

N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 26

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES**

FONCTION PUBLIQUE

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteuse spéciale : MME CENDRA MOTIN

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	5
DONNÉES CLÉS SUR LA FONCTION PUBLIQUE	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS	11
I. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	11
A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	11
1. Les écoles interministérielles de service public : l'ENA et les IRA.....	11
a. L'École nationale d'administration en difficulté financière.....	12
b. L'augmentation du nombre d'élèves des IRA.....	13
2. La mise en œuvre du compte personnel de formation	14
B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE	15
1. Les prestations d'action sociale interministérielle.....	16
a. Les prestations individuelles	17
b. Les dispositifs collectifs.....	18
2. Les coûts de gestion de ces prestations.....	18
C. L'APPRENTISSAGE	19
D. DE NOUVEAUX FONDS PRÉVUS POUR 2018	20
II. LA MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i>	21
A. LE PROGRAMME 551 : UNE INSUFFISANTE COMPENSATION DE L'AUGMENTATION DE LA CSG	21
B. LE PROGRAMME 552 : CONSÉQUENCE DE LA RÉDUCTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE	22

DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	25
FICHE 1 : LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT	25
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	26
A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES.....	26
B. DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT	27
1. La masse salariale représente 40 % des dépenses de l'État	27
2. Les prévisions par ministères pour 2018	28
3. Des données parcellaires concernant les opérateurs	29
II. LES FACTEURS PESANT SUR L'ÉVOLUTION TENDANCIELLE DES DÉPENSES	30
A. L'AUGMENTATION DU POINT D'INDICE EN 2016 ET 2017	32
B. LE PROTOCOLE PPCR : UNE APPLICATION COÛTEUSE	33
C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS.....	35
FICHE 2 : LES RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE	37
I. CE QUE PRÉVOIT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018	37
A. COMPENSER LA HAUSSE DE LA CSG.....	37
1. La suppression de la cotisation exceptionnelle de solidarité	38
2. La prime différenciée	38
B. INSTAURER UN JOUR DE CARENCE	39
II. LES CHANTIERS À VENIR	42
A. STABILISER LE TRAITEMENT INDICIAIRE	42
1. Le gel du point d'indice	42
2. La GIPA garantit le maintien du pouvoir d'achat.....	42
B. HARMONISER LES RÉGIMES INDEMNITAIRES.....	43
1. Un « maquis » à débroussailler	44
2. Valoriser la performance.....	44
3. Des dispositifs à revoir	45
a. Les indemnités de résidence	45
b. Le supplément familial de traitement	46
C. PRÉPARER LA RÉFORME DES RETRAITES	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	55

PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

La masse salariale des agents publics est la principale dépense de l'État. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **130 milliards d'euros en titre 2** pour couvrir la rémunération et les cotisations sociales des agents publics de l'État, **hors opérateurs**. Le plafond d'emploi défini à l'article 28 du projet de loi de finances est de 1 960 333 ETPT.

Votre Rapporteuse spéciale propose la **création d'une annexe budgétaire** comportant, de manière agrégée, l'évolution de la masse salariale de l'État et qui serait déposée en même temps que les projets annuels de performance. Si les rapports sur *l'état de la fonction publique et les rémunérations* et sur les *opérateurs de l'État* (« jaunes » budgétaires) regroupent de nombreuses informations à destination des parlementaires, leurs délais de transmission ne permettent pas d'en faire usage à temps pour l'examen des crédits.

Les crédits du programme 148 sont maintenus, **à hauteur de 239,1 millions d'euros en AE et CP**, malgré le contexte budgétaire, permettant de soutenir un socle de base d'**action sociale interministérielle** et de financer le développement de **l'apprentissage** dans la fonction publique. 35,5 millions d'euros sont prévus pour la prestation CESU-garde d'enfants et 25,46 millions d'euros pour la réservation de places en crèches, qui constituent un axe important de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale des agents publics.

La prévision de **subvention pour charge de service public de l'ENA est maintenue à un niveau proche de celui de 2017 (31,1 millions d'euros)** malgré la diminution du nombre d'élèves par promotion afin de soutenir l'école dans la mise en œuvre du contrat d'objectif et de performances 2017-2019. Votre Rapporteuse spéciale restera attentive à l'évolution de ces crédits et à la modernisation de cette institution.

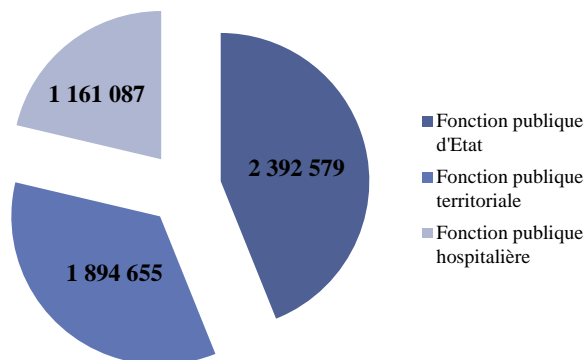
Il est regrettable que **la compensation de la hausse de 1,7 point de CSG pour les agents publics n'ait pas été prévue en amont du projet de loi de finances**, soumettant la représentation nationale à l'attente du rendez-vous salarial du 16 octobre, alors que l'examen du projet de loi a déjà commencé. Au-delà de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, prévue par l'article 47 du projet de loi de finances, **les 290 millions d'euros de provision pour rémunération** inscrits au programme 551 de la mission *Crédits non répartis* ne suffisent pas à couvrir les besoins pour la compensation des agents de l'État. Aussi, les crédits de masse salariale de chacune des missions du budget devront être modifiés pour prendre en compte la prime compensatoire annoncée par le Gouvernement.

La Rapporteuse spéciale souscrit pleinement à la **démarche « Action publique 2022 »** lancée par le Gouvernement qui vise à offrir un environnement de travail modernisé pour les agents publics tout en améliorant la qualité de service des usagers. Pour la fonction publique d'État, l'évolution des missions de la DGAFP, en véritable **DRH de l'État**, est de nature à relayer cette volonté de modernisation.

DONNÉES CLÉS SUR LA FONCTION PUBLIQUE

EFFECTIFS PHYSIQUES DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

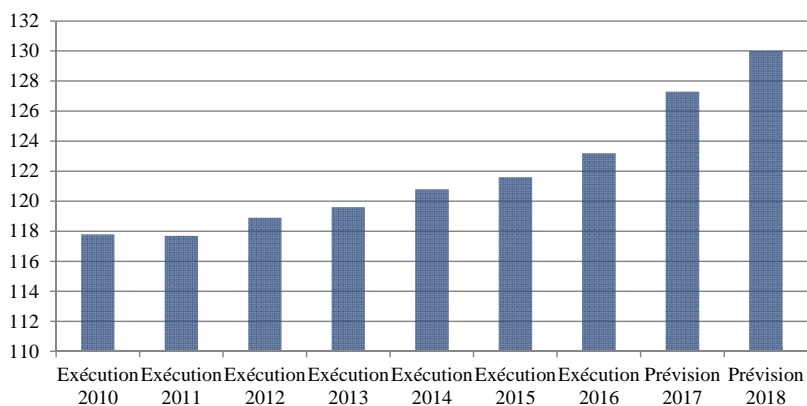
(au 31 décembre 2014)



Source : commission des finances, d'après les données de la DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2016.

EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

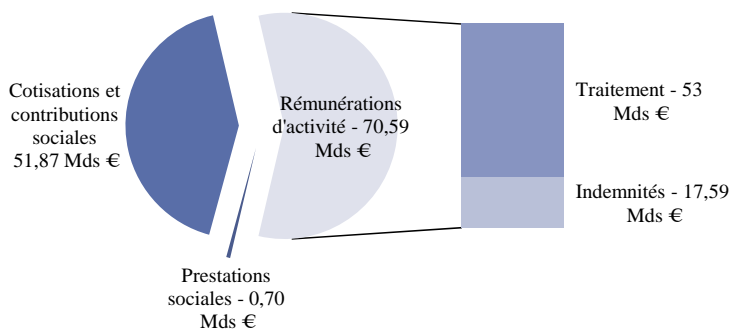
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données de la DGAFP et les documents budgétaires.

DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES DE T2 DU BUDGET GÉNÉRAL

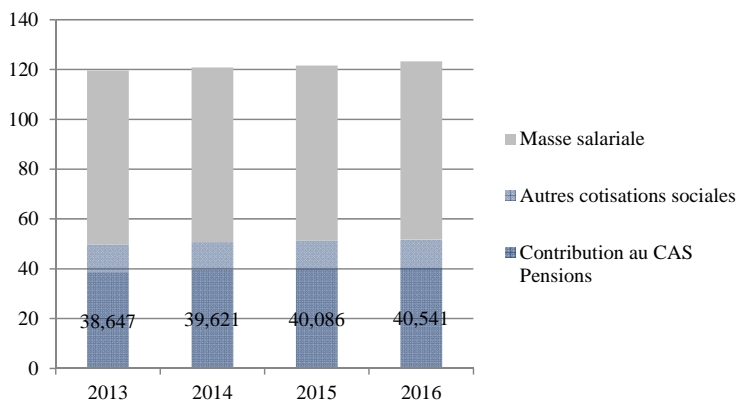
(en milliards d'euros - données exécution 2016)



Source : commission des finances, d'après les données de la DGAFP, octobre 2017.

