de masse salariale des opérateurs ont été, ces dernières années, sous-estimées ou surestimées, selon les exercices, de 0,5 à 1,5 %. La masse salariale des opérateurs dépend des décisions prises par l'État concernant les mesures générales et catégorielles. Les opérateurs emploient toutefois plus souvent des agents contractuels recrutés sur des contrats de droit privés relevant de conventions collectives. Le nombre des emplois « hors plafond » a quasiment doublé de 2009 à 2013, ce qui constitue un important point de fuite du dispositif de pilotage de leur masse salariale. Les plafonds d'emploi sont en pratique inopérants pour piloter l'évolution des effectifs des opérateurs, ainsi que la Cour l'a constaté pour les universités⁵³.

Les outils de budgétisation et de pilotage de ces dépenses sont de nature assez proches, mais de moins bonne qualité que ceux utilisés par l'État pour maîtriser sa propre masse salariale. Beaucoup d'opérateurs n'ont pas une connaissance suffisante des facteurs d'évolution de leur masse salariale, et les données existantes ne sont pas toujours partagées avec leurs autorités de tutelle. Les universités n'ont ainsi par exemple pas été capables d'anticiper l'impact du GVT sur la croissance de leur masse salariale⁵⁴. À l'occasion des rapports annuels sur l'exécution du budget de l'État, la Cour a relevé les lacunes du suivi budgétaire des opérateurs par l'État, faute d'outils appropriés.

⁵² En moyenne, en 2014, 64 jours pour les dossiers simples et 103 jours pour les dossiers complexes. Mais les ministères jugent qu'ils sont en réalité supérieurs car les délais ne courent qu'à compter de l'accusé de réception du dossier complet.

⁵³ Enquête sur l'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre.

⁵⁴ Cour des comptes, *Référé, L'allocation des moyens de l'État aux universités*. 27 janvier 2015, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le pilotage de la masse salariale des autres administrations publiques

Les outils de budgétisation et de pilotage de la masse salariale des autres administrations publiques font largement défaut. Dans ces conditions, les objectifs d'évolution de la masse salariale devraient comporter une marge de précaution, aujourd'hui inexistante.

Les écarts entre les prévisions d'évolution de la masse salariale des collectivités territoriales et les dépenses constatées sont d'ampleur et de signe très variables d'une année à l'autre. Ce constat reflète la difficulté de ces prévisions qui supposent d'anticiper les décisions de gestion des ressources humaines de dizaines de milliers d'employeurs locaux alors même que les statistiques disponibles ne permettent pas de mesurer les contributions des différents facteurs d'évolution de la masse salariale locale sur le passé⁵⁵.

Les prévisions de masse salariale des hôpitaux publics s'appuient sur la masse salariale prise en compte dans l'ONDAM, dont la maîtrise récente est « précaire » selon le rapport de la Cour des comptes de septembre 2014 sur la sécurité sociale⁵⁶. Un contrôle *a priori* de la masse salariale est certes assuré par les agences régionales de santé (ARS), et vient d'être renforcé, mais leurs compétences sont limitées.

d) Le champ d'intervention de la CIASSP

La commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) suit la masse salariale de 85 organismes publics (environ 500 000 salariés), pour la plupart dans le secteur concurrentiel et donc hors du périmètre des administrations publiques. Les agents de ces organismes sont, en règle générale, soumis au code du travail et leurs rémunérations font l'objet de négociations annuelles qui sont encadrées par une lettre des ministres en charge de leur tutelle et du budget fixant un taux de croissance maximal de la RMPP. Les mesures salariales ne sont exécutoires qu'après approbation des ministres sur avis, consultatif, de la CIASSP qui examine leur cohérence avec la lettre de cadrage.

Ce dispositif présente des faiblesses, notamment du fait de l'envoi souvent tardif de ces lettres par rapport au calendrier des négociations salariales, mais le cadrage est globalement respecté et la CIASSP a acquis une forte compétence en matière d'analyse de la masse salariale. Les opérateurs dont la masse salariale est importante, notamment ceux qui bénéficient d'emplois hors plafond et ceux qui emploient beaucoup de salariés de droit privé, comme par exemple Pôle Emploi, pourraient être soumis à un examen de leur masse salariale par la CIASSP et à un cadrage ministériel de leur politique salariale.

II - Rendre plus dynamique la gestion de la fonction publique

Des réformes sont nécessaires pour moderniser la gestion de la fonction publique dans trois domaines : les grilles salariales et les parcours professionnels, l'efficacité et l'équité des primes et indemnités, la mobilité des fonctionnaires. Ces réformes pourraient avoir un coût

⁵⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁶ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, Chapitre XIV : Les dépenses de personnel médical et non médical des hôpitaux : une maîtrise précaire. p. 422. La Documentation française, septembre 2014, 673 p., disponible sur www.ccomptes.fr

non négligeable, au moins à court terme, nécessitant d'identifier les économies nécessaires à leur financement.

A - Des grilles salariales et des parcours professionnels souvent inadaptés

Les évolutions de carrières des fonctionnaires se traduisent chaque année par un GVT positif qui, s'agissant de l'État, représente 1,6 % de la masse salariale. Ce taux était budgétairement soutenable lorsque l'inflation était nettement supérieure à 2 %. Il l'est beaucoup plus difficilement lorsqu'elle est sensiblement inférieure à 2 %, voire nulle.

Les grilles salariales et les parcours professionnels des fonctionnaires ont besoin d'être rénovés non seulement pour être adaptés au contexte économique actuel mais aussi pour moderniser la gestion des ressources humaines des administrations publiques. Les grilles et carrières sont en effet marquées par des disparités entre corps et ministères, un resserrement important des traitements, des parcours professionnels qui s'arrêtent longtemps avant la retraite et un avancement souvent automatique. Elles perdent ainsi à la fois leur signification et leur efficacité, et donc leur attractivité.

1 - L'incohérence des grilles et des parcours de carrières

Comme le note le rapport de Bernard Pêcheur d'octobre 2013 sur la fonction publique, la classification des corps en trois grandes catégories (A, B et C) en fonction de leur niveau de recrutement, qui devait correspondre à des grilles de rémunérations différenciées en fonction de ces niveaux de recrutement, a connu une « progressive perte de sens ».

Plus généralement, le positionnement des échelles de rémunérations spécifiques à chaque corps sur la grille commune de la fonction publique et la vitesse des avancements sur ces échelles ne répondent à aucune rationalité évidente mais plutôt à une stratification de réformes statutaires concernant des corps ou des ministères particuliers qui se sont succédées sans vision stratégique et sans tenir compte des modifications importantes de la structure d'ensemble des qualifications.

Dans un référé du 3 février 2015 sur la gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationale⁵⁷, la Cour souligne ainsi que les réformes mises en œuvre de 2004 à 2012 ont été coûteuses et d'une efficacité limitée. Elles n'ont été ni précédées ni suivies d'une réflexion stratégique sur l'évolution nécessaire des ressources humaines en fonction des missions imparties à ces services (cf. encadré *infra*).

Il résulte de l'accumulation de telles mesures d'importantes disparités entre corps et ministères en termes de traitement indiciaire et d'évolution des carrières au regard des compétences et des responsabilités des agents. Si la fusion des corps, dont le nombre a été divisé par trois en dix ans pour être ramené à 330 fin 2013, la création de corps interministériels (CIGeM) et l'élaboration de carrières types pour les corps des catégories B et C ont permis de limiter ces disparités, ces réformes ne les ont pas encore suffisamment réduites.

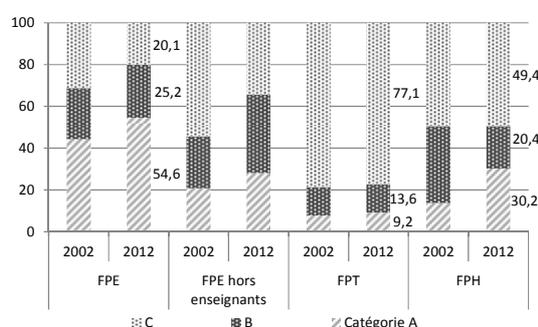
⁵⁷ Cour des comptes, *Référé, La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales*. 20 avril 2015, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La qualification croissante des agents

La structure par qualification des trois fonctions publiques est différente, avec en moyenne près d'un agent sur deux en catégorie C (fonctions d'exécution).

Les agents de la FPE sont en moyenne plus qualifiés, avec 55 % de catégorie A (fonctions de conception, de direction et d'encadrement, dont 2 % de A+⁵⁸), notamment du fait du poids des enseignants, contre 30 % dans la FPH et 9 % dans la FPT en 2012. La structure de la FPT est très différente de celle la FPE puisque trois agents sur quatre sont de catégorie C, et le poids des filières techniques y est plus important (45 % des agents).

Graphique n° 5 : structure et évolution par catégorie d'emplois (%)



Note : Un redressement est effectué pour 1 à 3 % des effectifs dont la catégorie hiérarchique n'est pas renseignée.

Source : rapport DGAFP 2014.

Sur les dix dernières années, la part des agents de catégorie A a augmenté dans toutes les fonctions publiques (par exemple pour la FPH du fait de la reclassification des infirmiers), même si la recomposition a été de moindre ampleur dans la FPT. L'augmentation de la part des agents de la catégorie A dans la FPE a été plus marquée que dans les deux autres fonctions publiques, témoignant du caractère limité des transferts de compétences de conception et d'encadrement.

Dans la FPE, les agents de catégorie A représentent ainsi, en 2012, 10 points de plus qu'en 2002, alors que la part des agents de catégorie C est en baisse de 11 points sur la même période, notamment en raison des transferts de personnels à la FPT.

L'augmentation de la part de la catégorie A est néanmoins plus limitée si l'on considère la FPE hors enseignants, où la catégorie A ne représente que 28 % contre 34 % pour la catégorie C. En effet, le remplacement progressif des instituteurs (catégorie B) par les professeurs des écoles⁵⁹ (catégorie A) explique une part importante de l'augmentation de la catégorie A. Dans le sous-ensemble hors enseignants, la catégorie B (fonctions d'application et de rédaction) a le plus progressé, notamment avec la requalification des corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Conséquence directe de cette recomposition en faveur des emplois qualifiés, qui implique des rigidités à long terme, le coût moyen des recrutements est croissant (+ 18 % dans les ministères entre 2009 et 2012), et la structure salariale est plus coûteuse.

⁵⁸ La catégorie A+ n'existe pas au sens du statut général des fonctionnaires de l'État, mais fait l'objet d'une définition partagée entre administrations, regroupant les critères cumulatifs suivants : (i) l'ensemble des corps ou emplois fonctionnels dont l'indice terminal du grade supérieur est au moins égal à la hors échelle B, (ii) le corps ou emploi doit être un débouché de la catégorie A (et non B), (iii) le critère du niveau de recrutement (doctorat) intervient si le premier critère (HEB minimum) n'est pas atteint.

⁵⁹ Pour les instituteurs comme pour les infirmiers, ce reclassement s'accompagne en contrepartie du passage d'un corps « actif » (retraite à 55 ans) à un corps « sédentaire » (retraite à l'âge légal).

2 - Un resserrement des grilles

Les relèvements du minimum de traitement brut de la fonction publique, pour l'aligner sur le SMIC brut, et les mesures de revalorisation des bas salaires de la fonction publique se sont traduits par l'attribution de points d'indice majorés aux agents les moins bien payés, ce qui a entraîné un fort tassement de l'échelle des rémunérations dans le bas des grilles. De 2002 à 2012, l'écart entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie A est ainsi passé de 87 à 47 points d'indice majoré.

Comme le haut des grilles n'a pas été modifié depuis 1983, l'amplitude de l'échelle indiciaire des traitements de base a été réduite de 7,0 en 1987 à 4,85 en 2012⁶⁰, conduisant à un tassement à due concurrence de l'écart hiérarchique maximal entre les rémunérations de base.

Selon la DGAFP, dans l'hypothèse d'une revalorisation du SMIC de 2 % par an et à grilles inchangées, le minimum de traitement sera inférieur de seulement 7 % au bas de la grille de la catégorie A en 2017. Des cadres de la fonction publique seront donc recrutés avec un traitement brut de base supérieur de seulement 7 % au SMIC brut.

Ce tassement des bas de grilles a deux effets négatifs : d'une part, les rémunérations indiciaires des agents recrutés sur la base du traitement minimal n'augmentent quasiment pas au début de leur carrière, ce que la récente revalorisation de la catégorie C atténue toutefois assez nettement ; d'autre part, l'attractivité des postes de catégorie A et B de la fonction publique risque de diminuer (pour un poste ouvert au concours, le nombre de candidats présents aux épreuves est passé de 16 au milieu des années 1990 à 10 en 2012⁶¹). Ce phénomène est particulièrement inquiétant dans l'éducation nationale⁶²).

Ce resserrement des écarts de traitement brut a été en partie compensé par l'augmentation des primes et indemnités, qui n'est cependant pas équivalente à une hausse du traitement de base car la plupart d'entre elles sont exclues du calcul des pensions.

En 2012, dans la fonction publique d'État, la rémunération, primes et indemnités incluses, des 10 % d'agents les mieux payés⁶³ (en équivalents temps plein) est 2,4 fois supérieure à celle des 10 % les moins bien payés⁶⁴.

Cet écart n'a pas varié depuis 2002 et demeure moins élevé que dans le secteur privé (2,9 en 2012) mais plus important que dans la fonction publique hospitalière (2,2) et dans la fonction publique territoriale (2,0).

⁶⁰ En tenant compte des échelles lettres.

⁶¹ J.M. Daussin-Benichou, S. Idmachie, A. Leduc et E. Pouliquen « Les déterminants de l'attractivité de la fonction publique de l'État », Document de travail de l'INSEE n° G 2015-09, mai 2015.

⁶² Un rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale constate la raréfaction du nombre de candidats aux concours de l'enseignement secondaire entre 2004 et 2012. Le taux de sélectivité (nombre de candidats présents / nombre d'admis) est passé de 7,5 en moyenne en 2004 à 3,6 en 2012, alors que le ministère estime qu'un rapport inférieur à 4 ne garantit pas la qualité du recrutement. Dans certaines disciplines, il est particulièrement faible (1,5 pour les mathématiques en 2012, laissant 31 % des postes vacants) (« Les difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines », rapport n° 2013-071, juillet 2013).

⁶³ Le seuil du dernier décile.

⁶⁴ Le haut du premier décile.

Structure et rémunération dans les fonctions publiques des autres pays

Structure des fonctions publiques

La plupart des pays emploient à la fois des fonctionnaires, qui bénéficient d'une garantie de l'emploi, et des agents sous contrat de droit privé. En pratique, ces derniers disposent souvent d'une certaine sécurité de l'emploi.

La proportion de fonctionnaire et d'agent public varie d'un pays à l'autre. Deux cas extrêmes se distinguent :

- en Suède, il n'existe pas de statut de la fonction publique, de garantie de l'emploi, ni de notions de grades ou d'échelles de rémunération ;
- à l'inverse, au Japon, tous les agents publics sont des fonctionnaires disposant d'un statut distinct du secteur privé.

Rémunération de base

La rémunération de base dépend du grade dans la plupart des pays. La rémunération est néanmoins fonction du poste occupé dans certains pays (notamment Finlande, Portugal et Pays-Bas). Les critères de détermination de la rémunération peuvent varier fortement au sein d'un même pays, en raison d'une décentralisation extensive (au Royaume-Uni) ou de l'importance des accords collectifs (en Italie et au Danemark). La Suède est un cas particulier, avec une individualisation totale des salaires. Chaque agence ou ministère dispose de ses propres cadres d'emplois et les agents publics sont rémunérés selon leurs performances individuelles, leurs qualifications et la complexité de leurs missions.

Les facteurs de progression de la rémunération combinent, dans la plupart des pays, une part d'automatisme et une part provenant de caractéristiques individuelles. La prise en compte des performances joue un rôle de plus en plus important. Le Portugal, par exemple, a remplacé depuis 2009 la progression à l'ancienneté par une progression en fonction des performances.

	Rémunération de base	Progression
Allemagne	Grade	Automatique
Autriche	Grade	Automatique, performance
Belgique	Grade, ancienneté, validation des acquis de l'expérience	Automatique (échelon)
Danemark	Grade, ancienneté	Varie suivant les catégories : négociation, automatique, promotion
Espagne	Grade (diplôme), ancienneté	
Finlande	Fonctions, performance	
Grèce	Diplôme, grade	Ancienneté et performance
Irlande		Performance
Italie	Définis par les accords collectifs	Performance, critères définis par accords collectifs, concours
Luxembourg	Grade (majoration d'indice)	Automatique, promotions
Pays-Bas	Fonctions	Automatique, performance
Portugal	Fonctions	Performance
Royaume-Uni	Choix des critères décentralisés (agences ou ministères)	
Suède	Salaires « individualisés »	
Etats-Unis		Performance, coût de la vie
Japon		Performance

Les compléments au salaire de base

La plupart des pays complètent les rémunérations par des primes. Ces dernières représentent une part importante de la rémunération totale en Espagne (supérieure à la rémunération de base), mais sont inexistantes en Suède ou faibles en Irlande.

La nature de ces primes est très variée. Les primes les plus courantes sont celles réservées à certains secteurs ou dont le poste est jugé dangereux ou pénible (Danemark, Autriche, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal). Les primes liées à la performance sont également courantes (notamment en Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Italie, États-Unis, Japon).

Certains pays proposent aussi des compléments familiaux (Allemagne, Grèce, Luxembourg, Japon) ou un remboursement des coûts de transport (Grèce, Royaume-Uni, États-Unis, Japon). Un 13^{ème} ou 14^{ème} mois de salaire est accordé en Autriche et en Espagne. Dans d'autres pays, il existe une prime de fin d'année ou de vacances.

Dans de nombreux pays, tout ou partie de ces primes ont été gelées ou supprimées depuis la crise.

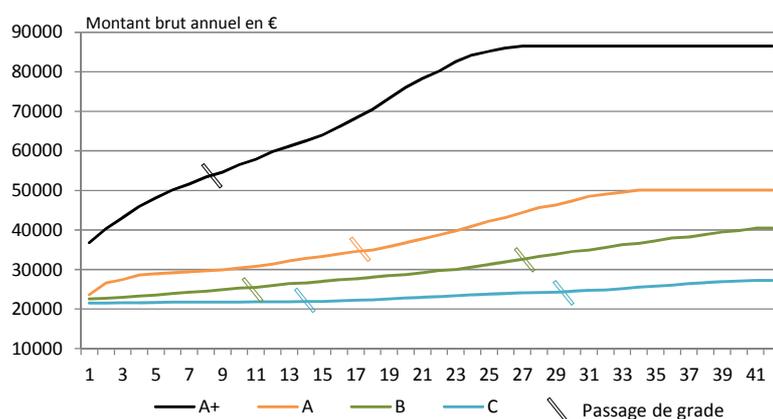
Source : DGAFP (2014), *Systèmes de rémunération des fonctionnaires - Étude comparative internationale*

3 - Des durées de carrière en décalage avec le recul de l'âge de la retraite

Les carrières dans la fonction publique sont devenues plus longues sous l'effet de deux types de mesures : d'une part, des échelons ont été ajoutés aux grilles correspondant à certains grades, allongeant ainsi le temps passé entre le premier et le dernier échelon du grade ; d'autre part, un grade supplémentaire, dont l'accès est parfois limité (grade à accès fonctionnel - GRAF), a été ajouté dans certains corps.

Les carrières restent toutefois marquées, pour les agents de catégorie A, par un phénomène de plafonnement assez longtemps avant l'âge de départ en retraite. Il est illustré par le graphique suivant qui montre les évolutions du traitement annuel brut indiciaire en fonction de l'ancienneté pour des corps représentatifs des catégories A+, A, B et C. Ces évolutions correspondent à des cas types d'agents qui changent d'échelon et de grade après des délais d'attente moyens.

Graphique n°6 : Simulation de la carrière salariale de référence des différentes catégories d'agents



Source : Simulations Cour des comptes à partir des grilles théoriques et d'un montant moyen de primes. Données lissées par moyenne mobile sur 5 ans.

Pour les agents de catégorie A, le traitement brut indiciaire commence à plafonner en moyenne au bout de 33 ans de carrière. À 57 ans, 30 % des agents de catégorie A ont atteint l'échelon sommital de leur grade et, à 60 ans, ils sont 47 %. Ce faible dynamisme des évolutions indiciaires en fin de carrière dans un grade donné est toutefois souvent compensé par une promotion à un grade supérieur peu de temps avant le départ en retraite, ce « coup de chapeau » permettant une liquidation de la pension sur la base d'un salaire de référence plus élevé, sans toujours être justifiés par des états de service suffisants.

S'agissant des cadres supérieurs (catégorie A+), un rapport d'inspection de 2014⁶⁵ note que leur carrière comprend trois périodes : une première d'accès progressif aux responsabilités, une deuxième d'exercice de responsabilités et une troisième, qui commence entre 45 et 55 ans, sur des emplois « de réflexion » ou « de débouchés ». Ce rapport souligne que cette troisième carrière donne « le sentiment d'un grand gâchis, humain et financier, à la fois du côté de services en situation de surchauffe et du côté de séniors sous-employés et vivant mal une situation qu'ils considèrent comme humiliante ». Cette problématique de la

⁶⁵ « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État », inspection générale de l'administration ; contrôle général économique et financier ; conseil général de l'environnement et du développement durable.

« 2^{ème} carrière » a donné lieu à des propositions pour développer les opportunités de départ volontaire⁶⁶.

L'allongement des grilles devra être poursuivi pour accompagner le relèvement de l'âge moyen de mise en paiement de la pension. Celui-ci est passé de 59,0 ans en 2008 pour les fonctionnaires civils de l'État (56,0 ans pour la fonction publique hospitalière et 58,7 ans pour la fonction publique territoriale) à 60,7 ans en 2013 (respectivement 58,7 ans et 60,1 ans). Il continuera à augmenter dans les prochaines années sous l'effet de la hausse des âges minimaux pour faire valoir ses droits à retraite et obtenir une pension à taux plein ainsi que de l'augmentation de la durée minimale de cotisation pour obtenir une pension à taux plein. L'allongement souhaitable des carrières devrait certes prendre en compte le recul progressif de l'âge moyen d'entrée dans l'administration. Toutefois, s'il est passé de 21 ans en moyenne pour les agents entrés avant 1980 sans expérience préalable à 24 ans pour ceux entrés entre 1990 et 2000, il n'a plus augmenté depuis⁶⁷.

4 - Des avancements et promotions souvent automatiques

Les statuts spécifiques de chaque corps comportent des durées moyennes et minimales de passage d'un échelon à l'échelon supérieur et donnent la possibilité d'attribuer aux agents des réductions ou des majorations de délais, par rapport aux durées moyennes, dans des limites qui prennent la forme de quotas exprimés en nombre de mois de réduction et de majoration de temps nécessaire par échelon et par agent.

Le statut général de la fonction publique prévoit que l'avancement d'échelon est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Toutefois, certains décrets statutaires, de plus en plus nombreux, prévoient une durée fixe pour tous les agents et, lorsque cette durée peut varier, les réductions d'ancienneté sont attribuées en pratique de manière identique à tous les agents.

Dans son rapport public thématique de 2013 sur les finances publiques locales⁶⁸, la Cour a souligné que l'avancement à l'ancienneté minimale est systématique dans de très nombreuses collectivités territoriales.

Les promotions de grade, s'agissant de l'État, sont encadrées par la fixation d'un ratio maximal d'agents promus rapportés aux agents promouvables (« taux de pro-pro ») dans des arrêtés cosignés par les ministres chargés du budget et de la fonction publique. Ce dispositif n'interdit cependant pas le Gouvernement de décider des mesures catégorielles se traduisant par d'importantes promotions. Dans la fonction publique territoriale, qui a supprimé la règle des quotas et adopté les « taux de pro-pro » à partir de 2007, il est fréquent que les ratios aient été fixés à 100 %.

⁶⁶ Rapport de A. Tourret, Assemblée nationale n°2267, « Avis sur le projet de loi de finances pour 2015, mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines – Fonction publique », octobre 2014.

⁶⁷ INSEE référence *Emploi et salaires* 2013 : « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État ». L'âge moyen y compris agents ayant eu une expérience professionnelle antérieure est désormais de 27 ans.

⁶⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Une rénovation des carrières dans la police et la gendarmerie nationales sans vision stratégique et prospective⁶⁹

Malgré des réformes coûteuses du déroulement de carrières des policiers et des gendarmes mises en œuvre de 2004 à 2012 avec d'importantes mesures d'effectifs, de repyramidage des corps et de revalorisation des grilles indiciaires et des régimes indemnitaires, la Cour a constaté que la gestion des carrières ne reposait pas sur des projections stratégiques, faute de disposer réellement d'outils de gestion prévisionnelle des ressources humaines permettant d'anticiper les besoins fonctionnels. La Cour a donc recommandé de développer les outils permettant d'anticiper la gestion des ressources humaines à travers, notamment, des parcours de carrières types, des analyses prospectives et des simulations.

Ces réformes ont en outre entraîné un déséquilibre du pyramidage des corps, avec un ratio encadrants/encadrés trop élevé. Il en résulte aussi que l'âge moyen d'accès aux grades sommitaux des corps a diminué (de plus de deux ans pour le grade d'adjudant et d'un an pour celui d'adjudant-chef), ce qui va à rebours des orientations souhaitables en matière d'évolution des carrières. Pour y remédier, la Cour a recommandé de ralentir les avancements de grade et d'échelon par l'augmentation des durées minimales d'ancienneté et par la réduction des taux d'avancement ainsi que par l'attribution d'aides au départ pour les volontaires.

5 - Des réformes dont le coût peut être élevé

Si ces réformes sont réalisées de telle sorte qu'aucun agent ne voit sa rémunération diminuer, la réduction des disparités entre corps et ministères, le desserrement des bas de grilles et l'allongement des carrières auront un coût non négligeable, y compris à long terme sur les retraites, que la limitation des avancements et promotions automatiques ne pourra pas totalement compenser. En outre, les difficultés méthodologiques de mesure du GVT positif et de l'impact budgétaire des réformes des carrières rendent l'évaluation de ce coût très incertain.

Dans le cadre de la négociation en cours sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), la ministre de la fonction publique a présenté un projet d'accord le 9 juillet 2015 comportant une rénovation des grilles pour augmenter leur amplitude indiciaire et allonger la durée des carrières, sur le modèle du « nouvel espace statutaire » de la catégorie B.

Entre 2016 et 2020, les indices majorés en bas de grille, de même que les indices sommitaux, seraient ainsi relevés de 10 (catégorie C) à 25 points (catégories A et B)⁷⁰. De 4 à 9 points d'indices majorés supplémentaires seraient financés par la réduction de primes, dont la nature reste à déterminer⁷¹. Les durées passées dans chaque grade, avec un avancement « normal », seraient allongées de 1 à 2 ans dans la catégorie A⁷². Pour la plupart des corps de catégories B et C, cette durée serait allongée d'un an au plus, stabilisée ou diminuée d'un an au plus.

⁶⁹ Cour des comptes, *Référé, La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales*. 20 avril 2015, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁰ Les hausses étant différenciées selon les corps et les échelons à l'intérieur de cette fourchette.

⁷¹ Cette proposition ne couvre que le socle de primes commun à l'ensemble des fonctionnaires de la catégorie A (400€ par an) et une telle mesure aura par ailleurs un coût à long terme pour les retraites futures à législation constante en augmentant le montant des pensions servies alors que les agents et l'employeur n'auront pas cotisé sur cette base sur l'ensemble de la carrière.

⁷² Sauf exceptions pour lesquelles l'allongement serait plus important.

Le reclassement des agents dans des grilles dont les indices sont relevés aura un coût immédiat entre 2017 et 2020 qui ne sera que faiblement compensé par les réductions de primes envisagées. À l'horizon de 2020⁷³, ce coût, prenant en compte les économies liées à l'intégration de certaines primes dans les bases indiciaires, pourrait atteindre 2,5 à 3,0 Md€ pour la FPE et 4,5 à 5,0 Md€ par an pour l'ensemble de la fonction publique⁷⁴.

Des économies de constatation devraient permettre de le réduire, avec la baisse du nombre de bénéficiaires de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) (de l'ordre de 100 à 150 M€ par an pour le budget de l'État ; plus de 200 M€ pour l'ensemble de la fonction publique) et un minimum de traitement durablement supérieur au SMIC (entre 100 et 150 M€ par an pour l'État et 650 M€ pour l'ensemble de la fonction publique). Outre la suppression de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG (cf. *infra*) déjà mise en œuvre pour un montant avoisinant les 200 M€ pour la FPE (500 M€ pour l'ensemble de la fonction publique), d'autres mesures de compensation sont évoquées dans le projet d'accord proposé à la signature des organisations syndicales mi-juillet, portant sur une gestion plus stricte des déroulements de carrières, avec en particulier une cadence unique pour les avancements d'échelon dans les trois fonctions publiques et la fixation des taux de promus-promouvables dans les décrets statutaires. Les modalités de mise en œuvre de ces mesures restent à préciser, après concertation avec les organisations syndicales, et rien ne garantit qu'elles se traduisent par des économies substantielles.

À plus long terme, le relèvement des indices jusqu'au sommet des grilles se traduira par une augmentation du GVT positif que le léger accroissement des durées passées dans chaque grade ne compensera sans doute que partiellement⁷⁵. Le coût de la réforme des grilles ne sera donc qu'en partie compensé par les mesures déjà annoncées, et il sera nécessaire de recourir à d'autres leviers d'économies (cf. chapitre 3) pour financer la réforme.

Le coût non maîtrisé de la réforme des carrières au ministère de la défense⁷⁶

Les rémunérations des militaires ont été réévaluées depuis 2008 avec, à la fois, une amélioration des indices de chaque grade, la possibilité de rajeunir les promotions à certains grades, l'accélération du passage entre les échelons de chaque grade et la création des échelons sommitaux pour les titulaires d'un grade qui ne pouvaient être promus au grade supérieur. Ces dispositions ont eu pour effet un déroulement de carrière plus rapide et mieux rémunéré. En contrepartie, les nouveaux parcours se voulaient plus sélectifs et différenciés.

⁷³ Les données disponibles ne permettent pas de chiffrer avec suffisamment de précision le coût de la réforme et les économies envisageables pour chacune des années 2017 à 2020 mais seulement des coûts et économies en régimes de croisière.

⁷⁴ Estimations à partir à la fois d'une simulation du coût de ces mesures sur la base des nouvelles grilles et des gains nets mensuels moyens publiés par le Gouvernement de 32 € pour les agents de catégorie C, 88 € pour la catégorie B et 134 € pour la catégorie A.

⁷⁵ Si l'accès aux grades supérieurs pourrait être plus strictement contingenté, il a aussi été annoncé que tous les fonctionnaires ont vocation à au moins un avancement de grade dans leur carrière.

⁷⁶ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : La rémunération des militaires*, octobre 2013, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les mesures de revalorisation des carrières, doublées d'une absence de maîtrise des promotions, ainsi que l'allongement des carrières lié à la réforme des retraites, ont engendré une dynamique salariale plus forte que prévue. La revalorisation indiciaire, l'accélération des carrières et une faible sélectivité pour certains avancements ont produit une augmentation significative du GVT, qui est passé de 2,2 % à 3,4 % entre 2009 et 2011. S'y ajoute une surestimation des économies liées aux réductions d'effectifs, qui ont plus affecté les premiers grades, à la rémunération plus faible, que les plus hauts grades, conduisant à un repyramidage au profit des niveaux les plus élevés. En conséquence, et malgré les économies engendrées par une baisse significative des effectifs entre 2008 et 2012, les dépenses de rémunération des personnels militaires ont continué de progresser de 5,5 % sur la même période.

B - Des primes et indemnités hétérogènes et peu individualisées

La complexité des régimes indemnitaires masque d'importantes disparités entre corps et entre ministères. Les variations des primes et indemnités sont moins corrélées aux fonctions exercées, aux sujétions, à l'expertise et aux résultats des agents qu'à leur appartenance statutaire. La création de la prime de fonction et de résultat, puis d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expérience et de l'engagement professionnel, pourrait permettre d'y remédier en partie mais à condition de pouvoir augmenter les enveloppes catégorielles pour financer la convergence indemnitaire.

1 - Une part des primes et indemnités croissante dans les rémunérations

La part des primes et indemnités dans la rémunération totale des agents est en augmentation rapide. Pour les agents de l'État, la part moyenne des primes augmente au fil des générations et au cours de la carrière (avec l'indice)⁷⁷. Le rapport entre les primes et la rémunération principale (taux de prime) versées sur le titre 2 a ainsi atteint 30 %⁷⁸ en 2013 contre 25,3 % en 2006. Sur longue période, cette croissance est très forte : le taux de prime était de 10,3 % en 1984 et de 14 % en 1990⁷⁹, soit une augmentation moyenne de 0,7 point par an ces trente dernières années.

Par ailleurs, une part importante des effectifs de la FPE (les enseignants) ayant un taux de prime faible⁸⁰ (12,1 % en 2012), la dynamique pour les autres agents est encore plus prononcée. Le taux de prime atteint ainsi 54 % pour les agents des catégories actives (emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite) et 39 % pour les autres (catégories dites « sédentaires »)⁸¹ ; 86 % pour les emplois d'encadrement et de direction de la catégorie A+.

⁷⁷ Étude de la DGAFP pour le COR « Le partage entre traitement de base et primes dans les rémunérations des fonctionnaires : évolutions au fil des générations », mars 2014.

⁷⁸ Y compris charges connexes à la rémunération principale (IR, SFT, NBI, heures supplémentaires, etc.).

⁷⁹ Daniel, J.M. « La politique salariale de l'État », Revue de l'OFCE n° 42, 1992, p.77-93.

⁸⁰ Pour les enseignants, les primes correspondent pour une part significative aux heures supplémentaires, dont le nombre a augmenté temporairement avec l'exonération travail, emploi, pouvoir d'achat (TEPA) et les baisses d'effectifs.

⁸¹ Étude de la DGAFP pour le COR « Taux de prime et indice de fin de carrière dans la fonction publique d'État », septembre 2012.

Cette augmentation de la part indemnitaire au détriment de la part indiciaire s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- une compensation de la modération puis du gel de l'augmentation de la valeur du point qui a incité les ministères à utiliser l'outil indemnitaire pour compenser en partie le ralentissement du pouvoir d'achat ;
- une politique de ressources humaines qui vise à individualiser davantage les rémunérations ;
- la politique de « retour catégoriel » menée en contrepartie du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui a encouragé les mesures indemnitaires ;
- la négociation collective dans la fonction publique qui ne traite que de l'indiciaire, laissant davantage de marges de manœuvre pour ouvrir l'éventail des rémunérations via l'indemnitaire ;
- le fait qu'une augmentation des primes et indemnités est relativement moins coûteuse pour l'employeur que celle de la rémunération principale car les cotisations sociales afférentes sont moindres.

Le dynamisme de la part indemnitaire des rémunérations s'observe également dans la FPT, pour laquelle la Cour a constaté une croissance de 15,1 % depuis 2009 des dépenses de régime indemnitaire et d'heures supplémentaires⁸². Le régime indemnitaire représente désormais en moyenne 18,6 % de la rémunération brute des titulaires de la FPT. La tendance est comparable dans les établissements publics de santé pour les personnels non médicaux, les primes ayant augmenté de 12,3 % entre 2007 et 2012 contre 9,5 % pour la rémunération principale.

