Cour des comptes — Chambres régionales & territoriales des comptes

CONCOURS DE RECRUTEMENT
DE CONSEILLERS DE CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Session 2016

Etude d'un dossier de finances publiques

(durée : 4 heures ; coefficient : 2)

SUJET :

Vous êtes administrateur civil à la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Dans la perspective d'un cycle de négociations avec les partenaires sociaux des trois fonctions publiques, il vous est demandé de rédiger une note pour le ministre, portant sur la politique salariale publique pour l'année à venir. Sur la base de vos connaissances et du dossier qui vous est remis, vous présenterez la situation actuelle et les problématiques qu'elle soulève. Vous proposerez également les solutions les plus appropriées, en vous attachant à leur caractère opérationnel, en vue d'une présentation constructive aux partenaires sociaux.

Liste des documents (43 pages) :

Document n°1 : Loi n°2014- 1653 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (extraits) – Articles 1 à 12 et ANNEXE à la loi de programmation (extrait) – (10 pages) : **page 1**

Document n°2 : Rapport annuel 2015 sur l'état de la fonction publique – les chiffres clés (extraits) – (4 pages) : **page 11**

Document n°3 : Rapport 2015 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (extrait) – pages 110 à 114 – (5 pages) : **page 15**

Document n°4 : Diaporama réalisé par la Cour des comptes pour la présentation de son rapport « La masse salariale de l'Etat – enjeux et leviers », demandé par la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF – (10 pages) : **page 20**

Document n°5 : Site performance publique : « Comment l'Etat assure le suivi de ses effectifs et de sa masse salariale ? » – (2 pages) : **page 30**

Document n°6 : Acteurs publics – « La DGAFP, ou comment prendre enfin la main ? » – (3 pages) : **page 32**

Document n°7 : La Gazette des communes – « Rémunération et carrière des fonctionnaires : les 10 mesures phares de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCRC) – (3 pages) : **page 35**

Document n°8 : Le Monde – « l'Etat employeur » à la dérive – (1 page) : **page 38**

Document n°9 : Le Parisien – « Budget 2016: les effectifs de fonctionnaires d'Etat en hausse » – (1 page) : **page 39**

Document n°10 : Le Figaro – « Hollande annonce des recrutements massifs dans la sécurité et la justice » – (1 page) : **page 40**

Document n°11 : Le Monde – « Les salaires des fonctionnaires revalorisés de 1,2 % après six ans de gel » – (1 page) : **page 41**

Document n°12 : Challenges – « Policiers et gendarmes: 865 millions d'euros pour les valorisations de carrières » – (1 page) : **page 42**

Document n°13 : Les Echos – « Matignon a envoyé les lettres de cadrage en vue de la loi de finances 2017. Les ministères devront baisser les effectifs de 2 % et stabiliser la masse salariale » – (1 page) : **page 43**

Document n°1 : Loi n°2014- 1653 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (extraits) – Articles 1 à 12 et ANNEXE à la loi de programmation (extrait)

LOIS

LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (1)

NOR : *FCPX1422366L*

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE Ier

ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1er

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, prévu à l'article 5 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

CHAPITRE Ier

Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2

L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné au *b* du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est fixé à – 0,4 % du produit intérieur brut potentiel.

Le solde structurel correspondant à l'objectif à moyen terme mentionné au premier alinéa est atteint en 2019.

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, décrits dans le rapport mentionné à l'article 1er de la présente loi, l'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini à l'annexe 4 au rapport annexé à la présente loi, s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel	– 2,4	– 2,1	– 1,8	– 1,3	– 0,8	– 0,2

Déduction faite de l'incidence des modalités de comptabilisation des crédits d'impôt telles que modifiées par le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, relatif aux comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, l'ajustement structurel prévu en 2015 s'établit à 0,5 % du produit intérieur brut potentiel.

Article 3

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2 :

1° L'évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires, du solde structurel et de la dette publique s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	*– 4,4*	*– 4,1*	*– 3,6*	*– 2,7*	*– 1,7*	*– 0,7*
Solde conjoncturel (1)	*– 1,9*	*– 2,0*	*– 1,7*	*– 1,4*	*– 0,9*	*– 0,5*
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	*0,0*	*-0,1*	*– 0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	*– 2,4*	*– 2,1*	*– 1,8*	*–1,3*	*– 0,8*	*– 0,2*
Dette des administrations publiques	95,2	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,0	94,0	94,7	94,0	92,3	89,6

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations publiques, s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	– 4,4	– 4,1	– 3,6	– 2,7
dont :				
– *administrations publiques centrales*	*– 3,6*	*– 3,6*	*– 3,3*	*– 2,7*
– *administrations publiques locales*	*– 0,3*	*– 0,2*	*– 0,3*	*– 0,3*
– administrations de sécurité sociale	*– 0,5*	*– 0,3*	*0,0*	*0,3*

Article 4

L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	0,4	0,6	0,2	0,3
dont :				
– mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,1	0,1	-0,1	-0,2
– effort en dépenses	0,2	0,5	0,4	0,5

Article 5

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires s'établissent comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Dépense publique, hors crédits d'impôt	56,5	56,1	55,4	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,7	44,5	44,5
Dépense publique, y compris crédits d'impôt	57,7	57,5	56,9	56,0

Article 6

I. – Lorsque des écarts importants, au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée, sont constatés entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné à l'article 2 :

1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1er ;

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Elles portent sur l'ensemble des administrations publiques.

II. – Les obligations prévues au 2° du I du présent article ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, définies au *b* du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 2.

III. – Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année.

IV. – Il est instauré une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Elle se réunit en cas de constatation d'un écart important au sens du I, et au moins une fois par an.

La conférence des finances publiques élabore un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécie les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. A cet effet, elle évalue notamment la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de cette trajectoire et peut formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme.

Un décret détermine la composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence.

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques sur la période 2014-2017

Article 7

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques s'établissent comme suit :

Taux de croissance des dépenses publiques en valeur, hors crédits d'impôt

(en %)

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,4	1,1	1,9	1,9
dont :				
– *administrations publiques centrales*	*0,4*	0,1	0,7	0,4
– *administrations publiques locales*	1,2	0,5	1,9	2,0
– *administrations de sécurité sociale*	2,3	0,8	2,1	2,3
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	2,2	1,5	2,0	2,0
Dont administrations publiques centrales	2,5	1,2	1,0	0,8

Article 8

I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, ne peut, à périmètre constant, excéder 372,68 milliards d'euros pour chacune des années 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2014. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2015 à 2017.

II. – Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat, exprimé en euros courants, est au plus égal à 282,54 milliards d'euros en 2015, 280,67 milliards d'euros en 2016 et 275,51 milliards d'euros en 2017.

Article 9

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat et de ses opérateurs, mentionné aux articles 54 et 55 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, est stabilisé pour les années 2012 à 2017.

Article 10

I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
476,6	486,8	498,3

II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, tel que modifié par l'article 78 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la

sécurité sociale pour 2015, ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
182,3	186,0	189,5

Article 11

I. – Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. – Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant.

Cet objectif s'établit comme suit :

Taux d'évolution de la dépense locale en valeur – exprimé en comptabilité générale

(en %)

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	*2,8*	2,0	2,2	1,9

La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts.

III. – Le Gouvernement présente devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale.

Cet objectif est déterminé après consultation du comité des finances locales et ensuite suivi, au cours de l'exercice, en lien avec ce comité.

Article 12

I. – Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'Etat dotés de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et au moins 6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. L'application du taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.

Le montant des crédits mis en réserve, dans les conditions mentionnées au premier alinéa du présent I, sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et sur les autres titres est détaillé et justifié, pour chaque programme, dans les projets de loi de finances rectificative.

Le montant des crédits mis en réserve pour chaque programme est communiqué aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au plus tard le 15 janvier de l'année qui suit l'adoption de la loi de finances de l'année.

II. – A compter du 1er janvier 2015, une fraction représentant au moins 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.

(...)

ANNEXE « rapport à la loi de programmation des finances publique pour 2014 à 2019 »

(…)

L'évolution tendancielle des dépenses de l'Etat

L'évolution tendancielle des dépenses hors dette, pensions et transferts aux collectivités locales et à l'Union européenne, se décompose de la façon suivante, pour un total de 5,4 Md€ par an :

- 1,9 Md€ de masse salariale, tenant compte d'une revalorisation du point fonction publique au niveau de l'inflation moyenne prévue pour la période 2015-2017 (1,35 %) et de mesures catégorielles et diverses à hauteur de 0,55 Md€ ;
- 0,5 Md€ de fonctionnement et 0,5 Md€ d'investissement, ce qui correspond au tendanciel estimé par la Cour des comptes, et retient des évolutions différenciées par type de dépenses (loyers budgétaires, fonctionnement courant, dépenses d'équipement militaire, etc.) ;
- 0,8 Md€ de contributions aux opérateurs, pour lesquels l'évolution tendancielle est estimée suivant les mêmes hypothèses que l'Etat par nature de dépense (personnel, fonctionnement, investissement, interventions) ;
- 1,7 Md€ d'interventions, comprenant notamment des dépenses dites de « guichet », versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, et des interventions « hors guichet », pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

La prise en compte de l'évolution des transferts à l'Union européenne, pour un montant équivalent à la dépense prévisionnelle, aboutit à un tendanciel différencié suivant les années : 5,9 Md€ en 2015, 7,5 Md€ en 2016 et 4 Md€ en 2017, soit une moyenne de 5,8 Md€ annuels. Ce chiffrage est inférieur à celui présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2014 (7 Md€). Il a été revu cette année afin de tenir compte de :

- l'exclusion de l'assiette du tendanciel des transferts aux collectivités territoriales, pour 0,5 Md€, compte tenu du suivi spécifique dont ils font l'objet ;
- la prise en compte de la chronique prévisionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE), qui présente un ressaut significatif en 2016 au moment où entrera en vigueur la nouvelle décision ressources propres (0,4 Md€ en moyenne annuelle sur le triennal) ; compte tenu de ce ressaut, le tendanciel prend en compte la chronique effective de décaissement et non la moyenne annuelle constatée antérieurement ;
- une diminution des prévisions de masse salariale (– 0,3 Md€) liée notamment à la prise en compte de l'inflation moyenne sur la période du triennal (1,35 %), au lieu de l'inflation de moyenne période ;
- un alignement des prévisions relatives aux investissements sur celles de la Cour des comptes (– 0,2 Md€) ;
- un relèvement du tendanciel des opérateurs, pour tenir compte notamment d'une révision de l'assiette considérée, celle-ci comprenant les subventions pour charges de service public ainsi que les taxes affectées plafonnées.

Les dépenses de l'Etat hors charge de la dette, hors pensions et hors transferts aux collectivités territoriales, seront diminuées de 1,5 Md€ en 2015, augmenteront de 1,8 Md€ en 2016 compte tenu du ressaut exceptionnel du PSR-UE et diminueront ensuite de 1,5 Md€ en 2017 par rapport à l'année précédente.

Compte tenu de cette norme et du tendanciel exposé ci-dessus, l'effort total se décompose donc en 7,5 Md€ en 2015, 5,7 Md€ en 2016 et 5,6 Md€ en 2017, soit 18,8 Md€ sur la période. Ces montants tiennent compte de l'effort de 0,25 Md€ mis en œuvre au cours de débat parlementaire pour le projet de loi de finances pour 2015, portant les

économies sur l'Etat de 7,2 à 7,5 Md€ afin de compenser les mesures en faveur des collectivités décidées lors de ce débat, et qui se traduisent par un allègement des économies sur ce sous-secteur.

L'évolution des dépenses de l'Etat sur un périmètre plus large, hors charge de la dette, hors pensions mais intégrant les transferts aux collectivités territoriales et à l'Union européenne, traduit encore plus nettement la détermination et la capacité du Gouvernement à maîtriser dans la durée la dynamique de la dépense publique. Les dépenses avaient augmenté de près de 8 Md€ entre 2007 et 2011 sur ce périmètre et la précédente loi de programmation des finances publiques leur assignait un objectif de stabilité en euros courants. Les mesures prises par le Gouvernement conduiront à une diminution de plus de 13 Md€ en euros courants de ces dépenses sur le quinquennat, soit une baisse de 5 %. Si, pour 2012 et 2013, la construction budgétaire a reposé sur une stabilisation en valeur de ces dépenses, celles-ci baissent désormais depuis 2014. Ainsi, après une première diminution des dépenses sur ce champ introduite par la loi de finances pour 2014 (– 1,7 Md€ par rapport à la LFI 2012), cette baisse va se poursuivre et s'amplifier jusqu'à atteindre une baisse supplémentaire de 11,5 Md€ en euros courants à horizon 2017 par rapport au niveau de la LFI 2014, les efforts réalisées par les collectivités locales s'ajoutant à ceux de l'Etat et des agences.

A noter, la plus faible baisse des dépenses entre 2015 et 2016, rattrapée l'année suivante, s'explique par le ressaut exceptionnel du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+ 1,8 Md€ par rapport à 2015).

Evolution des dépenses de l'Etat

(En crédits de paiement [CP] et en milliards d'euros, au format PLF 2015)

	LFI 2014 (format 2015)	2015	2016	2017
Dépenses du budget général (hors dette, pensions et mission RCT)	204,22	203,24	203,00	202,46
Taxes affectées plafonnées et prélèvements exceptionnels	6,20	5,12	5,09	5,46
Total des dépenses des ministères et affectations de recettes plafonnées	**210,42**	**208,35**	**208,09**	**207,91**
Soit en écart à 2014		***– 2,06***	***– 2,33***	***– 2,50***
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	20,22	20,74	22,80	21,48
Total des dépenses de l'Etat, hors dette, pensions, dotations aux collectivités et prélèvements exceptionnels	**230,64**	**229,10**	**230,89**	**229,39**
Soit en écart à 2014		***– 1,55***	***0,25***	***– 1,25***
Transferts aux collectivités locales (PSR et mission RCT*)	56,87	53,45	49,79	46,12
Soit en écart à 2014		***– 3,42***	***– 7,09***	***– 10,75***
Prélèvements sur fonds de roulement prévus en loi de finances pour 2014	– 0,48			
Total des dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et pensions	**287,04**	**282,55**	**280,68**	**275,52**
Soit en écart à 2014		***– 4,49***	***– 6,35***	***– 11,52***
Charge de la dette	46,65	44,34	47,34	49,51
Contributions au CAS Pensions	45,44	45,80	46,19	48,40
Total des dépenses de l'Etat, hors dotation au mécanisme européen de stabilité et deuxième programme d'investissements d'avenir	**379,13**	**372,68**	**374,22**	**373,43**
(*) Hors réserve parlementaire, réintégrée aux dépenses du budget général.				