ÉVOLUTION DE LA PART DES COTISATIONS SOCIALES DANS LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données de la DGAFP, octobre 2017.

INTRODUCTION

Le présent rapport spécial examine les crédits du programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et de ceux de la mission *Crédits non répartis*.

Le choix de l'intitulé de ce programme *Fonction publique* a été maintes fois critiqué par mes prédécesseurs en charge de l'examen des crédits. Il est en effet trompeur : ce programme ne comporte pas tous les crédits relatifs à la masse salariale de l'État, loin s'en faut, mais uniquement trois actions ayant une dimension interministérielle relatives à la formation des fonctionnaires, à l'action sociale et au développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État.

Ce rapport spécial entend donc examiner en détail la dotation budgétaire de 239,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement du programme 148 ainsi que les 714,53 millions d'euros d'AE et 414,53 millions d'euros de CP prévus dans la mission *Crédits non répartis*, mais votre Rapporteure spéciale considère que cet examen doit également être l'occasion d'examiner la masse salariale de l'État.

Au-delà des actions qu'il finance, ce programme est le support budgétaire des missions confiées à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), même si les dépenses de personnel de cette direction sont inscrites sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*.

D'ailleurs, le dispositif de mesure de la performance du programme 148 couvre les politiques de la fonction publique au-delà des seules actions financées sur le programme. Le premier objectif du programme vise à « développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique », ce qui invite donc à examiner plus largement les fonctions d'animation et de coordination inter fonctions publiques assurées par la DGAFP.

La Rapporteure spéciale entend donc se saisir pleinement de ce rapport pour traiter des différentes problématiques afférentes à la fonction publique en général. Pour ce premier exercice budgétaire du quinquennat, et pour accompagner l'effort budgétaire qu'entend impulser le Gouvernement, elle souhaite dresser un bilan de la masse salariale de l'État (fiche n° 1) et des règles afférentes à la rémunération des agents publiques (fiche n° 2).

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS

I. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de doter le programme 148 de 239,1 millions d'euros d'AE et de CP, auxquels s'ajoutent 2,94 millions d'euros de fonds de concours et attribution de produits.

Ces crédits financent trois actions : la formation des fonctionnaires (action 1), l'action sociale (action 2) et l'apprentissage (action 3), dans leur dimension interministérielle. À compter de l'exercice 2018, l'action 3 est renforcée par la création de fonds interministériels et son intitulé est modifié en conséquence.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 148 DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

Action	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Action 1 : Formation des fonctionnaires	78,98	78,17	83,13	84,40
Action 2 : Action sociale interministérielle	123,36	124,52	124,2	122,81
Action 3 : Appui ressources humaines et apprentissage	SO	30	32,79	34,84
Total	202,34	232,69	240,12	242,05

Y compris fonds de concours et attribution de produit.

Sources : rapport annuel de performances pour 2013, 2014, 2015, 2016 ; projet annuel de performances pour 2018.

A. LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

L'action 1 *Formation des fonctionnaires* est dotée de 84,4 millions d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2018, soit une augmentation de 1,27 million d'euros par rapport aux crédits ouverts en 2017.

1. Les écoles interministérielles de service public : l'ENA et les IRA

90 % de la dotation de l'action 1 correspond aux subventions pour charge de service public des écoles de formation interministérielles sur lesquelles la DGAFP exerce sa tutelle : l'École nationale d'administration (ENA) ⁽¹⁾ et les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA).

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR L'ÉNA ET LES IRA

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	PLF 2018
ENA	35,47	33,20	32,48	32,27	31,9	31,9	31,1
IRA	40,60	40,40	40,20	39,60	38,9	40,9	45,2
TOTAL	76,07	73,60	72,68	71,87	70,8	72,8	76,3

Sources : documents budgétaires.

(1) L'ENA est sous la double tutelle de la DGAFP et du secrétariat général du Gouvernement.

a. L'École nationale d'administration en difficulté financière

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'allouer à l'ENA une subvention de 31,05 millions d'euros en AE et CP, en légère diminution de 800 000 euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Le nouveau directeur de l'ENA, M. Patrick Gérard ⁽¹⁾, rencontré par votre Rapporteuse spéciale, a souligné les difficultés financières de l'établissement. L'ENA connaît en effet un déficit structurel depuis 2013 en raison de l'augmentation des charges de rémunération et de la diminution de la subvention de l'État.

Selon l'École, la subvention ne représente plus aujourd'hui que 77 % des ressources de l'école et couvre à peine les charges de rémunération. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'École ont ainsi été financées par les ressources propres et le prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement.

La masse salariale correspond à 72 % du budget de l'ENA, dans la mesure où elle prend en compte la rémunération des 180 élèves (deux promotions), des 134 stagiaires de cycles préparatoires et des 193 personnels permanents. **Depuis 2009, l'ENA a diminué de 37 ETPT ses emplois permanents et le plafond d'emploi pour 2018 prévoit une nouvelle diminution de 4 ETPT sur ces personnels.**

L'accueil de 10 élèves supplémentaires par promotion depuis 2015-2016 dont l'École prend en charge le traitement, l'augmentation du nombre d'élèves en classe préparatoire CP'ENA et la prolongation de la prise en charge des stagiaires des cycles préparatoires aux concours interne et troisième concours, admissibles aux concours, n'ont pas fait l'objet de compensations budgétaires.

En intégrant l'impact des mesures réglementaires récentes (valeur du point d'indice, mesures générales et catégorielles) pesant sur les charges de rémunération, **le déficit structurel de l'ENA est estimé entre 1,6 et 1,8 million d'euros**, selon les aléas budgétaires de chaque exercice. Le fonds de roulement de l'École est passé de 13,9 millions d'euros en 2013 à 11,2 millions fin 2015.

L'ENA bénéficie également de ressources propres, tirées de la formation continue (2,3 millions d'euros en 2016) et de la coopération européenne et internationale (3,1 millions d'euros en 2016). Cependant, elles ne sont pas en mesure de compenser la diminution de la subvention et présentent un caractère aléatoire.

Les actions nouvelles prévues par le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2019 imposent à l'école de disposer des ressources suffisantes pour conduire sa mutation. Ainsi, l'ENA a récemment adopté une

(1) M. Gérard a été nommé par décret du 9 août 2017, en remplacement de Mme Loiseau, devenue ministre chargée des affaires européennes.

stratégie de formation continue afin de jouer un rôle central dans la formation généraliste de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. De par son statut particulier, sorte d'exception française, les diplômés de l'ENA ne s'inscrivent pas dans les cursus LMD classiques, ce qui n'entrave en rien son attractivité. Preuve en est que l'École entend continuer à développer sa stratégie européenne et internationale.

Dans le même temps, le Gouvernement a décidé une diminution de 10 élèves à compter de la prochaine promotion. **Le coût annuel de 10 élèves par promotion est évalué à 1,4 million d'euros. Aussi, la diminution de la subvention de l'État est inférieure à la diminution de la charge que représentent 10 élèves.** Votre Rapporteur spécial estime que ce choix apporte donc une marge supplémentaire pour l'École mais elle restera attentive à sa situation financière pour les années à venir.

Dans le cadre de sa mutation, outre son mode de financement, l'ENA doit également relever le défi de la diversification de ses débouchés dans les administrations centrales. Cela passe par une réflexion sur une politique de ressources humaines permettant de renforcer l'attractivité des ministères qui portent les ambitions du pays (santé, éducation, justice).

Enfin, pour qu'ils développent la créativité nécessaire pour accompagner les réformes à venir, il semble important de continuer à développer les initiatives qui tendent à sortir nos futurs hauts fonctionnaires de leur « zone de confort » et de les confronter à des expériences diversifiées au sein d'associations par exemple. Il semblerait aussi intéressant d'impliquer les élèves de l'ENA dans la réflexion sur l'organisation territoriale des services publics menée au sein des groupes de travail d'Action Publique 2022, car ils en sont les futurs managers / coordinateurs.

b. L'augmentation du nombre d'élèves des IRA

Implantés à Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes, les instituts régionaux d'administration (IRA) sont conçus comme des opérateurs interministériels chargés du recrutement et de la formation de l'encadrement intermédiaire de la fonction publique de l'État. Ils assument, en outre, des missions dans le domaine de la formation continue interministérielle.