2 - Le maquis des régimes indemnitaires

À l'issue de son enquête sur la refonte des circuits de paye des agents de l'État⁸³, la Cour a noté que « si les grandes entreprises gèrent une centaine de règles de paye, l'État rémunère ses agents sur la base de 1 500 éléments de paye distincts, chacun susceptible d'être diversement décliné suivant les ministères ». Les éléments communs à l'ensemble des fonctionnaires (traitement brut de base, supplément familial de traitement, indemnité de résidence, etc.) n'en constituent qu'une petite partie, les autres étant spécifiques à des corps, des ministères, des fonctions ou des zones géographiques particuliers.

Les trois quarts de ces primes et indemnités sont tellement particulières que le montant versé n'excède pas 1 M€ pour chacune d'elles. Leurs modalités d'attribution sont mal connues de la direction du budget et de la DGAFP et le projet abandonné d'un « opérateur national de paye » (cf. rapport précité de la Cour) avait d'ailleurs pour objectif, entre autres, de limiter les pratiques irrégulières, car ne reposant sur aucun texte réglementaire, que les ministères entretiennent dans l'opacité.

⁸² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, p. 229. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-98. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les enquêtes de la Cour mettent chaque année en évidence des régimes indemnitaires excessivement complexes et irréguliers. Dans son rapport public annuel de février 2015⁸⁴, elle décrit ainsi le « maquis législatif et réglementaire » des compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer dont certains n'ont pas de base légale. Dans une communication de septembre 2013 à la commission des finances du Sénat sur la rémunération des militaires⁸⁵, elle montre aussi le caractère mal identifié et parfois obsolète ou irrégulier de leurs 174 primes et indemnités.

Les informations disponibles sur les primes et indemnités attribuées aux agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont lacunaires.

Les régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale sont prévus par des dispositions législatives dans le cadre desquelles les assemblées délibérantes des collectivités locales ont des marges pour fixer les primes et indemnités de leurs agents⁸⁶. Le rapport de la Cour de septembre 2013 sur les finances publiques locales observe que les juridictions financières ont relevé de nombreux régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers.

3 - Une hétérogénéité importante

Le rapport sur la fonction publique présenté par Bernard Pêcheur en octobre 2013 soulignait que « au-delà de l'éclatement du paysage indemnitaire, les inégalités indemnitaires entre ministères employeurs demeurent, et se sont même accrues ces dernières années, sous l'effet du « retour catégoriel » qui a accompagné la mise en œuvre de la politique dite « du un sur deux »⁸⁷. Là encore, il n'existe pas de description précise et exhaustive. Mais quelques exemples donnent à penser que la part des primes dans la rémunération des agents, à niveau hiérarchique équivalent, peut varier du simple au double d'un ministère à l'autre, les différences résultant moins des différences de corps que des différences de rattachement ministériel ».

Bien que ces fonctions ne soient pas équivalentes, il est possible de s'interroger sur les raisons pour lesquelles, au sein des professions intermédiaires de catégorie A, le taux de prime⁸⁸ est de 5 % pour les professeurs des écoles, de 18 % pour les professeurs de lycée professionnel, de 11 % pour les professeurs de collège d'enseignement général et de 47 % pour les lieutenants et capitaines de police. Au sein des professions intermédiaires de catégorie B, il est de 26 % pour les greffiers, de 38 % pour les secrétaires administratifs et de 40 % pour les corps d'encadrement de l'administration pénitentiaire.

⁸⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : La rémunération des militaires*, septembre 2013, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁶ Celles-ci ne doivent néanmoins pas dépasser celles que perçoivent les fonctionnaires de l'État relevant de corps comparables, sauf s'il s'agit d'un avantage acquis avant 1984.

⁸⁷ La mise en œuvre de la politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans les années 2008 à 2012 s'est accompagnée de la rétrocession aux agents de la moitié des économies résultant de ces schémas d'emplois sous forme de mesures catégorielles. Celles-ci ont donc été concentrées sur les ministères qui ont le plus réduit leurs effectifs, pour certains parce qu'ils avaient des marges de productivité, et non sur ceux où les régimes indemnitaires étaient les moins importants.

⁸⁸ Rapport des primes et indemnités au traitement indiciaire brut.

Ces taux de primes par catégorie socio-professionnelle masquent d'importants écarts pour des fonctions identiques entre les ministères. Les statistiques disponibles ne permettent pas de les mettre en évidence mais les exemples sont nombreux. Le rapport de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État⁸⁹ montre ainsi que le rapprochement dans un même service, à la suite de la fusion de directions départementales, d'agents de ministères différents percevant des primes et indemnités parfois très éloignées (de 20 à 30 %) pour des fonctions semblables « avive un sentiment d'injustice et ne crée pas une ambiance propice à une communauté de travail ».

La résorption de ces inégalités peut venir de la fusion des corps et de la création de corps interministériels. Ces évolutions n'ont cependant pas toujours été accompagnées d'une convergence des régimes indemnitaires, les statuts de ces nouveaux corps permettant parfois la reconnaissance de situations spécifiques ou le maintien d'une gestion ministérielle qui conduisent à reproduire les avantages acquis et les disparités antérieurs à leur création.

4 - Les incitations à l'amélioration des performances restent limitées

Les primes et indemnités permettent en théorie de compenser des sujétions particulières et de récompenser l'acceptation de responsabilités, l'acquisition de compétences ou l'amélioration des résultats individuels ou collectifs. Toutefois, pour qu'elles incitent les agents à améliorer leurs performances et celles de leur service, il faudrait que leur montant soit en rapport avec l'importance des sujétions, des responsabilités, des compétences acquises ou des résultats obtenus.

Or ce montant dépend davantage de l'appartenance à un ministère que de ces facteurs d'amélioration des performances. La cotation des fonctions, qui permettrait de récompenser objectivement leur acceptation, reste lacunaire et généralement réalisée au niveau de chaque ministère.

Faute de statistiques, il est très difficile d'apprécier l'ampleur de la modulation des primes en fonction des résultats à l'intérieur de chaque corps. Les enquêtes de la Cour montrent toutefois, sur des exemples particuliers, qu'elle est assez limitée.

Les 174 primes et indemnités des militaires recensées dans le rapport précité de la Cour sur leurs rémunérations correspondent à des sujétions, des fonctions ou des qualifications particulières mais pas à des résultats individuels ou collectifs.

Une enquête sur les dispositifs indemnitaires des ministères économiques et financiers⁹⁰ montre que la modulation de la part variable des primes en fonction des résultats est très différente d'une direction à l'autre sans lien avec leur performance globale. Pour les administrateurs civils et attachés, le bonus variable représente un montant non négligeable mais une faible part du traitement et des primes versés à ces agents. L'instauration d'une prime d'intéressement trop peu discriminante dans son montant (150 € par an et par agent au maximum) ne permet pas de pallier cette lacune.

Il en va de même dans les autres fonctions publiques. Une disposition permettant de moduler les rémunérations en fonction de l'activité et de la performance a été introduite en

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation territoriale de l'État*. La Documentation française, juillet 2013, 294 p., disponible sur www.comptes.fr.

⁹⁰ Cour des comptes, *Référé, Le dispositif indemnitaire des ministères économiques et financiers*. 24 février 2012, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2006 dans le statut des praticiens hospitaliers mais, dans son rapport de septembre 2014 sur la sécurité sociale, la Cour observe qu'elle concerne seulement 2 % des chirurgiens et qu'elle est plafonnée à 15 % de leurs émoluments.

Quelques exemples de rémunération à la performance en Europe

Des éléments de rémunération à la performance ont été progressivement introduits dans les pays de l'OCDE depuis les années 1990. Au milieu des années 2000, deux-tiers des pays avaient mis en place un système de rémunération à la performance (SRP) dans le service public, dans lequel une composante performance complétait le salaire de base et les primes liées au poste.

Ce changement de politique visait en général à améliorer la motivation des agents et leur développement personnel (pays nordiques et certains pays anglo-saxons) et/ou à augmenter leur niveau de responsabilité (France, Italie). Dans un contexte de difficultés budgétaires, cette évolution peut également être considérée comme un levier de maîtrise de la masse salariale publique, en limitant les hausses de salaire aux bonus à la performance, qui sont moins coûteux.

Si de nombreux pays ont adopté un SRP, il existe une différence notable entre les principes affichés et la manière dont ils sont appliqués en pratique.

Allemagne	Il existe un système de prime pour travail exceptionnel. Cette prime peut indifféremment être individuelle ou attribuée à l'ensemble d'une équipe ayant travaillé sur un projet particulier.
Autriche	Sur une année, le montant de la prime à la performance se situe entre 10 % et 50 % du montant du salaire mensuel. Les managers ne disposent que d'une enveloppe limitée pour financer cette prime (0,25 % de la somme des rémunérations des agents contractuels). Les services ou agences qui mènent à bien des projets dans le contexte de la « clause de flexibilisation » (c'est-à-dire qui se voient accorder une plus grande marge de manœuvre et une plus grande responsabilité dans leur gestion budgétaire) ont la possibilité de récompenser les performances individuelles des agents qui ont contribué au « succès budgétaire » de l'organisation. Ces primes correspondent au minimum à 50 % du salaire mensuel (sur une année).
Danemark	Une rémunération à la performance est accordée en fonction de l'atteinte d'un ensemble d'objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéterminés. Ce complément relatif à la performance peut être accordé à titre individuel et/ou collectif.
Espagne	Chaque ministère a établi ses propres procédures d'évaluation. Les critères les plus déterminants sont souvent l'implication dans le travail et les heures complémentaires.
Finlande	La performance des agents est évaluée en fonction de l'efficacité, la maîtrise de la profession, la coopération et les compétences sociales, et les compétences en matière d'encadrement pour les managers.
Grèce	Si les objectifs d'un service sont atteints, 3 % de la masse salariale de ce service est redistribué à ses agents, selon les modalités suivantes : - si les objectifs du service sont atteints à 90 %, la prime annuelle correspond à 50 % du salaire de base mensuel ; - si les objectifs d'un service sont atteints à 100 %, la prime annuelle correspond à l'équivalent d'un mois de salaire de base. Il est nécessaire pour l'agent d'avoir lui-même atteint 80 % au moins de ses objectifs pour pouvoir bénéficier de ce complément annuel lié à la performance.
Italie	Une indemnité existe pour rémunérer la performance individuelle, la performance collective d'une administration dans son ensemble ou d'une unité.
Pays-Bas	Le principe de bonus à la performance (individuel ou collectif) existe mais il y est rarement fait recours depuis 2009. Cette gratification peut en principe s'élever à l'équivalent d'un ou deux mois de salaire en cas de résultat exceptionnel.

Portugal	<p>Les fonctionnaires portugais sont évalués une fois par an. Différents niveaux d'appréciation existent, auxquels correspondent un nombre particulier de points :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 points pour chaque appréciation maximum ; - 4 points pour chaque appréciation du niveau immédiatement en-dessous du niveau maximum ; - 2 points pour chaque appréciation deux niveaux en-dessous de l'appréciation maximum ; - 2 points sont retirés à chaque appréciation de niveau minimum. <p>Le passage d'une « position rémunératoire » à la suivante dans l'échelle est obligatoire lorsque le fonctionnaire a accumulé un total de 10 points au cours de ses évaluations.</p>
----------	--

Source : DGAFP (2014), *Systèmes de rémunération des fonctionnaires - Étude comparative internationale*

Malgré la diversité des modèles, les tendances suivantes peuvent être observées :

- limités au départ aux fonctions managériales, les systèmes de SRP se sont progressivement étendus aux autres fonctions ;
- les pays ont de plus en plus souvent privilégié des référentiels de performances de groupe plutôt qu'individuelles ;
- les modèles standards de SRP sont peu à peu devenus plus décentralisés ;
- les grilles de performance sont moins standardisées et formelles que par le passé. La diversité des critères retenus pour juger de la performance (résultat, mais également capacités et compétences relationnelles) s'est accrue. L'évaluation des performances s'effectue davantage sur la base de l'atteinte d'objectifs prédéfinis et une discussion avec la hiérarchie que sur des indicateurs quantifiables ;
- le nombre de pays utilisant un système de quotas, qui définit un nombre maximum d'agents pouvant bénéficier de la prime à la performance, a augmenté. Cependant, la part de ces primes dans la rémunération totale reste faible, surtout pour le personnel non encadrant (moins de 10 % au mieux, contre 20 % pour le personnel encadrant).

Les évaluations des SRP concluent en général à des effets faibles sur les performances et la motivation des personnels. Ces résultats s'expliquent notamment par la difficulté à définir et à évaluer la notion de performance dans la fonction publique. Ils montrent également que des SRP peuvent, lorsqu'ils sont mal conçus, avoir des conséquences non souhaitées (démotivation, détournement du système, etc.). Ce constat négatif doit cependant être relativisé :

- un SRP peut conduire à des résultats bien meilleurs dans le cas où les performances sont directement identifiables ;
- la mise en place d'un SRP peut faciliter des changements organisationnels de grande ampleur (décentralisation ou différenciation salariale) ;
- l'utilisation d'un système basé sur les performances d'une équipe semble donner de meilleurs résultats qu'un système cherchant à évaluer les performances individuelles.

5 - Les réformes récentes de modernisation des régimes indemnitaires

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) créée en 1990 avait pour objet de reconnaître la technicité et les responsabilités attachées à certains emplois en leur attribuant des points d'indice supplémentaires. Mise en œuvre dans l'ensemble des trois fonctions publiques, elle aurait pu remplacer progressivement les multiples primes et indemnités ayant le même objet sur la base d'une cotation commune des compétences techniques et des responsabilités.

Elle ne représente cependant qu'une faible part de la masse salariale (0,3 % pour l'État et les hôpitaux et 0,8 % pour les collectivités locales), alors même qu'elle est attribuée à un agent sur quatre. Elle représente donc pour chacun un montant (677 €) et une incitation limités. En outre, la répartition des enveloppes de points de NBI entre services est devenue très rigide et a plutôt consolidé les disparités entre régimes indemnitaires. Les collectivités locales ont eu tendance à élargir le vivier des bénéficiaires, et les Chambres régionales des

Comptes ont observé une utilisation de la NBI à des fins de revalorisation indemnitaire. Enfin, elle n'a pas contribué à simplifier le paysage indemnitaire.

La prime de fonction et de résultat (PFR) créée en 2010 avait des objectifs semblables mais innovait en distinguant une part fixe (F) tenant compte de la fonction, du niveau d'expertise et des sujétions particulières (avec une cotation des postes) et une part modulable (R) selon les performances et la manière de servir. Elle a été attribuée progressivement aux agents de la seule filière administrative. En 2013, 175 000 personnes en bénéficiaient, surtout dans la fonction publique d'État, pour un montant total d'environ 600 M€ (toutes administrations publiques), la répartition entre parts fixe et modulable étant de respectivement deux tiers et un tiers.

Un bilan de la PFR établi en décembre 2012 par la DGAFP montre que cette réforme a ouvert la voie à une harmonisation, entre ministères ou à l'intérieur d'un même périmètre ministériel, du niveau indemnitaire des agents exerçant des responsabilités équivalentes. La PFR s'est révélée un instrument utile de gestion des ressources humaines, l'exercice de cotation des postes ayant permis une cartographie des emplois et la définition de parcours professionnels. Cependant, les méthodes retenues par les ministères pour coter les postes ont été hétérogènes ; le remplacement de primes préexistantes par la PFR a souvent conduit à utiliser la part R pour compenser la différence entre les anciennes primes et la part F. La part R a ainsi souvent été décomposée elle-même en une part garantie et un bonus réellement modulé beaucoup plus limité. Enfin, la convergence indemnitaire résultant de l'instauration de la PFR est restée limitée : la PFR moyenne des administrateurs civils pouvait varier de 25 000 à 51 000 € d'un ministère à l'autre.

L'extension de la PFR à d'autres agents a été arrêtée en 2012 pour lancer des travaux et une concertation qui ont abouti à son remplacement par un « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État » (RIFSEEP) établi par un décret du 20 mai 2014.

Ce régime indemnitaire a deux composantes. La première est une « indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise » (IFSE). Les fonctions occupées par les membres d'un même corps sont réparties en « groupes de fonctions », qui restent à définir (des groupes types ayant toutefois été déterminées pour sept corps interministériels) et l'IFSE dépend du groupe auquel appartient l'agent. Des plafonds sont fixés par arrêté pour les groupes de chaque corps.

La deuxième composante est un « complément indemnitaire individuel » qui tient compte en principe de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Des montants maximaux doivent être fixés pour chaque groupe de chaque corps par arrêté, mais la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre de ce nouveau régime recommande de plafonner ce complément individuel à seulement 15 % du total de l'IFSE et du complément pour les emplois de la catégorie A, à 12 % pour ceux de la catégorie B et 10 % pour ceux de la catégorie C. L'incitation à l'amélioration des performances reste donc limitée, parfois plus encore que dans certains régimes actuels.

Or ce nouveau régime a vocation à remplacer une grande partie des primes et indemnités pour tous les fonctionnaires de l'État, le décret précisant qu'il est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté des ministres chargés de la fonction publique et du budget. Le ministre de la décentralisation et de la fonction publique a demandé à tous ses collègues du Gouvernement de lui transmettre un recensement des régimes existants dans leur ministère et un plan de remplacement de ces régimes par le nouveau dispositif. Ils permettront d'établir,

avant le 1^{er} juillet 2015, des « schémas ministériels d'adhésion » au RIFSEEP. L'extension du dispositif se fera ensuite progressivement, ministère par ministère et corps par corps.

Cette réforme contribuera certainement à simplifier le paysage indemnitaire et à lui redonner de la lisibilité. Elle devrait permettre de réduire les coûts de gestion induits par la multiplicité et la complexité des régimes existants et d'identifier les primes obsolètes à supprimer. Elle ne renforcera toutefois pas les incitations à l'amélioration des performances, le complément individuel étant limité, et ne contribuera pas nécessairement à la convergence des régimes. En effet, le décret garantit aux personnels le montant indemnitaire qu'ils percevaient mensuellement avant le déploiement du nouveau régime au titre des primes et indemnités remplacées par celui-ci.

Les agents recevront donc une prime unique dont l'appellation sera la même partout, ce qui constitue une simplification, mais dont le montant restera très différent d'un ministère et d'un corps à l'autre. Cette réforme pourra faciliter ultérieurement la convergence des régimes indemnitaires mais, sauf à remettre en cause des primes et indemnités acquises individuellement, celle-ci aura un coût résultant de l'alignement sur les régimes les plus favorables. Ce coût a jusqu'à présent toujours fait obstacle à la convergence des primes et indemnités. En réponse au référé sur les dispositifs indemnitaires de son ministère, le ministre de l'économie et des finances notait ainsi qu'un alignement indemnitaire au niveau ministériel n'était pas à l'ordre du jour compte tenu du coût financier important qu'il induirait dans un contexte budgétaire très contraint. Ce sera encore le cas dans les prochaines années, les enveloppes catégorielles prévues étant déjà quasiment saturées par les « coups partis ».

C - Une mobilité inégale et rarement dans l'intérêt du service

L'adaptation des services publics à l'évolution des besoins et des technologies exige que les fonctionnaires soient mobiles. Comme la Cour le notait dans son rapport sur l'organisation territoriale de l'État, les disparités démographiques et sociales exigent que l'État « se dote des moyens nécessaires pour assurer une mobilité suffisante de ses agents, afin de s'adapter à la nécessité d'une révision plus fréquente de ses implantations »⁹¹. De même, le non-remplacement d'une partie des départs en retraite, pour réaliser des économies, requiert des redéploiements de personnels entre les services qui restent en sureffectif et ceux qui sont en sous-effectif à la suite de ce non-remplacement.

La mobilité peut être mesurée entre des ensembles géographiques (communes, départements...) ou fonctionnels (services, ministères, corps, employeurs, filière professionnelle...) dont le choix est conventionnel et déterminant : plus ces ensembles sont petits, plus le taux de mobilité entre eux est élevé. Le rapport annuel du Gouvernement sur l'état de la fonction publique retient la zone d'emploi pour la mobilité géographique et le changement d'employeur (pour les fonctions publiques locales et hospitalières) ou de ministère (pour celle de l'État) ainsi que le changement de statut (titulaire, non titulaire, emploi aidé ou autre) pour la mobilité fonctionnelle⁹².

⁹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation territoriale de l'État*, p. 24. La Documentation française, juillet 2013, 294 p., disponible sur www.comptes.fr.

⁹² La mobilité fonctionnelle au sens strict (changement de fonction, éventuellement en gardant le même employeur et le même statut) n'est pas mesurée.

En 2012, un peu moins de 9 % des agents des trois fonctions publiques déjà présents en 2011 ont effectué une mobilité : 4,3 % ont changé d'employeurs⁹³, 3,9 % de zone d'emploi et 3,0 % de statut⁹⁴.

La comparaison des taux de mobilité fonctionnelle entre les secteurs public et privé est difficile car les références (entreprise ou établissement / ministère ou collectivité locale ou établissement public) ne sont pas comparables. Un rapport d'inspection de 2013⁹⁵ montre cependant qu'elle est un peu plus limitée dans le secteur public. Plus facile à comparer, la mobilité géographique est du même ordre de grandeur dans les deux secteurs : 4 % entre les 300 bassins d'emplois dans le public ; 2 à 3 % entre les départements et 5 à 6 % entre les communes dans le privé.

1 - Une mobilité des titulaires limitée et rarement à l'initiative de l'employeur

Le rapport annuel sur la fonction publique montre que la mobilité tient pour beaucoup aux non-titulaires, ce qui explique en partie le maintien d'un volant important de contractuels, dont le recrutement permet de combler rapidement des besoins non pourvus par mobilité des titulaires (cf. encadré). Parmi ces derniers, seulement 2,5 % ont changé d'employeur, 3,0 % de bassin d'emploi et 0,3 % de statut.

Le recrutement de contractuels permet de compenser le manque de mobilité des fonctionnaires et d'adapter les services à l'évolution des besoins et des technologies en maintenant ou en réduisant globalement les effectifs. Cette souplesse de gestion est nécessaire mais elle conduit régulièrement à des plans de titularisation qui appellent ensuite à reconstituer le volant de contractuels. La loi Sauvadet du 12 mars 2012 pourrait ainsi concerner près de 130 000 agents dans l'ensemble des administrations publiques.

Plus fondamentalement, le rapport d'inspection de 2013 précité montre que la mobilité des fonctionnaires résulte pour 84 % du choix de l'agent et non du choix de l'employeur. La mobilité dans l'intérêt du service est en réalité très faible. Dans beaucoup de ministères, les fonctionnaires occupent un premier poste dans des zones peu attractives puis changent d'affectation au cours de leur carrière pour se rapprocher du lieu de travail souhaité. Les agents les moins expérimentés se trouvent ainsi sur les postes les plus difficiles et les plus expérimentés dans les zones qui leur conviennent le mieux à titre personnel.

⁹³ Y compris pour travailler dans le secteur privé.

⁹⁴ Certains agents peuvent avoir cumulé la même année changement d'employeur et/ou de zone géographique et/ou de statut.

⁹⁵ « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales.

Les non-titulaires

La part des non-titulaires est croissante, malgré les plans successifs de titularisation. Elle est passée de 14,7 % en 2002 à 17,0 % en 2012 dans l'ensemble de la fonction publique, pour un total d'environ 900 000 agents, en augmentation de +2,5 % par an, quand les effectifs totaux progressaient dans le même temps de + 0,9 %.

Le recours aux non-titulaires est particulièrement important dans la FPT, et en forte augmentation (+ 2,8 % par an depuis 2002), même si sa part dans l'emploi public local (un emploi sur cinq) est restée stable du fait de l'augmentation concomitante de l'ensemble des effectifs de la FPT. L'augmentation des effectifs non-titulaires est encore plus marquée dans la FPH (+ 4,9 % par an et désormais 17 % de l'ensemble des effectifs), notamment avec le recours aux praticiens hospitaliers contractuels dans certaines spécialités en tension, mais aussi des difficultés d'organisation du travail (remplacements)⁹⁶. Elle est plus modérée mais la tendance est tout aussi nette dans la FPE (+ 0,5 % par an, désormais 14,8 % des effectifs totaux), portée notamment par les opérateurs à recrutement dérogatoire.

Dans les ministères, le recours croissant aux contrats à durée déterminée peut s'expliquer par leur plus grande flexibilité dans un contexte marqué par la difficulté à maintenir l'activité en réduisant les effectifs de fonctionnaires (l'augmentation à partir de 2007 du nombre de non titulaires a été concomitante avec l'application de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux) et par les contraintes budgétaires (l'engagement d'un contractuel laisse plus de marge pour respecter les schémas d'emplois des années à venir). La FPT et les établissements publics ont recruté des contractuels pour faire face aux besoins de nouvelles compétences résultant de la politique de décentralisation et d'autonomie. Le contexte conjoncturel a également créé des besoins temporaires de main d'œuvre supplémentaire, par exemple dans les services sociaux⁹⁷.

La possibilité de recourir aux non-titulaires a d'ailleurs été élargie en 2009⁹⁸, et pose régulièrement la question de l'intégration de ces personnels, ce qui pourrait avoir des conséquences financières importantes à moyen/long terme limitant leurs avantages en termes de flexibilité à court terme. Les lois Perben du 16 décembre 1996 et Sapin du 3 janvier 2001 ont ainsi conduit à titulariser respectivement 60 000 et 40 000 agents, majoritairement dans la FPE. La loi Sauvadet du 12 mars 2012 pourrait concerner d'ici 2016 près de 40 000 agents de la FPE, 43 000 agents de la FPT, et 44 000 agents de la FPH⁹⁹, auxquels s'ajouteront les bénéficiaires de la « CDIisation ».

2 - Un accompagnement financier dont le coût n'est pas négligeable

De nombreux dispositifs indemnitaires visent à inciter les agents à changer de conditions d'emploi¹⁰⁰. L'affectation dans des zones géographiques supposées moins attractives (outre-mer, zones d'éducation prioritaire, etc.) donne lieu à des indemnités spécifiques, mais leur complexité et l'étendue souvent excessive des zones concernées nuisent

⁹⁶ La masse salariale (hors charges sociales) des praticiens contractuels a augmenté de 2,9 % par an en moyenne entre 2007 et 2012 en euros constants, contre 1,3 % pour l'ensemble du personnel médical. Concernant les personnels non médicaux, les dépenses de rémunération des contractuels ont augmenté de plus de 4 % par an, alors que celle des personnels titulaires baissait en euros constants.

⁹⁷ Boccanfuso, J., Bozio, A., Bréda, T. et Imbert, C. « Les carrières des non-titulaires du secteur public : analyse rétrospective et projections », Rapport de l'Institut des Politiques Publiques n° 5, décembre 2014.

⁹⁸ Loi du 3 août 2009.

⁹⁹ Rapport d'information du Sénat n° 772 sur *La précarité dans la fonction publique*, juillet 2014. À fin novembre 2014, 34 000 agents ont bénéficié de la titularisation : 6 400 pour la FPE, 15 000 pour la FPT et 3 700 pour la FPH. Le dispositif devrait être prolongé jusqu'en 2018.

¹⁰⁰ Autres que l'indemnité de résidence examinée plus loin.

à leur efficacité et une refonte globale serait souhaitable. Le rapport des inspections générales propose de supprimer les aides financières attachées à des zones spécifiques au profit de dispositifs donnant une priorité pour des mutations ultérieures aux agents ayant exercé leurs fonctions dans ces zones au-delà d'une durée minimale, mais cette réforme aurait un coût supérieur à 100 M€ résultant du souci de limiter les pertes de rémunération des agents pour la faire accepter.

Le « retour catégoriel » annoncé dans le cadre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux durant les années 2008-2012 s'est accompagné de la création de dispositifs indemnitaires ministériels spécifiques. Ils n'ont pas toujours été ciblés sur les agents réellement concernés par ces restructurations et ont contribué à renforcer les disparités entre les régimes indemnitaires, comme l'a montré la Cour s'agissant de la fusion des services des impôts et de la comptabilité publique¹⁰¹.

De même, un décret de 2008 a instauré un dispositif indemnitaire interministériel d'accompagnement des restructurations qui comporte notamment une « prime de restructuration de service », une « indemnité de départ volontaire » et une « indemnité temporaire de mobilité ». L'indemnité de départ volontaire a été réformée en 2014 pour exclure les départs motivés par un souhait personnel de l'agent et non l'intérêt du service, qui constituait l'essentiel des motifs de versement de cette prime. Ce dispositif devrait encore être mieux ciblé, mais il devrait aussi être amplifié pour inciter plus fortement à la mobilité et au départ.

Les disparités des régimes indemnitaires entre les corps et les ministères resteront toutefois un obstacle déterminant à la mobilité, qui ne sera levé qu'à un horizon encore très lointain et pour un coût non négligeable (cf. ci-dessus).

Enfin, les incitations financières sont rarement accompagnées de dispositifs de formation à la hauteur des enjeux d'employabilité des agents redéployés dans des nouveaux services pour faire face à des missions éventuellement différentes de celles pour lesquelles ils avaient été formés à l'origine. En particulier, la formation aux usages numériques reste un impératif, dès lors que la modernisation du service public passe par la dématérialisation des procédures. Promouvoir la mobilité passe également par un décloisonnement des carrières, qui reste très limité comme l'a illustré l'échec du dispositif de seconde carrière des personnels enseignants¹⁰².

Des restructurations coûteuses

La Cour a examiné le recours par les administrations financières au dispositif interministériel d'accompagnement indemnitaire des restructurations sur la période 2008-2013. Elle a mis en évidence que des mesures ministérielles complémentaires (*prime de fusion* à la DGFIP, *complément d'indemnité exceptionnelle* à la DGDDI par exemple) avaient été octroyées dans des proportions très supérieures aux versements assis sur les mesures interministérielles qui auraient dû constituer le cadre principal de l'accompagnement des restructurations.

¹⁰¹ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan*, octobre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰² Article 77 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

3 - Une faible mobilité entre les trois fonctions publiques

La mobilité entre les trois fonctions publiques reste très limitée : le taux de mobilité entre fonctions publiques s'élève à seulement 0,2 % en 2011, et celui entre employeurs publics à 1,6 %¹⁰³. La mobilité entre l'État, d'une part, et les collectivités locales et établissements publics, d'autre part, est entravée par les écarts de taux de cotisation employeur aux régimes de retraite qui s'élève à 74 % pour l'État en 2014 contre 30 % pour les organismes publics dont les agents sont affiliés à la CNRACL. Une collectivité locale peut ainsi être incitée à recruter un agent supplémentaire plutôt que d'accueillir un fonctionnaire de l'État venant d'un service en situation de sureffectif.

Ces écarts de taux sont neutralisés dans le cadre des transferts d'agents résultant de la décentralisation de compétences nouvelles aux collectivités territoriales pour les agents qui ont accepté d'intégrer la fonction publique territoriale. Ils constituent néanmoins toujours un obstacle dans les autres cas de figure, même si, dans le cadre d'une opération de restructuration d'un service de l'État, celui-ci peut désormais rembourser pendant quatre ans à la collectivité locale ou à l'hôpital qui accueille un de ses agents en détachement le coût lié à cet écart de taux. Un rapprochement entre les régimes de retraite des trois fonctions publiques apporterait une solution plus structurelle mais appelle des analyses qui feront l'objet d'un rapport de la Cour en 2016.

Une mobilité des fonctionnaires territoriaux particulièrement réduite

Le taux de changement d'employeur¹⁰⁴ est plus faible dans la fonction publique territoriale (2,8 %) que dans celle de l'État (3,6 %) et des hôpitaux (4,8 %)¹⁰⁵. Ce constat s'explique probablement par la présence majoritaire d'agents de catégorie C, les ouvriers et employés étant généralement peu mobiles. Il peut néanmoins surprendre dans la mesure où l'employeur est souvent la commune pour les fonctionnaires locaux et où une mobilité plus forte entre communes qu'entre ministères pourrait être attendue en raison de leurs tailles respectives. Le taux de changement de bassin d'emploi est de 1,4 % pour la fonction publique territoriale contre 3,0 % pour celle des hôpitaux et 6,4 % pour celle de l'État, ce qui illustre aussi la faible mobilité géographique des agents locaux.

Si les employeurs des fonctionnaires locaux restent les collectivités territoriales, la loi du 26 janvier 1984 a créé un statut commun de la fonction publique territoriale, proche de ceux des fonctions publiques hospitalières et de l'État. Celui-ci prévoit, en cas de suppression de postes pour des raisons économiques ou d'organisation dans une collectivité, que les fonctionnaires concernés sont affectés à un centre de gestion ou au centre national de la fonction publique territoriale qui leur garantit leur grade et leur carrière dans une autre collectivité. Les chiffres indiqués ci-dessus montrent que ce dispositif ne permet pas une mobilité suffisante entre les employeurs territoriaux qui, à défaut, recrutent de nouveaux agents pour combler les postes vacants.

Dans l'ensemble des trois fonctions publiques, la mobilité nécessaire ne pourra être accrue que dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences qui doit encore être fortement améliorée. Dans ce cadre, il pourrait être rappelé clairement que, dans la relation qui lie les fonctionnaires à un employeur public, la mobilité est une contrepartie de la sécurité de l'emploi et que leur affectation est en principe à la discrétion de cet employeur.

¹⁰³ Idmachie, S. « Mobilité inter-versants de la fonction publique des agents titulaires civils – Résultats 2010-2011 », Point Stats DGAFP, mars 2014.

¹⁰⁴ À l'intérieur du même versant de la fonction publique.

¹⁰⁵ Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2014.

Il manque aujourd'hui un ensemble cohérent d'instruments permettant de répartir les agents sur le territoire en fonction des priorités et des besoins. Il s'agirait de corriger à la fois un excès de droit à la mobilité pour les agents qui souhaitent rapidement quitter leur poste et un excès d'immobilisme pour les agents qui occupent le même poste pendant une trop longue période. Ce manque d'instruments efficaces pourrait se faire particulièrement sentir dans les prochaines années à l'occasion du regroupement de certaines régions.

CONCLUSION

La croissance tendancielle de la masse salariale de l'État qui résulte de la stabilisation des effectifs et de la politique salariale mise en œuvre en 2013, comme celle qui résulte de la politique suivie dans les années 2002-2012, s'élève à environ 700 M€ par an. Dans ces conditions, des économies supplémentaires de l'ordre de 450 M€ seront nécessaires en 2016 et en 2017 pour respecter le budget triennal de l'État 2015-2017. Or celles qui sous-tendent celui-ci sont peu réalistes, du fait principalement du risque que font peser les décisions récentes en matière de défense sur l'objectif de stabilisation des effectifs, et des économies peu probables attendues sur les dépenses d'opérations extérieures et sur les heures supplémentaires à l'éducation nationale.

Le strict respect de la trajectoire budgétaire pluriannuelle arrêtée par le Gouvernement implique de plus de disposer d'outils de prévision et de pilotage solides. Or, s'ils ont été renforcés ces dernières années, ces outils présentent aujourd'hui encore d'importantes fragilités. Les économies nécessaires devront donc également contribuer à restaurer des marges de précaution pour faire face au risque de dépassement des crédits.