2. *Une répartition équilibrée des économies qui garantit l'efficacité de l'action publique et s'appuie sur la modernisation de l'ensemble des politiques conduites par l'Etat*

L'ensemble des administrations et des organismes financés par l'Etat sont associés à l'effort de rétablissement des comptes publics.

L'évolution de la masse salariale, qui représente plus de 40 % des dépenses des ministères, est maîtrisée et augmentera beaucoup moins vite que l'inflation : l'évolution annuelle moyenne est ainsi limitée à 0,3 % sur la période 2014-2017.

La progression des rémunérations sera ainsi strictement contrôlée par la stabilisation du point fonction publique et la réduction des enveloppes catégorielles. Alors que les mesures catégorielles entraînaient une augmentation moyenne des dépenses de masse salariale de l'ordre de 500 M€ par an entre 2007 et 2012, ces mesures sont réduites à 177 M€ par an sur la période 2015-2017 et sont prioritairement affectées aux services en cours de réorganisation.

Par ailleurs, conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'Etat et de l'ensemble de ses opérateurs seront stabilisés sur le quinquennat. Cette stabilisation sera atteinte en fin de période, pour l'ensemble constitué de l'Etat et de ses opérateurs, dont le plafond d'emplois est fixé dans les lois de finances de l'année.

Les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) seront ainsi compensées par des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2015-2017 sera de 2 % pour ces derniers. Ces réductions résulteront des gains de productivité liés notamment au développement de l'administration numérique, de l'optimisation de l'organisation territoriale de l'Etat, de la mutualisation accrue des fonctions support et, dans le cas particulier du ministère de la défense, des évolutions d'effectifs cohérentes avec les objectifs de la loi de programmation militaire. Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser la masse salariale, tant de l'Etat que des opérateurs.

Evolution des effectifs de l'Etat

	2012	2013	2014	2015
Etat	4 278	– 2 317	– 3 180	– 1 177
Dont enseignement	*4 278*	*8 981*	*8 954*	*9 561*
Dont justice/sécurité		*1 000*	*960*	*1 005*
Dont autres		*– 12 298*	*– 13 094*	*– 11 743*

Nota. – Ces données n'intègrent pas les 2 500 postes créés en LFR 2012 (assistants d'éducation) dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emploi de l'Etat ou des opérateurs de l'Etat (les EPLE n'étant pas des opérateurs de l'Etat).

Les dépenses de fonctionnement seront réduites dans l'ensemble des ministères et les agences contribueront pleinement à l'effort de rétablissement des comptes publics.

La réduction des dépenses de fonctionnement passe d'abord par l'amélioration de la productivité des administrations : dématérialisation des échanges avec les citoyens, par exemple en matière de fiscalité, simplification des règles administratives, modernisation des achats publics et optimisation des dépenses immobilières. Elle s'appuie également sur la rationalisation, par exemple s'agissant des implantations territoriales de l'Etat en France et à l'étranger, tout en veillant à l'accès et à la qualité du service public. Ces dépenses seront ainsi maîtrisées, tout en préservant les moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre des priorités du Gouvernement.

Ainsi, le ministère des finances et des comptes publics contribuera de manière exemplaire à cette évolution, avec une diminution nette de ses dépenses (hors dépenses de personnel), de près de 160 M€ en 2015 (et 314 M€, par rapport à 2014, d'ici à 2017). Cette évolution s'appuiera notamment sur la priorité donnée au numérique, notamment dans les relations avec l'usager, avec la généralisation progressive de la dématérialisation des échanges et des paiements, et sur une adaptation des réseaux territoriaux, tout en maintenant des modalités d'accueil adaptées aux publics les plus fragiles.

La simplification des démarches sera recherchée avec le déploiement des téléprocédures et des actions spécifiques en matière de simplification des procédures pour les entreprises : poursuite de la mise en place du guichet unique national de dédouanement, suppression de redondances avec la démarche du « test PME » et le programme « Dites-le nous une fois », ou encore développement des échanges dématérialisés entre les notaires et les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

Le ministère de la justice, qui voit son budget augmenter de près de 100 M€ entre la LFI 2014 et le PLF 2015 pour assurer la mise en œuvre des réformes engagés par le Gouvernement, prend néanmoins toute sa part dans l'effort d'économie en poursuivant sa modernisation. A titre illustratif, une gestion plus efficace des frais de justice permettra de dégager une économie de 40 M€ dès 2015 (plate-forme nationale d'interception judiciaire).

La maîtrise des dépenses des agences, dont les dépenses ont progressé beaucoup plus rapidement que celles de l'Etat sur les dernières années, constitue un axe structurant de la programmation, en particulier par une meilleure maîtrise des recettes qui leur sont affectées. Le niveau des ressources sera ainsi mis en meilleure adéquation avec les besoins liés à leurs activités, quelle que soit la nature du financement dont elles bénéficient (taxes affectées ou subventions pour charges de service public) : le recours à ces ressources fera ainsi l'objet d'un encadrement plus strict par les règles prévues par la présente loi de programmation. Dès 2015, plusieurs taxes affectées aux opérateurs de l'urbanisme et du logement seront ainsi intégrées dans le champ du plafonnement, dont la généralisation est prévue en 2016.

Surtout, des efforts massifs sont engagés avec une réduction de 1,1 Md€ des ressources fiscales affectées aux agences dès 2015. Le réseau consulaire et les agences de l'eau, qui ont connu une très forte progression de leurs moyens sur les dix dernières années, seront ainsi fortement associés à l'effort de redressement des finances publiques. Les plafonds de près de 20 taxes affectées différentes seront réduits.

Enfin, les subventions versées par l'Etat aux opérateurs seront maîtrisées grâce à la mise en œuvre de mesures de modernisation et de mutualisation suivant les mêmes principes et les mêmes méthodes que celles mises en œuvre par les administrations de l'Etat.

	LFI 2014	LFI 2014 Format 2015	2015	2016	2017
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,45	0,45	0,50	0,54
Travail et emploi	10,78	11,41	11,18	10,62	9,84
Pour mémoire					
Crédits non répartis (*)	0,04	0,04	0,01	0,02	0,02
Relations avec les collectivités territoriales (*)	2,614	2,69	2,73	2,73	2,73
(*) Montant hors réserve parlementaire.					

Le respect de ce budget triennal est garanti par deux mécanismes fondamentaux :

– un principe d'auto-assurance, au sein de chaque mission budgétaire, tant infra-annuelle que pluriannuelle. Les dépassements sur un programme devront ainsi être gagés par des économies sur la mission de rattachement au cours de l'année concernée et ne justifient pas, sauf circonstances exceptionnelles, de modification des plafonds présentés ici ;

– la constitution, en début d'année, d'une réserve de précaution. Elle permettra de faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépenses qu'en recettes (par l'annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). Cette mesure de prudence, prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée, est réaffirmée et quantifiée à l'article 12 de la présente loi de programmation : sur 2015-2017, le taux de réserve sera d'au moins 0,5 % sur les crédits de personnel et d'au moins 6 % sur les autres crédits.

Si l'ensemble des ministères contribuent aux 19,3 Md€ d'économies qui seront réalisés à horizon 2017 par l'Etat et ses opérateurs, des efforts supplémentaires ont été programmés pour dégager les moyens financiers nécessaires pour la mise en œuvre des priorités du Gouvernement. Les principales mesures financées par le budget de l'Etat sont détaillées ci-dessous : cependant, pour d'autres chantiers comme la transition énergétique ou le plan de relance du logement, une part importante des efforts financiers peut passer par d'autres vecteurs notamment fiscaux.

i) *La jeunesse constitue l'un des axes principaux de l'action du Gouvernement. Elle se traduit par des mesures importantes en matière :*

– d'enseignement scolaire :

Le recrutement de 30 000 emplois supplémentaires au bénéfice de l'enseignement scolaire en trois ans, dont 9 561 nouveaux postes dès 2015, principalement dans l'enseignement primaire, permettra, conformément à l'engagement du Président de la République, de couvrir les besoins liés à l'augmentation des effectifs d'élèves, de poursuivre l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, et de mettre en œuvre la réforme de l'éducation prioritaire. Cette priorité donnée par le Gouvernement à l'enseignement scolaire se traduit par une hausse de 1,9 Md€ des moyens à horizon 2017 par rapport à 2014 ;

– d'autonomie et d'emploi des jeunes :

Le service civique constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. Sa montée en charge se poursuivra avec l'accueil de 45 000 volontaires dès 2015, soit un effort budgétaire de près de 150 M€.

La Garantie Jeunes, expérimentée en 2014 dans dix départements, se développera en 2015 pour proposer un accompagnement renforcé vers l'emploi à près de 50 000 jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité, en leur versant une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA), représentant un effort financier de 100 M€ par rapport à 2014. Ce dispositif comporte aussi et surtout un accompagnement renforcé vers la formation et l'emploi qui pourra concerner à horizon 2017 près de 100 000 jeunes.

Les emplois d'avenir et le contrat de génération, dont le lancement a fait partie des projets structurants du début du quinquennat, sont également pérennisés et consolidés.

– d'enseignement supérieur :

Dans la continuité des deux précédentes rentrées, 1 000 emplois seront créés en 2015 dans les universités pour contribuer à la réussite des étudiants, soit un effort de 58 M€ en année pleine. Cet effort contribuera à tenir l'engagement présidentiel de créer 5 000 postes sur le quinquennat.

L'élargissement des bourses sur critères sociaux dans le cadre de la fusion de l'échelon 0 et 0 *bis* des bourses sur critères sociaux (+ 77,5 M€ en 2015) permettra aux boursiers concernés de recevoir une aide de 1 000 € par an, au-delà de la dispense des droits d'inscriptions à l'université.

ii) *La protection des plus démunis passe notamment par la préservation des minima sociaux et la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté.*

La programmation triennale tient ainsi compte de la revalorisation exceptionnelle du RSA de 2 % par an au-delà de l'inflation.

Au-delà, d'autres réformes structurelles ciblées sont mises en œuvre sur chaque secteur, notamment pour les dispositifs d'intervention.

L'ensemble des politiques publiques seront ainsi concernés par des réformes en profondeur de leurs dispositifs d'intervention : aides à l'agriculture et à l'outre-mer, interventions économiques, financement de l'audiovisuel, accès au droit, etc.

Ces mesures, qui passent souvent par une meilleure coordination de l'action des différents acteurs du secteur, ont été présentées en détail dans le cadre des projets de loi de finances pour 2015 et 2016.

3. *Un budget triennal qui décline l'effort de l'Etat et de ses agences mais marque également les priorités du Gouvernement*

La programmation d'ensemble des finances publiques couvre cinq années (2014-2019). Au cours de cette période, l'Etat fait l'objet d'une programmation plus précise, qui détaille, dans le cadre d'un budget triennal, les crédits alloués à chaque mission entre 2015 et 2017.

Les plafonds de crédits par mission, hors contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », arbitrés dans le cadre du budget triennal, sont les suivants :

Evolution des plafonds de crédits de paiement par mission

(En CP et en milliards d'euros)

	LFI 2014	LFI 2014 Format 2015	2015	2016	2017
Action extérieure de l'Etat	2,80	2,84	2,81	2,96	2,74
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,20	2,17	2,29	1,92	2,30
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,93	2,66	2,52	2,49
Aide publique au développement	2,87	2,87	2,77	2,67	2,60
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,89	2,89	2,74	2,63	2,51
Conseil et contrôle de l'Etat	0,49	0,49	0,50	0,50	0,51
Culture	2,39	2,39	2,39	2,38	2,39
Défense	29,60	29,60	29,00	29,52	30,05
Direction de l'action du Gouvernement	1,13	1,14	1,17	1,16	1,17
Ecologie, développement et mobilité durables	7,14	7,06	6,61	6,55	6,52
Economie	1,68	1,63	1,54	1,51	1,48
Egalité des territoires et logement	7,40	13,11	13,18	13,31	13,15
Engagements financiers de l'Etat	1,00	1,00	0,88	0,84	0,68
Enseignement scolaire	46,31	46,30	47,47	47,87	48,19
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,70	8,70	8,51	8,32	8,14
Immigration, asile et intégration	0,66	0,65	0,65	0,65	0,66
Justice	6,27	6,28	6,33	6,27	6,31
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,81	0,71	0,63	0,55
Outre-mer	2,01	2,01	2,01	2,06	2,10
Politique des territoires	0,81	0,81	0,74	0,70	0,66
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,73	25,61	25,66	25,72
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,51	6,41	6,40	6,40
Santé	1,30	1,17	1,20	1,22	1,23
Sécurités	12,12	12,15	12,15	12,18	12,18
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,65	15,38	15,53	15,79	15,98

Le plan de lutte contre la pauvreté prévoyait également la création ou la pérennisation de 5 000 places d'urgence : ces objectifs ont été dépassés et le financement de la totalité de ces places est intégré dans la programmation triennale.