Dans le **cadre de la formation initiale**, les IRA ont accueilli 730 élèves au titre de la promotion 2017-2018 (concours externe, interne et 3^{ème} concours), contre 632 au titre de la promotion 2016-2017. Cette augmentation se justifie par les besoins en recrutement en attachés d'administration centrale exprimés par les ministères, afin d'éviter que d'autres ministères ne soient contraints d'organiser leurs propres concours. En effet, seuls 620 postes étaient financés par la dotation globale, les autres élèves étant financés par une contribution des ministères demandeurs afin qu'ils puissent bénéficier de recrutements supplémentaires.

L'augmentation du nombre de postes offerts a entraîné une augmentation de 2 millions d'euros de la subvention allouée aux IRA pour 2017, prévue à hauteur de 40,9 millions d'euros. Elle ne prenait en compte que le surcoût d'un trimestre (septembre-décembre 2017) de formation pour les 110 élèves supplémentaires. **Dans le projet de loi de finances pour 2018, la subvention allouée aux IRA s'établit à 45,2 millions d'euros afin de prendre en compte l'augmentation du nombre d'élèves en année pleine.**

Le compte de résultat globalisé pour l'ensemble des IRA laisse apparaître, pour 2017, une perte prévisionnelle de 1,753 million d'euros. Cette perte prévisionnelle est compensée par un prélèvement sur les fonds de roulement des établissements qui tendent désormais à se rapprocher des 60 jours de fonctionnement, niveau considéré comme plancher. Ce fonds de roulement doit en effet garantir les deux premiers mois d'activité des cinq établissements, dont la paie des agents et des élèves, dans l'attente du premier versement de la subvention pour charge de service public qui intervient au début du mois de mars.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un plafond d'emplois pour les cinq instituts fixé à 837 ETPT (et 5 contrats aidés hors plafond), soit une baisse des emplois permanents de -2 ETPT. Comme les élèves sont inclus dans ce plafond d'emploi en tant que fonctionnaires stagiaires rémunérés, et que le plafond d'emploi n'a pas augmenté avec l'augmentation du nombre d'élèves par promotion, **le plafond d'emploi pour 2018 ne permet plus de solliciter les ministères pour financer des postes supplémentaires.**

2. La mise en œuvre du compte personnel de formation

Le compte personnel d'activité a été introduit dans la fonction publique au cours de l'année 2017 ⁽¹⁾. Avec le compte personnel de formation, composante du compte personnel d'activité, les agents publics sont devenus titulaires de droits à la formation universels et portables.

Un agent peut solliciter toute formation (diplômante, certifiante ou simplement professionnalisante) qui vise à mettre en œuvre un projet d'évolution professionnelle, lequel peut avoir pour objet de faciliter une mobilité fonctionnelle et/ou géographique, de mieux préparer un concours ou un examen professionnel ou encore de se réorienter, y compris vers le secteur privé. Les droits inscrits sont attachés à leur titulaire, donc conservés en cas de changement d'employeur, également en cas de transition entre le secteur public et le secteur privé.

Le compte personnel d'activité comprend un **volet numérique**, le suivi des droits acquis du dispositif devant s'effectuer dans un espace dédié, commun à l'ensemble des agents, afin que le compte personnel d'activité soit accessible pour les agents publics dans les mêmes conditions que pour les salariés privés. Le

(1) Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017, complétée par le décret 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

portail « moncompteactivité.gouv.fr » géré par la Caisse des dépôts et consignations devrait être accessible en 2018. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de consacrer 1,8 million d'euros sur le programme 148, *via* un fonds des systèmes d'information RH.

Ce dispositif transforme la philosophie de la formation pour les employeurs publics passant d'une logique d'intérêt du service à une prise en compte de l'intérêt de l'agent. Elle ne doit cependant pas augmenter la charge liée au financement des actions de formation, mais redéfinir des équilibres entre dépenses de formation inscrites dans un cadre collectif à l'initiative de l'employeur et dépenses de formation répondant à un besoin individuel des agents.

À partir de 2018, un schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie sera mis en place sur une base triennale. Ce nouvel outil de pilotage, défini dans le décret du 22 décembre 2016⁽¹⁾, doit définir des priorités interministérielles de formation et développer des formations numériques.

L'action 1 participe également au financement de la formation continue interministérielle à hauteur de 2,23 millions d'euros et des allocations pour la diversité dans la fonction publique, gérées par les préfetures, à hauteur de 3 millions d'euros pour 2018. Le projet annuel de performances indique que 1 500 doivent en bénéficier, à raison de 2 000 euros par dossier (soit 100 bénéficiaires de plus qu'en 2017).

Comme l'année dernière, 2,18 millions d'euros sont destinés aux organisations syndicales représentatives des fonctionnaires de l'État. Cette subvention, prévue par le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000, permet de financer les formations syndicales.

B. L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

Pour l'action 2 *Action sociale interministérielle*, l'estimation de dépenses est de 119,8 millions d'euros en AE et en CP, à laquelle s'ajoute 2,9 millions de fonds de concours. **La dotation représente la moitié des crédits du programme 148.**

Selon les informations transmises par la DGAFP, les 2,9 millions d'euros de fonds de concours correspondent à des réservations de places en crèche, et accessoirement de la rénovation des restaurants inter-administratifs et des chèques vacances pour les agents handicapés (*via* le FIPHFP). Ils ne sont pas répartis dans le cadre du projet annuel de performances.

Il convient de rappeler que ces crédits ne traduisent pas la totalité de l'effort budgétaire en matière d'action sociale pour les fonctionnaires car celle-ci est pour l'essentiel financée par les différents ministères. Ces crédits interministériels représentent un **socle minimal** pour les agents des ministères dont l'action sociale est moins importante.

(1) Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

Le décret d'annulation n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 a porté sur les crédits de l'action 2 à hauteur de 32,82 millions d'euros (dont 17 millions d'AE gelées) en AE et 16,47 millions d'euros en CP. Cette annulation de crédits a contraint fortement la gestion du programme, certaines prestations étant particulièrement dynamiques. Elle répondait néanmoins à un impératif budgétaire partagé par toutes les actions ministérielles.

1. Les prestations d'action sociale interministérielle

Au niveau de l'État, un comité interministériel consultatif d'action sociale permet aux agents de l'État de participer à la définition et au suivi des prestations sociales interministérielles. Son action est relayée dans les territoires par les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS).

L'évolution des crédits est illustrée dans le tableau suivant.

CRÉDITS DU PROGRAMME 148 CONSACRÉS AU FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Évolution (%)	Crédits de paiement		Évolution (%)
		LFI 2017	PLF 2018		LFI 2017	PLF 2018	
Dépenses de fonctionnement (autre que celles du personnel)							
Aides aux familles	Chèque vacances	36,16	38,42	+ 6,2	36,16	38,42	+ 6,2
	CESU garde d'enfants	39,43	35,40	- 10,3	39,43	35,50	- 10
	Réservations de places en crèche	25,43	25,66	- 0,9	25,43	25,46	+ 0,1
Logement	Réservations de logements sociaux	-	-	-	0,73	0,2	- 72,6
	Aide à l'installation des personnels de l'État	10,38	8,27	- 20,4	10,38	8,27	- 20,4
	Logement d'urgence	0,57	0,58	+ 1,8	0,57	0,58	+ 1,8
SRIAS (*)		4,07	4,17	+ 1,7	4,07	4,17	+ 1,7
Dépenses d'investissement							
Restauration (Rénovation des restaurants inter-administratifs)		8,2	6,86	- 16,3	7,47	6,7	- 10,3
Dépenses d'intervention							
Aide aux retraités	Participation de l'État au financement de la CNSA	2,22	-	-	2,22	-	-
	Aide au maintien à domicile	-	0,5	-	-	0,5	-
Total action		126,46	119,8		126,46	119,8	

Source : documents budgétaires.

(*) Les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) sont chargées de proposer des actions sociales innovantes ou de mettre en œuvre des expérimentations.

Sources : projets annuels de performance pour 2016 et 2017.

a. Les prestations individuelles

En 2016, 125 506 agents ont bénéficié du **Chèque-vacances**, pour une dépense de 34,5 millions d'euros, soit 1 million d'euros de plus qu'en 2015. On constate une stabilité de la bonification moyenne accordée aux bénéficiaires, qui s'établit à 255 euros. Ainsi, les 38,4 millions d'euros prévus au projet de loi de finances semblent aller au-delà des réelles prévisions de dépenses – même en intégrant la réserve de précaution. Cette légère surestimation permettant de garantir une certaine souplesse de gestion.