Au-delà des efforts nécessaires au strict respect de la trajectoire budgétaire fixée par la loi de programmation, des économies complémentaires devront aussi être réalisées dans les prochaines années pour gager le coût de réformes indispensables à une modernisation de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques.

Les grilles salariales et les parcours professionnels gagneraient en effet à être rénovés pour réduire leur hétérogénéité entre corps et ministères, desserrer les échelons au bas des échelles de rémunérations, rendre les avancements et promotions moins automatiques et adapter les fins de carrière à des départs en retraite plus tardifs. Les récentes propositions du Gouvernement pour revaloriser les grilles vont dans le sens de cette nécessaire rénovation. Les mesures d'économies envisagées en contrepartie et le léger allongement des carrières prévu ne compenseront cependant que partiellement le coût de cette réforme, nécessitant d'identifier des financements complémentaires.

Une simplification des régimes indemnitaires est également souhaitable, pour rapprocher les régimes et réduire les disparités entre corps et ministères. Les primes et indemnités sont encore faiblement modulées en fonction des performances.

La mobilité des fonctionnaires titulaires est faible et résulte plus souvent de leur souhait que de l'intérêt du service. La mobilité dans l'intérêt du service, qui est une contrepartie de la sécurité de l'emploi, pourrait être renforcée en l'inscrivant dans le cadre d'une gestion prévisionnelle modernisée des effectifs, des emplois et des compétences. Cette évolution serait favorisée par des dispositifs indemnitaires d'accompagnement des restructurations mieux ciblés.

Le double objectif de respect de la trajectoire des finances publiques et de rénovation de la gestion de la fonction publique devrait être poursuivi de concert. Cela impose d'identifier de nouveaux leviers d'économies pour dégager les marges de manœuvre nécessaires. Il est en effet souhaitable de financer à court terme les réformes structurelles qui permettront de garantir l'attractivité des carrières à long terme, tout en respectant le cadrage budgétaire durablement contraint – la masse salariale représentant le quart des dépenses publiques.

Ces leviers, passés en revue dans le chapitre suivant, devront s'appliquer non seulement à la masse salariale de l'État mais également à celle des collectivités territoriales et des hôpitaux, dont les efforts de maîtrise de leurs dépenses de personnel ont jusqu'à présent été sensiblement moins importants.

Chapitre III

Les leviers de maîtrise de la masse salariale

Les agents publics sont au cœur des missions qu'exercent les administrations publiques. C'est sur eux et sur leur motivation que reposent l'efficacité des services publics, l'adaptation des politiques publiques aux enjeux et la modernisation de l'action publique.

Pour leur offrir un cadre d'évolution de carrière soutenable, la politique salariale et de ressources humaines des employeurs publics doit recréer des marges de manœuvre pour atteindre deux principaux objectifs à moyen terme :

- contribuer au respect de l'objectif fixé par le législateur d'un retour à moyen terme à l'équilibre des finances publiques ;
- financer les réformes des grilles et une gestion des ressources humaines dynamique et attractive.

Au-delà du gel du point et de la réduction des enveloppes catégorielles qui sont les principaux leviers utilisés dans la période actuelle, il faut réfléchir à des modalités complémentaires et alternatives de maîtrise de la masse salariale. Ces deux leviers font actuellement porter tout l'effort sur la politique salariale de l'État employeur. Or compte tenu de la nécessité de créer des marges de manœuvre salariales pour financer la réforme des grilles et la convergence indemnitaire dans les années à venir, cette politique exclusive n'est pas soutenable sur longue période. Elle suppose en effet de modérer chaque année davantage la progression des rémunérations, alors qu'elles ne pourront durablement s'écarter de celles du secteur privé, et aurait pour conséquences d'aggraver le tassement des grilles et de perpétuer les disparités entre corps et entre ministères.

Pour financer la modernisation de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, tout en respectant un objectif de progression modérée de la masse salariale, trois leviers sont disponibles :

- les rémunérations : bien que déjà fortement sollicitées sur la période récente, elles présentent des marges encore peu exploitées pour améliorer l'équité et favoriser la performance. Nombreux sont les dispositifs d'avancement et les rémunérations accessoires qui n'ont pas été renouvelés alors qu'ils ne répondent plus aux objectifs qui leur avaient été fixés ;
- les effectifs : une inflexion de leur évolution globale permettrait de retrouver des marges de manœuvre en termes de politique salariale, sous condition d'identifier les services et les missions susceptibles de dégager des gains de productivité ;
- la durée effective du travail : une action sur ce levier, qui peut prendre des formes multiples, est de nature à dégager des marges de manœuvre, accompagner l'évolution des effectifs et favoriser la modernisation de l'organisation du travail.

Ces leviers emportent des enjeux de concertation pour une répartition équitable des efforts. Ils devraient donc être actionnés dans un souci de modernisation de l'action publique, articulée à une réflexion de long terme sur la répartition des moyens, l'organisation du travail et les missions confiées aux agents publics.

Une large palette de combinaisons de ces mesures d'économies est envisageable. Ce chapitre n'entend pas préconiser telle ou telle combinaison. Il a vocation à présenter une « boîte à outils » : les éléments qui la constituent, ni alternatifs ni exclusifs, pourraient être mobilisés au choix du Gouvernement et du législateur pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés en matière de modernisation de la gestion de la fonction publique, en satisfaisant aux contraintes qu'ils ont arrêtées dans la loi de programmation 2014-2019 adoptée fin 2014.

Les éléments présentés ci-après sont centrés sur la masse salariale de l'État. Mais les administrations centrales ne représentent que la moitié des dépenses publiques de personnel ; l'État n'a pas tous les leviers de pilotage et de gestion à sa disposition, et les mesures qu'il peut prendre ont potentiellement des impacts différenciés selon les fonctions publiques. L'autonomie de décision dont ils bénéficient, la gestion décentralisée de leurs agents, et le manque d'informations détaillées n'exonèrent pas les collectivités locales et les hôpitaux de prendre part à l'effort commun. À l'inverse, l'État doit aussi tenir compte de l'impact des décisions qu'il prend en matière de rémunérations sur les autres administrations publiques.

Un cadre de négociation commun, mais qui pourrait être plus et mieux utilisé

Une réflexion stratégique d'ensemble en amont sur l'évolution de la fonction publique, impliquant notamment le Parlement, et une meilleure coordination *ex ante* des décisions des différents employeurs publics limiteraient le risque d'évolutions incohérentes et non compatibles avec les objectifs globaux de finances publiques. Pour cela, une négociation collective extensive, tant dans les acteurs qu'elle implique que dans les thèmes abordés, pourrait utilement cadrer la politique salariale et de ressources humaines des trois fonctions publiques.

Pendant longtemps, la négociation collective dans la fonction publique n'a été que formelle¹⁰⁶. Limitée par la loi Le Pors de 1983 à la négociation salariale, elle a surtout porté sur la revalorisation du point. Depuis la décision de geler la valeur du point en 2010, ce thème de négociation est sans objet. Des accords pluriannuels couvrant une plus grande partie du champ de la politique salariale et permettant de définir des orientations et des mesures visant à inscrire les évolutions salariales dans la trajectoire adoptée dans la programmation des finances publiques seraient pourtant souhaitables.

Les accords salariaux de février 2008 avaient posé le principe d'une négociation sur les orientations salariales à l'horizon des trois prochaines années selon la même périodicité que pour le budget triennal de l'État, mais les négociations de 2010 et 2012 n'ont débouché sur aucune conclusion de portée générale en ce domaine (des accords ont toutefois été signés sur des enjeux non budgétaires, par exemple sur l'égalité professionnelle).

¹⁰⁶ Voir J.Fournier « Le dialogue social dans la fonction publique : livre blanc », janvier 2002.

Dans la lignée des « accords de Bercy » de juin 2008 sur la rénovation du dialogue social, la loi du 5 juillet 2010¹⁰⁷ a permis d'étendre les thèmes pouvant faire l'objet d'une négociation, notamment au déroulement des carrières et aux promotions. Elle a également créé un Conseil commun de la fonction publique (CCFP) pour intégrer dans une structure commune de dialogue les trois fonctions publiques – en complément des trois Conseils supérieurs de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière) qui siègent séparément.

Se saisissant de ces nouvelles dispositions, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique a annoncé en juillet 2014 l'ouverture d'une négociation avec les organisations syndicales sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), qui devrait se prolonger jusqu'à l'été 2015. Cette négociation porte sur la réforme de l'architecture statutaire, des grilles de rémunérations et la simplification et l'amélioration de la gestion des agents.

Sur la forme, la négociation engagée a élargi les thématiques abordées et ouvert un dialogue inter-fonctions publiques sur des sujets prioritaires. Les négociations en cours incluent désormais des représentants des trois fonctions publiques, et permettant de mettre en lumière et de réduire des différences éventuelles de traitement et de favoriser la convergence.

Toutefois, sur le fond, le Conseil commun de la fonction publique se limite surtout à une analyse essentiellement juridique des projets de textes communs aux trois fonctions publiques et trop peu prospective et budgétaire des sujets examinés. Il n'y a pas, à ce jour, de discussion stratégique portant sur le cadrage financier d'ensemble et sur les réformes qui permettraient de recréer des marges de manœuvre. Les négociations gagneraient à s'inscrire dans un cadre budgétaire explicite permettant de resituer la thématique des ressources humaines de la fonction publique dans la politique d'ensemble définie par le législateur.

I - Les rémunérations

Les rémunérations ont fortement ralenti dans le secteur public sur la période récente, même si ce ralentissement a été moins prononcé que dans d'autres pays de la zone euro, principalement sous l'effet du gel du point d'indice. À moyen terme, le retour à une politique salariale plus attractive et la nécessaire rénovation des grilles devront être, au moins en partie, financés par d'autres économies sur les rémunérations. Pour créer des marges de manœuvre, la Cour a examiné certains dispositifs dont l'architecture ne permet pas d'atteindre efficacement les objectifs qui leur sont fixés. Le système de rémunération dans la fonction publique pourrait ainsi être simplifié et rendu plus équitable.

A - Les mesures indiciaires

Le gel du point depuis 2010 a contribué au ralentissement de la masse salariale. Depuis 2012, le coût budgétaire du point d'indice est nul, alors que son augmentation expliquait un quart du dynamisme des rémunérations depuis 2002. Le gel est un levier important de la politique salariale menée depuis la crise et l'une des explications de la moindre progression des rémunérations du secteur public par rapport au secteur privé constatée depuis 2011.

¹⁰⁷ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Par rapport à son augmentation moyenne de 0,7 % par an ces dix dernières années, le gel du point permet à l'État d'économiser environ 500 M€ par an, déduction faite des coûts de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) et de l'augmentation du minimum de traitement. Son maintien a été annoncé par le Gouvernement jusqu'en 2017, avec une clause annuelle de réexamen en fonction de la croissance qui interviendra dès le printemps 2016, mais l'économie à en attendre est modeste en période de faible inflation : sous l'hypothèse d'une revalorisation du point limitée à la moitié de l'inflation, prévue à 1 % pour les années 2015 à 2018, l'économie serait réduite à 350 M€ en tenant compte de la GIPA et de la revalorisation du minimum de traitement. Son rendement décroît également avec le coût croissant de la GIPA et l'augmentation du minimum de traitement, qui accentuent le phénomène de tassement des grilles.

La politique de gel a également conduit à accorder certaines contreparties qui peuvent *in fine* se révéler coûteuses (plans catégoriels par exemple). Sur les années récentes, on peut considérer que, outre la GIPA, la suppression de la journée de carence et la revalorisation de la grille de la catégorie C en 2014 et 2015¹⁰⁸ ont constitué des contreparties à la poursuite du gel du point et ont eu un coût annuel estimé à 400 M€ pour les trois fonctions publiques, équivalent au coût d'une hausse de 0,2 % du point¹⁰⁹.

Dans un contexte où les économies résultant du gel du point sont décroissantes, sous l'effet combiné de la faible inflation, du coût croissant de la GIPA et de l'augmentation du minimum de traitement, cette politique devra à terme trouver des alternatives, à chercher dans la modification du périmètre des primes et indemnités indexées sur la valeur du point et dans la réforme du minimum de traitement et de la GIPA, qui ne sont pas toujours équitables ni efficaces.

1 - Revoir le périmètre des primes et indemnités indexées sur la valeur du point

Différentes options sont envisageables pour modérer le coût budgétaire de la progression de la valeur du point d'indice à l'issue de la période de gel. Il est possible, par exemple, d'y substituer l'attribution uniforme de points d'indice majoré¹¹⁰, mais cette mesure aurait pour conséquence de resserrer davantage les grilles puisque son impact ne serait plus proportionnel au niveau des rémunérations.

Une autre option serait de réduire le périmètre des dépenses indexées sur la valeur du point. À titre illustratif, ne plus indexer les primes de la FPE sur la valeur du point ramènerait le périmètre des dépenses impactées par une hausse du point à 82 % du titre 2 hors CAS *Pensions* contre 95 % actuellement. Sous cette hypothèse, une hausse du point de 1 % coûterait 100 M€ de moins au budget de l'État, soit 650 M€.

¹⁰⁸ Revalorisation des bornes indiciaires attribuant entre 1 et 10 points au 1^{er} janvier 2014, puis 5 points à chaque échelon au 1^{er} janvier 2015. Les traitements les plus faibles de la catégorie B seront également revalorisés pour maintenir la hiérarchie au sein des grilles. Cette mesure devrait bénéficier à 1,6 million d'agents.

¹⁰⁹ Contrairement à une hausse du point dont l'effet est proportionnel au niveau de rémunération, ces mesures sont surtout ciblées sur le bas de la distribution des rémunérations.

¹¹⁰ Par exemple, une augmentation de traitement brut mensuel de 14€ à l'IM 309 peut être obtenue via une augmentation du point de 1 % ou en attribuant 3 points d'indice. Le coût de cette dernière mesure FPE peut être évalué à 1,1 Md€ pour l'ensemble de la fonction publique, soit un coût inférieur à une augmentation du point de 1 % (1,85 Md€).

Dans le cadre du « guichet unique » des mesures catégorielles, la DGAFP et la direction du budget promeuvent la désindexation progressive des primes. Certaines d'entre elles, notamment l'indemnité de sujétion spéciale de police et l'indemnité pour charges militaires, étant prises en compte dans le calcul de la pension, des dispositions spécifiques devraient être prises pour appliquer la mesure à l'ensemble des ministères. Dans un souci d'équité, les primes comparables perçues par les agents des autres fonctions publiques devraient aussi être désindexées.

Levier n° 1 : La réduction du nombre de primes et indemnités indexées sur la valeur du point d'indice.

2 - Mieux cibler le minimum de traitement et la GIPA

a) Le minimum de traitement

Les règles de calcul du minimum de traitement pourraient être revues car elles conduisent à un écart non justifié entre les rémunérations minimales garanties dans les secteurs public et privé.

Le mécanisme d'alignement du traitement brut minimum de la fonction publique sur le SMIC brut à chaque augmentation de celui-ci, qui existe depuis 1991, consiste soit à revaloriser l'indice minimum de traitement de la fonction publique, soit à verser une indemnité différentielle.

Dans les faits, c'est la revalorisation de l'indice minimum qui a surtout été mise en œuvre jusqu'à présent. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2013, l'indice majoré minimum de traitement est de 309, correspondant à un SMIC brut de 1 430 € par mois¹¹¹. Le choix de la revalorisation indiciaire au lieu de l'indemnité différentielle, conduit, lors d'une revalorisation du SMIC, à revoir les premiers échelons de la catégorie C (voire de la catégorie B), afin de maintenir une progression en début de carrière.

Cet alignement est d'autant plus coûteux que la revalorisation du SMIC se fait dans un contexte de blocage du traitement minimum, lorsque, comme en cette période, le point est gelé. Par exemple, en 2012, année où deux revalorisations sont intervenues (janvier et juillet), le coût a été estimé à 100 M€ pour l'État et à plus de 800 M€ pour l'ensemble de la fonction publique.

Avec la revalorisation de la grille C en 2014 et 2015 qui porte le minimum à l'indice majoré 316 (soit au-dessus du SMIC) et la faible inflation, ce mécanisme ne devrait pas être sollicité avant 2016 ou 2017 (à grilles inchangées). Il ne le serait pas non plus avant 2019 dans l'hypothèse de la mise en œuvre de la réforme des grilles proposée par le ministère de la fonction publique. Cette période devrait être mise à profit pour en modifier les modalités, car, sans modification, son coût atteindrait 650 M€ par an pour l'ensemble de la fonction publique pour les années 2017 à 2020 sous l'hypothèse d'une hausse du SMIC de 2 % par an.

Une conséquence directe de l'alignement du traitement minimum brut de la fonction publique sur le SMIC brut est que le traitement minimum net est toujours supérieur au SMIC net (de 5,3 % au 1^{er} janvier 2014, soit 750€ par an). Cet écart s'explique par le fait que les

¹¹¹ Au 1^{er} janvier 2014, la cohérence entre le SMIC brut (1445€) et le minimum de traitement a été assurée par le versement d'une indemnité différentielle.

cotisations sociales salariales sont plus faibles dans le secteur public, en moyenne d'environ 5 points : par exemple les cotisations salariales liées au chômage se réduisent au « 1 % solidarité » contre 2,4 % dans le secteur privé.

S'y ajoute le fait que la rémunération totale nette des agents percevant le minimum de traitement peut être plus élevée que ce dernier, car la comparaison avec le SMIC se fait hors primes et indemnités : le SMIC est un niveau de rémunération globale, alors que le minimum de traitement ne concerne que la seule rémunération indiciaire, à l'exclusion des indemnités et des primes. Or la part des primes et indemnités récurrentes (hors heures supplémentaires) des agents de catégorie C représente en moyenne 19 % de leur rémunération nette. Certains agents à l'indice du minimum de traitement perçoivent donc une rémunération totale nette qui lui est nettement supérieure.

Si le minimum de traitement répond légitimement à l'obligation pour les rémunérations du secteur public de ne pas être inférieures au SMIC, il n'y a pas de raison que les agents de la fonction publique soient avantagés financièrement par rapport à ceux du privé au niveau du salaire minimum. Cet état de fait résulte d'une interprétation extensive de l'arrêt du Conseil d'État de 1982¹¹², qui retient le principe de « rémunérations » minimales équivalentes entre le public et le privé.

Aligner la rémunération globale brute, c'est-à-dire indemnités et primes récurrentes comprises, sur le SMIC brut corrigerait en partie cette situation. Cette mesure permettrait d'absorber les hausses du SMIC à venir le temps que le SMIC brut rattrape la rémunération brute totale des agents au minimum de traitement. La DGAFP estime l'économie brute générée par cette mesure à 560 M€ au maximum en 2017¹¹³, et à plus de 3 Md€ en cumulé sur les années 2018 à 2022. La mesure limiterait par la suite les hausses futures du minimum de traitement puisqu'elles absorberaient aussi les hausses de primes (qui ont été dynamiques ces derniers temps).

Les agents qui ont des taux de prime très faibles, ce qui est particulièrement le cas pour la FPT où la moitié des agents de catégorie C ne perçoit pas de prime, devraient néanmoins continuer à voir leur rémunération progresser avec le SMIC. En conséquence de la disparité des taux de primes, le recours à une indemnité différentielle serait nécessaire pour ces agents, et viendrait absorber une partie de l'économie. En net, celle-ci est donc difficile à chiffrer.

Levier n° 2 : La prise en compte des primes et indemnités récurrentes pour aligner la rémunération globale brute des agents à l'indice du minimum de traitement sur le SMIC brut.

b) La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)

Instaurée en 2008 à la suite de l'accord paritaire du 21 février, la GIPA est une indemnité qui permet de compenser la perte éventuelle de pouvoir d'achat liée à une augmentation de l'inflation plus rapide que celle du traitement indiciaire des agents. Elle est née du constat qu'entre 2001 et 2005, 17 % des agents avaient vu leur traitement indiciaire progresser moins vite que l'inflation. En pratique, l'évolution du traitement indiciaire brut est comparée à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC hors tabac en moyenne

¹¹² Arrêt n° 36851 du Conseil d'État du 23 avril 1982.

¹¹³ Sous des hypothèses conventionnelles, mais la récente réforme de la grille de la catégorie C et la faible inflation devraient conduire à revoir cette estimation à la baisse.

annuelle) sur une période de quatre ans. Cette majoration se limite au traitement indiciaire et ne prend pas en compte les éventuelles revalorisations indemnitaires ; certains agents bénéficient donc de la GIPA alors même que leur rémunération totale a augmenté plus rapidement que l'inflation.

La GIPA permet d'atténuer les effets du gel du point pour les agents qui n'ont pas d'autres sources d'augmentation de leur traitement. Elle est coûteuse (140 M€ pour le budget de l'État en 2014 contre 90 M€ en 2008) et diminue les effets à attendre du gel. Une inflation modérée limite néanmoins le coût de la GIPA (en même temps que le bénéfice du gel du point).

En l'état actuel de ses modalités de calcul, le bénéfice de la GIPA est peu ciblé, et ne prend en compte qu'une partie de l'évolution du pouvoir d'achat des agents.

Tous les agents des trois fonctions publiques (sauf ceux dont l'indice sommital est supérieur ou égal à la hors-échelle B) en sont en effet les bénéficiaires potentiels, 65 % des montants versés en 2013 dans la fonction publique d'État ont bénéficié à des agents de catégorie A¹¹⁴ (en revanche les bénéficiaires sont très largement de catégorie C dans la FPT), et concernent pour les trois quarts des agents de plus de 50 ans.

Par ailleurs, alors qu'elles ont récemment augmenté plus vite que le traitement indiciaire, les primes et indemnités indexées ne sont pas incluses dans la base de calcul de la GIPA. Certains agents bénéficient ainsi de la GIPA alors même que leur régime indemnitaire a permis de maintenir voir de faire progresser leur pouvoir d'achat.

Inclure les primes et indemnités dans la base de calcul engendrerait néanmoins deux risques : (i) si, contrairement à la période actuelle, la part indemnitaire progressait peu à l'avenir, l'élargissement de l'assiette de calcul de la GIPA pourrait en augmenter le coût total ; et (ii) il faut éviter de créer une garantie de prime, qui serait contraire à leur objet (compenser des sujétions, inciter à la performance, etc.). Pour éviter ces effets non souhaitables, deux conditions cumulatives pourraient être nécessaires pour percevoir la GIPA : une évolution du traitement indiciaire et une évolution de la rémunération globale inférieures à l'inflation.

L'estimation du rendement d'une telle mesure, qui ciblerait son bénéfice sur les seuls agents voyant effectivement le pouvoir d'achat de leur rémunération baisser, est délicate. À partir d'une estimation sur les données 2014 (cf. encadré), la GIPA aurait coûté 30 M€ de moins à l'État sur un total de 140 M€ si cette mesure avait été adoptée.

Levier n° 3 : La limitation du bénéfice de la garantie individuelle du pouvoir d'achat aux agents dont le traitement indiciaire brut et la rémunération globale primes et indemnités récurrentes incluses ont évolué moins vite que les prix.

¹¹⁴ En 2013, le montant moyen perçu dans les ministères au titre de la GIPA était de 787 €, mais atteignait plus de 2000 € pour le dernier décile de la catégorie A.

Estimation des moindres dépenses de GIPA en la calculant sur la base de l'évolution de la rémunération nette y compris primes et indemnités

La GIPA est calculée comme une indemnité différentielle entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) des agents et celle des prix sur une période de 4 ans. En 2014, les agents dont le TIB a progressé moins vite que l'inflation (6,3 %) entre le 31/12/2009 et le 31/12/2013 ont perçu la GIPA. À partir des données de rémunération détaillées, il est possible d'estimer la part des agents qui ont perçu la GIPA dont la rémunération totale nette (y compris primes et indemnités) a augmenté plus vite que l'inflation, ainsi que ceux qui auraient perçu un montant de GIPA moins important si les primes et indemnités avaient été retenues dans la base de calcul.

L'estimation est réalisée à partir des données de l'application PAY qui retrace les rémunérations des fonctionnaires de l'État hors DOM. En 2014, 153 662 agents ont perçu un montant de GIPA selon cette source, pour un total de 122 M€ soit 88 % des montants de GIPA versés sur le budget général (139 M€). Pour lisser les variations mensuelles exceptionnelles, les rémunérations nettes (hors GIPA) pour les années 2010 et 2013 ont été calculées comme la somme sur 12 mois. Ont été exclus de l'échantillon les agents qui n'ont pas été présents sur l'ensemble des années 2010 et 2013 et ceux dont le temps de travail en 2013 a été inférieur à celui de 2010, limitant l'échantillon à 127 444 agents.

Les résultats des estimations montrent que :

- 30 172 agents ont perçu la GIPA alors que leur rémunération nette a augmenté plus vite que l'inflation¹¹⁵, pour un montant total de 16,3 M€. Les agents concernés sont en majorité du ministère de l'intérieur (30 %), d'un indice majoré supérieur à 430 (donc hors catégorie C) et ont plus de 54 ans ;
- 18 005 agents auraient perçu un montant de GIPA moins important s'il avait été calculé sur la base de la rémunération nette et non du TIB ; la différence entre la GIPA calculée à partir de l'évolution du TIB et celle calculée à partir de l'évolution de la rémunération nette est de 8,6 M€.

Au total, la moindre dépense liée au changement de la base de calcul de la GIPA en 2014 aurait été de 25 M€ sur une dépense totale de 122 M€, soit une « économie » totale pour le budget de l'État proche de 30 M€ (environ le quart du coût total de la mesure).

B - Les primes et indemnités

La rémunération des agents se caractérise par un foisonnement de primes et d'indemnités, dont le poids augmente avec le traitement indiciaire, ce qui engendre des coûts de gestion, nuit à la mobilité des agents, et perpétue l'hétérogénéité entre corps ou ministères (cf. chapitre 2).

Des efforts de rationalisation ou de simplification, notamment avec la RIFSEEP, sont en cours. À compter du 1^{er} mai 2015, en parallèle de la transformation d'une partie des primes en points d'indice, la suppression de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la hausse de CSG de 1998 a été décidée¹¹⁶. Celle-ci sera progressive (au fur et à mesure des avancements

¹¹⁵ Ont été exclus de l'échantillon les agents dont la variation de rémunération nette dépassait deux fois l'écart type constaté.

¹¹⁶ Décret n° 2015-492 du 29 avril 2015.

pour que les agents ne perdent pas de rémunération nette¹¹⁷, épargnant de fait les agents qui plafonnent en haut de grille) et les rémunérations inférieures à l'indice 400 (soit 17 % des bénéficiaires) en seront exonérées. L'économie ne représentera donc à terme qu'une partie des 200 M€ que coûtent actuellement l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CGS à l'État (de l'ordre de 500 M€ pour l'ensemble de la fonction publique). Le chiffrage de la mesure comme sa montée en charge restent pour l'instant incertains.

À côté de ces mesures générales, le réexamen de certaines primes et indemnités anciennes, peu incitatives et inadaptées au contexte actuel pourrait dégager des marges de manœuvre significatives. Celles qui sont examinées ci-dessous ont fait l'objet de discussions et de propositions depuis plusieurs années sans qu'aucune décision concrète n'ait été prise à ce jour par les pouvoirs publics. Il serait pertinent de mettre ces réformes, qui sont systématiquement reportées et dont la nécessité n'est pas contestée, en balance avec d'autres mesures visant la modernisation des rémunérations et des carrières dans le cadre d'un accord d'ensemble.

1 - L'indemnité de résidence

L'indemnité de résidence (IR), qui existe depuis 1919, est un élément de la rémunération d'activité qui vise à compenser les différences en matière de coût de la vie entre les territoires. Elle prend la forme d'un supplément de rémunération proportionnel au traitement, versé en fonction de la zone géographique de la résidence administrative : 3 % pour la zone 1 (qui est supposée regrouper les territoires où le coût de la vie est le plus onéreux), 1 % en zone 2 et 0 % en zone 3. Il existe également une indemnité pour les agents résidant à l'étranger, pour compenser le surcoût de la vie et l'éloignement, qui est exclusive des autres primes. Les développements qui suivent ne portent que sur l'IR perçue par les agents de métropole et des DOM¹¹⁸.

L'IR a un coût annuel de 0,5 Md€ pour les agents de l'État résidant sur le territoire national (1,2 Md€ au total pour l'État en y ajoutant l'indemnité de résidence à l'étranger) et de 300 M€ pour la FPT et 130 M€ pour la FPH. Elle concerne 900 000 bénéficiaires dans la FPE (plus de 2 millions au total dans la fonction publique). Cette dépense substantielle peine néanmoins à atteindre son objectif, du fait d'un zonage géographique obsolète et de montants versés insuffisants pour compenser les différentiels de coût de la vie, en particulier en Île-de-France.

Ce diagnostic d'une nécessaire refonte de l'IR est largement partagé, et inscrit à l'agenda de la négociation collective depuis 2010. Un rapport du CGEFI, de l'IGA et de l'INSEE a proposé dès 2009 différents scénarii de modulation des taux et des conditions d'éligibilité. La solution préconisée de ne conserver que la compensation de 3 % pour l'Île-de-France, de supprimer l'IR pour les agents logés, et de le plafonner à un indice médian pourrait dégager des économies de l'ordre du tiers du coût total pour l'État¹¹⁹. La DGAFP propose également d'examiner une forfaitisation, pour rendre le dispositif plus équitable. Le

¹¹⁷ Sauf pour les 400 agents percevant une indemnité supérieure à 5 000€ par an, qui sera plafonnée immédiatement.

¹¹⁸ Toutes les communes des DOM sont classées en zone 3, alors que d'autres indemnités spécifiques compensent déjà le surcoût de la vie en outre-mer (cf. *infra*).

¹¹⁹ Porter l'indemnité à 4 % permettrait encore de dégager des économies.

réexamen de l'IR est prévu par le projet d'accord PPCR, mais ses modalités seront examinées ultérieurement par un groupe de travail.

Compte tenu de la difficulté technique de construire un indicateur géographique consensuel de cherté de la vie, la voie à privilégier serait de ne maintenir l'IR que pour l'Île-de-France, au besoin en le revalorisant en début de carrière pour tenir compte du coût de l'immobilier particulièrement élevé¹²⁰. Pour les autres bénéficiaires antérieurs, l'IR pourrait être gelé en niveau sous la forme d'un complément indemnitaire, et supprimé pour les entrants.

Levier n° 4 : La limitation du bénéfice de l'indemnité de résidence aux fonctionnaires travaillant en Île-de-France ; pour les agents hors Île-de-France, le montant perçu par les autres bénéficiaires pourrait être gelé au niveau actuel et l'indemnité de résidence supprimée pour les nouveaux agents.

2 - Le supplément familial de traitement

Le supplément familial de traitement (SFT), créé en 1917, est également un élément de la rémunération statutaire, qui s'apparente en pratique à une prestation familiale puisqu'il consiste en une participation de l'employeur au coût d'éducation des enfants des agents. Il comprend une composante fixe et une composante proportionnelle au traitement brut, qui varient en fonction du nombre d'enfants¹²¹ avec des taux plancher et plafond, et dont le barème n'a pas été réévalué depuis 1967. Les options examinées ci-après ne concernent pas les majorations spécifiques versées aux agents en poste à l'étranger.

Son coût est estimé à 770 M€ pour la métropole et l'outre-mer en 2014 (900 M€ au total pour le budget de l'État en y ajoutant les majorations versées aux agents à l'étranger), et à 270 M€ pour la FPT et 370 M€ pour la FPH en 2007, soit environ 1,5 Md€ au total.

Comme l'IR, la refonte du SFT a été annoncée depuis 2010, à partir du constat partagé que son barème n'est plus adapté à un objectif de prise en charge d'une partie du coût d'éducation (en particulier pour la prestation au premier enfant) et aux évolutions du modèle familial.

Comme la Cour l'avait recommandé dès 2007¹²², l'IGAS et le CGEFI préconisaient en 2010¹²³ son remplacement par une prime forfaitaire, donc désindexée de la valeur du point et indépendante de l'indice de rémunération, et modulée ou non en fonction du nombre d'enfants. Pour que les montants versés restent significatifs, cette réforme ne dégagerait probablement que très peu d'économies¹²⁴. En parallèle, la prestation pour le premier enfant,

¹²⁰ Les salaires du secteur privé sont également plus élevés en moyenne en Île-de-France que dans le reste de la métropole, et l'État doit maintenir l'attractivité de la capitale pour les jeunes agents étant donné que nombre de ses services y sont concentrés.

¹²¹ La composante forfaitaire s'élève à 2,29 € mensuel pour 1 enfant, 10,67 € pour 2 enfants, 15,24 € pour 3 enfants et 4,57 € par enfant supplémentaire ; la composante proportionnelle s'élève à 3 % pour 2 enfants, 8 % pour 3 enfants et 6 % pour chaque enfant supplémentaire.

¹²² Cour des Comptes, *Rapport sur La sécurité sociale*, p. 354. La Documentation française, septembre 2007, 464 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²³ « Bilan qualitatif et perspectives d'évolution du supplément familial de traitement », rapport IGAS n° RM2010-034P et CGEFI n° 10-02-06

¹²⁴ À titre indicatif, à coût constant, la forfaitisation sans modulation selon le nombre d'enfants porterait l'allocation à 40 € mensuel par enfant.

qui n'existe pas dans le régime de droit commun des allocations familiales et reste d'un montant négligeable (6,5 M€ pour la FPE), pourrait être supprimée.

La DGAFP travaille sur l'hypothèse d'une forfaitisation en fonction du nombre d'enfants et de l'indice de l'agent, avec une prise en compte des situations de garde alternée et de monoparentalité. La forfaitisation qui vise à un souci d'équité entre agents quel que soit leur rémunération indiciaire, ne permettrait pas de dégager des marges de financement pour d'autres mesures nécessaires en termes de ressources humaines.

Compte tenu du fait que les agents bénéficient déjà des prestations familiales de droit commun de la CNAF, et que le SFT est la survivance des sursalaires familiaux mis en place par le secteur privé avant la sécurité sociale et supprimés depuis, une autre solution serait de supprimer progressivement le SFT.

Levier n°5 : La mise en extinction progressive du supplément familial de traitement.

3 - Les sur-rémunérations outre-mer

Pour compenser le différentiel de coût de la vie, prendre en compte l'éloignement ou l'isolement et les sujétions spécifiques dans certains territoires ultramarins, et afin d'inciter les agents à accepter une mobilité hors de la métropole, des majorations de traitements et indemnités sont versées aux agents en poste outre-mer. Ces dispositifs, qui datent des années 1950, sont nombreux, souvent entrecroisés et leurs bases juridiques, qui n'ont pas toujours été renouvelées, apparaissent parfois fragiles.

En 2013, ces dispositifs ont coûté 1,2 Md€ pour la FPE y compris les militaires, dont 1 Md€ pour les majorations de traitement qui concernent environ 100 000 agents. Le coût total pour l'ensemble de la fonction publique avait été estimé à 2,2 Md€ en 2003¹²⁵, notamment en raison du coût de l'alignement des rémunérations des agents des collectivités locales outre-mer.

