

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 :

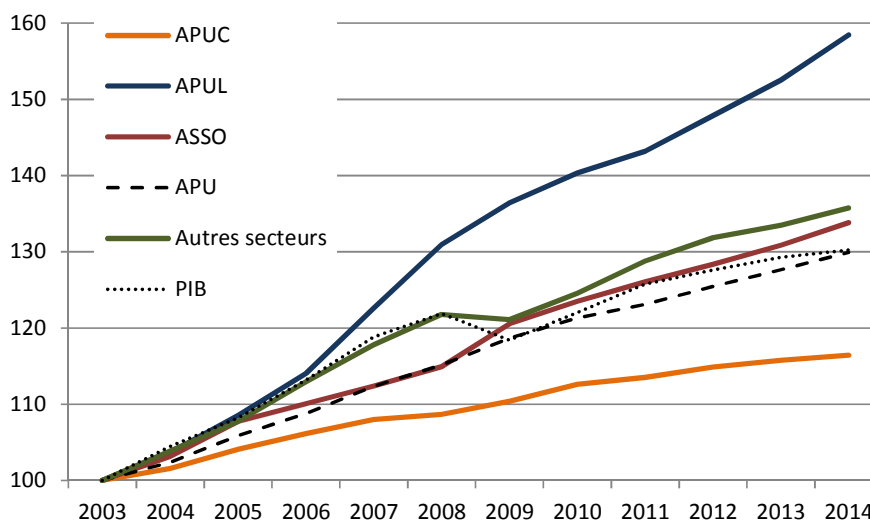
- en comptabilité budgétaire, les dépenses de personnel représentaient 120,8 Md€ pour l'État en 2014, 56,6 Md€ pour les collectivités locales en 2013, et les charges de personnel 42,7 Md€ pour les établissements publics de santé en 2013. En parts de leurs dépenses totales, elles s'élevaient à 39,9 % 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.

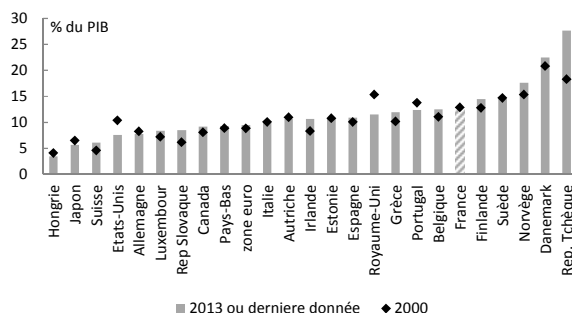
Lorsqu'on exclut les cotisations sociales patronales, la masse salariale a augmenté un peu moins vite que l'ensemble des dépenses de personnel (2,0 %) du fait de la hausse rapide des cotisations vieillesse, en particulier pour les APUC (0,6 %) qui enregistrent une quasi-stabilisation de la masse salariale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

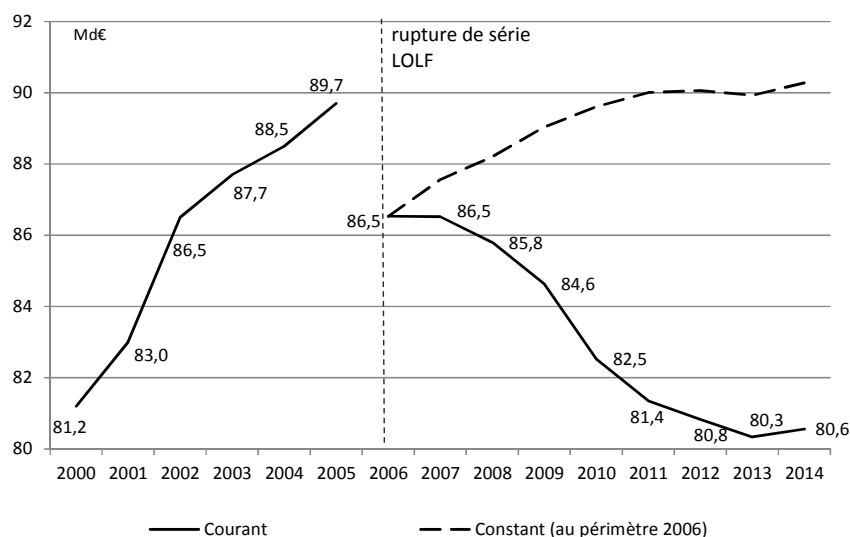
Les dépenses de titre 2 hors CAS *Pensions* (T2HC) sont d'ailleurs suivies et pilotées par les ministères et par la direction du budget de manière indépendante de celles du CAS *Pensions* pour la budgétisation et l'exécution. Les développements consacrés à la masse salariale de l'État dans la suite du 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>												
FPE	- 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
FPT	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
FPH						- 1,6	0,4	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,2	
Secteur privé*	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>												
FPE	1,5	1,4	0,4	1,8	1,8	1,6	3,5	1,7	0,9	0,0	0,5	1,6
FPT	1,4	0,2	0,7	2	2,8	0,6	3,2	1,0	0,2	0,4	0,7	1,3
FPH							1,6	0,6	1,2	- 0,1	0,7	
Secteur privé*	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.