La prestation CESU-garde d'enfant de 0 à 6 ans prend en charge, sous la forme de chèques emploi-service universels préfinancés, une partie des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants de moins de six ans durant leurs heures de travail. Pour 2017, le nombre de bénéficiaires devrait s'établir à environ 69 000, en légère baisse par rapport à 2016 (-4 %), pour une dépense estimée à 33,1 millions d'euros, à comparer aux 34,5 millions d'euros dépensés en 2016. La diminution du nombre de bénéficiaires est liée au recentrage des aides intervenu en 2014, qui explique largement la diminution des crédits de l'action. Votre Rapporteuse spéciale attache une importance particulière à cette prestation qui **constitue un axe important pour la conciliation entre la vie familiale et professionnelle au sein de la fonction publique**, et ne manquera pas de suivre l'évolution des crédits qui lui sont affectés. Elle note cependant que ce dispositif s'ajoute au supplément familial de traitement ainsi qu'aux dispositions prises pour la réservation de places de crèche, le tout, venant en sus des allocations familiales auxquelles toute famille peut prétendre.

L'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) est destinée à prendre en charge, sous condition de ressources, une partie des frais d'installation des agents de l'État « primo-arrivants » ou affectés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il s'agit d'une aide financière pour le paiement du premier mois de loyer (provision pour charges comprises) ainsi que des frais d'agence, de dépôt de garantie et des frais de déménagement, non cumulable avec des aides de même nature versées le cas échéant par les ministères. En 2016, 10,4 millions d'euros ont été consacrés à la prestation, ce qui a permis l'octroi de l'AIP à près de 10 500 agents, en nette progression par rapport à 2015 (8 800 agents).

La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assure, pour le compte de l'État, la gestion de la **prestation d'aide au maintien à domicile** dont la mise en œuvre a débuté au second semestre 2012, à la suite de la signature de la convention et du versement de l'enveloppe de 10 millions d'euros budgétée à cet effet en loi de finances initiale pour 2012. Cette aide n'a pas rencontré son public, conduisant à l'élargissement des conditions d'octroi en 2014. Aucun crédit n'avait été inscrit en projet de loi de finances depuis 2013 pour financer cette prestation, dans la mesure où son coût cumulé n'excédait pas la dotation de 10 millions d'euros versée initialement à la CNAV. Le coût cumulé envisagé en 2018 devrait désormais excéder la dotation, à hauteur de 0,5 million d'euros.

Cette augmentation de la mobilisation de ce dispositif, montre sa meilleure adéquation aux besoins des pensionnaires et la meilleure connaissance qu'ils en ont. Il paraît nécessaire de considérer avec attention les crédits alloués à ce dispositif car la pyramide des âges des agents de la fonction publique d'État peut laisser présager d'une montée en charge de ce service dans les prochaines années.

b. Les dispositifs collectifs

Cinq dispositifs collectifs complètent en 2018 le champ de l'action sociale interministérielle.

La principale mesure porte sur la **réservation de berceaux en crèche**, dont les crédits sont portés à 25,45 millions d'euros en CP pour 2018. Le parc devrait être porté à plus de 2 900 places en 2017. Il est intéressant de noter sur ce sujet, que le financement de ces places de crèche se fait avec un objectif de rationalisation du coût des places permettant la réservation d'un nombre plus important de berceaux. Votre Rapporteur spéciale se félicite du maintien de l'effort budgétaire consacré à cette action qui facilite la progression professionnelle de nombreuses et nombreux fonctionnaires et permet une meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale des agents publics.

Comme pour 2017, une dotation de 4,1 millions d'euros soutient les sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS).

La dotation de 200 000 euros en CP pour **la réservation de logements conventionnels** correspond à la couverture des engagements liés aux conventions pluriannuelles conclues avant 2012 et donnant lieu à la livraison de nouveaux logements en 2018. Aucune nouvelle réservation n'est financée depuis 2012 au titre de l'action sociale interministérielle. Le projet de loi de finances prévoit également de consacrer 600 000 euros à la mise en œuvre de dispositifs de **logements temporaires** pour permettre l'hébergement d'agents soudainement placés dans des circonstances d'urgence sociale.

Enfin, dans le cadre de la poursuite du programme pluriannuel de **remise aux normes d'hygiène et de sécurité des restaurants inter-administratifs**, 6,7 millions d'euros sont destinés à une partie du parc des 92 restaurants inter-administratifs.

2. Les coûts de gestion de ces prestations

Les coûts de gestion de ces prestations sociales font l'objet d'un indicateur du projet annuel de performances.

COÛTS DE GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES INTERMINISTÉRIELLES

(pourcentage du coût total de la prestation pour l'État)

2014 (RAP 2014)	2015 (RAP 2015)	2016 (RAP 2016)	2017 (PAP 2017)	2018 (PAP 2018)
4,47 %	4,24 %	4,92 %	4,92 %	4,80 %

Source : documents budgétaires.

Depuis 2013, la tendance globale est donc à la hausse de la part des coûts de gestion dans la dépense totale de l'État au titre des prestations individuelles d'action sociale interministérielle.

Le coût de gestion de la prestation du chèque-vacances est nettement supérieur à celui des autres prestations (8,32 % en 2016, contre 2,50 % pour le CESU et 1,68 % pour l'AIP).

La DGAFP explique ces coûts par le contexte économique et financier peu favorable. En effet, dans le cadre de ces marchés, les prestataires peuvent tirer bénéfice des placements financiers des liquidités dont ils disposent (par exemple, épargne des agents pour le Chèque-vacances et contre-valeur des titres CESU). Les frais de gestion, définis dans le cadre des marchés publics passés par la DGAFP, sont donc d'autant plus compétitifs que les prestataires parviennent à tirer une rémunération des placements opérés sur les marchés financiers.

Par ailleurs, la mise en place à compter de 2016 du chèque-vacances dématérialisé (E-Chèques-Vacances) par l'Agence nationale du chèque-vacances (ANCV) a entraîné des coûts de gestion supplémentaires dus au prestataire.

C. L'APPRENTISSAGE

L'action 3 *Apprentissage* a été créée en loi de finances pour 2016, et dotée alors de 30 millions d'euros, afin d'apporter un soutien interministériel pour couvrir une partie des coûts de rémunération et de formation des apprentis. La dotation prévisionnelle pour l'apprentissage s'établit pour 2018 à 29,8 millions d'euros, en AE et en CP, soit une diminution de 200 000 euros par rapport à 2017. Il s'agit des seules dépenses inscrites dans le titre 2 pour le programme 148.

L'apprentissage s'adresse aux jeunes de 15 à 25 ans et vise à leur offrir, au travers d'un travail effectif, d'une rémunération, et de la tutelle du maître d'apprentissage, un cadre structuré pour leur pleine intégration dans le monde professionnel. Dans les zones urbaines, la priorité est donnée aux jeunes issus des quartiers difficiles. L'objectif de 10 000 apprentis dans la fonction publique d'État est en passe d'être atteint. D'après la DGAFP, 8 300 apprentis étaient en activité pour l'année scolaire 2016-2017.

La dotation de cette action ne vise pas à couvrir l'ensemble des frais mais seulement la moitié des coûts de rémunération et de formation des apprentis dans la fonction publique d'État.

La Rapporteuse spéciale considère que cette action mérite d'être encouragée et qu'elle pourrait éventuellement venir en relai de contrats aidés qui vont être supprimés pour réaffirmer l'engagement pour la formation et l'accompagnement de l'emploi des jeunes. Elle regrette que le projet annuel de performance ne comprenne aucun objectif ni aucun indicateur relatif au développement de l'apprentissage dans la fonction publique. **Elle se félicite par**

contre que le Grand Plan d'Investissement prévoit une enveloppe conséquente pour la formation des agents de la fonction publique, dont une partie pourrait être affectée à l'apprentissage.

D. DE NOUVEAUX FONDS PRÉVUS POUR 2018

Trois fonds sont financés par le programme 148 pour 2018. Leur financement s'impute sur l'action 3, dénommée désormais *Appui ressources humaines et apprentissage*.

Le nouveau **fonds des systèmes d'information RH**, doté de 1,8 million d'euros, a été présenté *supra*. La Rapporteure note à cette occasion que le budget détaillé des investissements à venir pour la mise en conformité des SIRH dans le cadre du passage à la DSN en phase 3 et au prélèvement à la source d'ici à 2020 n'est pas détaillé.

Un **fonds de soutien à l'innovation en matière de ressources humaines** dans la fonction publique de l'État, appelé « fonds d'innovation RH », a été créé en 2016. Tout comme pour 2017, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une dotation de 1 million d'euros. 50 projets ont été mis en œuvre en 2017, portant sur des thématiques variées, telles que l'amélioration des conditions de travail, la conduite du changement en matière RH, la gestion des compétences ou le bien-être au travail. Ces innovations ont vocation à être ensuite déployées à grande échelle.