Ces sur-rémunérations sont régulièrement critiquées par de nombreux rapports administratifs et parlementaires¹²⁶ : leur montant dépasse largement la compensation du coût de la vie, elles entretiennent un niveau des prix supérieur à la métropole dans des économies ultramarines, et leur impact sur l'attractivité est insuffisamment mesuré. L'INSEE estime qu'en 2010 le salaire moyen des fonctionnaires outre-mer est supérieur de 18,6 % à celui des fonctionnaires employés en métropole¹²⁷, alors que les prix sont plus élevés de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,2 % à la Réunion par rapport à la métropole¹²⁸.

¹²⁵ Assemblée nationale, rapport d'information n° 1094 « *La fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer* », 2003.

¹²⁶ Voir notamment Sénat, Rapport d'information n° 519 « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir* », 2009.

¹²⁷ INSEE référence *Emploi et salaires* 2013.

¹²⁸ INSEE Première n° 1304 « *Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010* ».

Pour rationaliser et simplifier des dispositifs qui se cumulent, la Cour¹²⁹ a proposé un système de bonification simplifié à trois étages :

- réduire la majoration à un niveau représentatif du différentiel du coût de la vie, permettant une économie maximum de 850 M€ pour les agents civils de la FPE ;
- créer une prime unique couvrant les frais spécifiques d'installation outre-mer ;
- fusionner l'indemnité de sujétion géographique et l'indemnité d'éloignement dans un dispositif unique et réservé aux affectations susceptibles d'être moins attractives.

Les économies dégagées par cette réforme pourraient en partie servir au financement d'autres projets soutenant le développement dans les territoires ultramarins.

C - Les déroulements de carrière

Dans le contexte du gel du point, les avancements individuels représentent désormais 67 % des facteurs de progression de la rémunération en 2012¹³⁰, contre environ 50 % au cours de la décennie précédente. Premier facteur de croissance spontanée de la masse salariale, les mesures individuelles constituent donc également une marge de manœuvre importante pour les années à venir. Les grilles ont en effet été construites au cours d'une période où l'inflation était plus forte ; leur rythme d'avancement n'est donc plus adapté à la période actuelle d'inflation durablement modérée. Contrairement aux effectifs, aux mesures générales et aux mesures catégorielles, aucune mesure n'a été prise à ce jour pour ralentir la progression des carrières.

La principale source de progression des rémunérations est la composante « vieillesse », c'est-à-dire les avancements automatiques qui représentent entre 60 et 80 % du glissement vieillesse-technicité (soit un peu moins de 1 Md€ par an pour le budget de l'État). Par construction, ces progressions automatiques de carrière ne tiennent pas compte de la manière de servir de l'agent ; elles sont donc coûteuses sans être incitatives à une meilleure efficacité du service public.

La refonte des grilles est la solution structurelle de long terme la plus pertinente pour diminuer ces automatismes. Pour rendre les carrières moins coûteuses à long terme, elle pourrait s'appuyer sur un allongement de la durée des échelons¹³¹ ou sur l'augmentation de leur nombre avant d'être éligible à un passage de grade, ou encore sur l'introduction de grades dont l'accès serait contingenté.

Dans le cadre de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), le Gouvernement a proposé de nouvelles grilles. Ces propositions ont été examinées dans la deuxième partie de ce rapport. La réforme envisagée s'échelonnera sur

¹²⁹ Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, p. 321-348. La documentation française, février 2015, 28 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁰ Hors heures supplémentaires et rachat de jours de compte épargne temps. Les mesures statutaires et indemnitaires représentent 22 % et les mesures générales (GIPA et minimum de traitement) les 10 % restant.

¹³¹ Par exemple pour une carrière standard d'agent de catégorie B, le report de l'âge de la retraite de 2 ans correspondrait à un allongement de chaque échelon de 2 mois.

plusieurs années, et son coût à pourrait s'avérer élevé¹³², nécessitant de dégager des économies pour en assurer le financement. C'est pourquoi, dans l'optique de respecter le cadrage de la loi de programmation en cours, cette partie s'attache plutôt à examiner la modulation à la marge des règles d'avancement existantes sans modification des grilles, qui peut permettre de dégager rapidement des marges de manœuvre financière.

1 - Le gel temporaire des avancements : une mesure exceptionnelle non dépourvue d'inconvénients

L'une des principales difficultés de pilotage du GVT positif est que ses déterminants dépendent du déroulement individuel des carrières de chacun des agents. Les mesures à mettre en œuvre pour le ralentir doivent donc être calibrées en fonction des règles propres à chaque corps. Une alternative, sans doute budgétairement plus efficace, serait de prendre une mesure s'appliquant de manière transversale à tous les agents.

Celle-ci pourrait prendre la forme d'une période blanche en termes d'avancements d'échelon et de grade pour l'ensemble des agents. Cette mesure présenterait un gain immédiat et substantiel, qui serait d'autant plus important qu'elle serait étendue dans le temps et concernerait les trois fonctions publiques.

À titre d'exemple, le gel des avancements une année aurait pour conséquence un GVT positif ramené à zéro¹³³ lors de sa mise en œuvre, soit une économie de l'ordre de 1,3 Md€ pour l'État, à laquelle il faut retrancher l'effet de la mesure sur le calcul de la GIPA pendant les quatre années suivantes. Le surcoût de la GIPA peut être estimé à 50 M€ par an sous des hypothèses conventionnelles et à politique indiciaire constante, soit une économie cumulée de 1,1 Md€ sur quatre ans. La DGAFP estime son rendement pour l'ensemble des administrations publiques à 3,8 Md€.

Pour garantir que l'ensemble des agents sera concerné par la mesure (et non les seuls agents dont l'avancement était prévu l'année de la mise en œuvre de la mesure), le gel des avancements devrait en pratique consister en une neutralisation générale et temporaire de la prise en compte de l'ancienneté de service pour l'avancement. Cela permettrait de reporter d'une année les avancements pour l'ensemble des agents, avec effet l'année où l'avancement était programmé initialement. Dans ce cas, les économies seraient étalées sur plusieurs années, pour les agents qui devaient être promus en N+1, N+2, etc¹³⁴. Une telle disposition nécessiterait une loi.

Cette mesure ne pourrait être justifiée que dans des circonstances exceptionnelles. Elle présente en effet des limites car elle ne ferait peser l'effort que sur les agents qui ont des perspectives de carrière, et ne résout pas le problème de soutenabilité du GVT positif à long terme puisque ses effets s'atténueront au fur et à mesure que les nouveaux entrants verront

¹³² Son impact budgétaire est à la fois incertain du fait de la difficulté à simuler l'impact de ce type de réforme sur le GVT, et potentiellement élevé pour reclasser les agents dans les nouvelles grilles sans perte de rémunération. À titre d'exemple, la refonte des grilles de catégorie C suite aux accords Jacob de 2006 a conduit à une revalorisation globale des carrières.

¹³³ En première approximation, car si les non-titulaires ne sont pas concernés par la mesure, le coût des renégociations de contrat sera maintenu.

¹³⁴ De plus, en pratique, chaque année concernée par la mesure, l'économie serait étalée au fur et à mesure que les avancements prévus n'auraient pas lieu au cours de l'année (effet année pleine l'année suivante).

leur carrière se dérouler selon une grille structurellement inchangée. Elle ne permet donc pas de financer d'autres réformes de manière pérenne.

2 - Modifier les pratiques en matière d'avancements individuels

À côté de la mesure à caractère exceptionnel exposée ci-dessus, l'État employeur dispose d'une palette de mesures à grilles et à législation inchangées. Il lui suffirait de modifier sa pratique desancements en utilisant pleinement les outils de gestion existants. Ainsi, la sélectivité pour les passages d'échelons et de grades pourrait être renforcée, alors qu'actuellement lesancements et les gains indiciaires associés résultent davantage de l'ancienneté et de la structure des grilles que du mérite.

Une première catégorie de mesures porte sur le ralentissement des passages d'échelons ou de grades, en réservant le bénéfice d'une promotion rapide aux agents dont les performances ont été reconnues :

- *baisser les taux de promus-promouvables* (« pro-pro »), qui ont eu tendance à augmenter ces dernières années, passant pour l'État de 9,2 % en moyenne sur la période 2006-2008 à 12,8 % en 2009-2012, et ont accru le GVT positif. Cette augmentation des taux de promus-promouvables s'explique notamment par la nécessité de compenser en partie le non-remplacement d'une partie des effectifs en fin de grilles, en accélérant les promotions aux échelons inférieurs. Même s'il est difficile de calculer le rendement précis d'une mesure touchant aux taux de promotion, la DGAFP estime qu'un retour au taux moyen de 2006-2008 dégagerait une économie de 60 M€ en année pleine pour l'État. Outre l'économie qu'elle permettrait, cette mesure serait également l'occasion d'harmoniser les taux de pro-pro entre corps comparables en fixant un taux de référence, ou un taux plafond, selon un objectif d'équité intergénérationnelle et de gestion du pyramidage des corps¹³⁵ ;
- *introduire des examens professionnels pour pouvoir être promu* en amont d'une durée minimale d'ancienneté, et des conditions d'acquis de l'expérience professionnelle et/ou de mobilité pour renforcer l'accès contingenté aux échelons exceptionnels. Cette mesure conduirait à ce qu'il ne soit plus possible d'accéder à l'échelon terminal d'un corps sur la base de la seule ancienneté ;
- *supprimer le « coup de chapeau »* pour les agents en fin de carrière qui ne sont pas justifiés par des résultats suffisants. Comme l'avait constaté la Cour dès 2003¹³⁶, les promotions à quelques mois de la retraite sont une pratique courante dans certains corps ou ministères. Si le coût immédiat en termes de masse salariale est faible, les agents ne bénéficiant de cette promotion que sur une courte durée, le coût pour les pensions est lui important et permanent.

D'autres outils de gestion des carrières ont vocation à promouvoir les agents les plus méritants. Ils sont cependant régulièrement dévoyés. Il s'agirait donc de restaurer leur caractère incitatif, ou à défaut de les supprimer, étant donné que d'autres mécanismes, comme

¹³⁵ Circulaire n° 2171 du 4 novembre 2008 relative à la procédure applicable à l'instruction des dossiers d'avancement de grade dans les corps des administrations d'État.

¹³⁶ Cour des Comptes, *Les pensions des fonctionnaires civils de l'État*. La documentation française, avril 2003, 280 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

la PFR (et la nouvelle RIFSEEP qui la remplace) valorisent déjà les performances individuelles :

- *limiter et rendre plus sélectives les réductions d'ancienneté* (avancement accéléré d'échelon au mérite). Actuellement, les ministères peuvent distribuer 90 mois de réduction d'ancienneté pour 100 agents en fonction de leur manière de servir. Ce dispositif a un coût estimé à environ 100 M€ par an pour la FPE par la DGAFP. En pratique, ces réductions d'ancienneté sont attribuées davantage à l'ancienneté qu'au mérite (les agents bénéficient en moyenne d'un mois par an, accélérant les durées moyennes de carrières¹³⁷), et ont des coûts de gestion administrative particulièrement importants. Le rapport de Bernard Pêcheur¹³⁸ propose d'alléger le dispositif et d'en renforcer la sélectivité, par exemple en revenant à un taux de 75 mois pour 100 agents, qui était le taux prévalant jusqu'en 2002 ;
- *utiliser la totalité des plages d'appel statutaires ouvrant droit à avancement* : certains passages d'échelons sont prévus non pas à l'issue d'une ancienneté fixe, mais sur une période variable de plusieurs mois, en fonction de l'évaluation de l'agent. L'utilisation de la totalité des plages d'appel pour l'avancement d'échelon¹³⁹ permettrait donc de ralentir les carrières, tout en restaurant l'esprit incitatif du dispositif qui doit prendre en compte, outre l'ancienneté, la valeur professionnelle de l'agent¹⁴⁰. Ce dispositif est dévoyé dans la FPT, avec des règles d'avancement particulièrement favorables, et la DGAFP estime à 240 M€ par an l'économie engendrée par le passage de l'ancienneté minimale à l'ancienneté moyenne, sur le modèle de la FPE – chiffre considéré comme surestimé par la direction du budget¹⁴¹. Dans ce cas, comme dans le précédent concernant l'avancement accéléré au mérite, il s'agirait de faire cesser des automatismes qui détournent les dispositifs de leur objectif principal, engendrant dans le même temps un surcoût.

Levier n° 6 : La modification des pratiques d'avancement individuel en baissant les taux de promus-promouvables, en rendant plus fréquents les examens professionnels pour certaines promotions, et plus sélectifs l'attribution des réductions d'ancienneté et l'avancement à l'ancienneté minimum.

¹³⁷ Cette accélération peut permettre de gagner jusqu'à 8 ans de carrière pour un agent de catégorie C, 7 ans pour le nouvel espace statutaire de la catégorie B et 5 ¼ pour la catégorie A (estimations DGAFP).

¹³⁸ « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique », p.143-149.

¹³⁹ Lorsque la grille prévoit qu'un passage d'échelon peut se faire par exemple entre 2 ans et 6 mois et 3 ans, le gestionnaire devrait répartir le passage d'échelon d'un même contingent d'agents sur 6 mois en fonction de leur valeur professionnelle, et non promouvoir l'ensemble des agents dès 2 ans et 6 mois.

¹⁴⁰ Article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie ».

¹⁴¹ La direction du budget estime que l'économie ne peut excéder 15 % du GVT positif car la différence entre les durées minimales et maximales des échelons est de l'ordre de 15 %.

Les interdépendances entre les fonctions publiques

Des facteurs communs d'évolution de la masse salariale

L'État n'est pas sans instrument de pilotage pour infléchir l'évolution de la masse salariale des autres administrations publiques : certaines mesures se diffusent à l'ensemble des agents du secteur public. C'est en particulier le cas des revalorisations ou du gel du point d'indice.

La valeur du point est en effet un outil de régulation transversal, car elle sert de base au calcul du traitement de l'ensemble des fonctionnaires. Chaque hausse de 1 % de la valeur du point a un coût en année pleine estimé à environ 750 M€ pour le budget de l'État, que l'on peut majorer de 100 M€ pour l'ensemble de la FPE (y compris les EPA), et à 1,85 Md€ pour les trois fonctions publiques¹⁴² (0,6 Md€ pour la FPT et 0,4 Md€ pour la FPH). Le gel entraîne donc des économies quasiment proportionnelles à la masse salariale dans l'ensemble du secteur public.

Les grilles et les règles d'avancement sont également en théorie les mêmes pour les corps comparables entre fonctions publiques. Les réformes qui touchent au déroulement des carrières et éventuellement les réformes catégorielles, qui sont toutes soumises à la validation des tutelles, se diffusent donc progressivement à tous les agents de corps comparables – parfois avec un surcoût lorsque l'alignement sur la situation la plus favorable n'était pas anticipé. Dans ce domaine, les employeurs conservent néanmoins une liberté de gestion, qui peut conduire en pratique à des différences de rémunération, par exemple en modulant les primes et les indemnités, ou de vitesse d'avancement.

Les impacts différenciés des évolutions statutaires

Lorsque l'État prend des décisions en matière de rémunérations, il doit tenir compte de l'impact de ces mesures sur les autres fonctions publiques qui, selon la structure de leurs effectifs, peuvent être plus coûteuses pour les autres employeurs publics que pour l'État lui-même.

Tel est ainsi le cas de l'augmentation du minimum de traitement, commun aux trois fonctions publiques et qui concerne environ un agent sur cinq. Ces derniers relèvent majoritairement de la FPT, où les agents de catégorie C représentent les trois quarts des effectifs, contre la moitié dans la FPH et un quart dans la FPE. La mesure d'alignement du minimum de traitement sur le SMIC s'avère ainsi beaucoup plus coûteuse pour les collectivités locales (470 M€ en 2012, soit le quart de l'augmentation totale de leur masse salariale¹⁴³, que pour la FPE et la FPH (180 M€).

Du côté des hôpitaux, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a chiffré l'impact des décisions nationales portant sur les dépenses de personnel à 0,75 point en moyenne annuelle sur la progression de l'ONDAM hospitalier sur la période 2010-2013¹⁴⁴.

À l'inverse, l'État n'a pas le pouvoir de contrôler les décisions qui sont prises de manière décentralisée par les autres employeurs publics. Les collectivités territoriales et les hôpitaux appliquent parfois des règles de gestion moins strictes que l'État, par exemple concernant l'avancement des agents à l'ancienneté minimale et non à l'ancienneté moyenne.

Les employeurs publics conservent également le libre choix d'évolution de leurs effectifs (sous contrainte budgétaire), et une certaine liberté en matière d'organisation du travail).

¹⁴² L'augmentation de la valeur du point affecte le coût moyen des entrants et des sortants ; en conséquence, elle a également un effet sur le rendement du schéma d'emplois et sur l'effet de noria. Cet impact est néanmoins de second ordre et peut être négligé dans les chiffrages.

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, p. 219. La documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, p. 422. La Documentation française, septembre 2014, 673 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

II - Les effectifs

La réduction des effectifs est un levier puissant de maîtrise de la masse salariale. À titre d'exemple, une diminution du nombre d'agents de 10 000 engendre une économie pérenne d'environ 300 M€ sur un an pour l'État¹⁴⁵. Agir sur le niveau des effectifs est ainsi de nature à permettre une politique salariale moins contrainte et à mieux garantir le respect simultané des objectifs de finances publiques et d'attractivité des carrières du secteur public.

La reprise d'une politique de réduction globale des effectifs pourrait contribuer au respect du cadrage de la loi de programmation, fragilisé par l'annonce de la moindre baisse des effectifs au ministère de la défense, et permettrait de desserrer la contrainte salariale. Elle impliquerait que soient explicitées les mesures d'accompagnement nécessaires pour stimuler la productivité et parallèlement de circonscrire le périmètre des missions de l'État. Une baisse des effectifs doit en effet découler de la mise en œuvre de réformes structurelles et non d'une répartition homothétique de l'effort entre les administrations.

Au-delà de l'État qui a consenti des efforts significatifs dans la période récente, la politique de maîtrise des effectifs devrait concerner l'ensemble des administrations publiques (opérateurs, collectivités territoriales et hôpitaux) qui ont le plus souvent poursuivi une politique de recrutement dynamique quand l'État de son côté réduisait ses effectifs.

A - Les politiques récentes

Depuis plusieurs années, l'évolution des effectifs de l'État est encadrée par une norme transversale : non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux sur la période 2008-2012 ; stabilisation globale des effectifs depuis 2013. Ces normes ont été appliquées de manière différenciée selon les ministères.

1 - La révision générale des politiques publiques (RGPP), 2008-2012

a) Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux

Une mesure phare de la RGPP a été le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans les ministères. Elle a dégagé une économie brute moyenne de 840 M€ par an sur la période 2008-2012, soit un total cumulé de 4,2 Md€, équivalent à 4,8 % de la masse salariale de l'État. Sa mise en œuvre a bénéficié d'un contexte démographique favorable sur la période, avec un nombre annuel moyen de départs en retraite de 61 000 agents sur le périmètre ministériel. Le non-remplacement d'un départ sur deux a permis une baisse des effectifs de 144 000 ETP sur la période 2008-2012, soit 6,6 % des effectifs des ministères.

Le taux moyen de non-remplacement observé a été de 47 % en moyenne, mais a été appliqué de manière différenciée selon les ministères. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a été sanctuarisé, et celui de la justice a bénéficié d'une création

¹⁴⁵ Estimé avec le coût moyen d'un entrant de 31 500€ pour le budget de l'État (PLF 2014, y compris charges sociales hors CAS *Pensions*). Une baisse équivalente des effectifs dans la FPT engendrerait une économie d'environ 200 M€ (avec un coût moyen des entrants de 21 500€) et de 250 M€ dans la FPH (avec un coût moyen des entrants de 25 000€).

nette de 4000 ETP. À l’opposé, le ministère de la défense a appliqué un taux de non-remplacement de 97 %, notamment grâce à l’adaptabilité permise par le volant important de contractuels. Les disparités autour de la moyenne sont relativement fortes, avec par exemple le ministère de l’agriculture dont le taux de non-remplacement a été supérieur (65 %), celui de l’éducation nationale proche de la moyenne (39 %) et celui de la culture davantage préservé (32 %).

Le choix d’une norme transversale comme outil de pilotage des effectifs est à lui seul insuffisant pour garantir une répartition efficiente des baisses d’effectifs. La RGPP s’est concentrée en priorité sur la recherche d’économies rapides¹⁴⁶, alors que l’approche budgétaire devrait se doubler d’un pilotage qualitatif au plus près des besoins et des missions des administrations, porté par des réformes structurelles permettant de mobiliser les gains de productivité.

b) La rétrocession aux agents d’une partie des économies

Il était prévu que la réduction des effectifs s’accompagne d’une rétrocession aux agents des administrations concernées de 50 % des économies. En pratique, la redistribution d’une partie des gains sous forme de mesures salariales ciblées sur certaines catégories d’agents a dépassé les 50 % dans plusieurs cas : en moyenne le « retour catégoriel »¹⁴⁷ peut être estimé à 61 % pour l’ensemble des ministères¹⁴⁸ entre 2008 et 2012¹⁴⁹ (annexe 6). La norme du « retour catégoriel » a été appliquée de manière très inégale selon les ministères : celui-ci est estimé à seulement 37 % pour l’éducation nationale, a été inférieur à 50 % à la défense¹⁵⁰, et dans la moyenne au ministère de l’économie et des finances. Il a été en revanche très supérieur à la moyenne au ministère de l’intérieur¹⁵¹.

Le « retour catégoriel » n’a cependant pas accru l’enveloppe totale des mesures catégorielles accordées sur la période précédente (constante autour de 500 M€ par an pour le budget de l’État), mais en a modifié l’utilisation et fléchi les bénéficiaires (accompagnement des réformes dans les ministères qui participaient à l’effort de réduction des effectifs). En conséquence, le « retour catégoriel » n’a pas amputé les économies liées à la baisse des effectifs, qui peuvent donc être estimées en net comme en brut à 4,2 Md€, et qui sont des économies pérennes dès lors que les baisses d’effectifs ont été réalisées.

¹⁴⁶ Rapport IGA-IGF-IGAS « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d’une nouvelle politique de réforme de l’État », septembre 2012.

¹⁴⁷ Rapport entre les mesures catégorielles et les économies du schéma d’emploi.

¹⁴⁸ L’estimation du « retour catégoriel » doit être considérée comme un majorant, car les mesures catégorielles incluent les « coups partis » antérieurs à la RGPP (par exemple les protocoles « corps et carrières » de la police nationale).

¹⁴⁹ Cette surcompensation vient de la budgétisation *ex ante*, qui a régulièrement surestimé le nombre de départs en retraite et donc les économies afférentes.

¹⁵⁰ Du fait des dépassements de crédits, une partie des mesures catégorielles budgétées n’ont pas été mises en œuvre ; cf. Cour des comptes, *Rapport d’enquête à la demande de la commission des finances du Sénat, La rémunération des militaires*, septembre 2013, p.78, disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les dépenses de rémunération et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*, 2013, p.34-38. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les mesures catégorielles ont représenté 70 % de la croissance de la masse salariale de la police sur la période 2008-2011.

S'il est compréhensible qu'une partie des mesures d'accompagnement financier revienne aux effectifs directement concernés par les réductions de postes, il est regrettable qu'une forme de mutualisation n'ait pas été décidée, certains ministères dont les effectifs ont décru, comme celui de l'économie et des finances, étant ceux qui avaient les marges de manœuvre les plus importantes.

2 - La stabilisation des effectifs de l'État et les recrutements dans les ministères prioritaires depuis 2013

À partir de 2013, le Gouvernement a choisi d'appliquer une norme de stabilisation globale des effectifs de l'État. En conséquence, la baisse des effectifs s'est fortement ralentie (- 2 300 ETP en LFI 2013¹⁵², - 3 300 ETP 2014, - 1 300 ETP en 2015), et les économies attendues sont plus modérées que sur la période précédente (elles sont restées significatives en 2013 du fait des effets de l'extension en année pleine des réductions d'effectifs de 2012).

La norme de stabilisation globale masque une forte disparité des situations ministérielles. Les ministères « prioritaires » de l'enseignement, la recherche, la sécurité et la justice devraient bénéficier d'une création nette de 60 000 postes sur cinq ans. Celle-ci serait compensée par une baisse équivalente dans les autres ministères qui resteront contributeurs nets, avec un taux d'effort moyen de 2 % (y compris défense avant révision de la loi de programmation militaire). Le ciblage de cet effort s'appuie en partie sur les exercices de la MAP (modernisation de l'action publique) et les revues de dépenses.

La stabilité globale des effectifs oblige à mener une politique salariale rigoureuse : outre la poursuite du gel du point sur la durée de la législature, les enveloppes catégorielles ont été divisées par deux. Or ce sont les crédits alloués aux mesures catégorielles qui ont permis jusqu'à présent de financer les chantiers de rénovation des grilles (comme le nouvel espace statutaire de la catégorie B) ou la convergence indemnitaire (mise en place de la PFR).

3 - L'impact des moindres baisses d'effectifs au ministère de la défense à compter de 2015

La moindre baisse des effectifs au ministère de la défense annoncée en avril 2015 (- 5 000 ETP au lieu de - 33 500 entre 2014 et 2019) est concentrée sur les années 2015-2017 (moindre baisse de 22 000 ETP, soit - 300 contre - 22 300 prévu antérieurement). L'effort supplémentaire demandé aux autres ministères et opérateurs non prioritaires d'une baisse de 1 % de leur masse salariale sera insuffisant pour respecter l'objectif de stabilisation globale des effectifs (cf. chapitre 2). En effet, dans l'hypothèse où ces économies supplémentaires porteraient intégralement sur les baisses d'effectifs, le taux d'effort de réduction des effectifs des autres ministères non prioritaires serait porté à un peu plus de 2,5 %. Or pour compenser en totalité la moindre baisse des effectifs à la défense, il faudrait porter ce taux d'effort à plus de 3,5 %, ce qui va au-delà du taux de départ pour certains d'entre eux.

Compte tenu de la moindre baisse des effectifs prévue désormais au ministère de la défense, l'objectif de stabilisation globale des effectifs sur cinq ans impliquerait donc de

¹⁵² - 7 200 ETP en exécution. La baisse des effectifs plus importante que prévue résulte essentiellement de créations nettes d'emplois dans les ministères « prioritaires » moins nombreuses que prévu. Celle-ci a été en partie rattrapée en 2014, avec une exécution qui ressort à - 2 550 ETP et l'annonce d'une moindre baisse des effectifs à la défense devrait peser sur l'exécution 2015 et au-delà.

revenir sur les hausses prévues dans les ministères prioritaires. À défaut, le respect du cadrage de l'évolution des dépenses de masse salariale supposerait de solliciter d'autres leviers d'économies.

B - Les marges créées par une reprise de la réduction globale des effectifs de l'État et ses conditions de mise en œuvre

Une reprise de la réduction globale des effectifs de l'État, permettrait de dégager des marges de manœuvre pour respecter plus aisément le cadrage de la loi de programmation. Une illustration des économies qu'elle pourrait engendrer est proposée ci-dessous. Cette politique devrait être menée en prenant soin de différencier les contributions des différentes administrations en fonction des priorités de politique publique, d'identifier les marges de productivité permettant de garantir la viabilité des baisses d'effectifs et s'accompagner, chaque fois que nécessaire, d'une réduction du périmètre ou d'une hiérarchisation des missions à accomplir.

1 - Des départs en retraite dont le volume va s'infléchir

La RGPP a bénéficié du départ en retraite des générations du baby-boom. Dans la FPE¹⁵³, après un nombre de départs en retraite compris entre 40 000 et 60 000 par an dans les années 1990, la moyenne a été portée à plus de 70 000 par an entre 2003 et 2013. Le pic a été atteint en 2008, dépassant les 80 000 départs.

La pyramide des âges de la FPE s'annonce moins favorable à l'avenir, et les projections pour les prochaines années estiment désormais la fréquence annuelle des départs entre 50 000 et 60 000¹⁵⁴, avec la fin des départs de la génération du baby-boom. C'est un élément dont il faudra tenir compte si une nouvelle politique de baisse des effectifs veut s'ancrer à nouveau sur les flux de départs en retraite.

Si le profil temporel est comparable pour la FPH (moyenne de 24 000 départs par an), avec désormais une tendance à la baisse du nombre moyen de départs, la FPT (moyenne de 27 000 départs), qui a une démographie un peu plus jeune, a encore le pic des départs devant elle. Cette opportunité pourrait être mise à profit pour mieux maîtriser l'évolution des effectifs dans les collectivités territoriales dans les années à venir.

2 - Une illustration des économies envisageables

À titre illustratif, un scénario alternatif de reprise d'une norme de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux en moyenne pour les effectifs de tous les ministères engendrerait une économie annuelle brute immédiate pour le budget de l'État de 750 M€. À moyen terme, l'économie serait plus importante, estimée à 980 M€, car valorisée au coût moyen des agents sur la durée de leur carrière¹⁵⁵.

¹⁵³ Titulaires civils et militaires et ouvriers de l'État, hors La Poste et France Télécom.

¹⁵⁴ Projections du SRE tenant compte de la réforme de 2010 (juillet 2014).

¹⁵⁵ À cette économie sur les rémunérations s'ajoute celle sur les pensions (cotisations au CAS *Pensions* pendant la durée d'activité et versement des prestations après le départ en retraite).

Le rendement du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux serait un peu plus faible que le gain annuel moyen immédiat de 840 M€ enregistré entre 2008 et 2012 du fait de la baisse anticipée du nombre de départs en retraite¹⁵⁶.

En fonction des priorités de politique publique, les effectifs de certaines missions jugées prioritaires pourraient être préservés et stabilisés. En limitant le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux à 50 % des effectifs¹⁵⁷ ou au non remplacement de un départ à la retraite sur quatre en moyenne pour l'ensemble des effectifs, l'économie serait réduite de moitié (375 M€). Une exonération portant sur les trois quarts du total des effectifs (économie d'un peu moins de 200 M€) assurerait, à elle seule, près de la moitié de l'effort de 450 M€ nécessaire pour respecter la loi de programmation. En fonction du choix des missions préservées, le montant exact de l'économie peut varier car le coût moyen des emplois est différent d'un ministère à l'autre.

Ces scénarii conduisent à des baisses d'effectifs annuelles comprises entre 6 000 et 24 000 ETP par an sur l'ensemble des ministères, soit un effort compris en moyenne entre 0,3 % et 1,2 % par an. Cet effort devrait en tout état de cause s'accompagner une redéfinition des missions ou des modalités d'exercice de celles-ci.

3 - Les conditions d'une nouvelle baisse des effectifs

Maîtriser l'évolution des effectifs de l'État nécessite d'identifier soigneusement en amont les marges de productivité existantes au sein des services, et de recentrer les interventions publiques sur les priorités politiques en tenant compte de l'évolution des besoins (démographie, sécurité, etc.) afin de ne pas procéder à une réduction homothétique des effectifs dans tous les services. Des mesures structurelles de redéploiements des effectifs et d'aménagement des services devraient être mises en œuvre pour maintenir la qualité du service public et le ciblage devrait de préférence s'appuyer sur des exercices de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs. Créer les conditions d'une reprise de la baisse des effectifs sans lui substituer un recours accru à des prestataires externes pour certains services suppose de l'accompagner d'une réflexion sur le périmètre des missions de service public, la répartition des compétences entre les niveaux d'administration, l'e-administration et les gains de productivité associés.

En effet, l'informatisation, les transferts de compétences et l'externalisation de certaines tâches ne se sont pas toujours accompagnés des gains attendus en termes de réduction des effectifs, et tous les gisements de productivité existants n'ont pas été mobilisés. La Cour l'a relevé notamment concernant la mutualisation des moyens entre police et gendarmerie, la réforme de l'administration territoriale au ministère de l'équipement, l'ouverture de l'espace Schengen pour les douanes, ou la création de la DGFIP¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Pour contourner cette difficulté, la norme pourrait être fixée en pourcentage des effectifs ou en nombre de postes.

¹⁵⁷ À titre indicatif, l'éducation nationale représente 49 % des plafonds d'emplois en 2015, l'intérieur 15 %, la défense 14 %, les ministères économiques et financiers 8 %, la justice 4 %.

¹⁵⁸ Pour des trois premiers exemples, voir Pour les trois premiers exemples, voir Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les effectifs de l'État 1980-2008, Un état des lieux*. La Documentation française, décembre 2009, 114 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Pour le dernier, voir Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan*, octobre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

Au-delà, la question de la diminution des besoins en emplois et du périmètre de l'action publique se pose. Des doublons entre niveaux d'administration, des problèmes de répartition des moyens et d'organisation du travail font souvent obstacle à une structuration plus efficace de l'action publique avec un nombre réduit d'agents mobilisés.

Une réflexion approfondie sur la mobilité et sur les métiers de la fonction publique à moyen terme (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences – GPEEC) est également indispensable. Le maintien d'une fonction publique de carrière suppose en effet qu'en période de restructuration et de non-renouvellement d'une partie des emplois, les agents puissent être redéployés efficacement dans le nouveau schéma organisationnel. Ceci suppose à la fois des mobilités fonctionnelles et géographiques.

Les restructurations nécessaires à l'adaptation des administrations à des effectifs plus contraints (mutualisation de fonctions support, fusion de services, etc.) impliquent l'adhésion des agents aux projets, et donc une forme de partage des gains de productivité sous la forme d'un accompagnement financier, qui, compte tenu de la situation des finances publiques, devrait rester limité et ciblé sur les services qui fournissent les efforts de productivité les plus significatifs. Dans ce contexte, les enveloppes catégorielles ne devraient pas être réduites trop drastiquement, au risque de bloquer des réformes structurelles indispensables à la viabilité à long terme des finances publiques.

Un exemple d'adaptation des outils de gestion des ressources humaines à l'évolution des missions

Dans une enquête portant sur les exercices 2006 à 2011, la Cour a observé que le ministère de l'agriculture avait peu à peu affiné ses outils de pilotage de la masse salariale, afin de s'adapter à l'évolution accélérée de ses missions et de son organisation, aux réductions d'effectifs prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et au resserrement des marges de manœuvre sur les crédits du titre 2.

Le périmètre de ses missions en constante évolution a conduit le ministère à mettre en œuvre une « démarche métier » prospective : création d'un observatoire des missions et des métiers en 2000, élaboration d'un schéma stratégique de gestion des ressources humaines en 2007 afin d'adapter le recrutement aux dynamiques démographiques et aux missions, développement en 2009 d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (« Emploi-Métiers-Horizon 2012 »), mise en place de mesures incitatives à la mobilité et à la formation, poursuite du processus de fusion des corps et d'harmonisation indemnitaire entamé dans les années 1990. Par ailleurs, afin de gérer au mieux la réduction du nombre de postes à responsabilité, le ministère a défini une politique spécifique d'accompagnement et de gestion des cadres. La Cour a néanmoins souligné les conditions d'acceptation coûteuses de ces mesures, notamment en termes de mesures catégorielles.