L'allocation dont bénéficient les adultes handicapés est strictement préservée.

iii) *La garantie de la sécurité des Français*

Les créations d'emploi au ministère de la justice seront poursuivies entre 2015 et 2017 (+ 1 834 équivalents temps plein), notamment pour contribuer à la création de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). La sécurité bénéficiera, en outre, de la création de 1 405 emplois en trois ans dans la police et la gendarmerie nationales.

Enfin, la loi de programmation militaire (LPM) adoptée en 2013 sera appliquée, permettant de doter nos forces des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Les budgets 2015-2017 concrétiseront ainsi la transition vers le nouveau modèle d'armée, plus efficace car mieux adapté aux formes nouvelles des crises. Les crédits de paiements de la mission « Défense », retracés à l'article 13 de la présente loi de programmation, seront complétés de recettes exceptionnelles permettant de respecter strictement les annuités de la loi de programmation militaire, soit 31,4 Md€ en 2015 et en 2016 et 31,6 Md€ en 2017. Conformément à l'article 3 de la LPM, dans l'hypothèse où le montant de ces recettes exceptionnelles ou le calendrier selon lequel les crédits correspondant sont affectés au budget de la défense ne permettraient pas de respecter la trajectoire financière de la LPM, ces ressources seront intégralement compensées par d'autres recettes exceptionnelles ou par des crédits budgétaires sur la base d'un financement interministériel. L'actualisation de la programmation militaire qui interviendra avant la fin de l'année 2015 permettra de vérifier avec la représentation nationale les perspectives de recettes exceptionnelles dans leur nature, leur montant et leur calendrier afin de réduire le cas échéant la part de ces ressources au sein de la trajectoire financière prévue par la LPM.

Document n°2 : Rapport annuel 2015 sur l'état de la fonction publique – les chiffres clés (extraits) – (4 pages)

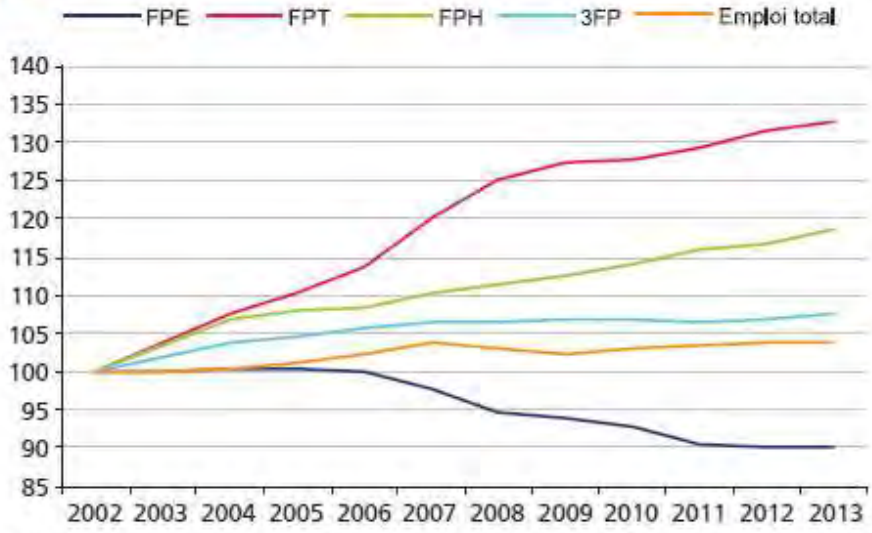
Emploi dans la fonction publique

- **5,417 millions de personnes travaillent dans les trois versants de la fonction publique**, hors 183 500 bénéficiaires de contrats aidés, soit 20,0 % de l'emploi total (salarié et non salarié) en France (Métropole + DOM), au 31 décembre 2013.
- **2,385 millions d'agents travaillent dans la fonction publique de l'État** (FPE), soit 44,0 % de l'emploi public : 80,7 % dans les ministères, et 19,3 % dans les EPA nationaux.
- **1,879 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale (FPT)**, soit 34,7 % de l'emploi public : les 3/4 dans les régions, départements et communes, et 1/4 dans les EPA locaux.
- **1,153 million d'agents travaillent dans la fonction publique hospitalière (FPH)**, soit 21,3 % de l'emploi public : 90,3 % dans les hôpitaux, 6,8 % dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées et 2,9 % dans les autres établissements médico-sociaux.
- **Le taux d'administration** (hors militaires et hors bénéficiaires de contrats aidés) de la fonction publique est de 72 agents pour 1 000 habitants (Métropole + DOM) : 81 ‰ en Ile-de-France, 83 ‰ dans les DOM et 69 ‰ en Province.
- Tous versants confondus, **les effectifs augmentent de 0,7 % entre 2012 et 2013.** L'augmentation du nombre d'agents concerne chacun des trois versants de la fonction publique: +0,1 % dans la FPE, +0,9 % dans la FPT et +1,4 % dans la FPH. L'évolution du nombre de bénéficiaires de contrats aidés est particulièrement dynamique fin 2013 : + 36 % (après +1,0 % entre fin 2011 et fin 2012).
- La fonction publique emploie, hors bénéficiaires de contrats aidés, 3 818 600 fonctionnaires, 931 900 contractuels, 309 800 militaires et 356 600 agents relevant des « autres catégories et statuts » (dont 139 800 enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat).
- Parmi les agents de la fonction publique, 34 % relèvent de la catégorie hiérarchique A (dont 2 % de la catégorie A+), 20 % de la B et 46 % de la C. Dans la FPE : 55 % des agents relèvent de la catégorie A (dont 4 % en A+), 25 % de la catégorie B et 20 % de la catégorie C. FPT : 9 % en A (dont 0,7 % en A+), 14 % en B et 76 % en C. FPH : 31 % en A (dont 0,5 % en A+), 20 % en B et 49 % en C.
- Les agents de la FPH sont âgés en moyenne de 41,4 ans, contre 42,2 ans dans la FPE et 44,3 ans dans la FPT.
- **La fonction publique compte 62 % de femmes** (contre 44 % dans le secteur privé) : la FPE 54 % (y compris militaires), la FPT 61 % et la FPH 77 %.

Emploi dans la fonction publique

4 Évolution des effectifs de la fonction publique depuis 2002

(base 100 en 2000)



Évolution 2013/2002
en moyenne annuelle
FPE : -0,9 %
FPT : 2,6 %
FPH : 1,6 %
3FP : 0,7 %
Emploi total : 0,4 %

Évolution 2013/2012
FPE : 0,1 %
FPT : 0,9 %
FPH : 1,4 %
3FP : 0,7 %
Emploi total : 0,2 %

Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee. Enquête SAE, Drees. Traitement DGAFP-DES.
Champ 3FP : emplois principaux, tous statuts, situés en France (métropole + DOM, hors COM et étranger), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.
Champ emploi total : salariés et non-salariés des secteurs public et privé, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

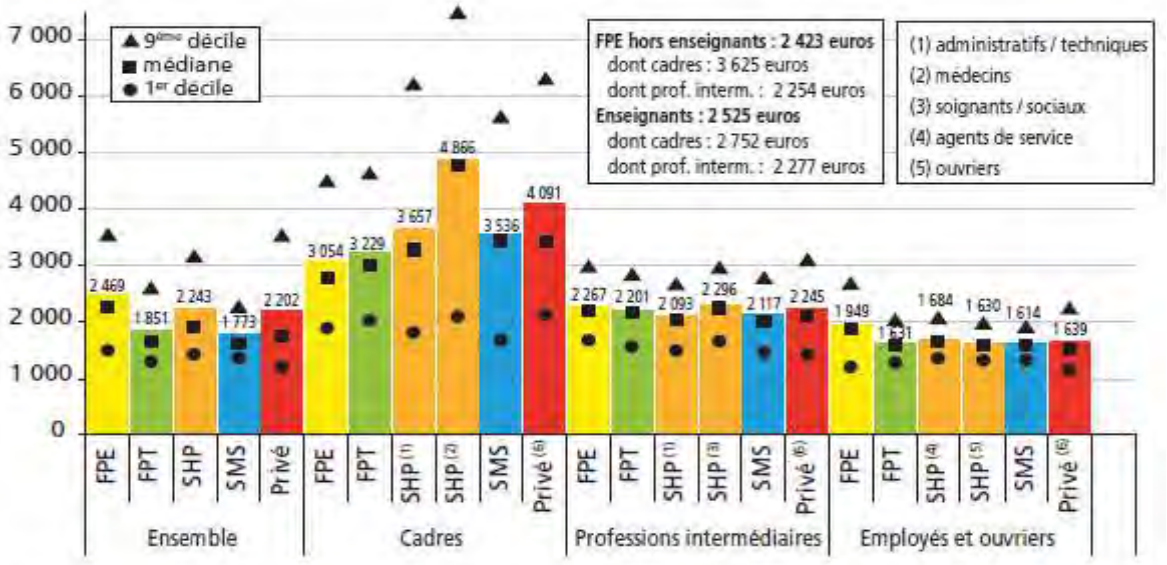
Rémunérations

- Salaire net mensuel moyen en 2013 : Ensemble 3 FP **2 185 euros** ; FPE (ministères et EPA) **2 469 euros** ; FPT **1 851 euros** ; FPH **2 186 euros**. Secteur privé : **2 202 euros**.
- Ensemble 3 FP (évolution 2013/2012 en euros constants) : salaire moyen par tête (SMPT) -0,5 % ; rémunération moyenne nette des personnes en place 24 mois consécutifs chez le même employeur à quotité de travail inchangée (RMPP) +0,7 % ; FPE (ministères et EPA) : SMPT -0,7 % ; RMPP +0,5 %. FPT : SMPT -0,1 % ; RMPP +0,8 %. FPH : SMPT -0,2 % ; RMPP +0,8 %.
- Dispersion des évolutions de traitement indiciaire brut dans la FPE (2009-2013) : 16,2 % des agents ont connu une évolution (en euros courants) de traitement inférieure à l'inflation (6,6 % y compris tabac) ; la moitié, supérieure à 9,5 % ; 10 % des agents supérieure à 18,4 %.
- Évolution en moyenne annuelle de la grille indiciaire (ITB-GI) : +0,1 % en 2013, +0,3 % en 2014 en euros courants.
- **Point fonction publique : stable depuis juillet 2010.**

Rémunérations

29 Salaires nets mensuels moyens (*) par catégorie socioprofessionnelle (PCS-Insee) dans la fonction publique et dans le secteur privé en 2013

(en euros)



(6) Ces données sont issues d'une exploitation au 1/12e des DADS (les autres données présentées sont issues d'une exploitation des DADS complètes).

Sources : DADS, SIASP, Insee. Traitement Insee, Drees, DGCL, département des études et des statistiques locales e DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France, métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

Champ pour la fonction publique de l'État : Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Champ pour la fonction publique territoriale : Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires d contrats aidés.

Champ pour le secteur hospitalier public : Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes.

Champ pour le secteur social et médico-social : Y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Champ pour le privé : Salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

(*) Exprimés en équivalent temps plein annualisé.

Rémunérations

31 Dernières évolutions des rémunérations dans la fonction publique

[en %]

	En euros courants		En euros constants [1]	
	SMPT net	RMPP nette	SMPT net	RMPP nette
Ensemble 3 versants de la FP	0,4	1,5	-0,5	0,7
FPE (ministères et établissements publics)	0,1	1,4	-0,7	0,5
FPE (ministères)	*0,2*	*1,4*	*-0,7*	*0,5*
FPT	0,8	1,6	-0,1	0,8
FPH	0,6	1,6	-0,2	0,8
Secteur privé	0,6	nd	-0,3	nd

	En euros courants		En euros constants [1]	
	2013/2012	2014/2013	2013/2012	2014/2013
Évolution en moyenne annuelle du point fonction publique	0,0	0,0	-0,9	-0,5

Sources : DADS, SIASP, Insee. Traitement Insee, Drees, DGCL, département des études et des statistiques locales et DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ pour la fonction publique de l'État : France entière. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ pour la fonction publique territoriale : France entière. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ pour la fonction publique hospitalière : France entière. Y compris bénéficiaires de contrats aidés ; hors internes, externes.
(1) Évolution de l'indice des prix à la consommation y compris tabac (+0,9 % en 2013, +0,5 % en 2014).

Document n°3 : Rapport 2015 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (extrait) – pages 110 à 114 – 5 pages

(…)

C - La politique de l'emploi public

Entre 2013 et 2014, les dépenses de personnel des collectivités locales ont augmenté de 2,4 Md€ soit 4 %. Si le gel du point d'indice depuis 2011 limite l'accroissement de la masse salariale, des mesures nationales interviennent cependant chaque année notamment pour revaloriser les salaires d'une partie des agents territoriaux. Les coûts induits par ces mesures sont invoqués par les associations d'élus locaux pour expliquer la poursuite de la vive progression de la masse salariale des collectivités territoriales et de leurs groupements.

1 - L'impact en 2014

Dans leur grande majorité, ces mesures sont générales et concernent les trois fonctions publiques. Selon la fiche d'impact, reprise à l'identique par la CCEN, la revalorisation indiciaire des agents de catégorie B et C[123] a eu un impact pour les collectivités territoriales estimé à 411,7 M€ (dont 409 M€ pour les catégories C et 2,7 M€ pour les catégories B). Cette mesure a entraîné indirectement la revalorisation de la rémunération d'agents ne relevant pas des échelles classiques[124]. Cet effet indirect a été estimé à 7,2 M€.

L'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)[125], créée en 2008, a eu un coût pour les collectivités estimé à 79,6 M€, dont 75,8 M€ concernant le versement de la prime elle-même et 3,8 M€ sa prise en compte dans les cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Les fiches d'impact consultées par la Cour ne permettent pas de savoir si l'intégralité de l'impact doit être retenue en 2014 ou s'il faudrait en neutraliser le coût existant en 2013.

À la suite de la revalorisation du SMIC intervenue au 1er janvier 2013, le minimum de traitement des trois fonctions publiques a été relevé d'un point d'indice. L'impact de cette mesure[126] a été estimé à 82,2 M€ pour l'ensemble des employeurs publics et à 46,9 M€ pour les collectivités territoriales.