Ce fonds de soutien à l'innovation est complété par un **fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail (FIACT)**, doté également de 1 million d'euros dans le projet de loi de finances. Selon le projet annuel de performances, « *ces crédits constitueront un levier d'amélioration des conditions de travail en apportant un financement complémentaire à des projets identifiés par les acteurs locaux dans le cadre du dialogue de gestion avec les personnels mais dont le financement ne serait pas bouclé* ».

Votre Rapporteure spéciale constate l'effort effectué en matière de rénovation des modes et systèmes de gestion de ressources humaines et salue la réflexion ambitieuse conduite en la matière. Elle soutient les initiatives prises pour mener un travail collaboratif des acteurs de terrain et de la DGAFP afin d'améliorer la qualité de vie au travail. Elle tient cependant à souligner les importantes marges de progrès restantes sur ces sujets et la nécessité d'un travail qui s'inscrit sur le long terme. Elle insiste en particulier sur les efforts restants à faire pour améliorer la qualité du management dans la fonction publique et de la nécessaire remise en question qui doit être accompagnée par l'équipe de la DRH de l'État, du plus haut fonctionnaire au moins gradé des agents.

II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

La mission *Crédits non répartis*, prévue par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), regroupe :

– « *une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* » prévue au programme 551 ;

– « *une dotation pour dépenses accidentelles destinées à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles* » inscrite au programme 552.

Ces crédits sont ensuite répartis en cours de gestion, en tant que de besoin, entre les autres missions par voie réglementaire (article 11 de la LOLF). **Cette mission n'est pas dotée d'objectifs ou d'indicateurs, elle ne s'inscrit pas dans une stratégie de performance.** Elle regroupe des crédits indicatifs qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés.

Le projet de loi de finances pour 2018 propose que la mission soit dotée de 714,5 millions d'euros en AE et de 414,5 millions d'euros en CP, soit plus de trois fois le montant des crédits demandés en projet de loi de finances pour 2017.

A. LE PROGRAMME 551 : UNE INSUFFISANTE COMPENSATION DE L'AUGMENTATION DE LA CSG

Le programme 551 n'est qu'exceptionnellement doté d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Les crédits pour rémunération des agents de l'État sont souvent intégralement répartis entre les missions et les programmes supportant des crédits de masse salariale.

Des crédits avaient été ouverts en 2008 (146,3 millions d'euros) et en 2009 (150 millions d'euros) afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État⁽¹⁾. En loi de finances pour 2016, 11,44 millions d'euros en AE et en CP devaient financer des aides à la mobilité des fonctionnaires dans les services déconcentrés en conséquence de la réorganisation territoriale, dont 73 % ont été annulés par le décret du 2 décembre 2016.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit l'ouverture de 290,5 millions d'euros en AE et CP sur ce programme, soit le montant le plus élevé jamais inscrit depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Le PAP précise que ce montant « *inclut, notamment* » la compensation de la hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée au 1^{er} janvier 2018.

(1) Prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA »)

Certes, le projet de loi de finances prévoit une première étape de compensation de la hausse du taux de la contribution sociale généralisée, *via* la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES)⁽¹⁾. Mais son rendement est estimé à 1,4 milliard d'euros, alors que la hausse de CSG sur les agents publics représente 3 milliards d'euros. Sur 1,6 milliard d'euros restant à financer, les 290 millions inscrits au programme 551 sont insuffisants, même uniquement pour les agents de l'État.

Votre Rapporteur spéciale vous renvoie sur ce point au développement consacré dans la seconde partie de son rapport spécial.

B. LE PROGRAMME 552 : CONSÉQUENCE DE LA RÉDUCTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

Aux termes de l'article 7-I-1° de la LOLF, la dotation du programme 552 est « *une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». Elle vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice en raison d'aléas climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe d'auto-assurance budgétaire au sein de la mission ou du programme concerné.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

Crédits ouverts	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
AE	332,9	334,15	335,00	314,42	324	324	424
CP	32,99	34,15	35,00	14,42	24	24	124

Sources : rapport annuel de performances 2015 et projet annuel de performances pour 2017.

Rappelons que la gestion de ces dotations relève de la direction du budget, au terme d'une procédure centralisée et rapide (moins de 24 heures) : le décret pour les dépenses accidentelles et imprévisibles est préparé sur instruction du Premier ministre sur rapport du ministre chargé du budget.

Cette procédure évite donc les consultations préalables prévues pour les décrets d'avance, qui doivent être soumis à l'avis des commissions des finances des assemblées, à l'examen du Conseil d'État puis à la ratification du Parlement (article 58-6 de la LOLF). **Si cette procédure permet une mise à disposition des crédits plus rapide, elle n'en demeure pas moins une exception à l'autorisation et au contrôle parlementaire.**

(1) Article 47 du présent projet de loi de finances.

L'utilisation de cette dotation n'est donc pas simplement un « dernier recours » comme l'indique le PAP, mais un moyen de faire face à des dépenses imprévisibles lors de la préparation du projet de loi de finances. Or, le PAP précise que la majoration de cette dotation de 100 millions d'euros « *tire les conséquences de la réduction forte du taux de mise en réserve de 8 % à 3 % des crédits hors masse salariale* ».

Les autorisations d'engagements du programme, bien supérieures aux crédits de paiement, ont pu également servir de provision pour des prises à bail urgentes de l'administration, exigeant de disposer rapidement d'autorisations d'engagement couvrant la totalité d'un bail de plusieurs années ⁽¹⁾, même si « *ces opérations doivent rester exceptionnelles* » selon la Cour des comptes.

Ce programme a longtemps été le **support de la réserve parlementaire**. Ainsi, jusqu'en 2015, les crédits inscrits en AE sur ce programme lors du dépôt du projet de loi de finances étaient ensuite répartis en cours d'examen, expliquant ainsi une variation de 150 millions d'euros d'AE entre le projet de loi de finances et la loi de finances initiale sur ce programme. Cette pratique, sans fondement juridique, était justifiée par l'impossibilité de disposer, dans des délais compatibles avec le dépôt du projet de loi de finances, des informations permettant de répartir les crédits de la réserve par mission et programme budgétaires.

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a souligné que l'utilisation de ces crédits s'éloignait de l'exigence réelle d'imprévisibilité prévue par la LOLF. La Cour avait en effet observé une certaine propension du Gouvernement à recourir aux crédits du programme 552 afin de répondre à des besoins budgétaires de faibles montants, la souplesse et la rapidité d'utilisation des décrets simples de la mission *Crédits non répartis* étant jugées supérieures à celle des décrets d'avance.

Du point de vue de la Rapporteuse spéciale, il conviendra de s'assurer que l'utilisation de ces ressources corresponde bien à ce type de situation exceptionnelle.

En outre, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit de doter la mission *Crédits non répartis* de crédits toujours plus importants pour les années qui viennent.

L'augmentation de cette dotation peut se justifier par la modification du taux de mise en réserve des crédits. Mais votre Rapporteuse restera vigilante à l'utilisation de ces crédits, afin de s'assurer qu'ils ne nuisent pas au travail de sincérité budgétaire mené par le Gouvernement.

(1) Ce fut le cas en 2016 afin de permettre la signature d'un nouveau bail (immeuble « White »), d'une durée de neuf ans, dans le cadre du plan de relogement des services de la direction générale de l'INSEE à Montrouge à hauteur de 80 millions d'euros.

DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DE LA RAPPEURE SPÉCIALE

FICHE 1 : LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

La masse salariale de l'ensemble des administrations publiques s'élevait à **284 milliards d'euros en 2016**, soit 22,7 % des dépenses publiques toutes administrations confondues

Les limites de la connaissance statistique

Pour produire des statistiques sur les salaires des agents de la fonction publique, la DGAFP, la direction générale des collectivités territoriales et la DREES utilisent le système d'information sur les agents du service public (SIASP).

Ce système, conçu et produit par l'Insee depuis 2009, recense les données sur l'emploi et sur les rémunérations des agents des trois fonctions publiques. Il permet des comparaisons entre les fonctions publiques mais également d'appréhender les trajectoires individuelles à travers l'analyse de la dimension salariale des carrières.

SIASP est alimenté essentiellement par les fichiers mensuels de paye pour les agents relevant de la fonction publique de l'État et par les déclarations annuelles de données sociales (N4DS) pour ceux relevant de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. La transmission des données n'est cependant pas automatique : les données de l'année N sont transmises de janvier N+1 à novembre N+1.

Des résultats détaillés sont publiés dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique coordonné par le département des études, des statistiques et des systèmes d'information de la DGAFP après présentation au Conseil commun de la fonction publique généralement fin septembre (N+2) ou début octobre.

Il manque cependant un système centralisé des données. Au niveau de l'État, l'échec de la construction du système d'information sur la paye (SI-Paye) dont la maîtrise d'ouvrage était confiée à l'opérateur national de paie (ONP) fut une occasion manquée.