La réforme de la carte judiciaire : des objectifs atteints pour un coût maîtrisé

La réforme de la carte judiciaire a été menée à bien dans le respect de l'enveloppe budgétaire initiale (autour de 400 M€ dont 15 M€ pour les dépenses d'accompagnement social de la réforme à destination du personnel). Le plan d'accompagnement social s'est conformé aux dispositions de droit commun (prime de restructuration, prime de mobilité du conjoint, etc. pour un coût d'environ 12 000€ par agent). Celles-ci ont été complétées par des mesures d'avancement et de promotion au choix pour certains corps et par le maintien de la bonification indiciaire antérieure pendant deux ans. La Cour a ainsi jugé que le bon aboutissement de la réforme de la carte judiciaire a été rendu possible grâce à un plan d'accompagnement significatif et équitablement réparti.

Ces coûts ont été en partie contrebalancés par des économies réalisées en gestion, à travers des suppressions de postes devenus vacants et des redéploiements de postes, représentant 16 M€ par an, dont une partie (non chiffrable) est imputable à la réforme de la carte judiciaire elle-même. Les effets d'échelle ont en effet contribué à une meilleure répartition des ressources humaines entre les juridictions.

C - La nécessaire mise à contribution des opérateurs de l'État

La maîtrise des effectifs de l'État ne peut se concevoir sans y associer les opérateurs, qui, dans le cas contraire, pourrait constituer un point de fuite, d'autant que leur pilotage reste largement insuffisant dans ce domaine.

Une norme de baisse des effectifs des opérateurs de 1,5 % par an pour les années 2011 à 2013 avait été fixée dans la loi de programmation 2011-2014, présentée comme une déclinaison du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En étaient néanmoins exemptés les opérateurs « prioritaires » intervenant dans les domaines de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'emploi, qui représentent plus de 60 % des effectifs. En pratique, les objectifs avaient été revus à la baisse en 2012 et en 2013, et les résultats en exécution difficiles à vérifier dans un contexte de transferts de personnels importants, d'autant que le ministère du budget ne publie que les schémas d'emplois arrêtés en programmation mais pas leur exécution¹⁵⁹.

À partir de la loi de programmation 2012-2017, le plafond d'emplois des opérateurs a été stabilisé, comme pour l'État, et une norme de baisse des subventions pour charge de service public et des taxes affectées a été retenue dans le budget triennal 2015-2017.

Le dynamisme des effectifs des opérateurs résultant principalement de l'emploi hors plafond (53 000 ETP, incluant la prévision d'une nouvelle augmentation de 1 000 ETP dans le budget 2015 contournant de fait la stabilisation du plafond d'emplois), concentré dans les secteurs « prioritaires », ces instruments se révèlent insuffisants pour contraindre efficacement les opérateurs à modérer davantage leurs recrutements, en l'absence d'un durcissement des possibilités de dérogation.

À titre illustratif, le retour à un taux d'effort de 1,5 % par an (6 300 ETP par an) dégagerait une économie d'un peu moins de 200 M€ par an. Il se justifierait par les risques

¹⁵⁹ La Cour des Comptes a ainsi recommandé de « produire des données consolidées relatives aux dotations budgétaires ainsi qu'aux plafonds et schémas d'emplois des opérateurs, en cours de gestion comme en exécution », dans son Rapport sur *Le budget de l'État en 2014*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

d'une évolution non maîtrisée de l'emploi hors plafond. Il pourrait être modulé selon les opérateurs, et mis en œuvre *via* les emplois sous plafond ou hors plafond, selon les contraintes et les priorités.

D - La maîtrise de l'évolution des effectifs dans les autres fonctions publiques

L'État a mené depuis plusieurs années une politique active de maîtrise de ses effectifs. Celle-ci ne peut être durablement efficace sans une implication conjointe des autres employeurs publics. Or ces derniers n'ont, jusqu'à présent, été soumis à aucun objectif de maîtrise de leurs effectifs. Seuls les outils de baisse des dotations de l'État aux collectivités locales et de fixation des cibles d'ONDAM sont de nature à influencer de façon indirecte sur l'évolution des effectifs.

Par rapport à la tendance récente, une stabilisation des effectifs (aucun recrutement par rapport à une augmentation moyenne annuelle des effectifs de 1,3 % pour la FPT et de 1,2 % pour la FPH sur la période 2009-2012) permettrait une moindre progression de la masse salariale de 800 M€ par an pour la FPT et de 500 M€ pour la FPH.

Aller plus loin consisterait à partager l'effort de baisse des effectifs avec les autres fonctions publiques. À titre d'exemple, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur trois dans les FPT¹⁶⁰ et FPH¹⁶¹ permettrait d'économiser de l'ordre de 400 M€ par an en niveau pour les FPT et FPH (soit 800 M€ au total avec les économies de l'État présentées dans le scénario illustratif précédent, correspondant à l'équivalent des économies de la RGPP, avec une baisse annuelle des effectifs de l'ordre de 30 000 postes pour l'ensemble de la fonction publique, soit 0,5 % des effectifs totaux).

Une approche différenciée selon les administrations permettrait de tenir compte des marges existantes. Par exemple, comme l'a déjà constaté la Cour, « les plus fortes augmentations d'effectifs se sont produites dans les catégories de collectivités (communes et leurs groupements) qui n'ont guère été concernées par des transferts significatifs de compétences »¹⁶². « La maîtrise des dépenses de personnels passe donc très largement par celles des dépenses du secteur communal »¹⁶³. Une vigilance particulière devra également s'attacher à la fusion à venir des régions, afin de faire des économies d'échelle et éviter les doublons de postes.

Levier n° 7 : La reprise de la baisse des effectifs de l'État, dans le cadre d'une réflexion sur le périmètre des missions de service public, et le freinage de leur progression dans les autres fonctions publiques.

¹⁶⁰ Une telle politique serait facilitée par l'augmentation à venir du nombre de départs en retraite dans la FPT.

¹⁶¹ Les économies envisagées pour l'hôpital d'ici 2017 sont beaucoup plus importantes, avec 22 000 postes par an évoqués.

¹⁶² Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les effectifs de l'État 1980-2008*, p. 16. La documentation française, décembre 2009, 114 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶³ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Une sélection de mesures de maîtrise de la masse salariale publique dans les pays de l'OCDE

Plusieurs pays de l'OCDE ont cherché à optimiser l'utilisation des dépenses de fonctionnement et plus généralement l'organisation de leur administration. Si certains de ces exemples ne sont pas transposables à la France, il est intéressant d'examiner la palette et l'amplitude de ces mesures.

1. Les baisses de dépenses de fonctionnement associées à des gains de productivité ont permis une meilleure gestion de la masse salariale

Afin d'encourager l'administration à augmenter son efficacité, plusieurs pays ont mis en œuvre des baisses de dépenses de fonctionnement à hauteur des gains de productivité que ces administrations sont estimées pouvoir réaliser. Ces baisses s'appliquent généralement de façon indifférenciée sur les dépenses de fonctionnement au sens large, mais concernent pour une large part les dépenses de personnel.

Elles laissent aux ministères le choix des moyens à mettre en œuvre pour réaliser les économies et gérer la masse salariale sur le long terme¹⁶⁴.

La cible de baisse des dépenses de fonctionnement est généralement fixée de façon discrétionnaire, autour de 1 à 2 % par an. Elle peut varier d'un secteur à l'autre, et être plus élevée par exemple pour les administrations qui bénéficient d'avancées technologiques. Les cibles sont parfois fixées selon un plan pluriannuel. Pour être efficaces, ces baisses de dépenses nécessitent un suivi budgétaire rigoureux afin de vérifier que les résultats sont atteints. Le risque principal associé à ces dispositifs provient des erreurs d'estimation des gains potentiels de productivité dans le secteur public.

- En Australie, les baisses de dépenses de fonctionnement associées à des gains de productivité sont aujourd'hui de 1,25 % (2 % en 2008). Elles sont appliquées aux dépenses autorisées de l'année précédente, ajustées de l'inflation. Seules quelques agences en sont exemptées.
- Au Danemark, les cibles sont de - 2 % en moyenne et sont établies chaque année pour les quatre années suivantes. La proportion des dépenses concernées était de 20 % en 2010 et devrait augmenter à l'avenir. Les gains générés sont réalloués au financement de nouvelles priorités de politiques publiques.
- En Finlande, des réductions récurrentes d'effectifs sont négociées à partir des gains de productivité estimés par chaque ministère, avec un objectif global de croissance de la productivité de 1 %. Les économies générées représentaient 40 M€ en 2007 et 300 M€ en 2011 (pour un budget d'environ 50 Md€). Afin d'inciter les ministères à améliorer leur productivité, la moitié des gains leur est reversée, le reste est réalloué à d'autres politiques publiques.
- En Suède, chaque année, le budget des agences de l'État est réduit selon un indice de productivité. Ce dernier ne prend pas pleinement en compte les augmentations liées aux accords salariaux et est corrigé de la moyenne des gains de productivité dans le secteur privé sur les 10 dernières années.

L'estimation des gains de productivité dans les administrations est difficile et très conventionnelle dans les comptes nationaux, leur valeur ajoutée étant elle-même mesurée conventionnellement en faisant la somme de leurs coûts de production. Certains pays, comme le Danemark, ont toutefois développé de nouveaux outils, plus pertinents, de mesure de la production et de la productivité dans certains services publics comme la santé ou l'éducation.

2. Les baisses d'effectifs non ciblées n'ont pas été durables

En l'absence d'analyses détaillées des besoins en compétences futurs, les réductions d'effectifs ou les gels d'embauches ont créé des carences pour certaines compétences et des difficultés pour s'adapter à de nouvelles missions. Pour cette raison, les épisodes de reprise économique se sont souvent traduits par une hausse des effectifs, annulant les efforts passés.

Si les baisses d'effectifs ont été, par le passé, souvent réalisées de manière indifférenciée, plusieurs pays ont récemment privilégié des baisses ciblées. Par exemple, le Royaume Uni a annoncé dans son Budget de 2010 qu'il préserverait les secteurs de la santé et de l'aide au développement, et que l'éducation et la défense subiraient des coupes moins importantes que les autres secteurs. L'Autriche a préservé l'éducation, la justice et

¹⁶⁴ OCDE (2010), *Public Administration after "New Public Management"*.

la police des réductions d'effectifs. En Norvège, dans les années 1990, les baisses d'effectifs étaient concentrées sur les agences liées à la défense et aux entreprises publiques. Au Danemark, les réductions d'effectifs ont été concentrées sur la défense. En Suède, les effectifs de la police et des universités ont augmenté au cours de la dernière décennie, alors que ceux de l'administration générale et de la défense ont diminué le plus fortement.

L'évaluation des programmes ou les revues des dépenses sont des instruments utiles à l'identification des économies et à la réallocation des ressources. Les exemples du Royaume Uni ou du Canada montrent que ces revues peuvent utilement être mobilisées pour cibler les baisses d'effectifs.

3. Quelques exemples de réformes sur le statut des fonctionnaires

Certains pays ont mis en place des réformes visant à aligner les contrats de travail dans les secteurs privé et public. Si ces mesures ne sont pas directement transposables à la France, elles montrent que des réformes profondes de structure peuvent être mises en œuvre, lorsqu'elles sont justifiées et accompagnées de mesures de compensation adéquates¹⁶⁵.

En Italie, dans les années 1990, le statut spécial de la plupart des fonctionnaires a été en partie remis en cause, avec l'introduction de la négociation collective dans l'administration. Certaines différences juridiques ont néanmoins persisté, notamment en matière de recrutement, d'interruption de contrat et de conditions de licenciement ; et les juges, les diplomates, les forces armées, la police et les professeurs d'université (environ 15 % de la fonction publique) n'ont pas été concernés par la réforme.

En Suède, l'emploi à vie a été remplacé en 1993 par un contrat d'emploi permanent similaire à celui qui existe dans le secteur privé. La réforme a permis, par la suite, de procéder à des licenciements, à des transferts de compétences aux administrations locales et à la conversion de certains services en entreprises publiques ou privées. Cette réforme s'est accompagnée d'une aide pour retrouver un emploi.

Au Danemark, une réforme concertée en 2001 a limité de champ de la fonction publique aux hauts fonctionnaires, juges, fonctionnaires de police, personnels pénitentiaires et militaires. Les autres agents publics sont régis par une convention collective et soumis au droit commun.

En Irlande, le recrutement dans le secteur public a été facilité en 2004, en permettant aux services d'embaucher directement. Les règles de licenciement et de sanction disciplinaire pour les agents qui ne sont pas nommés par le Gouvernement ont été assouplies, en supprimant l'autorisation ministérielle préalable et en conférant cette autorité au secrétaire général ou au directeur du service. En contrepartie, les personnels concernés par ces mesures peuvent bénéficier de la procédure prévue dans la loi sur les licenciements abusifs.

L'Allemagne a introduit plus de souplesse dans la gestion de ses agents, sans modification radicale du statut. En 1997, une loi a créé la possibilité de changer les fonctionnaires de poste, voire de lieu d'affectation, pour une durée allant jusqu'à 5 ans, même sans leur accord. Pour les postes de direction, les fonctionnaires peuvent être nommés à l'essai pour 2 ans, et, en cas de mauvais résultat, ils peuvent être licenciés.

III - La durée du travail

À service constant, une baisse des effectifs se traduit par une contrainte supplémentaire en termes d'organisation du travail pour les administrations. Une hausse de la durée effective du travail pourrait permettre de faire face à cette contrainte sans réduire la quantité et la qualité des services publics rendus.

Une hausse du temps de travail sans coût supplémentaire et à durée légale inchangée peut prendre des formes diverses : alignement de la durée effective sur la durée légale

¹⁶⁵ Sources : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Industrial Relations in the Public Sector* ; OCDE (1999), *Structure of the Civil Service in Seven OECD countries* ; OCDE (2011), *Getting It Right: Restructuring the Government Workforce* ; Euroline (1998), *Industrial Relations in the Public Sector – Italy*.

lorsqu'elle lui est inférieure, actions portant sur l'absentéisme, les heures supplémentaires ou la rémunération du temps partiel. Ces mesures peuvent non seulement faciliter la baisse des effectifs sans coût supplémentaire mais aussi engendrer des économies, si elles permettent de limiter certaines dépenses qui ont accompagné le passage aux 35 heures (heures supplémentaires, monétisation des jours de congés non pris par exemple).

A - Un temps de travail effectif mal connu, des pratiques hétérogènes et dérogatoires

1 - Des situations spécifiques inégalement justifiées

Le temps de travail dans la fonction publique se caractérise par une grande hétérogénéité des régimes, avec des situations contrastées et peu comparables.

À l'origine, le passage aux 35 heures ne concernait que le secteur privé. L'extension à la fonction publique a été décidée pour donner un cadre commun à la réglementation sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, et harmoniser les pratiques qui étaient très disparates. Comme dans le secteur privé, le régime de droit commun est un temps plein de 35 heures hebdomadaires¹⁶⁶, soit 1607 heures annuelles¹⁶⁷.

Des catégories nombreuses de fonctionnaires bénéficient toutefois d'une organisation du temps de travail différente en raison de sujétions particulières¹⁶⁸ : agents soumis à des obligations réglementaires de service (par exemple les enseignants), ou à une pénibilité ou des horaires décalés (par exemple les personnels travaillant dans les abattoirs ou les surveillants de l'administration pénitentiaire) (cf. annexe n° 7). Lors du passage aux 35 heures, il a également été décidé de maintenir les accords dérogatoires antérieurs octroyant un temps de travail inférieur (en particulier dans 1 550 collectivités locales).

Dans la seule FPE, les agents sous régime spécifique sont majoritaires : enseignants (environ 45 % des effectifs de la FPE), militaires (15 %), policiers (6 %), personnels au forfait (6,3 % des agents, 47,5 % des catégories A dans les ministères hors éducation nationale). Seuls 500 000 ETP environ sur un total de 1,9 million dans les ministères sont ainsi soumis au régime de droit commun. Pour ces derniers, il est également fréquent que les cycles aient été maintenus à plus de 35 heures. Dans ce cas, l'équivalent de la réduction du temps de travail a été accordé sous forme de congés supplémentaires (jours de RTT, repos compensatoires), ou de paiement d'heures supplémentaires.

¹⁶⁶ La fonction publique est également soumise aux obligations de la directive n° 2003/88/CE du 4 novembre 2003 qui fixe le plafond à 48 heures hebdomadaires en moyenne sur quatre mois.

¹⁶⁷ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 pour la FPE, loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 pour la FPT et décret du 4 janvier 2002 pour la FPH. Le temps de travail annuel, initialement fixé à 1600 heures, a été porté à 1607 heures en 2004 avec l'institution de la « journée de solidarité ».

¹⁶⁸ Pour la FPE, aux termes du II de l'article 3 du décret n° 2000-815, il ne peut être dérogé aux prescriptions minimales en matière de durée du travail et de repos que « lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens », ou « lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée ».

2 - Le bilan manquant des 35 heures dans la fonction publique

Les derniers travaux systématiques sur le temps de travail dans la fonction publique remontent au rapport Roché de 1999¹⁶⁹, qui avait mis en lumière le décalage entre durée théorique du travail et durée effective. Il avait constaté que « malgré une réglementation d'application générale, il n'est pas rare que des durées de travail parfois très différentes cohabitent dans une même administration, une même collectivité ou un même établissement ». Cette conclusion générale masquait une difficulté à établir un constat précis, tant les régimes étaient hétérogènes dans leur durée et leur organisation, et les dérogations nombreuses. Alors qu'à l'époque la durée légale était de 39 heures, la durée moyenne effective était inférieure à 35 heures pour certaines catégories d'emplois (situation fréquente dans la FPT, qui concernait près de la moitié des communes enquêtées). Le passage aux 35 heures aurait dû y conduire à une *augmentation* du temps de travail effectif.

Depuis, la seule enquête transversale sur la réduction du temps de travail incluant le secteur public remonte à 2004¹⁷⁰, dont les chiffres ont été récemment repris dans un bilan 10 ans après¹⁷¹, faute de nouvelles données. Les travaux parlementaires de 2004 avaient conclu à la grande disparité de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans la fonction publique. Les données éparses disponibles aujourd'hui ne permettent pas d'en établir un bilan chiffré détaillé.

Ainsi, aucun bilan du passage aux 35 heures dans la fonction publique n'a été réalisé alors que les enquêtes sur le même sujet dans le secteur privé sont nombreuses. Une analyse détaillée des pratiques et la mesure des évolutions par rapport aux constats établis en 1999 auraient dû être faites. En particulier, une estimation du coût en effectifs supplémentaires (part des recrutements imputable à la réduction du temps de travail) et en indemnités diverses (heures supplémentaires, dette implicite en jours de RTT épargnés, etc.) aurait été nécessaire, notamment pour la mettre en regard du maintien de la quantité et de la qualité du service fourni aux usagers.

Une mission parlementaire a été annoncée par la Ministre de la fonction publique en mars 2015, dont les résultats sont attendus pour l'automne.

Le panorama du temps de travail dans la fonction publique est difficile à établir. Il existe en effet peu de données statistiques permettant de comparer de façon fiable durée effective et durée théorique de travail dans le secteur public¹⁷², et de suivre les évolutions du temps de travail dans la fonction publique aussi précisément que dans le secteur privé. Les données disponibles ne sont pas toujours facilement conciliables. La source la plus fiable est l'Enquête emploi de l'INSEE, qui permet des comparaisons entre secteur public et secteur privé, mais elle se fonde sur des données déclaratives qui peuvent être soumises à certains biais. De plus, elle ne peut permettre qu'une analyse « en moyenne », masquant la disparité des situations et pratiques.

¹⁶⁹ Roché, J. « Le temps de travail dans les trois fonctions publiques : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation », décembre 1999

¹⁷⁰ Assemblée Nationale « Rapport d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail », n° 1544, avril 2004. Ce rapport s'appuyait sur une étude de la DGAFP : « L'ARTT dans la fonction publique d'État, synthèse de l'application du décret du 25 août 2000 », avril 2003.

¹⁷¹ Assemblée Nationale « Rapport sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail » n° 2436, décembre 2014.

¹⁷² Les données des bilans sociaux sont renseignées de manière forfaitaire, y compris pour les enseignants.

Les données de l'Enquête emploi ne pourront toutefois pas être mobilisées pour dresser le bilan des 35 heures, car les données antérieures à 2003 (date du passage de l'enquête annuelle à l'enquête en continu) ne sont pas comparables avec les données actuelles. Il sera également difficile d'utiliser les données des SIRH des administrations.

Les créations d'emploi dans la fonction publique consécutives aux 35 heures

Les seules données connues d'estimation des créations d'emploi dans la fonction publique suite à la mise en place des 35 heures sont un bilan établi par la direction du budget en 2005, qui reste très fragile et incomplet, notamment parce qu'il repose pour la FPH sur les objectifs de création de postes retenus dans le protocole d'accord du passage aux 35 heures à l'hôpital et non sur les créations effectivement réalisées.

Selon ces analyses, le coût des créations d'emploi consécutives à la mise en œuvre des 35 heures dans la fonction publique s'est élevé à 2,0 Md€ entre 2002 et 2005, répartis entre la FPE pour 130 M€ (alors que le passage aux 35 heures devait se faire sans augmenter les effectifs dans la FPE) et la FPH pour 1,9 Md€. Selon la DGAFP, le coût pour la FPH serait plus élevé de 150 M€¹⁷³.

Les créations de postes ont ainsi essentiellement concerné la FPH. On en dénombre :

- 4 650 dans la FPE (essentiellement dans la police et dans la justice) ;
- 48 500 dans la FPH dont 3 500 personnels médicaux. Certains postes n'auraient cependant pas été pourvus faute de crédits ou de trouver les compétences recherchées.

Du côté de la FPT, la direction générale des collectivités locales avait estimé en 2004 qu'au moins un tiers de l'augmentation des dépenses de personnel en 2002, soit environ 590 M€ de coût direct, était imputable aux 35 heures, et que l'augmentation des effectifs inhérente à la mesure représentait 1 % des effectifs totaux (16 000 emplois)¹⁷⁴.

3 - Des écarts entre durée effective et durée légale

Malgré les difficultés et les incertitudes de mesure, il semble que la durée moyenne du travail dans le secteur public soit inférieure à celle du secteur privé :

- d'après les calculs de la Cour à partir des données de l'Enquête emploi 2012 (cf. encadré), le temps de travail annuel moyen, à temps complet, serait de 1594 heures dans le secteur public¹⁷⁵, contre 1684 heures dans le secteur privé, avec un temps de travail hebdomadaire plus important de 0,8 heure dans le secteur privé et 7 jours de congés et de RTT en moins. La durée annuelle du travail serait très proche de 1607 heures dans les FPE et FPH, mais nettement inférieure dans la FPT (1567 heures). Les analyses de la Cour sont cohérentes avec une étude de l'INSEE sur données de l'Enquête emploi 2007¹⁷⁶ qui estimait que, toutes choses égales par ailleurs, un salarié du privé à temps complet travaillait une centaine d'heures de plus par an qu'un agent du secteur public (hors

¹⁷³ Assemblée Nationale « Rapport sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail » n° 2436, décembre 2014, p.115.

¹⁷⁴ Assemblée Nationale « Rapport d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail », n° 1544, avril 2004, p.93.

¹⁷⁵ Une étude de Coe-Rexecode estime à 1589 heures en 2013 la durée effective annuelle moyenne dans le secteur des services non marchands, qui comprend l'administration et les activités liées à l'éducation, la santé et l'action sociale. (Coe-Rexecode « La durée effective du travail en France et en Europe », document de travail n° 49, juin 2014).

¹⁷⁶ Gonzalez, L. et Mansuy, A. « En 2007, les salariés à temps complet ont dépassé, en moyenne, les '35 heures' », Insee Première n° 1249, juillet 2009.

enseignants), la différence s'expliquant davantage par un nombre plus important de jours travaillés que par des horaires quotidiens plus étendus ;

- l'OCDE estime la durée annuelle moyenne du travail dans la fonction publique française à 1620 heures en 2011¹⁷⁷, ce qui plaçait la France parmi les pays dont la moyenne annuelle d'heures travaillées dans le secteur public est la plus faible¹⁷⁸.

Estimation du temps de travail dans les secteurs privé et public à partir des données de l'Enquête emploi en continu 2012

En l'état actuel du système statistique, les données qui permettent la comparaison la plus homogène des estimations de durée moyenne du travail dans les secteurs public et privé sont celles de l'Enquête emploi de l'INSEE. Elles sont néanmoins à interpréter avec précaution, puisqu'elles sont déclaratives.

À partir des données de l'année 2012, une estimation du temps de travail d'environ 30 000 individus qui travaillent à temps complet, dont 6500 agents du secteur public (y compris ceux qui ont un régime spécifique comme les enseignants ou les policiers), a été réalisée :

- estimation de la durée hebdomadaire moyenne travaillée : les agents du secteur public déclarent travailler en moyenne 37,1 heures par semaine, soit un peu moins que le secteur privé (37,9 heures). La dispersion des durées hebdomadaires de travail est plus forte dans le secteur public : au sein du secteur public, ceux qui travaillent dans la FPE déclarent la durée de travail hebdomadaire la plus élevée (38 heures)¹⁷⁹, y compris supérieure à celle du secteur privé. À l'opposé, les agents de la FPT ont la durée hebdomadaire la plus faible (36,1 heures), devant l'hôpital. Dans tous les cas, la durée moyenne reste supérieure à 35 heures ;
- estimation du nombre de jours de congés et de RTT : les agents qui travaillent dans le secteur public bénéficient de 38 jours de congés par an en moyenne, contre 31 pour le secteur privé. Au sein du secteur public, la FPE devance les FPT (36) et FPH (35) avec 41 jours de congés et de RTT ;
- estimation du temps de travail annuel total¹⁸⁰ (cf. tableau) : les agents du secteur public travailleraient légèrement moins en moyenne que la durée légale (1607 heures) – de l'ordre de 2 jours, alors que ceux du secteur privé travailleraient 77 heures de plus que la durée légale par an¹⁸¹. Au sein du secteur public, seules les collectivités locales auraient une durée moyenne inférieure à la durée légale (environ 8 jours de moins).

¹⁷⁷ OCDE « Government at a Glance 2013 », p.184. Pour la France, c'est le SGMAP qui siège dans le comité de pilotage, l'INSEE ne fournit pas de données sur le temps de travail dans la fonction publique à l'OCDE. Comme pour les autres données sur le temps de travail, ces estimations sont à prendre avec prudence sur un plan méthodologique.

¹⁷⁸ L'étude de Coe-Rexecode (*supra*) estime que la durée du travail moyenne annuelle dans le secteur des services non marchands en France est inférieure de 218 heures à celle de l'Allemagne, écart s'expliquant essentiellement par un nombre plus important de jours de congés.

¹⁷⁹ Les estimations ont également été réalisées sur un échantillon excluant les enseignants de la FPE (1230 individus) dont le temps de travail hebdomadaire moyen déclaré est de 36,8 heures. La moyenne pour le secteur public est quasiment inchangée à 37,2 heures, mais celle de l'État est portée à 39 heures (soit une heure de plus que dans l'échantillon total) – respectivement 1604 et 1656 heures annuelles.

¹⁸⁰ Il est tenu compte des congés et des jours fériés, mais pas des autres absences (maladie, etc.).

¹⁸¹ En moyenne, la durée annuelle pour l'ensemble des agents des secteurs public et privé est estimée à 1665 heures. Cette estimation est comparable à celle de la DARES (1683 heures en 2011, *in* Pak, M., Zilberman, S. et Letroublon, C. « La durée du travail des salariés à temps complet », *Dares Analyses* n° 047, juillet 2013) et de Coe-Rexecode (1661 heures en 2013, cité *supra*).

	Secteur privé	Secteur public	État	Collectivités locales	Hôpitaux
Nombre annuel moyen d'heures travaillées	1684	1594	1610	1567	1605
Écart à 1607 heures	77	- 13	3	- 40	- 2
Écart privé/public		- 90			

Source : *Enquête emploi en continu 2012, estimations Cour des Comptes*

Corroborant les résultats d'une étude de l'INSEE sur données 2007182, ces estimations suggèrent que les agents du secteur public travaillent environ une centaine d'heures de moins par an que ceux du privé, davantage en raison d'un nombre plus important de jours de congés que d'une durée hebdomadaire significativement plus faible. Au sein du secteur public, les agents des collectivités locales travailleraient en moyenne moins que la durée légale.

Des travaux monographiques suggèrent que la durée du travail pourrait dans certains cas (en particulier dans la FPT) être inférieure à la durée légale, souvent en raison d'un nombre important d'autorisations d'absence¹⁸³ :

- des enquêtes déclaratives de 2000 et 2008 menées par le ministère de l'éducation nationale et citées par la Cour faisaient état d'une durée annuelle du travail des enseignants inférieure aux 1607 heures¹⁸⁴. Des données plus récentes (Enquête emploi du temps de 2010) suggèrent que le temps de travail moyen s'est rapproché des 1607 heures, voire les a dépassées (avec néanmoins une forte dispersion autour de la moyenne) :
 - o les enseignants du premier degré déclarent travailler en moyenne 44 heures par semaine en 2010 et 20 jours sur leur temps de congés¹⁸⁵. Sous l'hypothèse de 16 semaines de congés scolaires¹⁸⁶, on peut estimer le temps total annuel à 1690 heures ;
 - o ceux du second degré déclarent 41 heures hebdomadaires et travailler 18 jours sur leur temps de congés¹⁸⁷. Sous les mêmes hypothèses, le temps total annuel est d'environ 1560 heures ;
- pour les policiers, la Cour a constaté que la durée effective s'écartait sensiblement de la durée théorique, majoritairement à la baisse, et serait inférieure à celle des gendarmes¹⁸⁸ ;

¹⁸² Gonzalez, L. et Mansuy, A. « En 2007, les salariés à temps complet ont dépassé, en moyenne, les '35 heures' », *INSEE Première* n° 1249, juillet 2009.

¹⁸³ Le Rapport Roché (1999) notait par exemple que « les usages locaux cumulés peuvent accroître le nombre de jours de congés de 1 à 5 », et le rapport de la Cour sur les finances locales de 2013 confirme que ces pratiques perdurent. Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les finances locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁸⁴ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁸⁵ Perronnet, S. « Le temps de travail des enseignants du premier degré public en 2010 », Note d'information de la DEPP n° 13-12, juillet 2013.

¹⁸⁶ Alors que, dans l'Enquête emploi, les enseignants déclarent un nombre étonnamment faible de jours de congés (42 jours par an en moyenne, soit seulement un jour de plus que la moyenne des agents de l'État).

¹⁸⁷ Perronnet, S. « Temps de travail des enseignants du second degré public : pour une heure de cours, une heure de travail en dehors », Note d'information de la DEPP n° 13-13, juillet 2013.

¹⁸⁸ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, p. 67 et 89. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

- une enquête de la Cour dans les universités¹⁸⁹ fait état de l'application d'une circulaire¹⁹⁰ conduisant à un temps de travail des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques (BIATSS) de 1 551 heures annuelles ;
- dans les collectivités locales, la Cour a relevé une durée de travail effective inférieure à la durée légale, principalement sous l'effet de jours de congés ou d'autorisations d'absence octroyés plus nombreux que la règle de droit¹⁹¹, et résultant notamment de nombreux accords antérieurs au passage aux 35 heures et plus favorables. Les estimations de la Cour sur données de l'Enquête emploi 2012 suggèrent que le temps de travail annuel moyen serait inférieur de 40 heures à la durée légale dans la FPT ;
- dans les établissements publics de santé, une enquête réalisée en Île-de-France en 2013 fait état d'une durée effective inférieure à la durée légale dans 43 des 49 établissements sous revue¹⁹². Les modes de décompte du temps effectif sont en effet souvent avantageux.

4 - Les enjeux budgétaires qui s'attachent à la durée du travail

Augmenter le temps de travail à concurrence de la durée légale passe par l'abrogation des régimes dérogatoires de droit ou de fait qui sont non conformes à la réglementation. La Cour a ainsi récemment recommandé aux hôpitaux de renégocier les accords locaux trop favorables¹⁹³. Appliquer strictement la réglementation permettrait de limiter les besoins en emploi : si 12 agents passent de 32 heures à 35 heures hebdomadaires, un équivalent temps plein par an est théoriquement libéré.

La hausse de la durée du travail ne permet toutefois pas mécaniquement de diminuer les effectifs dans une proportion équivalente. En effet, en l'absence d'une mobilité suffisante des agents, les administrations se heurtent à des contraintes organisationnelles qui ne permettent pas de supprimer un poste à chaque fois que 10 agents augmentent leur temps de travail de 10 %. Les départs en retraite peuvent s'avérer insuffisants pour permettre cette réduction des effectifs dans beaucoup de services, sauf à réaliser de difficiles réorganisations. La hausse de la durée du travail peut aussi être en partie compensée par une baisse de la productivité horaire des agents.

Sous l'hypothèse conventionnelle d'une répartition des effets de la hausse du temps de travail à parts égales entre baisse de la productivité et baisse des besoins en emplois, une augmentation du temps de travail de 1 %, ce qui correspondrait approximativement à la suppression de 2 jours de congés par an, conduirait théoriquement à l'économie d'un recrutement pour 200 agents. Pour l'ensemble de la fonction publique, l'économie en emplois

¹⁸⁹ Enquête sur l'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre.

¹⁹⁰ La circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 du ministère de l'éducation nationale, applicable aux établissements d'enseignement supérieur, dispose qu'une partie des jours fériés légaux est comptabilisée « *comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé* ».

¹⁹¹ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, p. 233 et suivantes. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹² ADRHESS, colloque du 13 avril 2013, « La gestion du temps de travail à l'hôpital en 2013, le dernier gisement ? ».

¹⁹³ Cour des Comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2014, 445 p., disponible sur www.ccomptes.fr recommandation n° 72 : « inciter les hôpitaux à la renégociation des accords locaux sur le temps de travail pour mettre en conformité la durée effective du temps de travail avec la durée légale ».

peut être estimée à 27 000, soit une économie de 700 M€. Dans cet exemple, la marge de manœuvre dégagée correspond à peu près à une année de non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans un contexte où les données sont lacunaires, et où les régimes de travail sont hétérogènes, les gains d'une modification du temps de travail dans la fonction publique sont difficiles à estimer. C'est pourquoi, dans un premier temps, il est indispensable de faire un état des lieux précis de la durée du travail dans les trois fonctions publiques et de chercher parallèlement, à législation inchangée, à rapprocher, chaque fois qu'elles divergent, durée effective et durée légale.

Levier n° 8 : Le réexamen des régimes de temps de travail dérogatoires aux 1 607 heures, afin d'en apprécier la justification et l'arrêt des pratiques non conformes.

B - Les autres leviers susceptibles d'être utilisés

Sans remettre en cause les règles en matière de durée du travail, une palette d'actions et de mesures ciblées pourrait également contribuer à améliorer la présence effective des agents et dégager des marges d'économies.

1 - L'absentéisme

Selon une étude de la DARES¹⁹⁴, le taux d'absence pour raison de santé n'est pas très différent dans la fonction publique (3,9 % en moyenne sur la période 2003-2011)¹⁹⁵ et dans le secteur privé (3,7 % pour les salariés en CDI)¹⁹⁶. Il est néanmoins significativement plus important dans la FPT (4,5 %) et dans la FPH (4,0 %) que dans la FPE (2,9 %) et le secteur privé (tableau 9), et ne tient pas compte de la durée des absences, qui semble également plus longue dans les FPT et FPH. Cette différence peut s'expliquer en partie par des effets de structure tenant aux métiers et aux qualifications.