---

[123] Décret n° 2014-1649 du 26 décembre 2014 modifiant le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des agents de catégorie C, décret n° 2014-79 du 29 janvier 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie B de la fonction publique territoriale et décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 modifiant les dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la fonction publique territoriale.

[124] Décret n° 2014-83 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 88-547 du 6 mai 1988 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux.

[125] Décret n° 2014-33 du 14 janvier 2014 modifiant le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat et décret n° 2014-452 du 2 mai 2014 modifiant le décret n° 2008-964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

[126] Décret n° 2013-33 du 10 janvier 2013 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique et attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé.

D'autres mesures adoptées en 2013 ont été prises en compte par la CCEN pour un coût de 31,6 M€ en 2014 pour les collectivités locales. Parmi ces mesures figurent notamment celle résultant de l'application de deux décrets ouvrant de nouvelles perspectives en fin de carrière aux agents de catégorie C de la fonction publique territoriale[127] (17,5 M€) et des mesures relatives à la fonction publique hospitalière[128] ayant un impact sur la masse salariale des collectivités locales (10 M€).

Au total, la CCEN a estimé à 577 M€ le coût induit en 2014 sur les dépenses de personnel des collectivités territoriales des nouvelles mesures prises en 2013 au plan national en matière d'emploi public.

Cependant, conformément à sa méthodologie, l'estimation de la CCEN en 2013 n'a pris en compte que les effets induits en 2014 par les nouvelles mesures de 2013. Pour une évaluation exhaustive, il convient de considérer aussi l'impact de mesures antérieures lorsqu'elles s'appliquent de manière progressive. Tel est notamment le cas de la modification du taux de la contribution employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), intervenue en 2012[129], dont l'impact financier sur les collectivités territoriales a été estimé à 380 M€ en 2013 et à 390 M€ supplémentaires en 2014. La modification ayant finalement été plus importante que prévu[130], son impact doit être porté à 404,5 M€.

La modification de l'âge d'ouverture du droit à la retraite anticipée[131] a un impact qui peut être évalué à 14 M€ par an de 2013 à 2016. La fixation du taux de la cotisation obligatoire pour les emplois

---

[127] Décret n° 2013-589 du 4 juillet 2013 modifiant le décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux et décret n° 2013-587 du 4 juillet 2013 relatif à la création d'un huitième échelon dans les grades dotés de l'échelle 6 des cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique territoriale.

[128] Décret n° 2014-71 du 29 janvier 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'organisation des carrières des fonctionnaires des catégories C et B de la fonction publique hospitalière et n° 2014-72 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 2006-228 du 24 février 2006 instituant différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires hospitaliers de catégorie C et modifiant divers décrets relatifs au classement indiciaire de corps de la catégorie B de la fonction publique hospitalière.

[129] Décret n° 2012-1525 du 28 décembre 2012 portant modification du taux de la contribution employeur due à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

[130] L'administration avait travaillé sur l'hypothèse d'une revalorisation de 1,45 point en 2013 et de 1,35 point en 2014. Le décret publié le 28 décembre 2012 a retenu la modification prévue pour 2013 mais a porté la revalorisation à 1,40 point en 2014.

[131] Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

d'avenir[132] a un coût en 2014 pour les collectivités locales, qui a été estimé à 5,5 M€ par l'administration.

Au total, l'impact des décisions nationales sur les dépenses de personnel des collectivités locales en 2014 peut donc être estimé à environ 1 Md€ (cf. annexe n° 12). Or, ces dépenses ont augmenté de 2,4 Md€ en 2014. L'impact des mesures nationales sur la progression de la masse salariale des collectivités locales en 2014 peut donc être estimé à 42 % sous réserve de mesures qui n'auraient pas été portées à la connaissance de la Cour.

Cette estimation est cohérente avec une étude de la direction du budget qui constate qu'entre 2007 et 2012, 58 % de l'augmentation des dépenses des collectivités locales sont liés à leurs décisions de gestion[133]. Elle est également cohérente avec les résultats d'une étude conduite par l'Association des régions de France (ARF) à partir d'un échantillon de quinze régions. La part des différents facteurs à l'origine de l'évolution de la masse salariale des régions en 2014 serait de 47 % pour les décisions nationales et, concernant celles relevant des collectivités, de 21 % en matière de variation d'effectifs (dont le recrutement d'emplois d'avenir) et 32 % en matière de gestion des ressources humaines (dont la politique d'avancement et de promotion).

2 - L'impact en 2015

Le CNEN a estimé à 107 M€ le coût des nouvelles mesures adoptées en 2014 en matière d'emploi public. Ce montant correspond aux mesures inscrites dans le protocole d'accord du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique[134] (8 M€), à la revalorisation du traitement des agents de catégorie C du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers territoriaux[135]

[132] Décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail.

[133] Note pour les ministres du 22 mai 2015 concernant l'analyse des dépenses de personnel dans les collectivités locales.

[134] Décret n° 2015-161 du 11 février 2015 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

[135] Décret n° 2014-717 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 2012-524 du 20 avril 2012 fixant les indices de rémunération pour certains grades des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels.

(7 M€) et à diverses revalorisations statutaires[136] (10,3 M€). Cette estimation reprend l'extension du champ d'application de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) déjà comptabilisée en 2013 pour son impact en 2014. Il convient de neutraliser cette double comptabilisation.

En outre, plusieurs mesures antérieures doivent aussi être prises en compte. La revalorisation du traitement des fonctionnaires de catégories B et C, traitée en 2013 par la CCEN, reposait sur deux revalorisations successives : la première, intervenue en 2014, a été estimée à 411,7 M€ ; la seconde, à effet au 1er janvier 2015, n'a pas été intégrée dans l'évaluation du CNEN en 2014. L'impact supplémentaire de ces mesures en 2015 a été estimé à 382,3 M€ dans les documents transmis à la commission par l'administration (dont 377 M€ concernant les agents de catégorie C et 5,3 M€ concernant les agents de catégorie B).

De même, l'augmentation du taux de la contribution employeur à la CNRACL s'est poursuivie en 2015 à hauteur de 0,05 point supplémentaire par rapport à 2014, soit un coût supplémentaire de 14,4 M€ pour les collectivités.

Le développement des emplois d'avenir a un impact à travers la cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des agents bénéficiaires. Aucune évaluation précise n'a été transmise au conseil par l'administration qui évaluait le coût de cette mesure à 7,5 M€ pour les années postérieures à 2014.

Enfin, à la suite de la modification de l'âge d'ouverture du droit à la retraite anticipée, le relèvement du taux des cotisations vieillesse continuera à produire ses effets en 2015 avec un impact supplémentaire évalué, comme en 2014, à 14 M€.

Les mesures nationales devraient donc contribuer en 2015, selon le CNEN, à une augmentation des charges de personnel des collectivités d'environ 450 M€, soit un impact inférieur de plus de la moitié à celui de 2014.

[136] Décret n° 2014-1598 du 23 décembre 2014 portant dispositions indiciaires applicables aux agents et directeurs de police municipale et décret n° 2014-923 du 18 août 2014 portant statut particulier du cadre d'emploi des puéricultrices territoriales.

Document n°4 : Diaporama réalisé par la Cour des comptes pour la présentation de son rapport « La masse salariale de l'Etat – enjeux et leviers », demandé par la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF

LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE EST UN ENJEU MAJEUR POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Part dans la dépense publique

Administrations publiques
(278,2 Md€ en 2014)

Part dans les budgets

État
(120,8 Md€ en 2014)

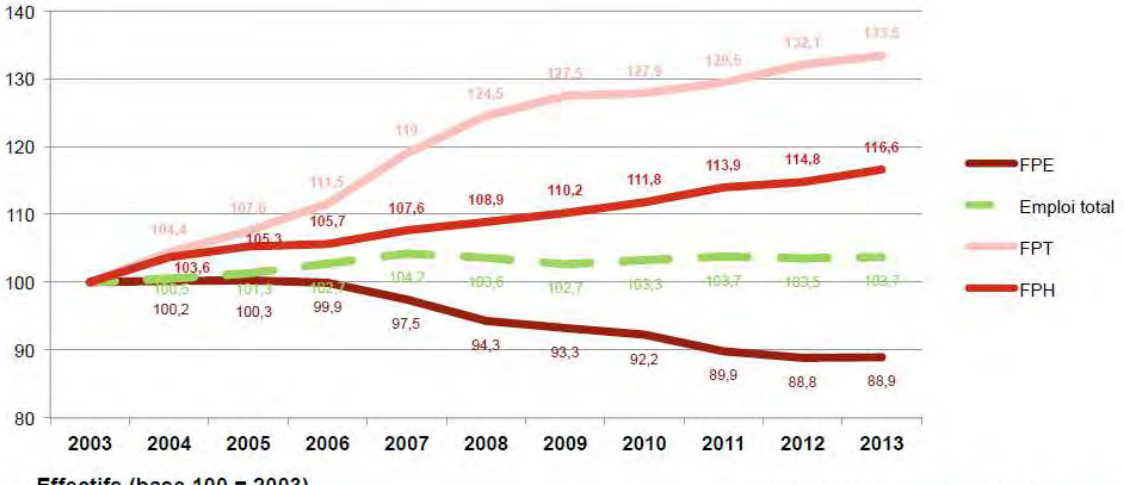
Collectivités locales
(56,6 Md€ en 2013)

Établissements publics de santé
(42,7 Md€ en 2013)

Source : Cour des comptes d'après Insee et DGAFP

LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE AUGMENTE À UN RYTHME PROCHE DE CELLE DU SECTEUR PRIVÉ (1/2)

Mais la hausse des effectifs y est plus rapide

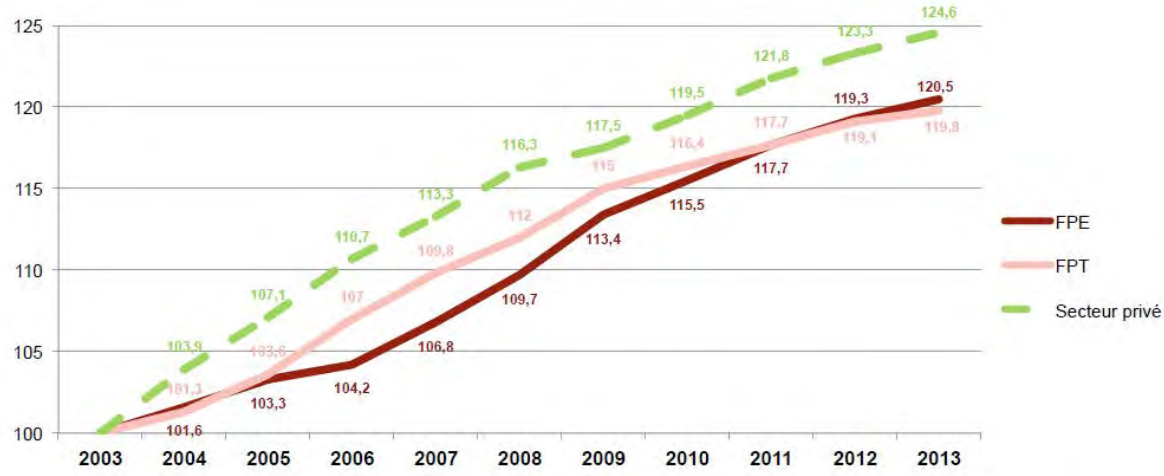


Effectifs (base 100 = 2003)

Source : Cour des comptes d'après DGAFP et Insee

LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE AUGMENTE À UN RYTHME PROCHE DE CELLE DU SECTEUR PRIVÉ (2/2)

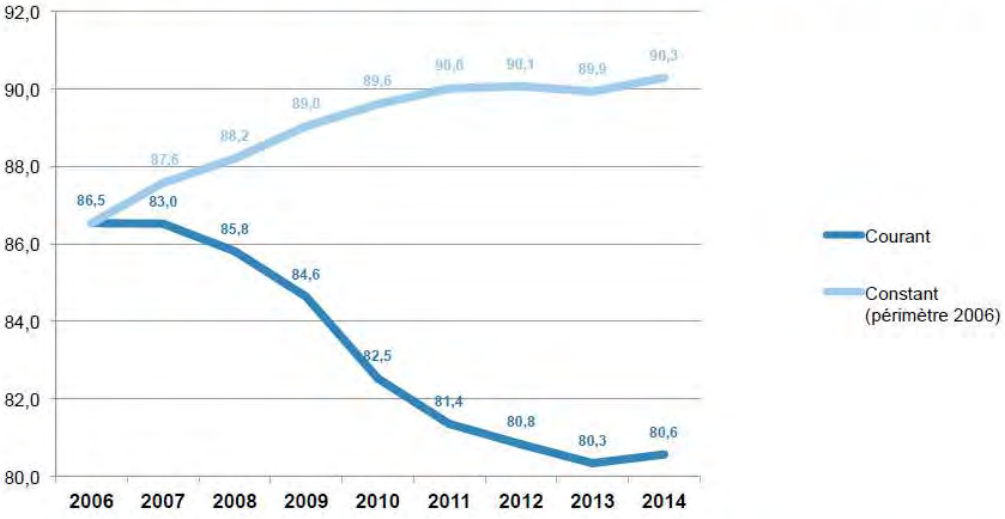
Mais les rémunérations y sont moins dynamiques



Salaire moyen par tête en euros courants (base 100 = 2003)

Source : Cour des comptes d'après DGAFP et Insee

LA MASSE SALARIALE DE L'ETAT A FORTEMENT RALENTI À PÉRIMÈTRE CONSTANT DEPUIS 2011



Dépenses de titre 2 en Md€
(hors CAS Pensions et fonds de concours)