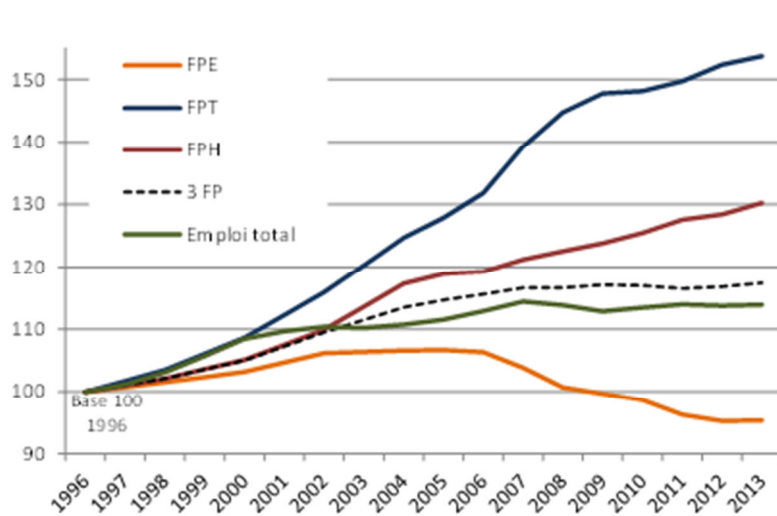
²³ Hors contrats aidés (185 000 agents).

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.

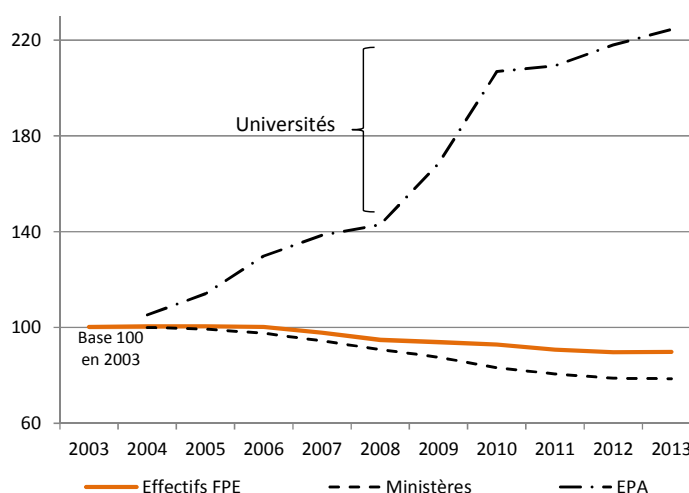
²⁹ Chemla-Lafay A. et M-T. Deleplace (2007), “Performance de la fonction “ressource humaine”, Institut de la gestion publique et du développement économique.

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
Effectifs	- 700	0
Rémunérations	+ 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 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 DPGCEP 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 DPGCEP 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 DPGCEP 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.

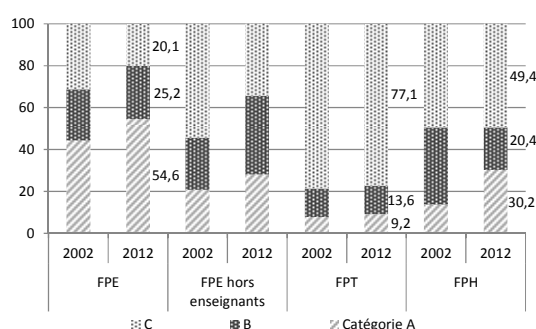
⁵⁷ Cour des comptes, *Référé, La gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales*. 20 avril 2015, 8 p., disponible sur www.ccomptes.fr

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 de 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.

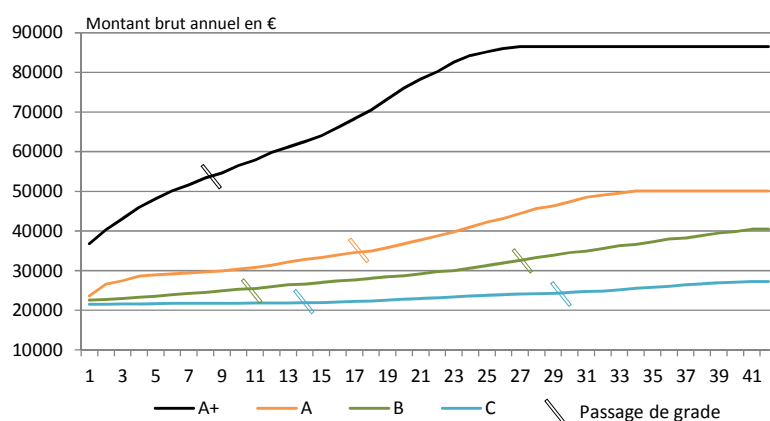
Source : DGAFP (2014), *Systèmes de rémunération des fonctionnaires - Étude comparative internationale*

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 des avancements 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 les avancements 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