¹⁹⁴ DARES Analyses n° 009, « Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail », février 2013.

¹⁹⁵ D'après les contrôles effectués par l'assurance maladie en 2014, un arrêt de travail sur 20 ne serait pas justifié dans les administrations (source : Bilan statistique au 31/12/2014 de l'expérimentation du contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires par les CPAM).

¹⁹⁶ Absence de 1 à 5 jours pendant une semaine de référence.

Tableau n° 9 : absences dans les secteurs public et privé

2012, sauf mention contraire, %	FPE	FPT	FPH	Secteur public	Secteur privé
Proportion de salariés absents au moins un jour sur une semaine de référence pour raison de santé	2,9	4,5	4,0	3,8	3,6
Nombre de jours par an d'absence pour raison de santé	12,3	21,7 (2011)	non médical : 20,2		15,6 (2013)
dont maladie ordinaire (moins de 90 jours)	7,1	11,9	11,9		

Source : rapport DGAFP 2014 et baromètre de l'absentéisme d'Alma Consulting Group, retraitements Cour des comptes¹⁹⁷

Pour limiter les absences, une journée dite de carence (non rémunérée) avait été instaurée en 2012, permettant d'économiser 160 M€ pour l'ensemble de la fonction publique¹⁹⁸. L'administration ne s'est pas mise en capacité d'évaluer l'effet de cette mesure sur le nombre et la durée des absences¹⁹⁹, au-delà du constat de la stabilité du nombre de congés maladie dans la FPE entre 2011 et 2012. La seule étude disponible est celle menée par un assureur privé²⁰⁰, qui estime que les arrêts de travail d'une journée pour maladie ordinaire auraient diminué de 43 % dans la FPT en 2012 (- 18 % pour les absences de 2 jours et - 12 % pour celles de 3 jours). Cependant dans le même temps les absences de plus de 15 jours auraient continué d'augmenter, avec pour conséquence un taux d'absence toujours croissant. La « journée de carence » a été supprimée en 2014. Selon les estimations du même assureur privé, l'absentéisme serait reparti à la hausse dans les collectivités territoriales en 2014, en particulier pour les arrêts de courte durée.

D'autres mesures existent déjà, dont il conviendrait de s'assurer qu'elles sont appliquées avec rigueur (réduction du nombre de jours de RTT au-delà d'un nombre de jours d'absence pour raison de santé²⁰¹) ou mériteraient d'être étudiées (par exemple la modulation de certains éléments variables de la rémunération en fonction de l'assiduité).

2 - Les heures supplémentaires

Selon le rapport Roché, la mise en place des 35 heures devait aller de pair avec la résorption des heures supplémentaires et de l'emploi précaire. Quinze ans plus tard, ce double objectif n'a pas été atteint.

¹⁹⁷ Ces chiffres, issus de sources hétérogènes et pas toujours fiables, doivent être interprétés avec prudence. Les différentes sources ne retiennent pas forcément les mêmes définitions, et leurs calendriers de collectes et de publications ne sont ni homogènes ni coordonnés.

¹⁹⁸ PLF pour 2014, évaluations préalables, p.400.

¹⁹⁹ Une étude de la DREES portant sur le secteur privé conclut que « les salariés couverts durant le délai de carence n'ont pas de probabilité plus élevée d'avoir un arrêt dans l'année, mais ont des durées totales d'arrêt maladie significativement plus courtes ». (« L'effet du délai de carence sur le recours aux arrêts maladie des salariés du secteur privé », Dossiers solidarité et santé n° 58, janvier 2015).

²⁰⁰ Sofaxis « Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2012 », Analyse et conjonction, novembre 2013.

²⁰¹ Article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Entre 2002 et 2004, la direction du budget estimait à 550 M€ le surcoût de la mise en œuvre des 35 heures dans la FPE en sus des créations de postes, sous forme d'indemnisation des heures supplémentaires, des astreintes ou de rachat de jours de récupération, notamment dans les ministères de la défense, de l'intérieur et de la justice. Des exemples ponctuels dans les collectivités locales illustraient un surcoût de dépenses de fonctionnement lié aux 35 heures du fait de l'augmentation des heures supplémentaires ou de l'externalisation de certaines tâches auparavant assurées par le personnel de la collectivité²⁰².

Par la suite, en lien avec l'aménagement des baisses d'effectifs dans la FPE entre 2008 et 2012, les heures supplémentaires ont fortement augmenté depuis 2008, et leur coût pour le budget de l'État a atteint 1,5 Md€ en 2012 (+ 32 % entre 2007 et 2012). Les autres fonctions publiques ont également recours à cette flexibilité : en 2009, un agent de la FPT sur trois a effectué des heures supplémentaires, et des mesures d'apurement partiel des stocks d'heures supplémentaires non payées à l'hôpital ont été décidées en 2009 pour un coût de 50 M€.

Le gisement d'économies résultant d'une réduction de ces heures supplémentaires est donc important. Faire des économies en réduisant le volant d'heures supplémentaires effectuées suppose cependant :

(i) pour les heures supplémentaires effectuées dans l'éducation nationale, qui représentent 80 % du total pour l'État, de diminuer les besoins en heures d'enseignement.

Les heures supplémentaires coûtent 1,3 Md€ par an à l'éducation nationale, soit l'équivalent d'environ 40 000 ETP. Avec un objectif de hausse des effectifs dans l'éducation nationale pour le présent quinquennat, une partie des heures supplémentaires pourrait théoriquement se transformer en heures de service normal assurées par les personnels supplémentaires. Le budget triennal 2015-2017 retient d'ailleurs une hypothèse implicite de baisse des heures supplémentaires consommées, pour dégager une économie de 200 M€ à horizon 2017.

Cet objectif apparaît néanmoins peu crédible à ce stade, car, après une stabilisation de la dépense en 2013, le coût des heures supplémentaires a recommencé à croître en 2014, alors que les effectifs ont augmenté de 8 700 postes. Outre la nécessité d'un redéploiement car les créations d'emplois ne visent pas en priorité l'enseignement secondaire où sont concentrées les heures supplémentaires, le nombre élevé d'heures supplémentaires s'explique en partie par un problème structurel d'inadéquation entre la répartition des enseignants et les heures d'enseignement à délivrer. Seules des réformes de nature structurelle sont donc de nature à faire baisser le nombre des heures supplémentaires effectuées ;

(ii) pour les autres administrations qui ont recours aux heures supplémentaires, de conserver une marge de flexibilité permettant d'absorber les éventuelles difficultés et d'assurer leurs missions en cas de baisse des effectifs ou de situations exceptionnelles.

Ce dernier cas concerne au premier chef la police : en 2013, la Cour avait constaté le stock considérable d'heures récupérables accumulées, avec à la clé un coût potentiellement élevé estimé alors à 500 M€ pour 19 millions d'heures en stock²⁰³. Dans la situation présente, le problème risque de se renforcer, car pour garantir la présence accrue des agents sur le

²⁰² Assemblée Nationale « Rapport d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail », n° 1544, avril 2004, p.183.

²⁰³ Cour des Comptes *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, p. 73-92. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

terrain à moindre coût à court terme, la récupération des heures supplémentaires effectuées est limitée. Dans ce contexte, les recommandations formulées par la Cour de faire évoluer les modalités de calcul des heures récupérables, et d'inciter à un choix entre repos compensateur (à prendre sous peine de perte de leur bénéfice) et indemnisation pour apurer le stock d'heures supplémentaires existant, restent d'actualité.

3 - Les comptes épargne temps

Pour de nombreux agents (agents au forfait, militaires, policiers, infirmiers, etc.) la baisse du temps de travail s'est matérialisée par des jours de congés supplémentaires (jours de RTT) ou de repos compensatoire défrayant les heures supplémentaires effectuées.

La création des comptes épargne-temps (CET) en 2002 dans la FPE et la FPH et en 2004 dans la FPT a permis d'épargner les jours non-consommés pour raison de service. À l'origine, les jours accumulés ne pouvaient être pris que sous forme de jours de congés, à partir de 40 jours accumulés. Ces dispositions ont été assouplies en 2008 et 2009, avec l'introduction de la possibilité de monétiser les jours en stock ou de les verser au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) au-delà des 20 premiers jours.

Le stock de jours épargnés a un coût direct pour l'administration, soit en temps de travail disponible pour les années à venir (si les jours sont consommés sous la forme de congés), soit en dépense budgétaire (si les jours sont rachetés).

Les informations disponibles sur les stocks de jours épargnés sont très tardives, mais elles montrent qu'il a continué de croître (4 millions de jours pour la FPE fin 2009, 3,5 millions pour la FPT fin 2011, et plus de 3 millions pour la FPH fin 2012), et conduit à la constitution d'une dette sociale qui s'est substituée en partie à une augmentation des effectifs.

En 2013, la dépense budgétaire pour l'État a été de 70 M€, et le coût de rachat des jours de CET est provisionné pour 1,55 Md€ dans les comptes de l'État fin 2014 (estimation très fragile²⁰⁴). À l'hôpital, le décalage entre la mise en œuvre des 35 heures et les embauches afférentes a eu pour conséquence une croissance soutenue du volume des CET. En 2008, une opération d'apurement partiel a été décidée, pour un coût de plus de 250 M€. La provision dans les comptes des établissements publics de santé a atteint 1 Md€ fin 2012 (+ 150 M€ par an)²⁰⁵.

Il est regrettable que les données concernant les CET soient datées et lacunaires, et ne permettent pas un suivi fin et en temps réel du risque budgétaire associé.

De plus, du fait de son coût croissant, l'utilisation de ce dispositif devrait être plus rigoureusement contrôlée. La Cour a récemment illustré l'utilisation abusive des CET dans les établissements publics à caractère scientifique, où plus du quart des chercheurs perçoivent un remboursement de jours épargnés qui peut représenter plus d'un mois de salaire net alors qu'il

²⁰⁴ Elle a fait l'objet d'une observation d'audit relative aux difficultés d'évaluation de la provision dans le cadre de la certification des comptes de l'État en 2014.

²⁰⁵ Cour des Comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, p. 417. La Documentation française, septembre 2014, 673 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

n'existe aucun dispositif de contrôle du temps de travail et que le volume de congés non pris est déclaratif²⁰⁶.

4 - La sur-rémunération du temps partiel à 80 % et 90 %

Les agents à temps partiel compris entre 50 et 70 % sont rémunérés au prorata de leur quotité de travail. En revanche, et sans réelle justification, ceux qui sont à 80 ou 90 % bénéficient d'une sur-rémunération : à 80 % ils perçoivent les 6/7^e de la rémunération d'un temps complet, soit 85,7 %; et à 90 % les 32/35^e soit 91,4 %. Cette situation est héritée des dispositions arrêtées en 1984²⁰⁷ qui ont calqué le niveau de rémunération sur celui applicable à la retenue pour fait de grève, calculée selon la règle du trentième indivisible par journée, et du cinquantième par demi-journée (abrogée depuis) qui était alors appliquée aux agents des ministères financiers qui s'absentaient une journée ou une demi-journée par semaine et souhaitaient se voir reconnaître le droit de travailler à temps partiel.

Le surcoût annuel de cette sur-rémunération pour l'État peut être estimé à environ 300 M€ sous des hypothèses conventionnelles (cf. annexe n° 5). Elle bénéficiait à 138 000 agents de la FPE en temps partiel à 80 % et 75 000 agents en temps partiel à 90 % en 2012. Elle bénéficie aussi aux agents à temps partiel de la FPT et de la FPH.

Étant donné que cette disposition ne s'appuie sur aucune justification convaincante et introduit une inégalité entre les régimes de temps de travail entre salariés des secteurs public et privé²⁰⁸, elle pourrait être supprimée, au moins pour les entrants dans le dispositif.

Levier n° 9 : La mise en extinction du dispositif de sur-rémunération du temps partiel à 80 % et à 90 %, en limitant le bénéfice aux autorisations de temps partiel en cours.

CONCLUSION

Pour limiter la progression de sa masse salariale, l'État a ces dernières années eu successivement recours à des baisses d'effectifs et à une politique de modération salariale.

Depuis 2010, les efforts sur les rémunérations ont été privilégiés, avec le gel du point qui touche l'ensemble de la fonction publique, puis plus récemment la baisse des enveloppes catégorielles pour l'État, alors que la baisse des effectifs s'est interrompue en 2013. Ce sont désormais les avancements individuels, complétés par la GIPA, qui maintiennent le pouvoir d'achat des agents. Bien qu'importants, ces efforts restent à eux seuls insuffisants pour rapprocher la progression de la masse salariale de l'État des objectifs fixés dans la loi de programmation des finances publiques de décembre 2014. Les efforts de l'État sont a fortiori insuffisants pour ralentir significativement la progression de la masse salariale publique dans son ensemble, et pour dégager des marges de manœuvre suffisantes pour financer la rénovation des grilles indiciaires et favoriser la convergence indemnitaire.

²⁰⁶ Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome II. La gestion des chercheurs : des améliorations encore nécessaires, p. 179-219. La Documentation française, février 2015, 435 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁰⁷ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 40.

²⁰⁸ De plus, il n'est pas tenu compte de cette sur-rémunération dans la fixation des plafonds d'emplois en ETPT (pas de sur-consommation des ETPT au titre des temps partiels à 80 et 90 %). Cette disposition fragilise donc la budgétisation.

Dans ce contexte, des mesures complémentaires permettraient de garantir une évolution soutenable de la masse salariale de l'État.

Certaines marges d'économie pourraient encore être cherchées du côté des rémunérations. Le coût d'un futur dégel du point, au-delà du prochain budget triennal, pourrait ainsi être en partie modéré par la désindexation de certaines primes et indemnités, et au moins partiellement financé par l'inclusion des primes et indemnités dans la base de calcul de la GIPA et du minimum de traitement. Certains dispositifs indemnitaires communs à l'ensemble des fonctionnaires mériteraient d'être remis en question afin de rationaliser un système dont la cohérence a souffert de l'empilement successif des dispositifs. C'est en particulier le cas de l'indemnité de résidence, qui pourrait être réservée aux agents résidents en Île-de-France, et du supplément familial de traitement qui pourrait être mis en extinction car il fait double emploi avec la politique familiale de droit commun. A grilles inchangées, les règles d'avancement pourraient être harmonisées entre corps et entre fonctions publiques, tout en limitant les automatismes, qui accroissent le dynamisme du glissement vieillesse-technicité. L'enjeu est d'autant plus important que l'inflation est actuellement faible.

Dans ces conditions, les leviers de la baisse des effectifs pour l'État et les opérateurs et du ralentissement sensible des embauches dans les autres fonctions publiques pourraient significativement contribuer à ramener la progression de la masse salariale vers un taux de croissance proche des objectifs de la loi de programmation. S'agissant de l'État et compte tenu de la réduction des suppressions de postes au ministère de la défense, la baisse des effectifs sera toutefois difficile sans remise en cause partielle des créations d'emplois dans les ministères prioritaires.

Une baisse des effectifs devrait s'accompagner en amont d'une réflexion sur le périmètre de l'action publique, les moyens consacrés aux missions et le partage de celles-ci entre les différentes entités publiques. Des travaux approfondis pour identifier les gains de productivité et les besoins en emplois et qualifications futurs sont également souhaitables pour cibler les baisses d'effectifs.

Une évolution de la durée effective du travail pourrait également faciliter l'adaptation des administrations à des ressources plus contraintes sans dégrader le service rendu. En effet, bien que l'information soit parcellaire, il semblerait que la durée effective du travail dans la fonction publique soit dans certains cas inférieure à la durée légale, notamment dans les collectivités locales. Cette question mériterait d'être approfondie, en établissant rapidement un bilan circonstancié de la durée effective du travail dans la fonction publique.

Conclusion générale

La masse salariale compte pour près d'un quart des dépenses publiques, avec des effectifs qui représentent un emploi sur cinq en France, la proportion la plus importante dans l'OCDE derrière celle des pays scandinaves.

Le modèle français de carrière des agents du secteur public est plus rigide que dans d'autres pays, ce qui a des conséquences en matière de maîtrise de l'évolution de la masse salariale. D'autres modèles ont permis d'assurer une gestion à la fois plus efficace et plus économe de l'emploi public. Certains pays ont ainsi mené au cours des dernières années des réformes pour décentraliser en partie la gestion des agents, et renforcer la part des rémunérations ou des avancements indexée sur la performance individuelle ou collective (par exemple en Autriche ou au Portugal). Les baisses d'effectifs ciblées en fonction des gains de productivité, évalués à l'aide de revues des dépenses approfondies, ont été durables (par exemple dans les pays scandinaves ou au Royaume-Uni). Certains pays ont également réformé la structure de la fonction publique pour assurer une gestion plus souple des agents (par exemple en Allemagne, en Italie ou en Irlande).

Si la croissance de la masse salariale publique a ralenti en France depuis la crise de 2008-2009, ce ralentissement est moins net que dans la moyenne des pays de la zone euro. Il tient essentiellement aux dépenses de personnel de l'État sous l'effet d'une réduction des effectifs de 2008 à 2010, les mesures salariales étant restées aussi dynamiques qu'auparavant, d'une réduction des effectifs conjuguée à un gel du point de 2010 à 2012, puis d'une modération salariale en 2013 et 2014, avec notamment le gel du point et la diminution des enveloppes catégorielles, les effectifs étant désormais stabilisés.

Cette gestion des ressources humaines devrait être fortement infléchie pour atteindre deux objectifs majeurs que s'est fixés le Gouvernement.

Le premier est de respecter la programmation des finances publiques. Le budget triennal de l'État pour 2015-2017 retient une progression de 250 M€ par an de la masse salariale alors que la politique mise en œuvre depuis 2013 entraîne une croissance tendancielle estimée à 700 M€. Des économies sont nécessaires chaque année pour un montant de 450 M€, s'agissant de l'État, et pour un montant deux fois plus élevé, s'agissant des autres administrations publiques, pour respecter cette programmation. Elles devraient même être encore plus importantes pour s'assurer contre les risques de dépassement des objectifs tenant aux fragilités des outils de budgétisation et de pilotage de la masse salariale, en particulier de celle des administrations publiques autres que l'État. Les annonces récentes concernant le renforcement des effectifs de sécurité et de défense fragilisent grandement le respect de cette trajectoire car elles impliquent d'identifier dans les autres ministères des économies au-delà de 450 M€ par an.

Le deuxième est de corriger les inconvénients des politiques salariales menées au cours des dernières années : les grilles salariales et les conditions d'avancement sur ces grilles réduisent l'attractivité des parcours professionnels dans certains corps de la fonction publique ; les régimes indemnitaires sont trop hétérogènes et n'incitent pas à une amélioration des performances ; la mobilité des fonctionnaires dans l'intérêt du

service est insuffisante. Le Gouvernement a récemment fait des propositions pour rénover les grilles en réévaluant les progressions indiciaires. Si de telles réformes sont nécessaires, elles peuvent être relativement coûteuses, et les contreparties annoncées à ce jour seront vraisemblablement insuffisantes pour assurer leur financement.

Pour financer ces réformes, des marges budgétaires supplémentaires devraient donc être dégagées.

La politique salariale menée actuellement, avec le gel prolongé du point et une limitation des mesures catégorielles aux seuls « coups partis », ne pourra pas être prolongée indéfiniment et sera insuffisante pour financer ces réformes. D'autres leviers doivent donc être identifiés pour maîtriser l'évolution de la masse salariale publique :

- les rémunérations, en examinant les marges encore disponibles pour les rendre plus équitables et plus incitatives à la performance. Les leviers examinés comprennent l'inclusion des primes et indemnités dans les bases de calcul de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) et du minimum de traitement, une rénovation de certaines rémunérations accessoires (ciblage de l'indemnité de résidence, suppression du supplément familial de traitement, révision des majorations outre-mer) et une diminution des automatismes dans les avancements de carrière (réductions d'ancienneté, taux de promus-promouvables, etc.) ;
- les effectifs, dont une maîtrise accrue permettrait de dégager des marges budgétaires pour financer la modernisation de la gestion des ressources humaines, les mesures salariales précédentes ne pouvant probablement y suffire à elles seules. Alors que l'État a fortement ralenti leur progression, les opérateurs, les collectivités locales et les hôpitaux ont maintenu une politique de recrutement dynamique. Une reprise de la baisse des effectifs de l'État assortie d'efforts accrus des autres administrations publiques permettrait de mener une politique salariale moins contrainte. Pour éviter une politique de « rabot », la maîtrise des effectifs devrait reposer sur des gains de productivité structurels soigneusement identifiés, et sur une réflexion sur le périmètre des missions et leur répartition entre les niveaux d'administrations ;
- pour maintenir la qualité des services publics, les marges existantes portant sur la durée effective du travail, qui semble inférieure à la durée légale dans certains services, pourraient également être explorées.

Seule une combinaison équilibrée de mesures peut à la fois se traduire par des économies budgétaires et une gestion adaptée des ressources humaines dans l'administration, permettant d'assurer la quantité et de la qualité des services publics offerts. Ce rapport s'est efforcé de présenter les leviers d'action sous la forme d'une « boîte à outils » à disposition du législateur auquel il revient de choisir les combinaisons permettant de respecter et de rendre compatibles les objectifs qu'il s'est fixés.

Les arbitrages à faire, tant pour la politique salariale que pour la gestion des effectifs, témoignent de la difficulté à concilier les exigences de consolidation de court terme avec les mesures les plus efficaces à long terme, mais dont le coût immédiat est potentiellement non négligeable. Il importe que les mesures susceptibles d'être prises pour limiter la progression de la masse salariale ces prochaines années, notamment en réexaminant le bien-fondé de nombreux dispositifs mal ciblés, coûteux et peu efficaces, dégagent des marges budgétaires suffisantes pour mettre en œuvre les réformes

favorables à l'attractivité de long terme de l'administration tout en assurant la soutenabilité des finances publiques.

Conformément à la demande adressée à la Cour par la Commission des finances du Sénat, ce rapport s'est concentré sur la masse salariale de l'État. Ce dernier a déjà fourni des efforts notables pour maîtriser la progression de sa masse salariale ces dernières années. Cependant, ainsi que l'illustre le premier chapitre, il ne représente qu'une partie de l'enjeu qui pèse sur la masse salariale publique. En effet, les autres administrations que sont les opérateurs de l'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux ont contribué de manière déterminante à la poursuite de l'augmentation de la masse salariale publique ces dernières années, notamment du fait de la dynamique constante de leurs effectifs.

La loi de programmation des finances publiques concernant toutes les administrations, et les mesures de rénovation des carrières ayant vocation à s'appliquer aux agents des trois fonctions publiques, les efforts en matière de rémunérations, d'effectifs et de temps de travail devraient être équitablement partagés entre toutes les administrations publiques.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de correspondances entre la Présidente de la Commission des finances du Sénat et le Premier président de la Cour des comptes



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des
comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 2 décembre 2014

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

MICHÈLE ANDRÉ

PRÉSIDENTE
DE LA COMMISSION DES
FINANCES

- le Crédit immobilier de France ;
- les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'Etat ;
- les aides personnelles au logement ;
- la journée défense et citoyenneté ;
- les personnels non affectés de la fonction publique de l'Etat.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Les trois premières enquêtes pourraient être remises avant le 15 juillet 2015 tandis que, en application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux dernières le seraient au cours du premier semestre de 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle André

15 RUE DE VAUGIRARD - 75291 PARIS CEDEX 06
TÉL. 01.42.34.29.76
e-mail : m.andre@senat.fr

Cour des comptes

**1406167****Le Premier président**Le **11 DEC. 2014**

Madame la Présidente,

En réponse à votre courrier en date du 2 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Les rapports sur *le Crédit immobilier de France* et *les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'Etat* seront réalisés par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet. Le rapport sur *les aides personnelles au logement* sera préparé par une formation interchambres associant les troisième, cinquième et sixième chambres de la Cour et présidée M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre. Ils devraient pouvoir vous être remis avant le 15 juillet 2015.

Ces trois enquêtes viendront en complément des rapports sur *le fonds CMU* et sur *le bilan de l'autonomie des universités*, qui vous seront remis respectivement pour le 31 mars et le 30 juin 2015.

Pour le premier semestre 2016, la première chambre réalisera l'enquête sur *les personnels non affectés de la fonction publique d'Etat*, et la deuxième chambre, présidée par M. Guy Piolé, préparera le rapport sur *la journée défense et citoyenneté*.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes. M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes

**1500478****Le Premier président****Le 2 - FEV. 2015**

Madame la Présidente,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 11 décembre 2014, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur la masse salariale de l'Etat que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet. Avec les magistrats concernés, il a pu rencontrer le 20 janvier M. le Rapporteur général Albéric de Montgolfier, désigné par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Ce travail portera sur les enjeux, les leviers et les perspectives de maîtrise de la masse salariale de l'Etat. Il s'inscrit dans le contexte de la poursuite de la consolidation des finances publiques : les dépenses de rémunération représentent 40 % des dépenses du budget de l'Etat, leur maîtrise doit donc pleinement concourir au respect des objectifs fixés par le Parlement dans le cadre du budget triennal de l'Etat et de la loi de programmation des finances publiques.

La gestion efficiente de la masse salariale publique inclut également une politique des ressources humaines dynamique, permettant de maintenir attractives les carrières de la fonction publique et la qualité du service public sous contrainte budgétaire.

Le champ du rapport portera principalement sur la masse salariale de l'Etat, mais ses analyses seront étendues, dans la mesure du possible, et si cela s'avère pertinent, aux opérateurs de l'Etat et aux autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière.

Au vu des échanges intervenus avec le président de la première chambre, je vous propose que cette enquête aborde tout particulièrement les points suivants :

- les enjeux actuels portant sur la masse salariale publique en France et ses évolutions récentes, en la comparant avec celle d'autres pays, en particulier concernant l'évolution des effectifs et des rémunérations et la durée du travail ;

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

• les principaux outils de gestion de la masse salariale, ainsi que la compatibilité entre les évolutions tendancielle de la masse salariale et le cadrage d'évolution des finances publiques fixé par le budget triennal et la loi de programmation des finances publiques. Seront notamment examinés :

- le dispositif de budgétisation et de pilotage de la masse salariale ;
- le calibrage des mesures nécessaires pour respecter le cadrage budgétaire ;
- les grilles de rémunération, les dispositifs indemnitaires et la mobilité ;

• les leviers de maîtrise de la masse salariale qui pourraient être mobilisés pour respecter les objectifs d'évolution des dépenses publiques, portant notamment sur :

- le déroulement des carrières et les déterminants de la rémunération ;
- l'évolution des effectifs, en cohérence avec l'évolution des missions de l'Etat ;
- le temps de travail.

Le rapport vous sera remis au plus tard le 15 juillet 2015.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier Migault

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Ministère de l'économie et des finances

Direction du budget

Mme M. Camiade, MM. J. Bonherbe, L. Pichard, C. Belard et O. Bernard

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Mmes L. Rioux, K. Attal-Toubert, F. Gaude et M. C. Michel

Contrôle général économique et financier (CGEFI) - Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP)

M. A. Tessier et Mme C. Prioux

Ministère de la décentralisation et de la fonction publique

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

Mmes M.A. Lévêque, V. Gronner et C. Gonzalez Demichel, MM. P. Coural, C. Landour, J.L. Pastor et A. Friez

Conseil d'État

M. B. Pêcheur

Contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM)

Ministère de l'éducation nationale / de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. J.L. Pain, Mmes F. Sevin-Davies et C. Biton

Ministère de la défense

MM. F. Mordacq, L. Ronchi et M. Bestoso

Ministère de l'intérieur

MM. L. Durvy et J.Y. Parsseigny

Secrétariats généraux

Ministère de l'éducation nationale / de l'enseignement supérieur et de la recherche

MM. F. Guin, G. Gaubert et G. Cazalet

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MM. V. Mazauric, F. Cazottes et Ph. Clergeot, Mme B. Lecomte

Ministère du travail et des affaires sociales

MM. P. Ricordeau, F. Carayon, J.M. Betemps, D. Hennequin, T. Le Roy

Ministère de la culture

M. JF. Colin et Mme C. Cherie

Table ronde avec les organisations syndicales

CFE-CGC : M. M. BENASSY et Mme C. GILLES

CGT : M. J.M. CANON et Mme D. ZAUCHE

FSU : Mme A.FERAY

Solidaires : MM. D. TURBET-DELOF et J. CACHART

UNSA : MM. M. G. BARBIER et L. FARRE

Annexe n° 3 : glossaire des sigles

APU : Administrations publiques (comptabilité nationale)
APUC : Administrations publiques centrales (comptabilité nationale)
APUL : Administrations publiques locales (comptabilité nationale)
ARS : Agences régionales de santé
ASSO : Administrations de sécurité sociale (comptabilité nationale)
CAS : Compte d'affectation spéciale
CBCM : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCFP : Conseil commun de la fonction publique
CET : Compte épargne-temps
CGEFi : Contrôle général économique et financier
CIASSP : Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public
CIGeM : Corps interministériel à gestion ministérielle
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CNRACL : Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
COM : Collectivité d'outre-mer
DADS : Déclarations annuelles de données sociales
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGFip : Direction générale des finances publiques
DGOS : Direction générale de l'offre de soins
DOM : Département d'outre-mer
DPGCEP : Document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPA : Établissements publics administratifs
EQTP : Équivalent temps plein (comptabilité nationale)
ETP : Équivalent temps plein (comptabilité budgétaire)
ETPT : Équivalent temps plein travaillé (comptabilité budgétaire)
FPE : Fonction publique d'État
FPH : Fonction publique hospitalière
FPT : Fonction publique territoriale
GIPA : Garantie individuelle de pouvoir d'achat

GMR : Garantie mensuelle de rémunération
GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GRAF : Grade à accès fonctionnel
GVT : Glissement vieillesse-technicité
IFSE : Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IGA : Inspection générale de l'administration
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IPSI : Indemnité particulière de sujétion et d'installation
IR : Indemnité de résidence
ISG : Indemnité spécifique géographique
LFI : Loi de finances initiale
LFR : Loi de finances rectificative
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
LPPF : Loi de programmation des finances publiques
MAP : Modernisation de l'action publique
NBI : Nouvelle bonification indiciaire
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ODAC : Organismes divers d'administration centrale (comptabilité nationale)
ONDAM : Objectif national des dépenses d'assurance maladie
ONP : Opérateur national de paye
PFR : Prime de fonction et de résultat
PIB : Produit intérieur brut (comptabilité nationale)
PLF : Projet de loi de finances
PPCR : Négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations
Pro-pro : Taux de promus-promouvables
RAFP : Régime de retraite additionnelle de la fonction publique
RESF : Rapport économique, social et financier
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RIFSEEP : Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RMPP : Rémunération moyenne des personnes en place
RTT : Réduction du temps de travail
SFT : Supplément familial de traitement
SIASP : Système d'information sur les agents des services publics

SI-Paye : Système d'information sur la paye

SIRH : Système d'information de gestion des ressources humaines

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SMPT : Salaire moyen par tête

SRP : Système de rémunération à la performance

T2HC : Titre 2 hors CAS *Pensions*

Annexe n° 4 : les difficultés de budgétisation

La décomposition de l'évolution de la masse salariale de l'État, réalisée par la direction du Budget, n'est pas présentée de manière agrégée dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale, s'agissant de la prévision, et annexés au projet de loi de règlement alors qu'elle serait utile pour éclairer les débats budgétaires.

Les écarts entre prévision et exécution résultent des difficultés rencontrées pour anticiper l'impact de certains facteurs, comme le GVT ou les départs en retraite, sur la masse salariale ainsi que des mesures de pilotage prises en cours d'exécution.

a) La procédure de budgétisation de la masse salariale

Les prévisions de masse salariale sont produites de façon décentralisée par chaque responsable de programme puis agrégées par ministère qui sont incités à utiliser un outil informatique commun, construit par la direction du budget pour essayer d'homogénéiser, partager et contre-expertiser ces prévisions.

Son alimentation repose sur des informations issues des systèmes informatiques ministériels de gestion des ressources humaines (SIRH), de qualité inégale. Le programme « opérateur national de paye (ONP) » avait pour objectif, entre autres, de constituer une base de données homogènes sur les rémunérations permettant de fiabiliser et de partager, entre le ministère du budget et les autres ministères, les prévisions de masse salariale, mais son abandon remet en cause cet objectif²⁰⁹. Si la contre-expertise de la direction du budget favorise une certaine harmonisation des pratiques, les ministères gardent donc à ce jour largement la main sur les prévisions de masse salariale.

Les prévisions des ministères sont confrontées à celles de la direction du budget à l'occasion des conférences budgétaires. Les désaccords techniques n'y sont pas rares et, s'ils persistent, l'arbitrage des cabinets est sollicité. L'enquête de la Cour a montré que les montants arbitrés, notamment sur le GVT positif pour lequel l'analyse technique est difficile, sont parfois au-dessous des prévisions de la direction du budget ou des ministères et reflètent le souci d'afficher une prévision de masse salariale cohérente avec les normes d'évolution des dépenses de l'État.

Outre le GVT, les difficultés techniques de prévision portent surtout sur les flux de départ en retraite, certaines mesures générales et les mesures diverses. Des dysfonctionnements fragilisent particulièrement les prévisions du ministère de la défense²¹⁰.

²⁰⁹ Cf. Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. La refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux, p. 65-98. La documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²¹⁰ Alors même que celui-ci refuse d'utiliser l'outil informatique partagé, considérant qu'il n'est pas adapté à ses spécificités comptables (payeurs aux armées), juridiques (statut général des militaires) et en matière de gestion des ressources humaines (nombre élevé de contractuels). Le ministère de la défense est cependant loin d'avoir démontré que ses propres outils sont plus efficaces.

b) Les flux de départ en retraite et le GVT négatif

Si les effectifs des fonctionnaires par âge sont connus, il est difficile de prévoir l'âge exact de leur départ en retraite. Dans une fourchette définie par la réglementation, de l'âge minimal pour liquider une pension à l'âge maximal pour exercer une activité dans la fonction publique, celui-ci résulte d'un choix personnel qui peut résulter de multiples facteurs.

Les modèles de prévision utilisés par la direction du budget et le service des retraites de l'État intègrent encore assez mal l'effet des modifications législatives introduites par les réformes de 2003, 2010 et 2013 sur les comportements des agents. Si des travaux sont en cours, il subsiste une forte incertitude sur les départs en retraite d'une année au moment où sont construits le schéma d'emplois et le projet de loi de finances de cette même année. Cette incertitude devrait inciter à des prévisions prudentes. Au contraire, en 2010, 2012 et 2013, les flux de départs ont été surestimés en prévision.

En théorie, les ministères peuvent adapter les recrutements en cours d'année aux départs effectifs pour respecter leur schéma d'emplois, mais en pratique les calendriers des concours sont fixés bien avant et ne permettent pas toujours cette flexibilité.

Les écarts entre réalisation et prévision relatifs au schéma d'emplois et au GVT négatif²¹¹ résultent des incertitudes sur les flux de départ.