Source : Cour des comptes d'après direction du budget

L'ETAT A DÉJÀ FAIT DES EFFORTS NOTABLES POUR MAÎTRISER SA MASSE SALARIALE

Les effectifs de l'Etat ont baissé entre 2008 et 2012 et se sont stabilisés depuis 2013 :

- Transferts de compétences (universités, collectivités locales)
- Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (RGPP)

Les rémunérations ont ralenti depuis 2011, sans toutefois amputer, en moyenne, le pouvoir d'achat des agents en place :

- Gel du point d'indice depuis 2010
- Soutien des plans catégoriels et des avancements individuels

Si certaines mesures prises par l'Etat se diffusent à l'ensemble de la fonction publique (comme le gel du point), les efforts de l'Etat seul sont insuffisants pour maîtriser la masse salariale publique (en particulier poursuite de la hausse des effectifs des opérateurs, des collectivités locales et des hôpitaux)

CONCILIER DEUX OBJECTIFS MAJEURS

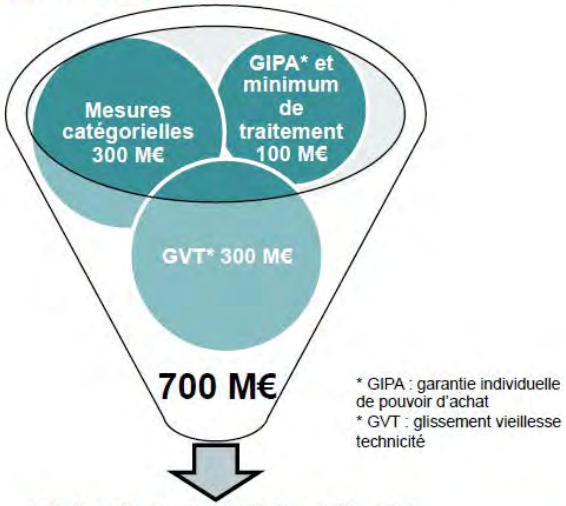
Respecter le cadrage budgétaire et dynamiser la gestion de la fonction publique

RESPECTER LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019 NÉCESSITE 450 M€ D'ÉCONOMIES PAR AN

La croissance tendancielle de la masse salariale de l'Etat, à politique de 2013 inchangée (gel du point, stabilité des effectifs, diminution des enveloppes catégorielles), est de **700 M€ par an**

Mais **l'objectif de la LPFP** est de contenir cette augmentation à **250 M€ par an**

Il faut donc trouver 450 M€ d'économies par an pour atteindre cet objectif



Source : Cour des comptes

CET OBJECTIF EST DIFFICILE À RESPECTER

Les arbitrages sur les effectifs de défense et de sécurité hypothèquent le respect de l'objectif de stabilisation sur la durée de la législature

- Les moindres suppressions de postes à la défense seront insuffisamment compensées par les efforts supplémentaires demandés aux ministères non prioritaires

Les économies programmées sont pour certaines hypothétiques

- Les économies attendues sur les heures supplémentaires à l'éducation nationale et sur les OPEX ne se sont pas matérialisées à ce jour
- Les enveloppes catégorielles s'approchent d'un point bas qui ne laisse plus aucune marge de manœuvre pour financer des réformes de modernisation et d'harmonisation des régimes

Les risquent de dépassement en exécution exigent une budgétisation plus prudente

- Depuis 2009, les dépenses de masse salariale ont systématiquement dépassé les crédits ouverts en LFI, pour les ¾ en raison des difficultés propres au ministère de la défense
- Les outils de contrôle et de pilotage ont été renforcés, mais restent fragiles, nécessitant des marges de précaution

LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE DEVRA ÊTRE RÉNOVÉE

Les grilles salariales ont progressivement perdu leur logique de progression de carrière

- Les grilles se sont resserrées sous l'effet de l'augmentation du minimum de traitement
- Les durées des carrières sont courtes, et en décalage avec le recul de l'âge de la retraite
- Les avancements sont encore souvent automatiques

Les primes et indemnités sont hétérogènes et incitent peu à la performance

- La part des primes et indemnités dans la rémunération est croissante et désormais très significative
- Les disparités sont fortes entre régimes indemnitaires
- L'introduction d'une part de rémunération à la performance reste marginale

Les mobilités sont limitées et rarement décidées dans l'intérêt du service

- Les critères de mobilité conduisent à une affectation sous-optimale des agents
- Les restructurations nécessitent une mobilité accrue des agents

CES RÉFORMES AURONT UN COÛT, NÉCESSITANT DE DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE

Financement

de la réforme des grilles

Ajout d'échelons pour décompresser les grilles et allonger les carrières, en partie compensé par le ralentissement et le contingentement des avancements

cf. protocole d'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations soumis à signature

de l'harmonisation des régimes indemnitaires

La garantie du maintien de la rémunération conduit à un alignement sur le régime le plus favorable

cf. mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

des incitations et accompagnements à la mobilité

Nécessité de faire adhérer les agents aux projets de restructurations

cf. dispositifs d'accompagnement des restructurations (2008)

LES LEVIERS
pour financer les réformes et respecter le cadrage budgétaire

LA BOITE À OUTILS

Les leviers :

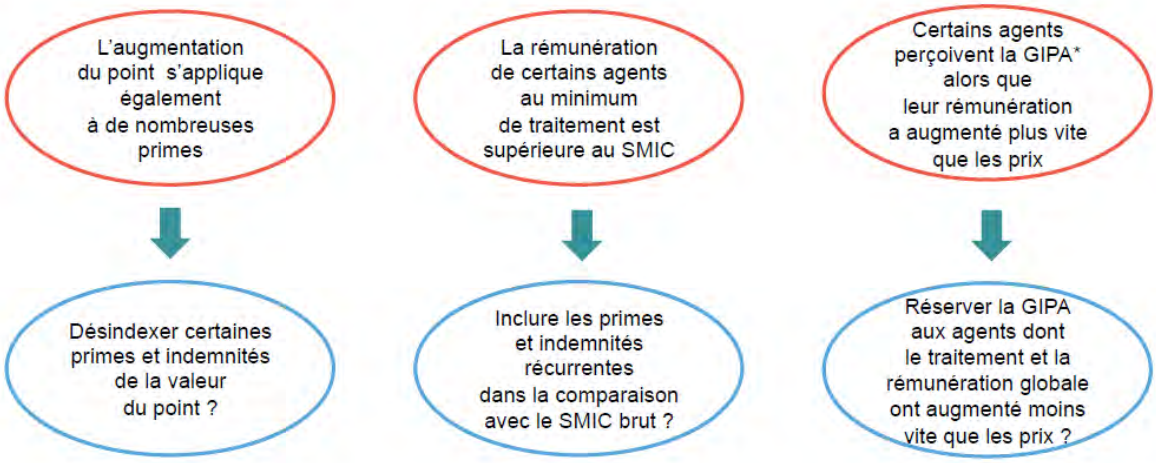
- Rémunérations : certains dispositifs ne répondent plus aux objectifs qui leur avaient été assignés
- Effectifs : une reprise de la baisse des effectifs de l'Etat permettrait de mener une politique salariale moins contrainte
- Durée du travail : une évolution de la durée effective du travail faciliterait l'adaptation des services à des ressources plus contraintes sans dégrader la qualité du service public

Il appartient au Gouvernement et au Parlement de déterminer le juste équilibre entre les leviers

Au cours de son enquête, la Cour a identifié neuf leviers de maîtrise de la masse salariale qui pourraient contribuer à financer une dynamisation de la gestion de la fonction publique dans le respect du cadrage budgétaire

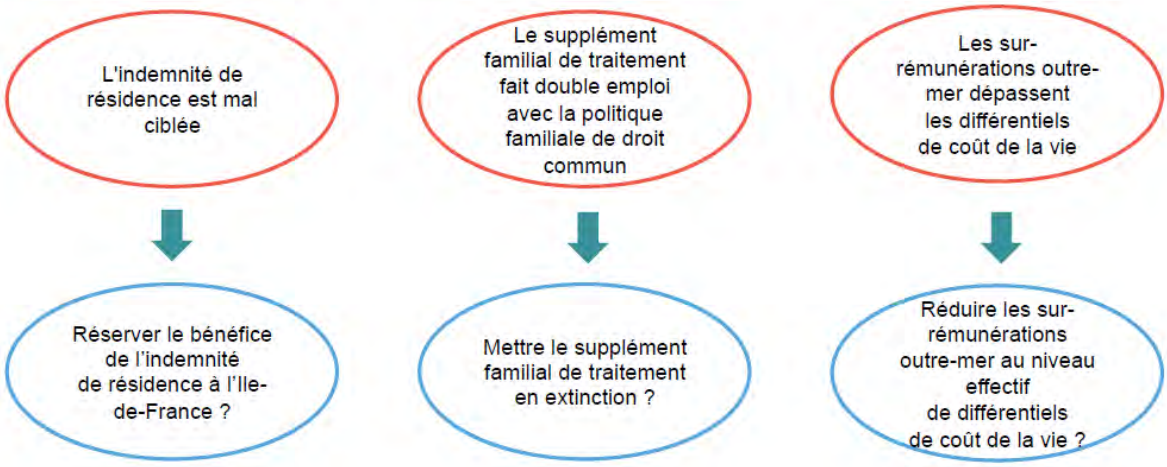
Ceux-ci constituent une boite à outils et ne doivent pas être additionnés

LEVIER « RÉMUNÉRATIONS » (1/3) : LES MESURES INDICIAIRES



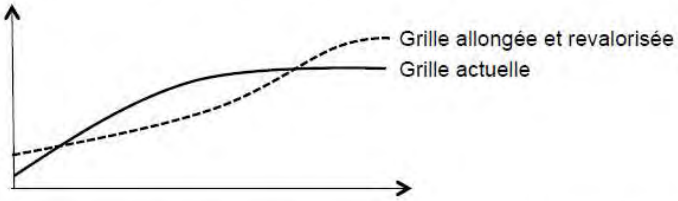
* GIPA : garantie individuelle de pouvoir d'achat

LEVIER « RÉMUNÉRATIONS » (2/3) : LES PRIMES ET INDEMNITÉS



LEVIER « RÉMUNÉRATIONS » (3/3) : LES DÉROULEMENTS DE CARRIÈRE

Solution structurelle de long terme : rénover les grilles en desserrant l'espace indiciaire, en allongeant les carrières et en ralentissant les promotions



Marges de financement immédiates : modifier les pratiques de gestion en matière d'avancement individuel

- Contingenter davantage les promotions – baisser les taux de promus-promouvables ? Introduire des examens pour certaines promotions ? Supprimer le « coup de chapeau » ?
- Restaurer le caractère incitatif des outils de gestion de carrière – réserver les réductions d'ancienneté aux agents dont les performances sont avérées ? Utiliser la totalité des plages d'appel ouvrant droit à avancement ?

LEVIER « EFFECTIFS »

Les économies sont potentiellement importantes :

- Economies engendrées par le non-remplacement de un départ à la retraite sur deux entre 2008 et 2012 (RGPP) : 4,2 Md€ (4,8 % de la masse salariale de l'Etat)
- Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre en moyenne sur tous les ministères assurerait quasiment les économies nécessaires au respect du cadrage de la LPFP (toutes choses égales par ailleurs)

Les conditions pour l'efficacité d'une politique de maîtrise des effectifs :

- Cibler les baisses d'effectifs en fonction des besoins et des gains de productivité. Devrait s'accompagner d'une réflexion sur le périmètre des missions de service public et sur leur répartition entre les niveaux d'administration
- Les autres administrations (opérateurs, collectivités locales, hôpitaux), qui ont vu leurs effectifs augmenter fortement, devraient être associées aux efforts

LEVIER « DURÉE DU TRAVAIL »

Le constat : une situation réelle mal connue

- Des situations et régimes de travail très hétérogènes
- Des écarts entre la durée effective et la durée théorique
  - Le secteur public travaillerait en moyenne environ une centaine d'heures de moins par an que le secteur privé en raison d'un nombre de jours de congés et de RTT plus important
  - Certaines administrations auraient des durées moyennes effectives inférieures à la durée légale (notamment certaines collectivités locales)
- Porter la durée effective au niveau de la durée théorique partout où elle lui est inférieure dégagerait des marges de manœuvre

D'autres aménagements du temps de travail, porteurs d'économies, sont envisageables :

- Lutter plus efficacement contre les absences répétées et non justifiées
- Limiter le recours aux heures supplémentaires
- Contrôler et limiter l'utilisation des comptes épargne temps
- Supprimer la sur-rémunération du temps partiel à 80% et 90%

Document n°5 : Site performance publique : « Comment l'Etat assure le suivi de ses effectifs et de sa masse salariale ? »

Comment l'Etat assure le suivi de ses effectifs et de sa masse salariale ?

Avec près de 1,9 millions d'agents publics (fonctionnaires et contractuels) en 2012, les fonctionnaires relevant directement de l'Etat représentent près de 37 % de l'emploi public total. La maîtrise de ces effectifs constitue donc un enjeu majeur de la gouvernance des finances publiques.

Le suivi des effectifs de l'Etat

Chaque année, conformément aux articles 7 et 9 de la LOLF, le Parlement fixe, par ministère, le **plafond d'emplois des effectifs de l'Etat**. Ce plafond représente la limite maximale de personnels pouvant être employés par chaque ministère au cours d'une année civile.

Sa fixation, son suivi et son décompte obéissent à des règles déterminées par les documents budgétaires. L'unité de décompte, appelée « Equivalent temps plein travaillé » (ETPT), prend en considération la quotité de travail de l'agent ainsi que sa durée d'activité au cours de l'année. Ainsi un agent à temps plein employé sur six mois sera comptabilité pour 0,5 ETPT, de même pour un agent à mi-temps présent sur l'année entière. La consommation d'emplois s'apprécie de manière annuelle sur l'ensemble des agents d'un ministère donné.