Dans les années à venir, la fonction publique devra rentrer dans le dispositif de déclaration sociale (DSN) au même titre que le secteur privé. Ce changement constituera un important vecteur de raccourcissement des délais de production de l'information statistique et de sa fiabilisation. Cette généralisation du passage à la DSN est prévu pour 2020.

Au 31 décembre 2014, la fonction publique emploie 5,448 millions d'agents au sein d'organismes dont le statut commun de recrutement est le droit public et 192 000 bénéficiaires de contrats aidés de droit privé. **Parmi les premiers, 3,844 millions ont le statut de fonctionnaire.**

EFFECTIFS PAR STATUT – (DONNÉES 2014)

	FPE	FPT	FPH	Total
Fonctionnaires	1 537 855	1 468 020	838 375	3 844 250
Contractuels	375 652	364 199	202 778	942 629
Autres catégories et statuts (*)	175 680	62 436	119 934	358 050
Militaires	303 392	-	-	303 392
Total	2 392 579	1 894 655	1 161 087	5 448 321

(*) la catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrats et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

Source : données DGAFP, rapport sur l'état de la fonction publique, décembre 2016.

La fonction publique, tous statuts confondus, représente 20 % de l'emploi total en France – ou 20,7 % si on inclut les bénéficiaires de contrats aidés.

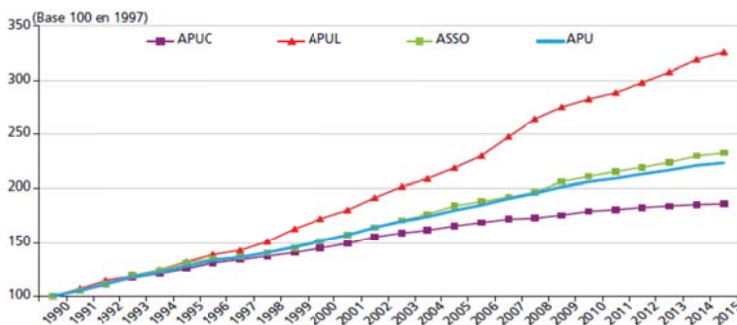
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES

Depuis 1990, les dépenses de personnel ont considérablement augmenté dans les trois fonctions publiques, même si des différences notables s'observent entre les administrations publiques centrales (État et opérateurs) et les administrations publiques locales, dont les dépenses ont plus que triplé.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en comptabilité nationale, de 1990 à 2015)



Source : Comptes nationaux annuels, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

APUC : Administrations publiques centrales. Les APUC recouvrent le champ de l'État et de ses établissements publics.

APUL : Administrations publiques locales.

ASSO : Administrations de sécurité sociale, y compris les hôpitaux à financement public.

APU : Ensemble des administrations publiques.

NB : Les séries de comptes nationaux présentées sont désormais publiées en base 2010 dans un cadre renoué. Les données 2013 sont des données semi-définitives, et les données 2014 des données provisoires (voir insee.fr).

Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2016.

Pour la fonction publique territoriale (FPT), d'après le rapport annuel de la DGAFP sur l'état de la fonction publique, en 2015, les dépenses de personnel atteignent 3,27 milliards d'euros pour les régions, 12,53 milliards d'euros pour les départements, 36,94 milliards d'euros pour les communes et 7,38 milliards d'euros pour les groupements à fiscalité propre, soit un total de 60,12 milliards d'euros. Elles représentent 25,7 % des dépenses des collectivités territoriales.

Dans les établissements publics de santé, les dépenses de personnel sont évaluées à 44,55 milliards d'euros en 2015, soit 63 % des dépenses totales. Elles comprennent notamment les rémunérations du personnel non médical (22,25 milliards d'euros), du personnel médical (6,8 milliards d'euros), et les charges de sécurité sociale et de prévoyance (10,55 milliards d'euros).

Le tableau suivant retrace le **poids des dépenses de rémunération des administrations publique au sens de la comptabilité nationale**.

	2014			2015			Évolution annuelle moyenne 2015/2009 (%)
	Mds €	Part de PIB (%)	Part des dépenses totales	Mds €	Part de PIB (%)	Part des dépenses totales	
APUC	136,9	6,4	27,6	137,4	6,3	27,4	1,0
Dont État	119,3	5,6	25,7	119,8	5,5	25,9	0,3
APUL	77,7	3,6	30,8	79,4	3,6	31,8	2,9
Dont collectivités territoriales	62,5	2,9	27,1	63,9	2,9	28,2	3,0
ASSO	64,0	3,0	11,1	64,8	3,0	11,2	2,0
Dont hôpitaux publics	53,9	2,5	59,2	54,7	2,5	59,6	2,4
Toutes administrations publiques	278,6	13,0	21,1	281,5	12,9	21,2	1,7

Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2016.

B. DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

1. La masse salariale représente 40 % des dépenses de l'État

La LOLF prévoit que les dépenses de personnel de l'État s'imputent sur le titre 2. Elles comprennent les rémunérations d'activité, les cotisations sociales et contributions sociales à la charge de l'employeur, ainsi que les prestations sociales et allocations diverses. **Les dépenses de personnel employé par des personnes morales autres que l'État, telles que les établissements publics, ne sont pas prises en compte, y compris pour le personnel d'État détaché auprès de ces établissements.**

Les employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont leurs propres normes budgétaires et comptables. Ces dépenses n'entrent pas dans le champ de la loi de finances.

En comptabilité budgétaire, la masse salariale de l'État représente 123,2 milliards d'euros en 2016, soit 41,5 % du budget général.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE TITRE 2 DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération d'activité	70,5	69,6	69,5	69,0	69,2	69,6	70,6
Cotisations et contributions sociales	46,3	47,1	48,7	49,8	50,7	51,2	51,9
Prestations sociales et allocations diverses	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Total du titre 2	117,8	117,7	118,9	119,6	120,8	121,6	123,2
<i>Part dans le budget de l'État (en %)</i>	<i>36,5</i>	<i>40,4</i>	<i>39,7</i>	<i>40,0</i>	<i>42,0</i>	<i>42,2</i>	<i>41,5</i>

Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, décembre 2016.

Les dépenses de titre 2 se décomposent comme suit.

DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES DE TITRE 2 DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016
Rémunération d'activité	69,266	69,579	70,589
Traitement brut	51,685	51,881	52,702
Nouvelle bonification indiciaire	0,198	0,191	0,192
Indemnité de résidence	1,169	1,202	1,221
Supplément familial de traitement	0,914	0,914	0,906
Majorations	1,157	1,150	1,225
Indemnités indexées	8,750	8,612	8,075
Indemnités non indexées	5,391	5,628	6,269
Cotisations et contributions sociales	50,741	51,231	51,867
Contributions d'équilibre au CAS pensions	39,621	40,086	40,541
Régime additionnel de la fonction publique	0,355	0,358	0,361
Contributions patronales au FSPOEIE	0,286	0,256	0,243
Cotisations retraites autres	1,490	1,477	1,511
Cotisations de sécurité sociale (hors vieillesse)	5,287	5,313	5,397
FNAL + CNAF + CSA	3,053	3,074	3,119
Autres	0,650	0,667	0,695
Prestations sociales et allocations diverses ⁽¹⁾	0,758	0,760	0,734
TOTAL des dépenses de personnel (titre 2)	120,765	121,569	123,191
Pensions civiles, militaires et ouvriers d'État	292,003	301,574	314,384

Source : DGAFP, rapport sur l'état de la fonction publique et réponse au questionnaire budgétaire.

2. Les prévisions par ministères pour 2018

En application du 6° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, le plafond global d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est fixé dans la première partie de la loi de finances. **Ce plafond, inscrit à l'article 28 du projet de loi de finances pour 2018 – dit « article d'équilibre » – est fixé au nombre de 1 960 333 ETPT, soit 16 008 de plus que la loi de finances initiale pour 2017.**

(1) Cette ligne comprend les prestations sociales, le remboursement transport, le capital décès, les congés de fin d'activité, les allocations de retour à l'emploi.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE TITRE 2 PAR MISSIONS

(en millions d'euros)

	PLF 2017	PLF 2018	Variation
Enseignement scolaire	64 890,50	66 413,79	+ 2,3 %
Défense	19 761,30	20 369,24	+ 3,1%
Sécurités	16 639,69	16 867,14	+ 1,4%
Gestion des finances publiques et des	8 758,88	8 686,13	- 0,8 %
Justice	5 318,90	5 493,44	+ 3,3%
Écologie, développement et mobilité durables	2 827,01	2 838,44	+ 0,4%
Administration générale et territoriale de l'État	2 039,22	2 018,83	- 1,0 %
Économie	937,33	929,60	- 0,8 %
Action extérieure de l'État	938,61	922,78	- 1,7 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	868,47	887,09	+ 2,1%
Recherche et enseignement supérieur	823,10	834,93	+ 1,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	742,98	730,39	- 1,7 %
Culture	696,70	710,52	+ 2,0%
Travail et emploi	629,38	621,41	- 1,3 %
Conseil et contrôle de l'État	553,51	563,83	+ 1,9%
Direction de l'action du Gouvernement	455,76	465,97	+ 2,2%
Crédits non répartis	0,00	290,53	-
Aide publique au développement	184,50	164,42	- 10,9 %
Outre-mer	148,97	154,16	+ 3,5%
Cohésion des territoires	41,23	39,83	- 3,4 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,75	1,76	+ 0,1%
TOTAL	127 257,76	130 004,21	+ 2,2%

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2018.