Au cours des années 2009 à 2014, la baisse des effectifs a été inférieure aux prévisions, mais le coût moyen des entrants a été plus élevé que prévu. Ces écarts ont eu des effets symétriques contraires sur les estimations de l'impact budgétaire de l'exécution du schéma d'emplois, en moyenne plus favorable que prévu²¹², et sur le GVT négatif (cf. tableau 8, chapitre 2).

c) Le GVT positif

Le GVT positif a toujours été sous-estimé en prévision, parfois fortement (cf. tableau n° 8), mais sa mesure, sur le passé, n'est elle-même pas fiable : le GVT positif indiciaire correspond en pratique aux évolutions du traitement brut des agents présents deux années consécutives qui ne sont pas explicables par les mesures générales et catégorielles, et le GVT positif indemnitaire est de nature assez conventionnelle.

Or, le GVT indiciaire peut être affecté par des mesures catégorielles comme une révision des grilles, l'augmentation des taux de promotion ou un repyramidage. La distinction entre GVT et mesures catégorielles n'est pas donc pas toujours aisée.

Considérant que cette distinction est fragile, l'INSEE regroupe d'ailleurs, dans ses analyses, mesures individuelles et mesures catégorielles statutaires dans une seule et même catégorie, les « effets de carrière », définis comme les avancements et promotions des personnes en place, indépendamment de la cause de cet avancement.

²¹¹ Le GVT négatif, ou effet de noria, est égal au produit des effectifs sortants par la différence entre les coûts moyens des sortants et des entrants, qui correspond à l'économie moyenne réalisée en remplaçant un agent en fin de carrière par un débutant.

²¹² L'impact budgétaire du schéma d'emplois sur la masse salariale est le produit de la baisse des effectifs en ETPT par le coût moyen des entrants. Une baisse des effectifs moindre que prévue peut donc être « compensée » par une hausse du coût des entrants, pour un même effet d'ensemble du schéma d'emplois.

Cette méthode est toutefois utilisée par la direction du budget et les ministères pour estimer sur le passé un GVT positif qui, le plus souvent, est reconduit en prévision en le corrigeant si des informations nouvelles laissent penser que la tendance passée ne peut pas être prolongée.

La direction du budget développe actuellement une nouvelle méthode prospective consistant à simuler les évolutions de carrière sur les fichiers de paye pour les deux années à venir, à partir des grilles et des règles d'avancement des corps, mais c'est un travail de longue haleine qui est encore en cours d'expérimentation.

Dans ces conditions, le GVT positif reste souvent la variable d'ajustement qui permet de budgéter une masse salariale conforme aux objectifs.

d) Les mesures générales

Si l'impact budgétaire des revalorisations du point de la fonction publique est facile à calculer et à prévoir, tel n'est pas le cas de la revalorisation du minimum de traitement. La prévision de son coût suppose de prévoir correctement le taux de revalorisation du SMIC et le nombre d'agents concernés par le rehaussement consécutif du minimum de traitement de la fonction publique. Au cours des années 2011 à 2014, l'écart à la prévision (35 M€ en moyenne par an) a été important au regard du coût de ces mesures (51 M€).

La prévision du coût de la GIPA est aussi incertaine. Elle dépend de l'impact de l'inflation et des autres mesures de revalorisation indiciaire sur le pouvoir d'achat des agents au cours quatre dernières années. Son coût a ainsi été sous-estimé en moyenne de 22 M€ sur la période 2011-2014 pour un coût moyen de 99 M€.

e) Les mesures diverses

Les écarts entre exécution et prévision sont particulièrement importants s'agissant des mesures diverses. Elles ont ainsi contribué en moyenne à une sous-estimation de la masse salariale de plus de 300 M€. Il est difficile, compte-tenu de la faiblesse de l'information disponible dans les projets et rapports annuels de performance, de préciser d'où vient cet écart mais deux sources principales peuvent être identifiées sans pouvoir en quantifier précisément l'impact : les compléments de rémunérations attribués aux militaires en opérations extérieures et le coût des heures supplémentaires dont la croissance a été sous-estimée dans les années 2007 à 2010 puis dont la diminution a été anticipée à tort.

f) Le cas particulier du ministère de la défense

Les écarts entre l'exécution et la loi de finances initiale sur les années 2011 à 2014 sont, en moyenne, entièrement imputables au ministère de la défense.

Comme l'ont montré différents rapports récents de la Cour²¹³, ils tiennent à plusieurs facteurs :

²¹³ Cour des comptes, *Rapport d'enquête à la demande de la commission des finances du Sénat, La rémunération des militaires*, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr, Cour des comptes, *Référé, Le système de paye Louvois*, 27 décembre 2012, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr et Notes d'analyse de l'exécution des budgets de 2013 et 2014, disponibles sur www.ccomptes.fr

- un défaut d'organisation, les gestionnaires qui détiennent les leviers concrets de pilotage de la masse salariale *via* les recrutements, les départs ou les avancements n'étant pas ceux qui exercent la responsabilité budgétaire ;
- les dysfonctionnements de la chaîne de paie, avec les difficultés rencontrées par le système Louvois et des excès de versements d'environ 10 M€ par mois en 2012 et 2013 ;
- de grandes difficultés pour mesurer et prévoir les GVT positif et négatif ;
- une sous-estimation du coût des opérations extérieures dans les arbitrages.

Des mesures ont été prises par le ministère de la défense pour remédier à ces problèmes avec notamment une réorganisation de la gestion des ressources humaines et le remplacement de Louvois par un nouvel outil informatique, mais elles n'auront pas d'impact à brève échéance (le remplacement de Louvois pourrait n'avoir lieu qu'à partir de 2017).

Annexe n° 5 : éléments de la rémunération des agents de l'État

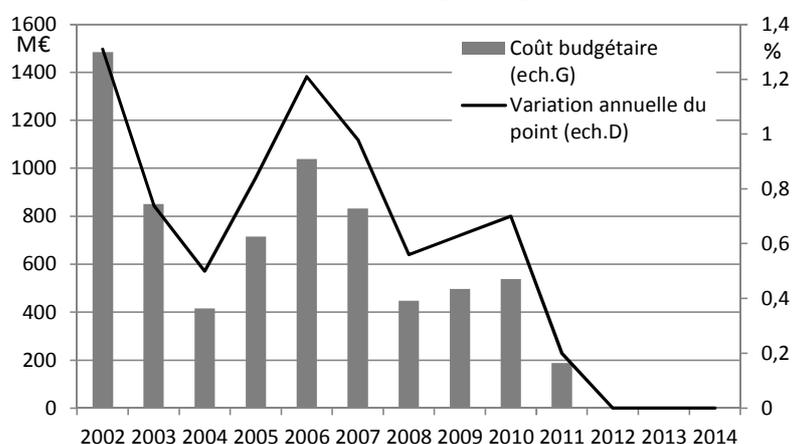
i) Le point d'indice

Le « point fonction publique » correspond à 1/100^e de l'indice 100. Sa valeur est publiée par décret ; elle est actuellement de 55,5635 € depuis le 1^{er} juillet 2010²¹⁴.

Une revalorisation du point concerne le traitement indiciaire, les indemnités et les primes indexées, et les charges et cotisations proportionnelles aux rémunérations principales.

La hausse de la valeur du point explique en moyenne 22 % de l'augmentation de la RMMP sur la période 2002-2012. Son impact est en net ralentissement depuis le gel décidé en 2010.

Évolution et coût budgétaire du point d'indice de la fonction publique



Champ : le coût annuel est celui supporté par le budget de l'État.

Source : Données direction du budget et DGAFP.

ii) Les mesures catégorielles

Entre 2002 et 2012, les mesures catégorielles ont représenté en moyenne 500 M€ par an d'augmentation de la masse salariale de l'État, pour moitié *via* des mesures statutaires et des transformations d'emplois, et pour moitié *via* des mesures indemnitaires. Depuis 2013, le montant des enveloppes catégorielles a été divisé par deux (250 M€ en 2013 et 300 M€ en 2014).

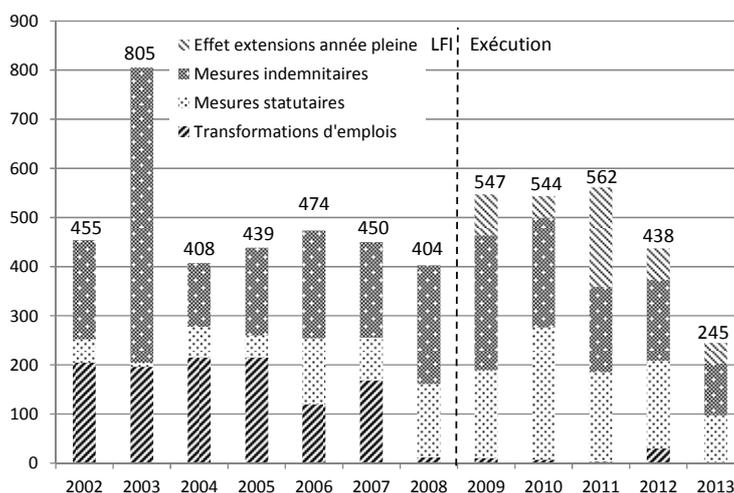
L'importance quantitative des mesures catégorielles comme facteur d'évolution de la masse salariale a fluctué en fonction du dynamisme des autres facteurs de croissance, en particulier du point d'indice : les mesures catégorielles n'expliquaient que 10 % de la croissance totale de la masse salariale de l'État en 1985, contre 50 % en 1990²¹⁵, pour contrebalancer en partie la politique de désindexation du point d'indice mise en œuvre dans la deuxième moitié des années 1980. Ce taux a décéléré autour de

²¹⁴ Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

²¹⁵ Daniel, J.M. « La politique salariale de l'État », *Revue de l'OFCE* n° 42, 1992, p.77-93.

15-20 % dans la 2^{ème} moitié des années 1990²¹⁶, avant d'augmenter à nouveau pour atteindre un niveau moyen de 25 % dans les années 2000, quand l'État a préféré les revalorisations catégorielles et l'augmentation de la part indemnitaire des rémunérations à des mesures générales trop généreuses. Les mesures catégorielles sont ainsi parfois regardées comme un facteur compensatoire d'une politique salariale restrictive en matière de mesures générales.

Montant et répartition des mesures catégorielles



Source : rapport DGAFP 2014

iii) Les rémunérations accessoires : primes et indemnités

a) La Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)

Textes juridiques de référence

Décision : relevé de conclusions relatif au dispositif de garantie du pouvoir d'achat du traitement indiciaire dans la fonction publique signé par l'État et quatre organisations syndicales (CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA) le 21 février 2008.

Application : Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, modifié par le décret n° 2009-567 du 20 mai 2009, le décret n° 2011-474 du 28 avril 2011 et le décret n° 2015-54 du 23 janvier 2015. Circulaires FP n° 2164 du 13 juin 2008 et n° 2170 du 30 octobre 2008. Arrêtés fixant les éléments à prendre en compte pour le calcul de l'indemnité (dernier en date : 13 février 2015).

Description du dispositif

Instaurée en 2008, la GIPA a pour objet de compenser la perte éventuelle de pouvoir d'achat liée à une augmentation de l'inflation plus rapide que celle du traitement indiciaire des agents. Elle est née du constat qu'entre 2001 et 2005, 17 % des agents avaient vu leur traitement indiciaire progresser moins vite que l'inflation (essentiellement des agents de catégorie C et de plus de 50 ans). En pratique, l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) est comparée à celle de l'indice des prix à la

²¹⁶ Cour des Comptes, *La fonction publique de l'État*. La Documentation française, décembre 1999, 485 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

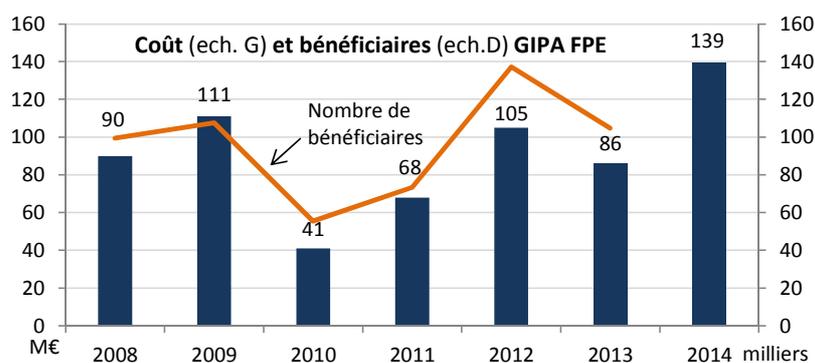
consommation (IPC hors tabac en moyenne annuelle) sur une période de quatre ans. La GIPA ne tient pas compte de l'évolution des primes et indemnités.

Tous les fonctionnaires appartenant à des grades dont l'indice sommital est inférieur ou égal à la hors-échelle B des trois fonctions publiques (sauf ceux rémunérés sur la base d'un indice détenu au titre d'un emploi fonctionnel hors catégorie C) et les agents contractuels rémunérés sur une base indiciaire sont potentiellement concernés. La mise en œuvre de la GIPA est du ressort de chaque service gestionnaire.

Structure, coût et évolution

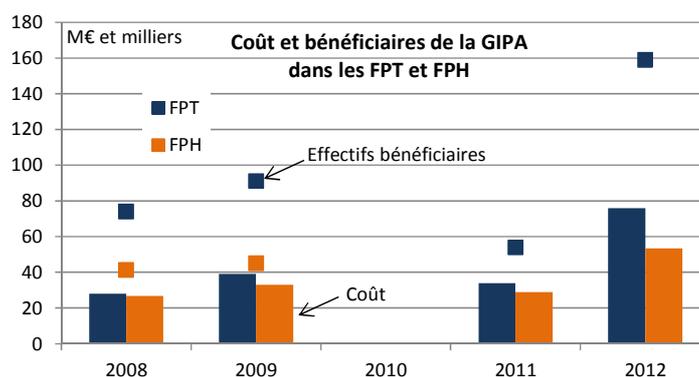
Les bénéficiaires de la GIPA sont majoritairement des agents de plus de 50 ans (73 % en 2013), de la catégorie C (45 %) – mais de la catégorie A en termes de montants versés (51 %) – et du ministère de l'éducation nationale. Le montant versé est positivement corrélé avec l'âge. Les séniors avaient déjà bénéficié depuis 2005 de la bonification de fin de grade et de corps. En 2010, le dispositif GIPA a été centré sur les agents en fin de grade ou de corps et sur les agents partis en retraite cette année-là, expliquant le coût plus réduit.

À inflation donnée, le nombre de bénéficiaires et le coût de la GIPA sont croissants avec le maintien du gel du point fonction publique.



Source : données DB, BG y compris budgets annexes et DGAFP pour les effectifs. Exécution pour 2008-2014.

Impact sur les autres fonctions publiques



Source : DGAFP, données non disponibles pour 2010

Les données récentes sont incomplètes. Le coût pour les trois fonctions publiques a été de 230 M€ en 2012.

b) *Le minimum de traitement*

Textes juridiques de référence

Décision : Arrêt n° 36851 du Conseil d'État du 23 avril 1982, Décret 91-769 du 2 août 1991.

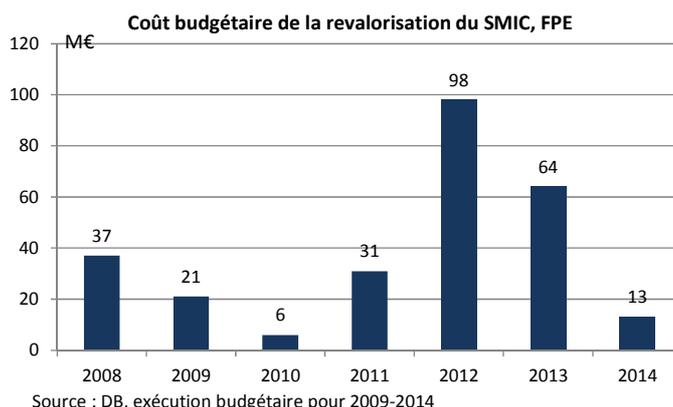
Application : Circulaire FP n° 1787 du 26 mars 1992, décret à chaque revalorisation (dernier en date : décret 2013-33 du 10 janvier 2013).

Description du dispositif

Le mécanisme de revalorisation du traitement minimum à chaque augmentation du SMIC permet de respecter le principe général du droit selon lequel la rémunération d'un agent public ne peut être inférieure au SMIC. Ce mécanisme, qui existe depuis 1991, permet d'aligner les rémunérations brutes les plus faibles de la fonction publique sur le SMIC brut à chaque augmentation de celui-ci, soit en revalorisant l'indice minimum de traitement de la fonction publique, soit en versant une indemnité différentielle (dans les faits c'est la première option qui est mise en œuvre). Cette disposition est commune aux trois fonctions publiques, et touche un fonctionnaire sur cinq.

D'autres mesures en faveur des bas salaires peuvent également être mises en œuvre, comme par exemple la revalorisation du traitement des fonctionnaires de la catégorie C mise en œuvre en 2014 et en 2015. Elle passe par une revalorisation des bornes indiciaires attribuant entre 1 et 10 points au 1^{er} janvier 2014, puis 5 points à chaque échelon au 1^{er} janvier 2015. Les traitements les plus faibles de la catégorie B sont également revalorisés pour maintenir la hiérarchie au sein des grilles. Cette mesure bénéficie à 1,6 million d'agents. Elle se substitue au moins en partie à de futures augmentations pour cause de revalorisation du SMIC (il ne sera probablement pas nécessaire de procéder à de nouvelle revalorisation au moins jusqu'en 2016 hors contractuels et militaires) et devrait également limiter le coût de la GIPA.

Structure, coût et évolution



Le traitement minimum de la fonction publique se situe depuis le 1^{er} janvier 2013 à l'indice majoré 309, soit une rémunération mensuelle brute de 1430€ (alignée sur le SMIC brut)²¹⁷. Outre le relèvement du traitement minimum, cette mesure implique une révision indiciaire des premiers échelons de la catégorie C (voire B), afin

²¹⁷ Au 1^{er} janvier 2014, la cohérence entre le SMIC brut (1445€) et le minimum de traitement a été assurée par le versement d'une indemnité différentielle.

de maintenir une progression en début de carrière (qui se traduit en pratique par l'octroi de points d'indice majoré supplémentaires).

Le traitement minimum net est toujours supérieur au SMIC net (5,3 % au 1^{er} janvier 2014, soit 750€ par an), du fait de cotisations sociales salariales inférieures dans le public. Par ailleurs, la non prise en compte des primes et indemnités (la part des primes en catégorie C pour la FPE atteint 19 % hors heures supplémentaires) conduit certains agents au minimum de traitement à percevoir une rémunération totale nette supérieure au SMIC.

Impact sur les autres fonctions publiques

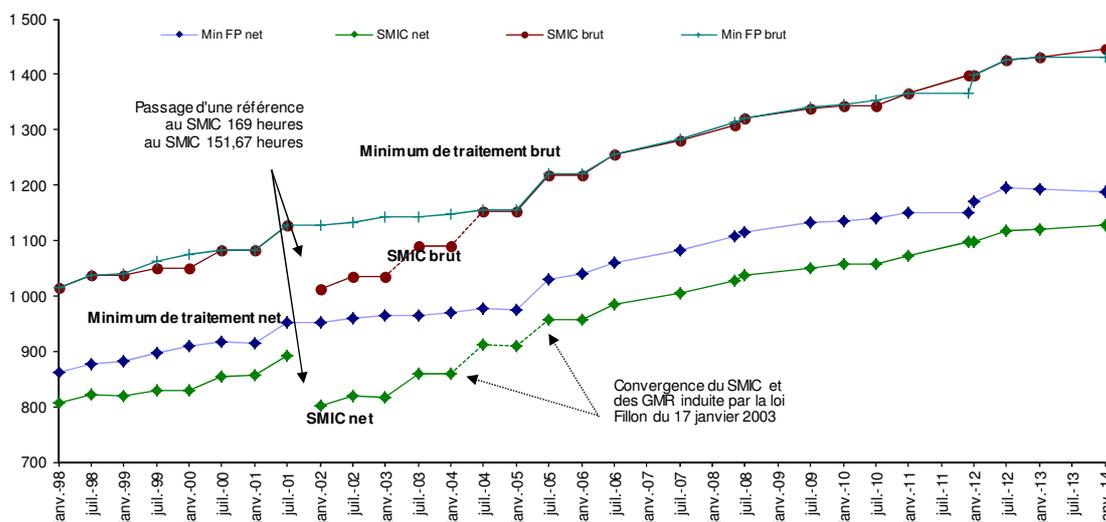
Cette mesure est relativement plus coûteuse pour les autres fonctions publiques que pour la FPE : les agents de catégorie C représentent les trois quarts des agents de la FPT (1,4 million), et la moitié des agents de la FPH, contre un quart seulement pour la FPE (500 000).

Selon la DGAFP, l'évolution du SMIC coûte en tendanciel 650 M€ par an pour les trois fonctions publiques, dont 130 M€ pour la fonction publique de l'État, pour une hausse annuelle du SMIC de 2 %.

Dates de revalorisation	01/01/11	01/01/12	01/07/12	01/01/13
Coût 3 FP en année pleine (M€)	174	562	547	82
Nombre de bénéficiaires	755 500	1 000 000	1 100 000	945 500
FPE (M€)		130	113	17
FPT (M€)		311 ²¹⁸	314	47
FPH (M€)		121	120	18

Source : données du Gouvernement

Évolution du minimum de traitement de la fonction publique



Source : rapport DGAFP 2014

²¹⁸ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

c) *L'indemnité de résidence (IR) et les autres indemnités de mobilité*

Textes juridiques de référence

Décision : loi de 1919, cette disposition n'a pas été substantiellement modifiée depuis le décret du 30 Octobre 1962 (article 3) fixant les zones territoriales d'abattement de salaires. Élément de rémunération rappelé dans la loi 83-634 du 13 juillet 1983 (article 20)

Application : Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 (articles 9 et 9bis) modifié en dernier lieu par le décret n° 2011-51 du 13 janvier 2011, Circulaire FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001 relative aux zones d'indemnité de résidence

Description du dispositif

Le dispositif indemnitaire de l'IR a été créé pour compenser les différences en matière de coût de la vie entre les territoires. Tous les agents de la fonction publique, y compris les non titulaires, y sont éligibles sur la base de leur résidence administrative. Un taux modulable est appliqué au traitement soumis aux retenues pour pension (incluant donc la NBI), en fonction de la zone de la résidence administrative à laquelle l'agent est rattaché : 3 % en zone 1, 1 % en zone 2 et 0 % en zone 3. Le montant minimum en zone 1 (43,48€ mensuel) et 2 (14,49€) est celui afférent à l'indice majoré 313. La classification des agglomérations urbaines multi-communales (territoires d'influence d'une ville) se fait à partir des recensements de l'INSEE.

Il existe également l'indemnité de résidence à l'étranger²¹⁹ qui consiste en une majoration forfaitaire, modulée en fonction du pays de résidence. Elle peut être majorée de 10 % pour charge de famille et est dégressive dans le temps. Par ailleurs, les enseignants du premier degré qui ne sont pas logés par leur commune perçoivent l'indemnité représentative de logement (IRL)²²⁰, éventuellement majorée pour charge de famille. Cette charge est compensée par l'État aux communes *via* la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)²²¹.

Il existe d'autres indemnités de mobilité²²² : la NBI « ville »²²³ (ou « ZUS », versement de points supplémentaires), l'Avantage spécifique ancienneté²²⁴ (ASA, bonification avec le temps de service en zone sensible : 3 mois d'ancienneté supplémentaires pour 3 ans de service, 2 mois supplémentaires par année supplémentaire), la prime de fidélisation de la police nationale (qui a récemment fait l'objet d'une revalorisation importante), et les primes d'appui à la mobilité²²⁵ (indemnité temporaire de mobilité, indemnité d'accompagnement à la mobilité, prime de restructuration de service, allocation d'aide à la mobilité du conjoint, indemnité de départ volontaire et complément indemnitaire).

²¹⁹ Décrets n° 49-1345 du 4 septembre 1949 et n° 67-290 du 28 mars 1967.

²²⁰ Lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889, articles R. 212-8 à 10 du code de l'éducation.

²²¹ Articles L. 2334-26 à L. 2334-31 du CGCT.

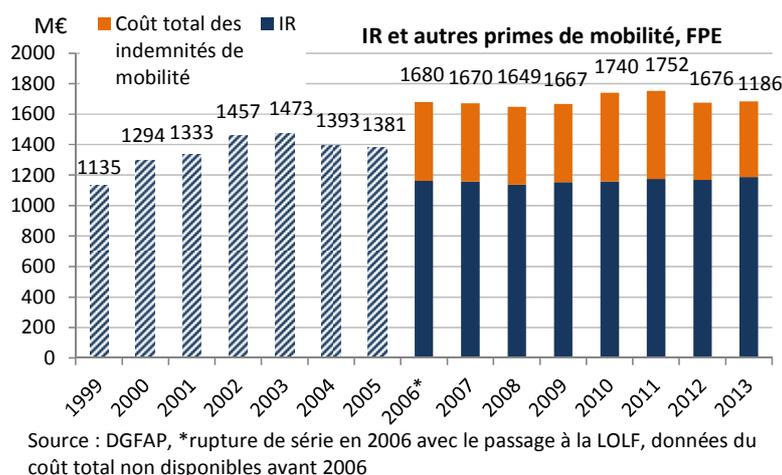
²²² Sont recensés ici seulement les dispositifs d'incitation financière ; il en existe d'autres aménageant les conditions de travail, la durée des postes, etc.

²²³ Existe depuis 1999.

²²⁴ Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 et décret n° 95-313 du 21 mars 1995.

²²⁵ Décrets du 17 avril 2008

Structure, coût et évolution



En 2014, le coût de l'IR a été de 1 170 M€ pour l'État, qui se décompose en 500 M€ pour les agents résidant sur le territoire national et 670 M€ pour l'indemnité de résidence à l'étranger.

En 2012, on recense 900 000 bénéficiaires de l'IR dans la FPE pour un montant annuel moyen de 537€²²⁶. 26 % des agents sont en zone 3 %, les enseignants représentent 60 % des attributaires. S'y ajoutent 42 000 bénéficiaires de la NBI « ville » pour un coût total de 52 M€ et un montant moyen de 1254€, 53 000 bénéficiaires de la prime de fidélisation de la police nationale pour un coût total de 55 M€ et un montant individuel qui peut atteindre jusqu'à 1800€, 1500 bénéficiaires de l'indemnité temporaire de mobilité pour un coût total de 5 M€, 2300 bénéficiaires de la prime de restructuration de service pour un coût total de 21 M€, et 1300 bénéficiaires de l'indemnité de départ volontaire pour un coût total de 39 M€. Le coût des autres compléments indemnitaires est négligeable. Le coût de l'ASA est difficile à chiffrer : estimé à 16 M€ pour la seule éducation nationale (350 000 bénéficiaires) et à 20 % du GVT positif pour la police nationale²²⁷.

Le prélèvement sur recettes au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs était de 22 M€ en LFI pour 2013.

Impact sur les autres fonctions publiques

Pour les trois fonctions publiques, en 2011, le coût annuel de l'IR est de 1,2 Md€ (723 M€ pour la FPE hors militaires et fonctionnaires en poste à l'étranger, 294 M€ pour la FPT et 137 M€ pour la FPH) pour 2,2 millions de bénéficiaires (1,1 millions pour la FPE, 700 000 pour la FPT et 350 000 pour la FPH).

²²⁶ Hors militaires et fonctionnaires en poste à l'étranger.

²²⁷ Par ailleurs, 100 M€ ont été provisionnés dans le budget triennal 2013-2015 pour apurer une dette issue d'un contentieux tranché par le Conseil d'État en faveur du versement de l'ASA à l'ensemble des personnels de la police (et pas seulement aux personnels actifs).

d) Le supplément familial de traitement (SFT)

Textes juridiques de référence

Décision : loi du 7 avril 1917, cette disposition n'a pas été substantiellement modifiée depuis 1962. Élément de rémunération rappelé dans la loi 83-634 du 13 juillet 1983 (article 20).

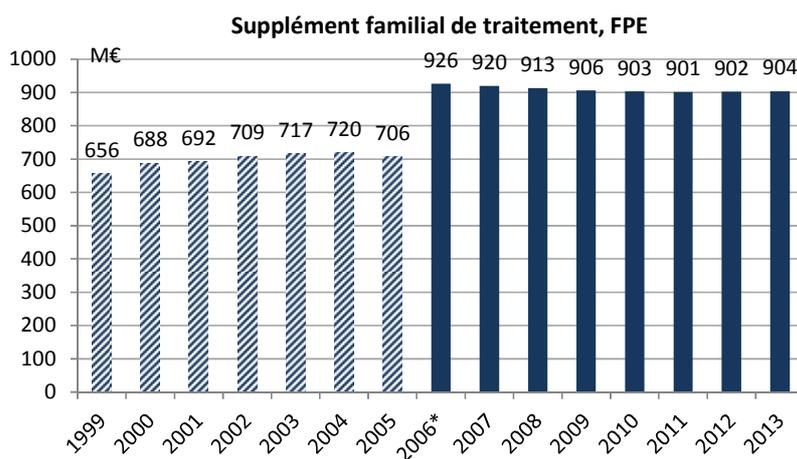
Application : Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 (articles 10 à 12), modifié en dernier lieu par le décret n° 99-491 du 10 juin 1999 et le décret n° 2006-1283 du 19 octobre 2006. Modalités de calcul dans la circulaire n° 1958 du 9 août 1999.

Description du dispositif

Le SFT est juridiquement un élément de rémunération statutaire, néanmoins il s'apparente à une prestation familiale. Il comprend une composante fixe et une composante proportionnelle au traitement brut, qui varient en fonction du nombre d'enfants à charge de moins de 20 ans au sens du titre I^{er} du livre V du code de la sécurité sociale. La composante forfaitaire s'élève à 2,29 € mensuel pour 1 enfant, 10,67 € pour 2 enfants, 15,24 € pour 3 enfants et 4,57 € par enfant supplémentaire (non réévalué depuis 1967). La composante proportionnelle au traitement indiciaire s'applique à partir de 2 enfants et s'élève à 3 % pour 2 enfants, 8 % pour 3 enfants et 6 % pour chaque enfant supplémentaire.

Du fait de sa composante proportionnelle, le SFT est en partie indexé sur la valeur du point fonction publique et sur le déroulement de carrière. La composante proportionnelle ne peut être inférieure à celle afférente à l'indice majoré 449 (plancher mensuel de 73 € pour 2 enfants et 182€ pour 3 enfants en 2012), ni supérieure à celle afférente à l'indice majoré 717 (plafond mensuel de 110 € pour 2 enfants et 280 € pour 3 enfants en 2012). Le SFT est applicable pour les agents des trois fonctions publiques, y compris non-titulaires, avec le même barème. Si les deux parents sont fonctionnaires, un seul perçoit le SFT.

Structure, coût et évolution



Source : DGFAP, *rupture de série en 2006 avec le passage à la LOLF

En 2014, le coût du SFT a été de 914 M€ pour l'État, qui se décompose en 766 M€ pour la métropole et l'outre-mer et 126 M€ de majorations familiales à l'étranger.

Le SFT représente 1 % de la rémunération des agents, et peut représenter jusqu'à 100 points d'indice pour certains d'entre eux. On dénombre 674 000 bénéficiaires dans

la FPE en 2012, soit un agent sur trois. Le nombre de bénéficiaires est en baisse (684 000 en 2010).

Le seuil plancher (indice majoré 449) conduit à ce qu'une forte proportion d'agents bénéficient du montant minimum (tous les bénéficiaires de la catégorie C, 70 % des bénéficiaires de catégorie B et un quart en catégorie A en 2007). De ce fait, les montants moyens sont assez proches des seuils : 27 € annuels pour 1 enfant, 946 € pour 2 enfants, 2 338 € pour 3 enfants (soit respectivement 1 %, 24 % et 31 % du coût d'éducation pris en charge).

Impact sur les autres fonctions publiques

Le coût du SFT pour les trois fonctions publiques était estimé à 1,5 Md€ en 2007²²⁸ (270 M€ pour la FPT et 370 M€ pour la FPH), auquel s'ajoutent 80 M€ pour les ODAC, et 90 M€ pour les organismes de sécurité sociale.

e) Les sur-rémunérations outre-mer

Textes juridiques de référence

Décision : Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 instaurant les majorations de traitement des fonctionnaires d'État dans les DOM, et loi du 30 juin 1950 pour les COM

Application : Décret n° 51-725 du 8 juin 1951 (rémunération et avantages accessoires), décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 (majoration de traitement), décret n° 78-399 du 20 mars 1978 (congrés bonifiés)

Description du dispositif

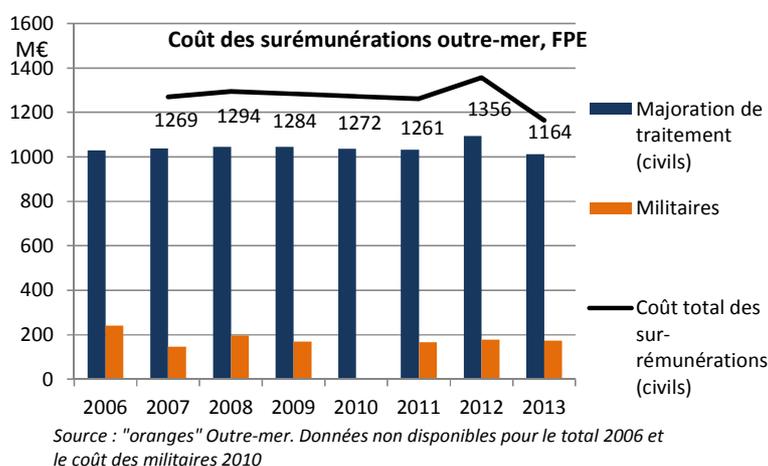
Des majorations de traitements et indemnités sont accordées aux fonctionnaires (y compris militaires) exerçant outre-mer, justifiées par la cherté de la vie par rapport à la métropole, la prise en compte de l'éloignement ou de l'isolement dans certains territoires ultramarins, et afin d'inciter les agents à accepter une mobilité. Les éléments de cette sur-rémunération sont :

- un traitement indiciaire brut majoré (la « prime de vie chère ») de 25 %, auquel s'ajoute un complément « temporaire » de 15 % aux Antilles et en Guyane (+ 40 % au total) et de 10 % à La Réunion, et un coefficient de majoration pour les autres territoires y compris La Réunion (+ 53 % au total) ;
- une indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI, décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001) pour la Guyane, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy correspondant à 12 à 16 mois de traitement indiciaire supplémentaire pour 4 ans de service. Cette prime a été réformée en 2013 (décret n° 2013-314 du 15 avril 2013) pour devenir l'indemnité spécifique géographique (ISG), qui permet une modulation plus importante (de 6 à 20 mois) ;
- une indemnité d'éloignement (décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996) pour les COM et en Nouvelle-Calédonie correspondant de 10 à 18 mois de traitement pour deux ans d'affectation, à laquelle s'ajoute le complément spécial (majoration allant

²²⁸ « Bilan qualitatif et perspectives d'évolution du supplément familial de traitement », rapport IGAS n° RM2010-034P et CGEFI n° 10-02-06

- de 65 % dans les Terres australes et antarctiques françaises à 105 % à Wallis et Futuna) ;
- une prime spécifique d'installation (décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001) de 12 mois de traitement pour une 1^{ère} affectation pour les ultramarins venant s'installer en métropole ;
 - des congés bonifiés (circulaire du 3 janvier 2007) pour les ultramarins résidant en métropole de 30 jours tous les 3 ans avec prise en charge des frais de transport et traitement majoré local ;
 - une indemnité de logement si l'agent ne bénéficie pas d'un logement de fonction ;
 - une majoration de pension (« bonification de dépaysement »)²²⁹. S'y ajoutent les abattements fiscaux propres aux revenus perçus outre-mer.