En plus du respect de ce plafond, les documents budgétaires présentés au Parlement (projets et rapports annuels de performance) prévoient la mise en œuvre de **schémas d'emplois**. Ces schémas d'emplois correspondent au solde des créations ou des suppressions d'emplois sur une année civile pour un ministère, une mission ou un programme donnés. L'unité de décompte du schéma d'emplois est appelé « Equivalent temps plein » (ETP) et ne prend en considération que la quotité de travail. Par exemple, un agent à mi-temps décomptera pour 0,5 ETP indépendamment de sa durée d'activité au cours de l'année.

Comment l'Etat assure le contrôle et le suivi de sa masse salariale ?

La masse salariale et les dépenses liées aux cotisations pensions représentent 120 milliards d'euros en 2014, soit 41,6 % du budget de l'Etat, dont 80 milliards sont directement liés aux rémunérations des personnels en place, le reste contribuant au financement des pensions. Le contrôle et le suivi de la masse salariale sont donc des enjeux déterminants en vue d'une maitrise de la dépense publique. La « vie » d'un budget annuel s'articule en trois phases : la budgétisation, l'exécution et la consolidation des données budgétaires.

De la phase de budgétisation….

La **budgétisation** qui débute en année N-1, constitue la phase de préparation et de négociation des enveloppes budgétaires allouées à chaque ministère. Les dotations initiales de crédits de personnels fixées à l'issue de cette procédure sont limitatives. Afin de permettre une budgétisation sincère, l'Etat s'appuie à la fois sur des **outils de budgétisation** partagés avec les ministères et sur un contrôle renforcé de la Direction du Budget au cours de la phase de négociation budgétaire. Cette phase se termine avec la transmission des PAP au Parlement, et avec le vote de la loi de finances initiale.

…. Au suivi de l'exécution

L'**exécution** constitue la mise en œuvre de la dépense par le ministère en année N. Cette phase nécessite un contrôle renforcé afin de garantir que les dépenses de personnel ne dépassent pas le montant de ressources allouées à chaque ministère. La Direction du Budget et les services du contrôle budgétaire travaillent avec les directions des affaires financières des différents ministères, ainsi qu'avec les responsables budgétaires des programmes. Plusieurs points d'étapes, appelés « prévision d'exécution » permettent ce contrôle. Afin d'exercer un contrôle efficient il existe un logiciel de comptabilité et de suivi de la dépense partagé par l'ensemble des services de l'Etat dénommé **Chorus**. La Direction du Budget développe aussi des **outils de contrôle**. Enfin, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit dans son article 68 la transmission d'un document spécifique intitulé **« Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel »** contenant les informations nécessaires à l'appréciation de l'exécution. Cette phase se termine, sauf exception, le 31 décembre de l'année N. Lors des derniers exercices, on constate que les écarts entre la budgétisation et l'exécution sont limités en pourcentage (de l'ordre de 0,5 %).

La **consolidation** des données budgétaires, dernière phase de la vie d'un budget annuel se déroule en année N+1 et consiste principalement en la transmission au Parlement des éléments lui permettant d'aboutir au vote de la loi de règlement. Comme pour les autres dépenses, l'ensemble des données relatives à l'exécution de la masse salariale (respect des plafonds d'emplois, exécution du schéma d'emplois, montants dépensés…) sont alors synthétisées au sein des RAP.

Quels sont les déterminants de l'évolution de la masse salariale ?

Si la variation du nombre d'emplois publics constitue le principal déterminant de l'évolution de la masse salariale, plusieurs facteurs expliquent de manière analytique l'évolution de la masse salariale. Cette détermination de « blocs » constituants la masse salariale permet la mise en œuvre d'un suivi plus fin des dépenses de personnel et de ses composantes.

Les différents éléments suivis sont notamment :

- L'**effet du schéma d'emplois** qui permet d'identifier les économies ou les coûts liés à l'évolution des effectifs, de la structure d'emplois et aux calendriers d'entrées-sorties.
- Le **glissement vieillesse technicité (GVT) négatif** qui mesure le tassement du salaire moyen par tête dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants (effet de noria).
- Le **GVT positif** qui correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle des fonctionnaires découlant de leur avancement sur les grilles indiciaires (composante « Vieillesse ») ou de leur changement de grade ou de corps par le biais d'un concours ou d'une promotion (composante « Technicité »).
- Les **mesures générales** qui s'adressent à l'ensemble des fonctionnaires comme par exemple la revalorisation de la valeur du point de la fonction publique.
- Les **mesures catégorielles** qui se définissent comme l'ensemble des mesures de revalorisation indiciaire ou indemnitaire ne s'appliquant qu'à une catégorie donnée de fonctionnaires (catégorie ou corps).

Chacun de ces éléments fait l'objet d'un suivi technique particulier lors des différentes phases (budgétisation, exécution, consolidation).

Source : site « performance-publique.budget.gouv.fr »

Document n°6 : Acteurs publics – « La DGAFP, ou comment prendre enfin la main ? »

acteurspublics

N° 119
janvier à février 2016
Pages 54-56
2462 mots

La DGAFP, ou comment prendre enfin la main

Encore absorbée par des missions juridiques, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) doit être davantage en prise avec la politique de l'emploi et des rémunérations, aujourd'hui trop à la main des ministères.

Transformer la DGAFP en véritable DRH de l'État ? Mais cela fait des années qu'on le réclame ! C'était même écrit dans ma lettre de mission et mon bonus de rémunération en dépendait ! » Cette réaction mi-amusée mi-agacée de l'un des 4 anciens directeurs généraux de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) interrogés par Acteurs publics en dit long sur l'ancienneté et sur le caractère presque insoluble de ce trop vieux débat sur l'organisation et les pouvoirs réels dont doit disposer cette direction stratégique d'à peine 150 agents. Le gouvernement entend aujourd'hui lui donner une ambition nouvelle en lui confiant le pilotage de la gestion des ressources humaines dans toute la fonction publique d'État – et même peut-être au-delà.

L'affaire n'est pourtant pas nouvelle puisque, depuis quinze ans, les appels se multiplient pour que cette direction interministérielle rattachée au portefeuille de la Fonction publique affirme son rôle de « DRH groupe » hors de ses missions originelles, définies en 1945 et axées, pour résumer, autour d'un pilotage juridique du statut et des dispositifs indemnitaires. Mais cette fois-ci, le gouvernement y a mis tout son poids, celui conjugué des ministres Manuel Valls, Bernard Cazeneuve et Marylise Lebranchu, qui sont intervenus en novembre pour annoncer une nouvelle gestion pluriannuelle des ressources humaines et esquisser cette super-DGAFP en devenir.

« Il nous faut profondément réformer notre modèle de gestion des ressources humaines », avait prévenu le Premier ministre, en occultant cependant une donnée essentielle : mettre en place une gestion des ressources humaines – et donc une DRH groupe – suppose au préalable de simplifier drastiquement les règles et d'en réduire le poids dans la gestion au quotidien. « Une grande partie de l'énergie des services chargés de la gestion des personnels n'est hélas précisément pas consacrée à la gestion des ressources humaines, mais à appliquer une masse de textes (lois, décrets, arrêtés, circulaires : environ 3 000 au total), relève Jean-Ludovic Silicani, auteur en 2008 du remarqué "Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique". La DGAFP est un peu à l'image de tout cela et on ne peut lui en faire le reproche. » Absorbée par des tâches juridiques, la direction générale ne peut, dit-il, dégager suffisamment de temps pour définir et assurer la mise en œuvre d'une véritable politique d'ensemble.

Gestion statutaire laborieuse De fait, la grande opération de simplification n'a jamais vraiment pu avoir lieu, même si le nombre de corps a nettement diminué, reculant à 305 en 2014 contre 700 en 2005. En 2003 par exemple, alors que la volonté politique était forte, la DGAFP n'a pas réussi à mettre en œuvre le rapport Pochard préconisant que les corps ne constituent plus l'unité d'appréhension de la gestion et qu'ils soient remplacés par des cadres de fonctions – sortes de supercorps élargis par grandes filières professionnelles. Une réforme très emblématique du concept de DRH groupe, dont la plupart des syndicats n'ont jamais voulu entendre parler.

Pour devenir direction des ressources humaines, la DGAFP doit donc s'émanciper du droit et d'une gestion statutaire laborieuse qui l'accapare complètement.

Elle doit aussi s'imposer à ses interlocuteurs sur quelques thèmes clés. « Les réunions de l'agenda social se multiplient, sans que l'on sache toujours très bien si ce sont des réunions d'information ou si la DGAFP a vraiment mandat pour négocier », glisse le syndicaliste CFTC Denis Lefebvre. La DGAFP n'est, notamment, pas suffisamment en prise avec la politique de l'emploi et des rémunérations. « Il manque la possibilité de mettre tous les directeurs de personnel autour de la table pour parler de la bonne répartition des effectifs et de la répartition idéale des trois parts du salaire d'un fonctionnaire », dit le conseiller

d'État et ancien DGAFP (2001-2005) Jacky Richard, le premier a avoir inventé et popularisé le terme de « DRH groupe de l'État ».

C'est en partie la faute à une relation déséquilibrée entre la DGAFP d'un côté et, de l'autre, la direction du budget de Bercy et les ministères. Le chaînage entre les directions du budget et de la fonction publique – aux intérêts et aux approches si différents – établit de fait une ascendance de la première, qui rend la seconde trop tributaire de ses données. « J'étais frustré de découvrir tardivement les plafonds d'emplois et les stratégies en termes d'évolution des effectifs », dit un ancien dirigeant du ministère de la Fonction publique en poste ces dernières années.

Temps politique Pour surmonter cette difficulté, une piste est parfois avancée : la DGAFP pourrait participer aux fameuses conférences budgétaires annuelles, réunissant entre février et avril des fonctionnaires de la direction du budget et des services financiers des différents ministères et au cours de laquelle chaque département ministériel formule ses besoins.

« Mais il faudra violer le ministre du Budget, ou en tout cas son directeur du budget ! sourit (jaune) un haut fonctionnaire.

D'une façon générale, le budget a une manière très particulière de construire ses réponses pour dire non aux demandes des ministères, par exemple sur des modifications d'indice. »

Et de développer : « Il va partir du principe que l'ensemble des fonctionnaires du ministère concernés vont bénéficier de la nouvelle mesure, ce qui n'est jamais le cas. Tant que nous n'avions pas les éléments chiffrés, on ne pouvait pas réagir. Si on avait les chiffres avant, on pourrait opposer d'autres arguments au budget. » Le nouveau patron de la DGAFP, Thierry Le Goff, évoque « un temps politique » situé « plutôt en amont des conférences budgétaires afin de bien réaffirmer ce que sont les priorités ». Ce pourrait être l'occasion, glisse-t-il, de mieux cadrer les arbitrages budgétaires en termes de masse salariale ou d'enveloppes catégorielles.

Inégalités salariales La mise en place de la procédure de guichet unique, qui permet de valider des mesures ministérielles touchant à la fois au statutaire et à l'indemnitaire, a permis de mettre un terme au ping-pong entre les deux directions que les ministères savaient parfaitement instrumentaliser.

Mais le résultat n'est pas jugé satisfaisant pour autant. « Le guichet unique doit donner son feu vert en début de négociation et pas en fin de course », observe un ancien haut fonctionnaire de la DGAFP. Il estime que la direction devrait pouvoir valider au préalable toute entrée en négociation sur l'action sociale, la formation professionnelle et les rémunérations. « C'est quand un ministre s'est engagé auprès des syndicats et que la DGAFP dit tardivement non, pour éviter un effet de contagion, qu'arrivent les drames... »

La relation aux ministères reste en effet l'autre grand sujet de difficulté. Doivent-ils fixer par exemple dans leur coin leur politique de rémunération ou alors une vision interministérielle incarnée par la DGAFP doit-elle pouvoir réellement s'exprimer ? Un pilotage renforcé de la DGAFP impose évidemment ce second scénario. Il permettrait aussi un meilleur cadrage de la masse salariale. Voilà une réflexion qui fait surgir, en creux, le débat autour de la justice sociale dans la fonction publique. Qui se douterait par exemple qu'un agent de catégorie C de la direction générale des finances publiques (DGFIP) gagne davantage qu'un attaché d'administration de l'éducation nationale (catégorie A) affecté comme agent comptable d'un important établissement public ? L'exemple est sans doute un peu caricatural tant la DGFIP concentre des spécificités – moquées autant que jalousées – qui en font un État dans l'État.

L'analyse de l'état des lieux global en matière d'inégalités n'emporte d'ailleurs pas l'unanimité, loin s'en faut.

Le rapport du conseiller d'État Bernard Pêcheur sur la fonction publique, remis en 2013 à Jean-Marc Ayrault, pointait les fortes inégalités indemnitaires entre les ministères employeurs et leur creusement sous le quinquennat Sarkozy, sous l'effet du retour catégoriel qui a accompagné la mise en œuvre de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Il constatait aussi l'absence de description précise et exhaustive. Un très haut fonctionnaire proche de la DGAFP juge ainsi qu'il est temps de mettre en place une transparence sur les rémunérations dans la fonction publique de l'État. « Ce devrait être une prérogative de la DGAFP que d'organiser cette transparence avec corrélativement, une plus forte association aux arbitrages de la politique catégorielle, analyse-t-il. Il faut publier des données par ministères et par corps sur les rémunérations avec les primes.

Les ministères ne savent pas aujourd'hui se situer les uns par rapport aux autres, sauf à venir se renseigner à la DGAFP, car la direction n'a jamais eu le droit de les produire. » « La transparence révélerait d'énormes iniquités qui ne sont pas fondées,

insiste-t-il. On ne mettra jamais tout le monde sur le même modèle mais mettre ces données sur la table fera réfléchir et posera surtout la question de la rémunération au sens global du terme. »

Pour parvenir à davantage d'harmonisation, le rôle d'animation et d'impulsion de la communauté RH assuré par la DGAFP, même s'il est réel, est unanimement jugé encore insuffisant. Renforcée par la parole de Manuel Valls, la DGAFP doit-elle aujourd'hui s'armer d'atouts juridiques ?