D'après les informations annexées, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit des dépenses de titre 2 à hauteur de **130 milliards d'euros pour 2018, soit 39,9 % des dépenses du budget général** (hors prélèvements sur recettes).

La Rapporteuse salue les efforts particuliers consentis pour donner aux différents ministères les moyens des ambitions portées par le Gouvernement en matière de défense, de sécurité, de justice et d'enseignement. Elle constate que la mise à disposition des moyens humains tels qu'annoncés lors de la campagne présidentielle commence à prendre effet dès cette année.

Elle restera attentive à la manière dont sera menée la réduction d'effectifs également promise dans ce programme, mais qui n'interviendra qu'après une phase de diagnostic et de concertation sur les solutions à mettre en œuvre (ce chantier étant porté par le Comité d'Action Publique 2022).

3. Des données parcellaires concernant les opérateurs

Les données relatives à la masse salariale 2018 des opérateurs ne sont pas connues au stade du projet de loi de finances. En effet, seuls figurent les montants de subventions pour charges de service publics, pour les organismes qui en bénéficient, ou les montants de taxes affectées à ces opérateurs. Les opérateurs

sont libres de définir par un vote en conseil d'administration la part qu'ils consacrent aux dépenses de personnel dans leurs budgets. Le vote du budget n'intervenant qu'en fin d'année, les données présentées dans les projets annuels de performances retracent les budgets prévisionnels de l'année en cours.

Les chiffres précédemment décrits ne présentent donc que la masse salariale des agents publics de l'État, hors opérateurs. Ces derniers représentent pourtant une part non négligeable des agents publics de la FPE. Les plafonds d'emplois des opérateurs de l'État sont en effet fixés à un total de 404 472 ETPT pour 2018 ⁽¹⁾, soit 17 % du plafond d'emploi total de la FPE.

On comprend donc que l'analyse de la masse salariale de la fonction publique se heurte à de nombreuses difficultés, au premier rang desquelles la disponibilité des données.

Votre Rapporteur spéciale regrette que la décomposition de la masse salariale de l'État ne soit pas présentée de manière agrégée dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale et au projet de loi de règlement afin d'éclairer le débat parlementaire.

Ce document pourrait détailler les prévisions de dépenses de titre 2 pour chaque mission du budget général et des budgets annexes, ainsi que les prévisions des dépenses des opérateurs selon les données du dernier budget initial disponible. Il pourrait également détailler les évolutions tendancielle qui pèsent sur la masse salariale de l'État (coût de la mise en œuvre des mesures précédemment votées, glissement vieillesse technicité, etc.).

II. LES FACTEURS PESANT SUR L'ÉVOLUTION TENDANCIELLE DES DÉPENSES

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la masse salariale (hors contribution au CAS *Pensions*), telle que prévue par la loi de finances initiale pour 2017. Il identifie ainsi les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale.

Pour 2017, outre l'augmentation du point d'indice et les mesures catégorielles, les principaux facteurs d'évolution sont l'impact des créations d'emplois (schéma d'emplois), pour un montant valorisé à 558 millions d'euros et l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), qui se décompose entre GVT positif (1 250 millions d'euros) et GVT négatif (- 881 millions d'euros) pour un solde de 369 millions d'euros.

(1) Article 34 du présent projet de loi de finances.

DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES DE TITRE 2 PAR FACTEURS D'ÉVOLUTION

(en millions d'euros)

Budget général et budgets annexes	LFI 2016	LFI 2017
Socle Exécution N-1	81 462,8	82 877,20
Prévision Exécution N-1 HCAS Pensions	82 298,0	83 542,80
Impact mesures de transfert et de périmètre	- 66,1	8
Débasage de dépenses atypiques	- 769,2	- 673,7
<i>dont GIPA Débasage</i>	<i>- 151,4</i>	<i>- 77,3</i>
<i>dont indemnisation des jours de CET Débasages</i>	<i>- 73,9</i>	<i>- 80</i>
<i>dont mesures de restructuration Débasages</i>	<i>- 194,1</i>	<i>- 175,3</i>
<i>dont autres débasages atypiques</i>	<i>- 349,8</i>	<i>- 341,1</i>
Schéma d'emplois	447,4	558,3
<i>EAP schéma d'emplois N-1</i>	<i>231,3</i>	<i>395,5</i>
<i>Schéma d'emplois N</i>	<i>216,1</i>	<i>162,8</i>
Mesures catégorielles	258,4	1 273,10
Mesures générales	92,3	668,3
<i>Rebasage de la GIPA</i>	<i>76,2</i>	<i>29,6</i>
<i>Variation point fonction publique</i>		<i>633,8</i>
<i>Mesures bas salaires</i>	<i>16,0</i>	<i>4,9</i>
GVT Solde	308,4	369,1
<i>GVT positif</i>	<i>1 180,4</i>	<i>1 250,20</i>
<i>GVT négatif</i>	<i>- 872,0</i>	<i>- 881,2</i>
Rebasage de dépenses	321,8	260,6
<i>dont indemnisation CET Rebasages</i>	<i>76,0</i>	<i>82,3</i>
<i>dont mesures de restructuration</i>	<i>192,4</i>	<i>121,1</i>
<i>dont autres Rebasages atypique – hors GIPA</i>	<i>53,4</i>	<i>57,2</i>
Autres variations	- 282,6	- 124,7
<i>dont Prestations et allocations - cat 23</i>	<i>3,0</i>	<i>1,7</i>
<i>dont Autres variations - non cat 23</i>	<i>- 285,6</i>	<i>- 126,4</i>
Total HCAS	82 608,4	85 881,80
Total CAS	41 009,6	42 633,10
Total T2 LFI	123 618,0	128 514,90

Source : direction du budget, réponse au questionnaire budgétaire.

Pour 2018, le Gouvernement indique dans le rapport sur la situation économique, sociale et financière annexé au projet de loi de finances pour 2018, que « la croissance de la masse salariale de l'État sera contenue du fait de la réintroduction d'un jour de carence, du gel du point d'indice et de la baisse du volume global d'agents publics de l'État ». Après une année 2017 particulièrement dynamique, l'absence de mesures de revalorisation salariale contribuera tout d'abord à modérer la progression de la masse salariale publique en 2018 dans l'ensemble des sous-secteurs, même si celle-ci continuera de progresser sensiblement.

L'augmentation de la masse salariale hors CAS, à hauteur de 2,01 milliards d'euros (soit + 2,4 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, s'explique notamment par :

- des dépenses prévisionnelles 2017 supérieures aux crédits budgétés en loi de finances initiale (400 millions d'euros) ;

- l'effet en année pleine des recrutements intervenus au cours de l'année 2017 (300 millions d'euros) ;

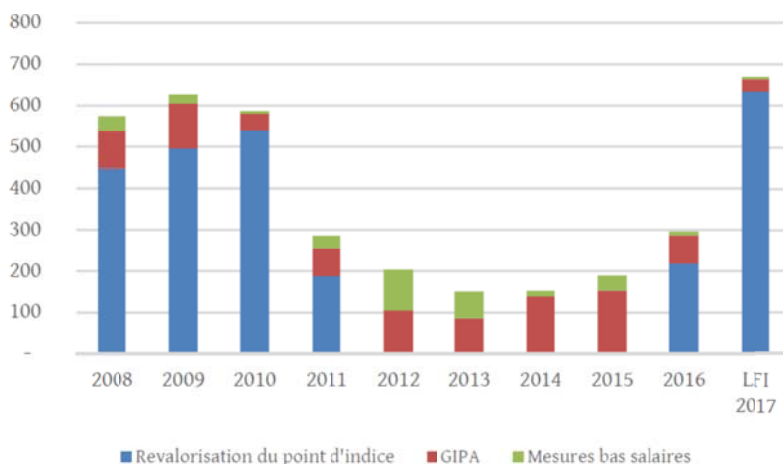
- le solde du glissement vieillesse-technicité (300 millions d'euros) ;

- des enveloppes catégorielles à hauteur de 600 millions d'euros, incluant 400 millions d'euros au titre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Hors PPCR, les mesures catégorielles (200 millions d'euros) portent pour plus de moitié sur les forces de sécurité (armées, police et gendarmerie) ;

- une dotation budgétaire de 290 millions d'euros sur le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*.