Structure, coût et évolution



En 2013, le coût budgétaire des sur-rémunérations pour la FPE est de 1,2 Md€, et concerne 100 359 ETP de la FPE et 6 000 ETP chez les opérateurs (auxquels s'ajoutent 7 400 militaires pour un coût de 174 M€). L'INSEE²³⁰ estime qu'en 2010 le salaire moyen des fonctionnaires outre-mer est supérieur de 18,6 % à celui des fonctionnaires employés en métropole.

Le coût de 1261 M€ en 2011 se décompose en 1032 M€ de majoration de traitement, 159 M€ pour l'indemnité d'éloignement, 32 M€ pour l'indemnité de logement, 26 M€ pour l'IPSI, et 10 M€ pour la prime d'installation.

Impact sur les autres fonctions publiques

Les sur-rémunérations outre-mer concerneraient environ 160 000 fonctionnaires au total. Dans un rapport de 2003²³¹, l'Assemblée nationale estimait le coût total des sur-rémunérations à 2,2 Md€ : 1,4 Md€ pour la « prime de vie chère » (840 M€ pour la FPE, 17 M€ pour la FPH et 360 M€ pour la FPT), 130 M€ pour la prime d'éloignement

²²⁹ En revanche la « sur-pension » versés aux retraités domiciliés outre-mer est en extinction progressive (LFR pour 2008 et décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009), encore environ 34 000 bénéficiaires en 2012 pour un coût de 310 M€.

²³⁰ INSEE référence Emploi et salaires 2013

²³¹ Rapport d'information n° 1094 « la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer ».

et d'installation, 160 M€ pour la majoration des pensions, 570 M€ pour les congés bonifiés.

f) La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Textes juridiques de référence

Décision : accords Durafour du 9 février 1990 et loi n° 91-73 du 18/01/1991

Application : décret n° 93-522 du 26/03/1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la NBI dans la FPE et décret n° 2004-941 du 03/09/2004 pour les militaires.

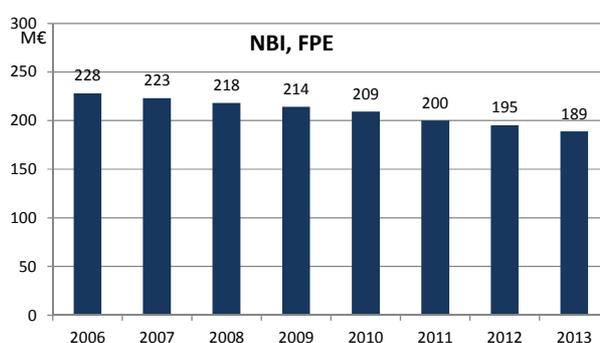
Description du dispositif

La NBI est versée aux agents occupant des emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Elle correspond à des points d'indice majoré donnant lieu à un supplément de traitement pris en compte dans le calcul de la pension. La liste des postes concernés est arrêtée par un texte réglementaire, la NBI étant propre à chaque ministère. Par ailleurs, la NBI est contingentée : de 10 à 20 points majorés pour les emplois de catégorie C, de 10 à 30 points majorés pour les emplois de catégorie B, et de 60 à 200 points pour les emplois d'encadrement supérieur selon l'importance des fonctions exercées.

L'outil NBI a été mobilisé pour poursuivre différents objectifs :

- la NBI « traditionnelle » excluant les agents des corps culminant hors échelle ;
- la NBI versée au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville instituée en 1999 (*cf. supra* sur les indemnités de mobilité) ;
- la NBI dite « d'encadrement supérieur » qui ne concerne que les emplois fonctionnels d'encadrement supérieur, mise en place à compter de 2002.

Structure, coût et évolution



Source : rapport DGAFP

La NBI concerne actuellement en moyenne un peu moins d'un agent sur quatre (3,78). Le nombre moyen de points de 18,6 par agent est relativement faible. Le montant annuel net moyen perçu par bénéficiaire est de 677 €.

Impact sur les autres fonctions publiques

La NBI représente entre 0,3 % (FPE et FPH) et 0,8 % (FPT) du total des dépenses de rémunération d'activité, pour un coût de 300 M€ pour la FPE, 500 M€ pour la FPT et 140 M€ pour la FPH.

g) La prime de fonctions et de résultats (PFR)

Textes juridiques de référence

Décision : relevés de conclusion du 21 février 2008 et loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la modernisation du dialogue social qui a consacré le principe de la rémunération à la performance dans les trois fonctions publiques en modifiant l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13/07/1983

Application : décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 et circulaire n° 2184 du 14 avril 2009, arrêtés du 9 octobre 2009 pour l'encadrement supérieur

Description du dispositif

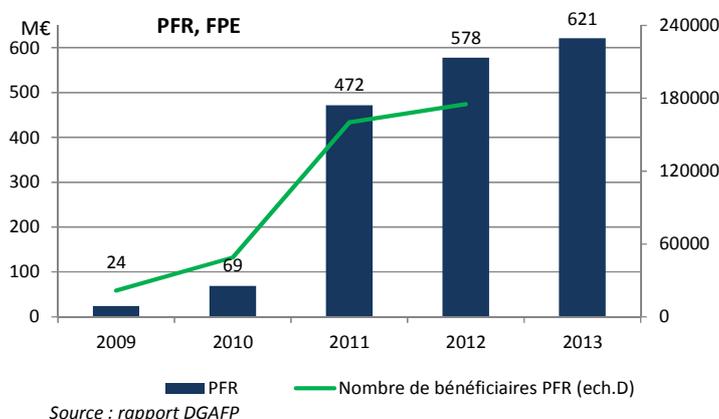
La PFR a été instituée dans le cadre de la refondation indemnitaire pour les agents de la filière administrative. Elle vise à substituer au morcellement indemnitaire une prime à deux étages rémunérant le niveau de responsabilité et la performance individuelle.

La « part F » tient compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées. Les postes sont cotés à l'aide d'un coefficient de 1 à 6. La « part R », modulable de 0 à 6, tient compte de la performance et de la manière de servir de l'agent. S'y ajoute éventuellement un intéressement collectif sous la forme d'une prime forfaitaire versée à l'ensemble des agents d'un service s'il a atteint ses objectifs fixés annuellement.

La PFR est en cours de remplacement par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État (RIFSEEP).

Structure, coût et évolution

La PFR a été mise en place récemment, mais sa montée en charge est rapide. Elle a d'abord été appliquée aux corps des 21 600 attachés, puis des administrateurs civils et des secrétaires et adjoints administratifs. Tous les ministères devaient entrer dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2012. À terme, 198 200 agents de la filière administrative de l'État devraient être couverts – début 2013, ils étaient 175 000 agents. Les deux tiers de la prime sont versés au titre de la « part F » et le solde pour la « part R ». Les agents de la catégorie B sont les premiers bénéficiaires (53,5 % en 2012), de même que les plus de 55 ans (30,5 %).



Impact sur les autres fonctions publiques

L'extension progressive de la PFR (et de la nouvelle RIFSEEP) à la FPT est en cours par application du principe de parité avec les agents de l'État et des corps de référence équivalents. Pour la FPH, 3,4 M€ ont été versés au titre de la PFR aux personnels non médicaux en 2011.

iv) La modulation du temps de travail

a) *Les heures supplémentaires*

Textes juridiques de référence

Décision : Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Application : Décret n° 2007-1630 du 17 novembre 2007 qui étend les IHTS à tous les agents des catégories B et C, décret n° 2008-199 du 27 février 2008 sur la majoration de 25 %

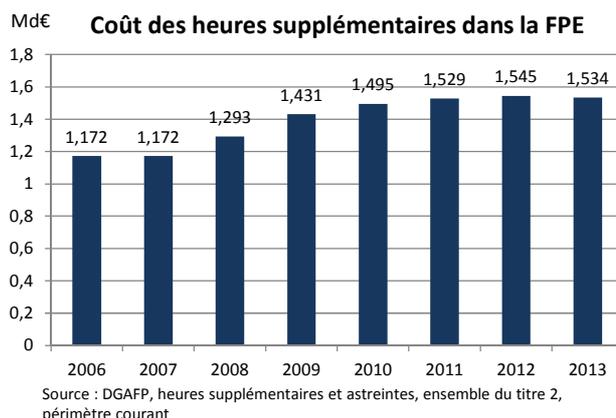
Description du dispositif

En termes d'heures supplémentaires, la fonction publique a le même régime que le secteur privé. Hors professions spécifiques (enseignants, policiers, etc. qui représentent dans les faits une large majorité des heures supplémentaires effectuées), le dispositif des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est réservé aux catégories B et C. Le nombre d'heures supplémentaires est plafonné à 25 heures par mois, sauf disposition particulière. Les heures supplémentaires donnent lieu soit à récupération, soit à indemnisation. Dans le second cas, depuis le 1^{er} janvier 2008, toutes les heures supplémentaires sont rémunérées au moins 25 % de plus que les heures normales (portée à 27 % au-delà de la 14^{ème} heure et majorée de 100 % en cas de travail de nuit et des 2/3 le dimanche et les jours fériés). Pour certains agents de catégorie A, il existe l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

Les enseignants bénéficient d'un régime spécifique²³², avec les heures supplémentaires annuelles (HSA, la 1^{ère} heure est majorée de 20 % et, depuis 2008, l'enseignant peut percevoir une prime annuelle de 500€ au-delà de 3 heures par semaine), et les heures supplémentaires effectives (HSE, ponctuelles et majorées de 25 %) – les deux dispositifs étant exclusifs l'un de l'autre.

²³² Décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement effectuées pour les personnels enseignants des établissements d'enseignement du second degré.

Structure, coût et évolution



Le nombre d'heures supplémentaires effectuées a fortement augmenté depuis 2008, en lien avec la réduction des effectifs (règle du « un sur deux »). 550 000 à 650 000 agents de la FPE (pour les deux tiers de catégorie A) en sont bénéficiaires chaque année, majoritairement du ministère de l'éducation nationale.

Le quantum se stabilise en 2013 avec le schéma d'emplois, mais ne baisse pas dans l'enseignement (80 % des heures supplémentaires, 1,2 Md€), malgré l'augmentation des recrutements et la suppression de l'exonération fiscale²³³. En effet, le volume d'heures supplémentaires est lié au volume d'heures d'enseignement, qui est plutôt en augmentation du fait des réformes en cours (notamment zones d'éducation prioritaire) et de la démographie. De plus, les recrutements supplémentaires programmés concernent peu le second degré qui est le principal utilisateur des heures supplémentaires.

Pour lire et interpréter correctement l'évolution du coût des heures supplémentaires, il faut faire attention aux mesures de périmètre (transferts aux universités). À titre d'exemple, le coût supplémentaire est d'environ 35 M€ en 2011.

Impact sur les autres fonctions publiques

Dans la FPT, 563 000 agents ont effectué des IHTS en 2009, soit un tiers des effectifs, à 90 % des agents de la catégorie C. Ce volume est stable à champ constant entre 2008 et 2009. Le rapport sur les finances locales de la Cour de 2013²³⁴ note que leur augmentation est mal maîtrisée.

Dans la FPH, un dispositif spécifique a été mis en place par le décret n° 2008-456 du 14 mai 2008 prévoyant un budget de 55 M€ pour payer 23 % des heures en stock au 31 décembre 2007. En 2008 et en 2009, cette mesure a coûté 44 M€, financées par des crédits du fonds pour l'emploi hospitalier (FEH) et des provisions des établissements.

²³³ Loi TEPA n° 2007-1223 du 21 août 2007 et décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

²³⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) La sur-rémunération du temps partiel

Textes juridiques de référence

Décision : Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (art. 37 à 40 bis du statut général)

Application : Décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 et ses modifications, décret n° 2002-1072 du 7 août 2002 sur le temps partiel annualisé

Description du dispositif

Les agents à temps partiel de 80 % (4/5^e) perçoivent une rémunération de 6/7^e (soit 85,7 %), et ceux à temps partiel de 90 % (9/10^e) une rémunération de 32/35^e (soit 91,4 %). Ce mode de calcul s'applique au traitement, à l'indemnité de résidence, à la nouvelle bonification indiciaire et aux primes et indemnités de toute nature. Par ailleurs, le SFT ne peut être inférieur au minimum pour un temps plein (IM 449). Enfin, les périodes effectuées à temps partiel sont considérées comme du temps plein pour l'avancement et la promotion.

Structure, coût et évolution

Fin 2012, 138 000 agents de la FPE travaillaient à temps partiel à 80 % (soit 5,7 %) et 70 000 à 90 % (soit 2,9 %)²³⁵. Avec un salaire brut moyen de 35 000 €, le surcoût annuel par agent peut être estimé à 2000€ pour le temps partiel de 80 % et 500 € pour le temps partiel de 90 %, soit au total respectivement 275 M€ et 35 M€ (environ 300 M€ pour l'ensemble de la FPE).

Le temps partiel concerne majoritairement des femmes et est plus répandu dans les catégories B et C que dans la catégorie A.

Impact sur les autres fonctions publiques

Le poids du temps partiel est plus fort dans les FPT et FPH que dans la FPE.

Les dispositions de sur-rémunération des temps partiels à 80 et 90 % s'appliquent dans les trois fonctions publiques. Fin 2012, 140 000 agents de la FPT et 140 000 agents de la FPH étaient en temps partiel à 80 % (soit 7,6 % et 12,2 %) et respectivement 77 000 et 18 000 à 90 % (4,1 % et 1,5 %).

Avec un salaire brut annuel moyen de respectivement 26 000€ dans la FPT et de 31 500 € dans la FPH, le surcoût total annuel peut être estimé à 235 M€ et 260 M€, soit un total toutes APU de 800 M€.

c) Les comptes épargne temps (CET)

Textes juridiques de référence

Décision : Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature

Application : Décret n° 2007-1597 du 12 novembre 2007 et décret n° 2008-1136 du 3 novembre 2008 (indemnisation des jours accumulés), décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 et arrêté du 28 août 2009 (nouveau CET)

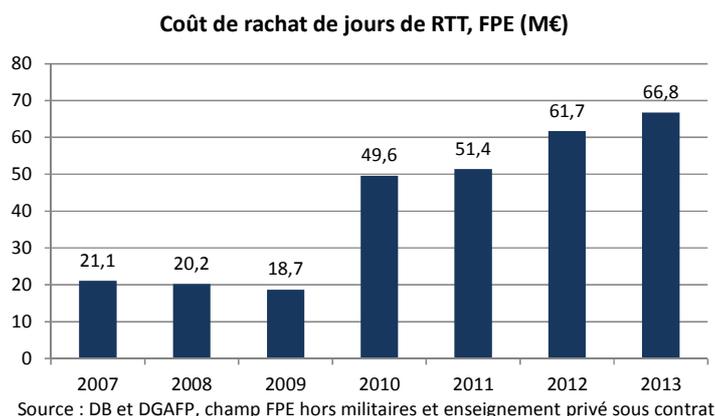
Description du dispositif

²³⁵ Source : rapport DGAFP 2014.

Suite à la mise en place des 35 heures dans la fonction publique, les agents ont la possibilité d'ouvrir un CET depuis 2002. En revanche, l'option de rachat des jours épargnés n'est ouverte que depuis 2007 (initialement avec un plafond de 4 jours par an).

Les accords du 21 février 2008 ont conduit à une réforme globale des CET : les jours épargnés peuvent désormais être utilisés sous forme de congés, ou monétisés au-delà des 20 premiers jours accumulés, ou versés au RAFP. Le rachat se fait au tarif de 125 € brut par jour pour les agents de la catégorie A, 80 € pour la catégorie B et 65 € pour la catégorie C (le dispositif concerne tous les agents après un an de service, y compris les non-titulaires).

Structure, coût et évolution



Plus de 53 000 agents de la FPE ont bénéficié de la mesure de rachat de jours épargnés en 2013. Parmi eux, les agents de plus de 50 ans et de catégorie A sont majoritaires. Les premiers ministères concernés sont ceux de l'intérieur et du budget (les enseignants n'ont pas de CET).

Le stock de jours accumulés est croissant (4 millions de jours fin 2009 contre 2 millions fin 2005). À titre illustratif, sous les hypothèses de fin 2009 que 30 % des agents ont un CET (40 % de catégorie A, 40 % de catégorie B et 20 % de catégorie C), avec en moyenne 17 jours en stock et un taux de monétisation de 40 %, le coût total de rachat serait de 450 M€.

Impact sur les autres fonctions publiques

Pour la FPT, l'option de rachat n'a été ouverte qu'en 2010²³⁶, les données ne sont pas encore disponibles. À fin 2011, 3,4 millions de jours avaient été épargnés et 100 000 indemnisés.

Pour la FPH, une opération de rachat pouvant aller jusqu'à 50 % du stock de jours accumulés (soit au-delà des 4 jours par an de la FPE) a eu lieu fin 2008 pour un montant de près de 400 M€²³⁷. En 2011, 17 000 agents ont bénéficié de la mesure de rachat pour un coût de 5 M€. Fin 2012, les établissements publics de santé ont provisionné 1 Md€ au titre des éventuels rachats futurs.

²³⁶ Transposition du décret FPE par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010.

²³⁷ Décrets n° 2008-454 et n° 2008-455 du 14 mai 2008.

Annexe n° 6 : le « retour catégoriel » dans le contexte de la RGPP

La révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre à partir de mi-2007, a donné un relief particulier aux mesures catégorielles, en en faisant l'instrument de la rétrocession aux agents de la moitié des économies générées par le non remplacement d'un départ en retraite sur deux.

La pertinence du concept de « retour catégoriel » peut être questionnée, puisqu'il est difficile d'estimer les gains de productivité dans le secteur public. De plus, l'affectation des gains en fonction de la baisse des effectifs interroge l'équité de la règle dans la mesure où les administrations qui avaient des marges de manœuvre étaient celles qui étaient les mieux dotées en effectifs relativement aux missions qu'elles remplissaient. Leur accorder un « retour catégoriel » proportionnel à la baisse de leurs effectifs est donc leur permettre de recycler sous la forme de mesures catégorielles un avantage dont elle bénéficiait déjà par rapport à d'autres ministères, perpétuant une disparité. Il en va de même pour les ministères dont les rémunérations sont les plus favorables (notamment en termes de primes), qui ont maximisé les économies du schéma d'emplois en raison d'un coût moyen des entrants relativement élevé, et donc leur « retour catégoriel ».

Telle qu'elle a été définie, cette règle présente le risque d'un double contournement :

- en budgétisation, la règle peut inciter les ministères à surestimer les économies liées au schéma d'emplois afin de maximiser leur enveloppe de mesures catégorielles (par exemple en surestimant le coût moyen des entrants, en contrepartie d'un GVT négatif plus faible, ou en gonflant le nombre de départs en retraite prévus) ;
- en exécution, l'enveloppe étant fixée, les éventuels dérapages une fois l'enveloppe saturée risquent de se reporter sur d'autres postes de dépenses salariales (le GVT positif ou les mesures « diverses »), et donc de ne pas être décomptés du « retour catégoriel », même dans le cas où elles seraient liées à la RGPP.

L'examen des données d'exécution sur la période d'application de la règle du « retour catégoriel » (2008-2012, cf. tableau 1) illustre la difficulté à conclure sur l'effectivité de son application. En moyenne le « retour catégoriel » peut être estimé à 61 % pour l'ensemble des ministères²³⁸, soit un niveau supérieur à la règle de 50 %. Ce « dérapage » n'apparaît cependant pas lié à un dépassement des enveloppes catégorielles, qui ont plutôt été sous-exécutées, en partie pour compenser certaines années des économies liées au schéma d'emplois inférieures aux prévisions. La budgétisation elle-même prévoyait un retour catégoriel supérieur à 50 %, plus important que celui observé en exécution, le « dérapage » du « retour catégoriel » n'est donc pas directement imputable à un contrôle insuffisant de sa mise en œuvre, mais plutôt à son non-respect *ex ante*. Par ailleurs, il ne se dégage pas de tendance nette à la surestimation en budgétisation des économies liées au schéma d'emplois ; ce résultat peut néanmoins masquer des révisions d'hypothèses²³⁹ qui rendent mal aisée la comparaison directe des données de budgétisation et d'exécution.

²³⁸ L'estimation du « retour catégoriel » doit être considérée comme un majorant, car les mesures catégorielles incluent les « coups partis » antérieurs à la RGPP (par exemple les protocoles « corps et carrières » de la police nationale).

²³⁹ Le coût des entrants est incriminé en 2009 (cf. Cour des Comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale*

1. Estimation du taux de « retour catégoriel » pour l'État

<i>En variation, en M€</i>	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Mesures catégorielles LFI</i>	404	554	644	605	522
<i>Exécution (1)</i>	426	547	544	562	438
<i>Écart</i>	22	-7	-100	-43	-84
<i>Économies du schéma d'emplois PLF</i>	n.r.	-770	-897	-817	-969
<i>Exécution (2)</i>	-636	-864	-808	-926	-932
<i>Écart</i>		-94	89	-109	37
<i>Taux de retour catégoriel (1)/(2)%</i>	67 %	63 %	67 %	61 %	47 %
<i>Mesures « diverses »</i>	11	298	469	358	346
<i>Heures supplémentaires (3)</i>	121	138	64	34	16
<i>Primes de restructuration (4)</i>	-	35	42	5	-16
<i>[(1)+(3)+(4)]/(2)%</i>	86 %	83 %	80 %	65 %	47 %

Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes. Données d'exécution sauf mention contraire. n.r. : non renseigné

L'estimation du « retour catégoriel » doit être considérée comme un majorant, car les mesures catégorielles incluent les « coups partis » antérieurs à la RGPP (par exemple les protocoles « corps et carrières » de la police nationale).

Reste la question de savoir si le respect des enveloppes catégorielles en exécution ne masque pas le report d'éventuels dérapages sur d'autres postes. La forte croissance des mesures « diverses » et leur dérapage important en exécution est concomitante à la mise en œuvre de la RGPP, et parmi les mesures « diverses » figurent deux postes dont la dynamique temporaire peut s'expliquer par la nécessité d'aménager les baisses d'effectifs : les heures supplémentaires (majoritairement effectuées à l'éducation nationale) et les primes de restructuration au titre des décrets du 17 avril 2008 qui accompagnent les réformes de structure. En tenant compte de la variation de ces deux facteurs complémentaires, le taux de retour « catégoriel » serait porté à 72 % en moyenne – soit cette fois un dépassement supérieur à celui budgété.

La norme du « retour catégoriel » a été appliquée de manière très inégale selon les ministères (cf. tableau 2) : celui-ci est estimé à seulement 37 % pour l'éducation nationale, est inférieur à 50 % à la défense²⁴⁰, et dans la moyenne au ministère de l'économie et des finances. Il est en revanche très supérieur à la moyenne au ministère de l'intérieur²⁴¹.

Cette situation n'est pas proportionnée aux efforts réalisés par les différents ministères, puisque les enveloppes catégorielles ne favorisent pas forcément ceux dont

par l'État. La documentation française, 2010, 38 p., disponible sur www.ccomptes.fr), mais a été systématiquement révisé à la hausse dans les RAP depuis 2010 traduisant plutôt une sous-estimation des gains liés au schéma d'emplois ; la révision à la baisse des économies attendues viendrait plutôt d'une prévision trop optimiste du nombre de départs en retraite en 2010 et 2012.

²⁴⁰ Du fait des dépassements de crédits, une partie des mesures catégorielles budgétées n'a pas été mise en œuvre ; cf. Cour des Comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale: La rémunération des militaires*, 34-78 p. La Documentation française, septembre 2013, 154 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁴¹ Cf. Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les dépenses de rémunération et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*. La Documentation française, 2013, p. 34-38., disponible sur www.ccomptes.fr. Les mesures catégorielles ont représenté 70 % de la croissance de la masse salariale de la police sur la période 2008-2011.

les effectifs baissent le plus. Ainsi, l'enveloppe de mesures catégorielles est en moyenne proportionnelle à l'effort de réduction des effectifs au ministère de l'économie et des finances, mais la balance est défavorable au ministère de la défense où l'effort de réduction des effectifs est bien supérieur à la moyenne de l'ensemble des ministères (cf. tableau 3) – cette non uniformité était assumée en fonction des missions jugées prioritaires. L'enveloppe catégorielle est également inférieure – bien que dans une moindre mesure – à l'effort fourni à l'éducation nationale sur la période 2008-2012, mais ce déséquilibre est en passe de se résorber avec les hausses d'effectifs prévues en 2013-2014. A l'opposé, les mesures catégorielles accordées au ministère de l'intérieur sont plus que proportionnelles à son effort de non remplacement des départs en retraite. Ce ne sont donc pas forcément les ministères les plus touchés par les réductions d'effectifs qui ont bénéficié de l'essentiel des mesures d'accompagnement des réformes.

2. Mesures catégorielles en prévision et en exécution et estimation du « retour catégoriel » dans certains ministères

Ministère	M€	2008			2009			2010			2011			2012			Moyenne RAP
		PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	PAP	RAP	Écart	
Défense	Économies du schéma d'emplois	n.r.	- 80		n.r.	- 172		- 182	- 187	- 4	- 212,1	- 234	- 22	- 211	- 224	- 13	- 179
	Mesures catégorielles	81,5	80	- 1	95	81	- 15	114	100	- 14	104	84	- 20	90	40	- 50	77
	"Retour catégoriel" (%)		101			47		63	54		49	36		43	18		43
Éducation nationale	Économies du schéma d'emplois	n.r.	- 362		n.r.	- 396		- 400	- 319	81	- 362	- 392	- 30	- 465	- 437	27	- 381
	Mesures catégorielles	120	123	4	191	138	- 53	196	119	- 77	196	176	- 20	176	156	- 20	142
	"Retour catégoriel" (%)		34			35		49	37		54	45		38	36		37
Économie et finances	Économies du schéma d'emplois	n.r.	- 130		n.r.	- 132		- 134	- 139	- 6	- 152	- 176	- 24	- 154	- 168	- 14	- 149
	Mesures catégorielles	49	77	28	71	74	3	71	89	18	89	103	15	72	72	1	83
	"Retour catégoriel" (%)		59			56		53	64		58	59		46	43		56
Intérieur	Économies du schéma d'emplois	n.r.	- 34		n.r.	- 141		- 111	- 117	- 5	- 29	- 42	- 13	- 70	- 46	24	- 76
	Mesures catégorielles	77	82	5	128	163	35	164	149	- 15	129	128	- 1	116	113	- 4	127
	"Retour catégoriel" (%)		243			116		148	128		441	305		166	244		168

Source : PAP et RAP 2008-2012, calculs Cour des comptes. Les ministères retracés ici représentent en moyenne 86 % du total des mesures catégorielles.

n.r. : non renseigné

Lecture : en 2012, le ministère de la Défense a sous-exécuté de 50 M€ l'enveloppe de mesures catégorielles de 90 M€ qu'il avait à disposition. En conséquence, le « retour catégoriel » a été limité à 18 %. En moyenne sur la période 2008-2012, le ministère de l'Intérieur a bénéficié d'une enveloppe annuelle de 127 M€ de mesures catégorielles, représentant plus d'une fois et demi les économies dégagées par les suppressions de postes.

L'estimation du « retour catégoriel » doit être considérée comme un majorant, car les mesures catégorielles incluent les « coups partis » antérieurs à la RGPP (par exemple les protocoles « corps et carrières » de la police nationale).

3. Comparaison du taux de bénéfice des mesures catégorielles avec le taux d'effort en termes de réduction des effectifs

		RAP					LFI	
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Défense	Mesures catégorielles (M€)	82	81	100	84	40	61	41
	Taux de bénéfice (%) ¹	1,0	1,0	1,2	1,0	0,6	1,3	1,1
	Montant moyen par agent (€)	194	259	328	283	139	214	149
	Schéma d'emplois (ETP)	- 9 069	- 6 700	- 8 368	- 7 948	- 9 561	- 7 234	- 7 881
	Taux d'effort (%) ²	2,2	2,1	2,7	2,7	3,3	2,5	2,9
Éducation nationale	Mesures catégorielles (M€)	120	138	119	176	156	90	94
	Taux de bénéfice (%) ¹	0,6	0,6	0,5	0,7	0,8	0,7	0,8
	Montant moyen par agent (€)	120	141	122	184	165	94	97
	Schéma d'emplois (ETP)	- 11 200	- 9 989	- 14 551	- 16 826	- 8 809	8 781	8 804
	Taux d'effort (%) ²	1,1	1,0	1,5	1,8	0,9	- 0,9	- 0,9
Économie Finances	Mesures catégorielles (M€)	49	74	89	103	72	36	31
	Taux de bénéfice (%) ¹	1,6	1,8	2,3	2,6	2,4	1,7	1,7
	Montant moyen par agent (€)	292	463	568	674	482	240	211
	Schéma d'emplois (ETP)	- 3 062	- 2 284	- 3 583	- 4 028	- 2 996	- 2 353	- 2 564
	Taux d'effort (%) ²	1,8	1,4	2,3	2,6	2,0	1,6	1,7
Intérieur	Mesures catégorielles (M€)	77	162	148	128	112	74	60
	Taux de bénéfice (%) ¹	2,2	2,1	2,1	1,8	2,0	1,9	1,8
	Montant moyen par agent (€)	412	524	534	463	408	267	216
	Schéma d'emplois (ETP)	- 3 274	- 4 605	- 2 372	- 618	- 3 692	- 134	- 289
	Taux d'effort (%) ²	1,8	1,5	0,9	0,2	1,3	0,0	0,1
Total État	Mesures catégorielles (M€)	404	547	544	562	438	311	268
	Taux de bénéfice (%) ¹	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Montant moyen par agent (€)	185	257	271	288	229	162	141
	Schéma d'emplois (ETP)	- 28 322	- 24 889	- 31 194	- 32 006	- 27 182	- 2 416	- 3 280
	Taux d'effort (%) ²	1,3	1,2	1,6	1,6	1,4	0,1	0,2

Source : Données direction du budget, RAP 2008-2012 et LFI 2013-2014, calculs Cour des comptes

¹ Le taux de bénéfice est la part des mesures catégorielles du ministère dans l'enveloppe totale, rapportée à la part du ministère dans le plafond d'emplois. Un coefficient supérieur à 1 signifie que le ministère bénéficie d'une enveloppe de mesures catégorielles plus que proportionnelle à son poids dans les effectifs de l'État.

² Le taux d'effort est le rapport du schéma d'emplois au plafond d'emplois du ministère.

Lecture : Le ministère de la Défense a bénéficié d'une enveloppe de mesures catégorielles tout juste proportionnelle à son poids en termes d'effectifs. Il a néanmoins dans le même temps fourni un effort plus que proportionnel en termes de réduction d'effectifs. Au contraire, le ministère de l'Intérieur a bénéficié d'une part des mesures catégorielles plus que proportionnelle à son poids dans les effectifs de l'État, alors même que son effort moyen pour réduire les effectifs était plus faible.

Annexe n° 7 : liste des décrets dérogatoires en matière de durée de travail ou de repos

Il de l'article 3 du décret n° 2000-815 pour la FPE : il « ne peut être dérogé aux règles énoncées au I [*prescriptions minimales en matière de durée du travail et de repos*] que dans les cas et conditions ci-après :

a) Lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, par décret en Conseil d'État, pris après avis du comité d'hygiène et de sécurité le cas échéant, du comité technique ministériel et du Conseil supérieur de la fonction publique, qui détermine les contreparties accordées aux catégories d'agents concernés ;

b) Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent ».

- Décret n° 2014-1054 du 16 septembre 2014 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables à certains agents du ministère des affaires étrangères et du développement international en service à l'administration centrale
- Décret n° 2014-958 du 22 août 2014 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certains personnels de l'Institut national de l'information géographique et forestière
- Décret n° 2008-579 du 18 juin 2008 portant modification du décret n° 2002-146 du 7 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certains agents en fonction dans les services relevant de la direction de la défense et de la sécurité civiles ou relevant de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur
- Décret n° 2007-22 du 5 janvier 2007 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels exerçant des compétences transférées aux collectivités territoriales en application des articles 18, 19, 30 et 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- Décret n° 2005-1324 du 25 octobre 2005 modifiant le décret n° 2002-670 du 24 avril 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables à certains agents en fonction dans les établissements du service de santé des armées et dans les services des télécommunications et de l'informatique de l'armée de terre
- Décret n° 2004-225 du 9 mars 2004 relatif aux horaires d'équivalence et portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail pour les agents du Conseil d'État exerçant des fonctions de conducteur d'automobiles
- Décret n° 2003-750 du 31 juillet 2003 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois de chauffeurs et d'huissiers de la Caisse des dépôts et consignations et modifiant le décret n° 2002-237 du 20 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables aux personnels à la Caisse des dépôts et consignations

- Décret n° 2002-1623 du 30 décembre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certains personnels de Météo-France
- Décret n° 2002-1348 du 7 novembre 2002 relatif aux horaires d'équivalence et portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certains agents exerçant leurs fonctions dans les services de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
- Décret n° 2002-1327 du 29 octobre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables à certains agents en fonctions au ministère de la culture et de la communication et dans les établissements publics administratifs en relevant
- Décret n° 2002-1279 du 23 octobre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables aux personnels de la police nationale
- Décret n° 2002-1278 du 23 octobre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables à certains agents en fonction dans les services territoriaux du ministère de l'intérieur
- Décret n° 2002-1170 du 16 septembre 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables aux personnels de la direction générale de l'aviation civile assurant des missions de contrôle, de maintenance et d'exploitation dans le domaine de la navigation aérienne
- Décret n° 2002-765 du 3 mai 2002 relatif aux horaires d'équivalence et portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables aux emplois de chauffeurs exerçant leurs fonctions en équipe dans les services du Premier ministre
- Décret n° 2002-670 du 24 avril 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée de travail et de repos applicables à certains agents en fonction dans les établissements du service de santé des armées et dans les services des télécommunications et de l'informatique de l'armée de terre
- Décret n° 2002-259 du 22 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels du ministère de l'équipement, des transports et du logement
- Décret n° 2002-237 du 20 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables aux personnels de la Caisse des dépôts et consignations
- Décret n° 2002-175 du 12 février 2002 portant dérogation à la garantie minimale de durée de travail pour certains personnels de l'Agence nationale des fréquences
- Décret n° 2002-155 du 8 février 2002 portant dérogation aux garanties minimales de durée du travail et de repos pour certains agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Décret n° 2002-146 du 7 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certains agents en fonction dans les services relevant de la direction de la défense et de la sécurité civiles ou relevant de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur
- Décret n° 2002-141 du 4 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de la durée du travail et de repos applicables à certains agents en fonction au ministère de l'environnement

- Décret n° 2001-1381 du 31 décembre 2001 portant dérogations aux garanties minimales de la durée du travail et de repos applicables à certains agents du ministère de la justice