« On peut l'envisager, glisse Thierry Le Goff, mais je ne suis pas partisan d'une logique coercitive. » La DGAFP doit pourtant clairement s'affirmer. Un DRH ministériel raconte une réunion récente à la DGAFP, au cours de laquelle était projetée une infographie sur les rémunérations. Elle illustrait de forts déséquilibres au sein de son ministère. « Non seulement on ne nous a pas donné le graphique, mais la réunion n'est restée qu'au stade du constat, constat que je connaissais par ailleurs déjà », s'étonne-t-il.

Jeu de rôles prescripteur Et ce haut fonctionnaire réformateur d'ajouter très sérieusement : « Moi, j'aurais bien aimé que la direction m'engueule et me dise "Ça va pas, vous êtes déséquilibré ! " Il fallait franchir le palier suivant en nous demandant de corriger les déséquilibres. Ça m'aurait aidé pour dire, en rentrant au ministère : eh, maintenant on arrête de servir tel corps ».

C'est-à-dire entrer davantage dans un jeu de rôles prescripteur et entretenir une stratégie des alliés. Exercice subtil et presque schizophrénique, surtout que les DRH ministériels sont parfois les premiers à pester contre des directives de la DGAFP.

Mais puisqu'ils demandent à se faire engueuler... ■

par Pierre Laberrondo (avec Sylvain Henry)

ENCADRÉS DE L'ARTICLE

> *Le conseiller d'État Jean-Ludovic Silicani, auteur en 2008 du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique.*

> *« Je ne suis pas partisan d'une logique coercitive en matière de gestion des personnels. » Thierry Le Goff, directeur de la DGAFP*

Document n°7 : La Gazette des communes – « Rémunération et carrière des fonctionnaires : les 10 mesures phares de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCRC)

Rémunération et carrière des fonctionnaires : les 10 mesures phares de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)

L'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations des fonctionnaires sera appliqué. Ainsi en a décidé le Premier ministre malgré le refus de signer de la CGT, FO et Solidaires (représentant 50,2% des personnels). Trois organisations qui dénoncent un calendrier d'application trop étiré (2016-2020), des revalorisations indiciaires insuffisantes et des risques liés au reclassement dans les nouvelles grilles.

Pour le Gouvernement, c'est la modernisation du statut et l'adaptation de l'action publique aux évolutions de la société qui sont en jeu. Et il est prêt à y mettre le prix, si l'on en croit la Cour des comptes qui chiffre, dans un rapport sur la masse salariale de l'État rendu public le 9 septembre, le coût annuel de la seule réforme des grilles indiciaires entre 4,5 et 5 milliards d'euros annuels pour l'ensemble de la fonction publique à l'horizon de 2020.

1 – Restructuration et revalorisation de la catégorie C, soit 2,392 millions d'agents (2017-2020)

Le nombre de grades sera réduit de 4 à 3, par fusion des échelles 4 et 5, afin de favoriser l'accès des fonctionnaires de catégorie C au sommet de leur corps ou cadre d'emplois (« indice sommital »).

Demain, un fonctionnaire de catégorie C effectuant une carrière complète atteindra, au minimum, l'échelon et l'indice les plus élevés du grade supérieur à celui de son recrutement. Ces nouvelles carrières seront revalorisées en plusieurs étapes entre 2017 et 2020. A noter que la grille des agents de maîtrise fera l'objet d'une restructuration et d'une revalorisation spécifique.

2 – Restructuration et revalorisation de la catégorie A, soit 1,768 million d'agents (2017-2020).

La structure des 2 premiers grades des corps et cadres d'emplois d'attachés d'administration sera modifiée par la suppression d'un échelon dans chacun de ces grades. Cette évolution s'accompagnera d'une revalorisation indiciaire destinée à renforcer l'attractivité du début et de la fin de carrière. Un grade répondant aux caractéristiques de la hors classe des attachés d'administration de l'Etat sera créé dans les cadres d'emplois et corps d'attachés d'administration territoriale et hospitalière.

3 – La garantie d'un déroulement de carrière sur au moins deux grades pour tous

Le protocole garantit pour chaque fonctionnaire un déroulement sur au moins deux grades et une fin de carrière à l'échelon et à l'indice les plus élevés du grade supérieur à son recrutement.

Les ratios d'avancement devront permettre d'atteindre cet objectif.

Parallèlement, les durées de carrière seront harmonisées avec l'application d'une cadence unique d'avancement d'échelon dans les corps et cadres d'emploi.

4 – Transfert d'une partie du régime indemnitaire sur le traitement indiciaire (2016-2018)

La transformation d'une partie des primes en points d'indice interviendra à partir de 2016 pour les agents de la catégorie B et à partir de 2017 pour les agents des catégories A et C.

Pour les fonctionnaires ne percevant actuellement que peu ou pas de prime, cette transformation se traduira par une augmentation du traitement indiciaire :

1. 4 points pour la catégorie C soit 18,52 € bruts mensuels,
2. 6 points pour la catégorie B soit 27,78 € bruts mensuels
3. 9 points pour la catégorie A soit 41,67 € bruts mensuels.

Pour les futurs retraités, le gain pour une pension complète sera de :

- 14 € mensuels en catégorie C,
- 21 € en catégorie B,
- 31 € en catégorie A.

Les écarts de cotisations sociales entre le traitement et le régime indemnitaire seront compensés et le montant de la rémunération nette des fonctionnaires garanti.

(…)

Pour les grilles de catégorie B, soit 1,04 million d'agents (2016-2018)

Le nombre de grades des corps et cadres d'emplois de la catégorie B reste inchangé.La grille sera néanmoins revalorisée, dès le 1er janvier 2016, de 6 points d'indices majorés avec la transformation de 277,80 € de primes en points d'indice (soit 5 points majorés).

5 – Refonte des grilles indiciaires (2017- 2020)

Cette refonte doit permettre d'améliorer les traitements de début et de fin de carrière et d'augmenter les écarts entre les catégories C, B et A. A l'issue du processus de revalorisation, les gains bruts annuels – intégrant les transferts de primes dans le traitement – seront à titre d'exemple :

- **pour un agent de catégorie C, jusqu'à 500 € bruts annuels en début de carrière et 2111 € brut annuels en fin de carrière** pour un agent recruté sans concours ayant bénéficié d'un avancement de grade ;
- **pour un agent de catégorie B entre 945 € et 1610 € bruts annuels en début de carrière et entre 1056 € et 1389 € brut annuels en fin de carrière** ;
- **pour un agent de catégorie A type (attachés et inspecteurs, ingénieurs et enseignants), entre 1889 € et 2111 € bruts annuels** selon la carrière concernée.

6 – Amélioration des procédures de recrutement

La rénovation des épreuves des concours sera poursuivie pour les adapter au niveau de qualification, aux compétences attendues et tenir compte du principe de la séparation du grade et de l'emploi.

Le recours aux concours sur titres sera développé pour les professions réglementées.

Les procédures de recrutement sans concours dans le premier grade de la catégorie C seront harmonisées entre les trois versants de la fonction publique.

Pour mettre fin aux « reçus-collés » des mesures seront prises pour permettre le recrutement effectif des lauréats sur des postes ouverts aux concours.

7 – Simplification et harmonisation de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents

Un groupe de travail du comité de suivi de l'accord PPCR sera mis en place à l'automne 2015 pour définir, avant la fin de l'année, un dispositif permettant de reconnaître de manière plus juste, simple et harmonisée entre les trois versants de la fonction publique la valeur professionnelle des fonctionnaires. Il s'appliquera de façon différenciée entre les catégories et permettra une accélération des carrières des fonctionnaires concernés.

8 – Revalorisation de la filière sociale et paramédicale (2016-2018)

Les fonctionnaires relevant de la filière sociale seront repositionnés en catégorie A. Leur grille sera revalorisée, à partir de 2018, en reconnaissance de leur diplôme au niveau licence et du niveau des missions exercées, en cohérence avec la revalorisation dont bénéficieront les agents de la filière paramédicale (infirmiers de catégorie A et assimilés).

9 – Négociations salariales régulières (à partir de février 2016)

L'accord PPCR reprend les mesures déjà prévues par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social. Il prévoit des négociations triennales sur les orientations en matière d'évolution des rémunérations et des carrières. Ainsi qu'une réunion annuelle destinée à dresser un bilan d'étape de la mise en œuvre des mesures triennales et à définir, le cas échéant, les mesures d'ajustement à apporter au regard des principaux indicateurs macro-économiques (taux d'inflation, croissance du PIB, évolution des salaires…).

10 – Mobilités facilitées entre les trois fonctions publiques

Des dispositions statutaires communes à plusieurs corps et cadres d'emploi des trois versants de la fonction publique seront mises en place dans les filières identifiées comme les plus pertinentes en termes d'identité de mission.

La mobilité entre employeurs sera fluidifiée, sur une même zone géographique, par une plus grande transparence des vacances d'emplois et la création de bourses d'emplois communes aux trois fonctions publiques. Des règles de mobilité simplifiées seront adoptées, notamment en matière de détachement.

Source : site Internet de la Gazette des communes – 14/10/2015

Document n°8 : Le Monde – « l'Etat employeur » à la dérive

Le Monde

mercredi 7 octobre 2015
Page 30
743 mots

« L'Etat employeur » à la dérive

Cette rentrée est marquée par l'attention toute particulière portée aux fonctionnaires. Derrière les incantations se cache une carence de la gestion des ressources humaines, qui s'accentue depuis le début du siècle. Relations sociales, temps de travail, recrutement, rémunération, mobilité, formation, santé et sécurité... Tous ces aspects du management public partent à la dérive.

Après un quinquennat de Nicolas Sarkozy marqué par des relations sociales conflictuelles, une nouvelle ère semblait s'ouvrir. Las, le gouvernement, après avoir indiqué que son projet salarial ne serait valide que si une majorité syndicale se dégageait, a décidé de mettre en œuvre un accord minoritaire. On peut, certes, vilipender les syndicats non signataires, mais pourquoi donc le gouvernement s'est-il imposé une règle pour mieux la violer ?

La gauche avait déjà mis en œuvre les 35 heures dans la plus grande confusion, sans prise en considération ni de l'activité des agents ni même de l'équité. Ainsi, les enseignants n'ont bénéficié ni de réduction horaire ni obtenu de jours de RTT. Les hauts fonctionnaires, les médecins ou les chercheurs, eux, disposent désormais de jours de RTT, que, souvent, ils ne prennent pas pour remplir leur tâche. Des millions de jours de congés en souffrance s'accumulent. Si bien que, aujourd'hui, être à 35 heures dans la fonction publique n'a souvent pas grand sens.

Pis, alors que l'on peut tracer assez aisément des prévisions à moyen terme tenant compte des départs à la retraite et des besoins de la population, les recrutements répondent aux à-coups des décisions politiques. Comment disposer d'un vivier de candidats pour un concours exigeant une formation longue, si, pendant des années, il n'y a pas de poste à pourvoir ? Inversement, quel gâchis pour l'Etat employeur et ces étudiants, lorsque les vannes se referment brusquement. Pour lisser les effectifs, les employeurs publics recourent de plus en plus à des contractuels coûteux, car alignés sur les rémunérations du privé. L'exemple donné par le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, était excellent : embaucher un informaticien contractuel coûterait à l'Etat autour de 40 % de plus qu'un fonctionnaire.

La politique salariale est certainement la plus caricaturale. Alors que, dans la plupart des pays soumis à forte contrainte budgétaire, les plus hauts salaires de la fonction publique ont subi des ponctions, le contraire s'est organisé en France en catimini. La rémunération des agents est la somme d'un traitement de base, de primes et d'indemnités.

énormes écarts salariaux

Pour un même montant de base, les écarts salariaux peuvent être énormes : les primes représentent moins de 10 % pour les enseignants, mais 40 % pour un ingénieur de l'Etat ; les corps de la botte - *les corps les plus prestigieux* - de l'Ecole nationale d'administration doublent pratiquement leur traitement de base. Cette base dépend de la valeur du point d'indice. Depuis mai 2007, le point d'indice a chuté de près de 8 % en termes réels. Le résultat est un sentiment croissant de déclassement minant la motivation dans la plupart des métiers de l'Etat.

Mais, pour certains « A + » (les corps dont l'indice terminal est le plus élevé), les chefs de corps ou les syndicats du corps ont habilement négocié des convergences de carrière et des primes par le haut. Très net sous la présidence de Nicolas Sarkozy pour la haute fonction publique d'Etat qui peuple les cabinets ministériels, le mouvement s'est, ensuite, étendu, notamment dans la fonction publique territoriale : allongement de la carrière des administrateurs territoriaux (échelons nouveaux, création du grade d'administrateur général) en 2013, des médecins territoriaux en 2014...

Or, que prévoit l'accord salarial minoritaire de 40 pages endossé par le premier ministre, Manuel Valls ? Un reprofilage précis – au point près – assorti d'un calendrier strict d'application, pour les carrières des fonctionnaires C, B, A et... *« la mise en place d'un groupe de travail »* pour les fonctionnaires A + !

La fonction publique et les citoyens méritent une stratégie cohérente et – enfin – transparente des ressources humaines.

Philippe Askenazy ■

Document n°9 : Le Parisien – « Budget 2016: les effectifs de fonctionnaires d'Etat en hausse »

Budget 2016: les effectifs de fonctionnaires d'Etat en hausse

Le projet de budget 2016, présenté mercredi, prévoit la création nette de 8.304 emplois de fonctionnaires d'Etat, une première depuis 2003, compte tenu de l'effort exceptionnel de recrutement pour les missions de défense. Sans tenir compte de la révision de la loi de programmation militaire, les effectifs d'agents d'Etat-- environ 45% des effectifs totaux de fonctionnaires -- seraient en légère baisse (-1 393 postes équivalents temps plein). Comme en 2015 (-1.177) et 2014 (-3.174).Entre 2008 et 2012, les baisses d'effectifs programmées dans les projets de loi de finances étaient sans commune mesure, avoisinant en moyenne 30.000 suppressions de postes par an. Depuis le projet de 2003, les prévisions d'effectifs étaient en baisse. Dans son projet, le gouvernement table sur une augmentation de 700 millions d'euros de la masse salariale, soit 0,86% d'augmentation par rapport à la loi de finances initiale 2015. Cette hausse représente une "économie" de 800 millions d'euros "par rapport à l'évolution tendancielle de la masse salariale", affirme Bercy, permise notamment par le gel du point d'indice servant à définir la rémunération des fonctionnaires. Le gouvernement prévoit des créations d'emplois dans les secteurs prioritaires de l'Education nationale (+8.561), de la police-gendarmerie (+732) et la justice (+978). François Hollande avait promis 60.000 postes supplémentaires pour l'enseignement pendant son mandat. Avec les créations programmées, le compteur atteint 49.185 postes depuis le début du quinquennat. Conséquence des mesures annoncées pour renforcer la sécurité et la défense, le ministère de la Défense va lui aussi gagner des postes (+2.300) en 2016, après plusieurs années de fortes baisses des effectifs. La révision de la loi de programmation militaire "conduit à créer 2.300 postes au ministère de la Défense au lieu d'en supprimer 7.500, soit un gain net de 9.800 postes", écrit Bercy. En 2014, la loi de finances avait acté la suppression de 7.500 postes dans les armées et davantage encore (-7.881) en 2015.Hormis les services du Premier ministre, qui gagnent 79 postes, tous les autres ministères devront encore se serrer la ceinture l'année prochaine en vertu du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, qui depuis 2007 a accéléré la réduction des effectifs. Les agents des ministères de l'Economie et des Finances sont ceux qui perdent le plus (-2.548 postes). Suivent ceux de l'Ecologie (-671), du Logement (-261), du Travail (-192), des Affaires sociales (-150) et des Affaires étrangères (-115).La fonction publique d'Etat compte près de 2,4 millions d'agents, sur un total de 5,3 millions de fonctionnaires avec l'Hospitalière et la Territoriale. Le projet de budget, qui comptabilise les fonctionnaires en équivalents temps plein, inscrit pour 2016 un effectif de 1.904.768 emplois. Selon le ministère de la Fonction publique, les effectifs des agents d'Etat ont diminué de 0,9% en moyenne par an de 2002 à 2013.

Source : site Internet « Le Parisien.fr » 30/09/2015

Document n°10 : Le Figaro – « Hollande annonce des recrutements massifs dans la sécurité et la justice »

Hollande annonce des recrutements massifs dans la sécurité et la justice

Après les attentats de Paris, le chef de l'État souhaite donner tous les moyens nécessaires à la France pour se défendre au mieux contre les menaces. «Le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité» a déclaré François Hollande pour justifier le surcroit de dépenses.

«Le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité.» C'est par cette formule que François Hollande, qui s'adressait aux parlementaires exceptionnellement réunis en congrès à Versailles après les attentats de Paris, a justifié «un surcroît de dépenses» lié notamment à des recrutements massifs à venir dans la sécurité et la justice. Quelques minutes auparavant, il a ainsi annoncé la création de quelque 8500 postes dans les ministères de l'Intérieur et de la Justice.

Il a promis que «5000 emplois de policiers et de gendarmes seront créés d'ici deux ans» mais également que «le ministère de la Justice disposera de 2500 postes supplémentaires pour l'administration pénitentiaire et pour les services judiciaires». En outre, «l'administration des douanes devra être renforcée de 1000 postes». «Ces créations bénéficieront aux services de lutte contre le terrorisme, à la police aux frontières et à la sécurisation générale du pays», a justifié le président de la République devant les députés et sénateurs. «Elles s'accompagneront des moyens d'équipement et d'investissement nécessaires à l'accomplissement des missions de ces forces», a-t-il encore plaidé. Le président a également annoncé qu'il n'y aurait «aucune réduction d'effectifs dans la Défense jusqu'en 2019», ce qui signifie que les réductions prévues sont de facto suspendues.

Anticipant les critiques, François Hollande a dit «assumer» le «surcroît de dépenses» lié à ces décisions. «Ces décisions budgétaires seront prises dans le cadre de la loi de finances pour 2016. Elles se traduiront par un surcroît de dépenses que j'assume. Car, dans ces circonstances, je considère que le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité», a-t-il expliqué, faisant référence aux critères que les pays de la zone euro se doivent de respecter, notamment un déficit qui ne doit pas être supérieur à 3% du PIB.

Source : site Internet « Le Figaro.fr » – 16/11/2015

Document n°11 : Le Monde – « Les salaires des fonctionnaires revalorisés de 1,2 % après six ans de gel »

Les salaires des fonctionnaires revalorisés de 1,2 % après six ans de gel

La ministre de la fonction publique, Annick Girardin, a annoncé, jeudi 17 mars, une hausse de 1,2 % en deux fois du point d'indice servant à calculer les rémunérations des fonctionnaires, gelé depuis 2010. Une première revalorisation de 0,6 % aura lieu au 1er juillet ; une seconde, de 0,6 %, au 1er février 2017. Il s'agit d'une « ultime » proposition, précise le ministère de la fonction publique, faite dans le cadre d'une réunion de négociations avec les syndicats.

Dans un premier temps, le gouvernement avait proposé une hausse de 1 %, jugée « inacceptable » par les syndicats. La CGT estimait en effet que le point d'indice « a décroché de 7 % à 8 % par rapport à l'inflation depuis 2010 », et FO évoquait une perte de « 8 % de pouvoir d'achat ».

2,4 milliards d'euros par an

Cette décision met fin à près de six années de blocage du point d'indice (un peu plus de 55,56 euros brut par an) — gel d'une durée sans précédent depuis la Libération. Les conséquences sont loin d'être anodines sur le plan budgétaire. La revalorisation représentera un surcroît de dépenses d'environ 2,4 milliards d'euros par an pour l'Etat, les collectivités locales et les hôpitaux publics (un peu plus de 1,8 milliard d'euros).

L'arbitrage rendu jeudi s'ajoute à d'autres mesures récemment prises au profit des fonctionnaires, treize mois avant le premier tour de la présidentielle. Ainsi, le « protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations», rédigé au début de l'automne 2015, prévoit-il de refondre les grilles salariales, améliorant au passage la rémunération des agents de l'Etat.

Refus d'une « hausse symbolique »

Avant ce rendez-vous salarial, prévu depuis septembre et retardé pour cause de remaniement du gouvernement, les syndicats — CGT, CFDT, FO, UNSA, FSU, Solidaires, CFTC, CGC, FA-FP — avaient prévenu qu'ils ne se contenteraient pas d'une hausse « symbolique ».

Mardi, le premier ministre, Manuel Valls, avait évoqué un « geste significatif », tandis que le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, avait dit le lendemain que le point d'indice n'atteindrait pas « des niveaux déraisonnables ».

En 2014, la masse salariale publique — c'est-à-dire afférente aux 5,4 millions de fonctionnaires, auxquels s'ajoutent les agents des organismes publics, soit 5,64 millions de personnes au total — s'était élevée à 278 milliards d'euros, près du quart de la dépense publique, selon la Cour des comptes.

Source : Site internet « Le Monde.fr » – 17/03/2016

Document n°12 : Challenges – « Policiers et gendarmes: 865 millions d'euros pour les valorisations de carrières »

Policiers et gendarmes: 865 millions d'euros pour les valorisations de carrières

Paris (AFP) - L'Etat va faire un "effort financier" de 865 millions d'euros d'ici 2020, en comptant les mesures déjà prises depuis 2012, afin d'améliorer les carrières des policiers et des gendarmes fortement mobilisés face "à une menace terroriste très élevée", a annoncé mardi matin Bernard Cazeneuve.

Le ministre de l'Intérieur a détaillé le protocole signé lundi, place Beauvau, par quasiment tous les syndicats de police et le groupe de liaison du Conseil de la Fonction militaire de la gendarmerie (CFMG).

Selon les syndicats et le CFMG, les sommes allouées d'ici 2020 s'élèvent à près de 650 millions d'euros.

Ce protocole concrétise les promesses de François Hollande en octobre 2015 consécutives à une manifestation de plusieurs milliers de policiers devant le ministère de la Justice.

Le président avait reçu peu après les représentants des forces de l'ordre et pris l'engagement de leur donner des moyens. Il avait acté une rencontre pour leur présenter un train de mesures qui a eu lieu mardi matin à l'Elysée.

Selon M. Cazeneuve, le chef de l'Etat y a salué "l'engagement opérationnel" des forces de l'ordre "dans un contexte de menace terroriste très élevée". Le président a "rappelé", a dit le ministre à l'issue de cette rencontre, que "tous les jours les policiers et les gendarmes exposent leur vie" et "méritent le respect (...) de toute la Nation".

Les moyens que leur a donnés le gouvernement, selon lui, ont été également soulignés comme la création nette de 9.000 emplois sous le quinquennat.

L'augmentation de deux points du taux de la "prime de risque" en quatre ans - l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) en jargon policier - et la majoration progressive de la prime versée aux officiers de police judiciaire, font partie des mesures-phare de ce protocole qui s'appliquera pour partie dès 2016. Figurent également "une valorisation de l'ensemble de la filière de la police technique et scientifique", une augmentation de la rémunération des psychologues de la police et des mesures en faveur du déroulement des carrières.

Seul le syndicat Force ouvrière n'a pas signé estimant, comme l'ont rappelé leurs responsables mardi martin aux abords de l'Elysée, que "le compte n'y est pas".

Jeudi, quelques milliers de policiers ont manifesté à l'appel de ce syndicat à Paris.

Ce plan sera financé "par des économies" et les 865 millions sont "répartis équitablement" entre les deux forces de sécurité, selon M. Cazeneuve.

Source : Site Internet « Challenges.fr » – 12/04/2016

Document n°13 : Les Echos – « Matignon a envoyé les lettres de cadrage en vue de la loi de finances 2017. Les ministères devront baisser les effectifs de 2 % et stabiliser la masse salariale »

EXCLUSIF - Matignon a envoyé les lettres de cadrage en vue de la loi de finances 2017. Les ministères devront baisser les effectifs de 2 % et stabiliser la masse salariale.

Le budget de l'Etat s'apprête à subir un nouveau tour de vis. Marquant le début de la préparation du projet de la loi de finances pour 2017, Matignon a récemment envoyé aux ministères les lettres de cadrage budgétaires dans lesquelles il leur est demandé un nouvel effort.

Pour tenir le cap des 50 milliards d'économies prévues pour 2015-2017, 1,9 milliard d'euros de mesures complémentaires devront ainsi être réalisées cette année par l'Etat et ses opérateurs, indique le document obtenu par « Les Echos ». L'objectif est de financer le plan d'urgence pour l'emploi et de compenser l'impact de la faible inflation, explique Manuel Valls dans son courrier.

Et pour 2017, l'effort des ministères sera à nouveau accru de 2 milliards, conformément à ce qui a été annoncé dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne.

Pour atteindre cette cible et espérer ramener le déficit public à 2,7 % du PIB l'an prochain, le Premier ministre n'y va pas par quatre chemins : il demande à ses ministres de réduire de 2 % leurs effectifs et de stabiliser la masse salariale. Pour cela, les ministères sont sommés de ne proposer *« aucune mesure catégorielle nouvelle »*, indique Manuel Valls.

Car il va déjà falloir financer la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires et l'accord sur la rémunération et les carrières. Les ministères qui espéraient pour cela une rallonge de leurs crédits en sont pour leurs frais : ces deux mesures nouvelles devront être gagées *« par des gains de productivité ou toute autre mesure d'économie »,* prévient le Premier ministre. Seuls seront épargnés les secteurs prioritaires *« de l'enseignement et de la sécurité »*.

« C'est assez violent... » lâche-t-on dans un ministère non prioritaire. D'autant que la contrainte ne s'arrête pas là : les dépenses dites « de guichet » (comme les prestations sociales) ne devront pas augmenter non plus l'an prochain. Quant aux autres dépenses (fonctionnement, subventions, etc.), elles devront diminuer de 5 %. *« Les économies constatées sur les achats ainsi que les marges dégagées par la moindre inflation et les prix du pétrole contribueront au respect de cet objectif »*, est-il encore écrit.

Compenser de nouvelles dépenses

Les ministères sont également invités à imposer de fortes économies aux opérateurs et agences de l'Etat sous leur responsabilité. Après avoir connu une croissance de leurs dépenses et de leurs effectifs bien plus rapide que celle de l'Etat, ces structures (CNC, CNRS, CCI, etc.) sont sous pression depuis quelques années.

Celles-ci devront avoir les mêmes objectifs de réduction des dépenses que leur tutelle. Et du côté des recettes fiscales qui leur sont directement affectées *« un taux d'effort de 5 % sera par ailleurs appliqué »*, prévient encore le Premier ministre. Un effort est également spécifiquement demandé sur l'utilisation du parc immobilier de l'Etat.

Si François Hollande multiplie les dépenses nouvelles (il y en a pour plus de 4 milliards rien qu'en 2016), celles-ci se traduisent par une gestion des crédits de plus en plus compliquée dans les ministères.

Ces lettres de cadrage donnent le coup d'envoi des discussions budgétaires entre Bercy et les ministères. Les plafonds des crédits de chacun seront fixés au début de l'été. Si l'exercice n'est jamais simple, les économies supplémentaires exigées ne facilitent pas les choses. D'autant que les ministères s'apprêtent déjà à subir un premier coup de rabot de 1,1 milliard sur leurs crédits de 2016 pour compenser une partie des dépenses nouvelles.

Source : Site Internet « Les Echos.fr » – 23/05/2016