A. L'AUGMENTATION DU POINT D'INDICE EN 2016 ET 2017

COÛT BUDGÉTAIRE DES MESURES GÉNÉRALES SUR LES RÉMUNÉRATIONS DE L'ÉTAT



Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, p. 141.

Le dégel en deux temps du point d'indice mis en place par le précédent Gouvernement, à hauteur de 0,6 % le 1^{er} juillet 2016 et de 0,6 % au 1^{er} février 2017, a un coût brut en année pleine estimé, dans les trois versants de la fonction publique, de **près de 2,5 milliards d'euros** dont 1,03 milliard pour la FPE, 0,77 milliard d'euros pour la FPT et 0,65 milliard d'euros pour la FPH.

Le coût total annuel brut de l'augmentation de la valeur du point d'indice sur les dépenses de masse salariale est estimé, ventilés comme suit :

COÛT DE L'AUGMENTATION DU POINT D'INDICE

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018 ^(*)	Total 3 FP
FPE	256	728	43	1 028
FPT	192	546	32	770
FPH	161	458	27	646
Total en année pleine	609	1 732	103	2 444

(*) équivalent année pleine pour 1/12^e (la deuxième revalorisation ayant eu lieu en juillet)

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Cela conduit à un renchérissement des dépenses de masse salariale indexées sur le point de 0,3 % en 2016, 1,15 % en 2017 et 1,2 % à compter de 2018 (sur la base des hypothèses salariales de la LFI 2017). **Ce coût total en année pleine de près de 2,5 milliards d'euros se reporte naturellement sur la masse salariale de 2018 et les exercices budgétaires à venir.**

Une nouvelle hausse de 1 % du point d'indice (comme demandée par certaines organisations syndicales lors du rendez-vous salarial du mois d'octobre 2017) représenterait, toutes fonctions publiques confondues, un coût annuel brut d'environ 2,1 milliards d'euros.

Le gel du point d'indice de la fonction publique, entre 2010 et 2016 a permis d'économiser 7 milliards d'euros sur les comptes publics. Compte tenu de la nécessité de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, **voire Rapporteuse spéciale comprend donc que le Gouvernement n'ait pas souhaité augmenter le point d'indice pour 2018.**

B. LE PROTOCOLE PPCR : UNE APPLICATION COÛTEUSE

Pour 2017, la direction du budget estime que les dépenses liées aux différentes mesures catégorielles ont pesé 1,27 milliard d'euros sur le budget de l'État, **dont 690 millions d'euros au titre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR).**

Le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations dans la fonction publique, dit « PPCR », conclu en juillet 2015, a engagé un processus de rénovation des grilles indiciaires pour prendre en compte l'allongement de la durée des carrières.

La nouvelle revalorisation des grilles indiciaires doit concerner toutes les catégories :

– pour les agents de catégorie C : 10 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge de 2017 à 2020, soit 562 euros brut d'augmentation indiciaire annuelle en 2020 (si l'on prend en compte la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 167 euros d'abattement au titre de la mesure de transfert primes/points ;

– pour les agents de catégorie B : 13 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge de 2016 à 2018, soit 731 euros brut d'augmentation indiciaire annuelle en 2018 (valeur du point d'indice au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 278 euros au titre de la mesure de transfert primes/points ;

– pour les agents de catégorie A : 20 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge en 2018, 2019 ou 2020 selon la filière professionnelle à laquelle appartiennent les corps ou cadres d'emplois concernés, soit 1 125 euros brut d'augmentation indiciaire annuelle en 2020 (valeur du point d'indice au 1^{er} février 2017), desquels sont déduits 389 euros au titre de la mesure de transfert primes/points.

Si votre Rapporture spéciale ne remet pas en question les raisons légitimes qui ont conduit à la mise en œuvre de ce protocole, elle en souligne néanmoins l'impact non négligeable sur les finances publiques – qui n'a d'ailleurs que très faiblement pesé sur les budgets du Gouvernement qui a présidé à sa mise en œuvre, la plupart des décrets d'application n'ayant pas été signés, reportant par là même leur mise en application effective.

Le tableau suivant donne l'estimation du coût de l'application du protocole PPCR par la Cour des comptes ⁽¹⁾.

COÛT D'APPLICATION DU PROTOCOLE PPCR (HORS CAS PENSION)

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
FPE	33	794	549	483	121	1 980
FPT	75	276	185	85	152	773
FPH	24	426	103	129	313	995
Total	132	1 364	969	696	587	3 748

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Les chiffres sont extraits du rapport sur la situation des finances publiques, publié en juin 2017, les chiffres peuvent différer de ceux présentés par la direction du budget dans les réponses au questionnaire.

Comme le montre ce tableau, la mise en œuvre du protocole PPCR pèse particulièrement sur les années 2017 et 2018. **Votre Rapporteuse spéciale considère donc qu'une application plus espacée permettrait de concilier la revalorisation des rémunérations des agents publics et l'impératif de redressement des comptes publics. Elle soutient donc l'annonce du Gouvernement de décaler de 12 mois le calendrier du protocole PPCR.**

Elle tient toutefois à saluer la décision du Gouvernement de ne pas abroger ce protocole qui continuera à profiter, jusqu'en 2021, à tous les agents et en particulier aux catégories intermédiaires qui sont habituellement les moins favorisées par les accords salariaux.

C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

L'augmentation du plafond d'emploi pour 2018, exprimé en ETPT, s'explique essentiellement par deux facteurs, liés aux engagements de la majorité précédente :

– l'effet en année pleine des hausses d'effectifs intervenues en 2017 (+ 10 392 ETPT), notamment au ministère de l'éducation nationale (+ 7 774 ETPT) ;

– la hausse de 6 347 ETPT correspond essentiellement à la poursuite du plan de déprécarisation des contrats aidés du ministère de l'éducation nationale. Les contrats uniques d'insertion ou sous contrats d'accompagnement dans l'emploi des auxiliaires de vie scolaire sont transformés en contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap, ce qui conduit à les intégrer sous plafond d'emplois ministériel – les contrats aidés étant pour leur part comptabilisés hors plafond.

La distinction entre les ETP et les ETPT

Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP.

Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, etc.) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé du 1^{er} juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ($1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$).

Les consommations d'emplois, de même que l'autorisation du Parlement au moment de la loi de finances initiale, sont exprimées en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Les **schémas d'emplois** traduisent les flux d'entrées et de sorties, tandis que les **plafonds d'emplois** illustrent le stock d'emplois.

Source : Tome 1 du rapport du rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2018.

Au contraire, le schéma d'emploi proposé par le Gouvernement (correspondant au solde des entrées et des sorties) est exigeant. Pour 2018, le solde global des créations et des suppressions d'emplois s'élève à - 1 600 équivalents temps plein (ETP) dont - 324 ETP pour l'État et - 1 276 ETP dans les opérateurs.

PRINCIPALES VARIATIONS DU SCHÉMA D'EMPLOI DE L'ÉTAT POUR 2018
(hors opérateurs)

Ministère	LFI 2017 (format 2018)	PLF 2018
Action et comptes publics	- 1 398	- 1 450
Agriculture et alimentation	0	- 130
Armées	+ 464	+ 518
Cohésion des territoires	- 6	- 15
Culture	0	- 110
Économie et finances	- 142	- 198
Éducation nationale	11 662	0
Enseignement supérieur, recherche et innovation	50	0
Europe et affaires étrangères	- 48	- 100
Intérieur	+ 1 774	+ 1 420
Justice	+ 2 100	+ 1 000
Outre-mer	196	20
Services du Premier ministre	153	75
Solidarités et santé	- 80	- 258
Sports	0	0
Transition écologique et solidaire	- 660	- 828
Travail	- 150	- 239
<i>BA – contrôle et exploitation aériens</i>	0	0
<i>BA – publications officielles et informations administratives</i>	- 40	- 29
TOTAL	13 875	- 324

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le Gouvernement a choisi de ne pas appliquer une règle comptable de non remplacement de fonctionnaires partant en retraite. Cette règle, appliquée par un précédent gouvernement, avait produit des effets délétères dont nous subissons encore aujourd'hui des conséquences que nous devons encore compenser.

Un travail de revue des missions doit être réalisé pour identifier celles qui feront l'objet d'une révision au cours du quinquennat. **Cette démarche, à laquelle votre Rapporture spéciale souscrit pleinement, est engagée dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Il vise notamment à réaliser un bilan des effectifs publics afin que ceux-ci soit proportionnés aux besoins.** Cinq chantiers transversaux ont été identifiés : simplification administrative et amélioration de la qualité de service, transformation numérique, rénovation du cadre des ressources humaines, organisation territoriale des services publics, modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

Le comité « Action publique » doit rendre ses conclusions à la fin du premier trimestre 2018, et identifier les réformes structurelles et des économies durables sur l'ensemble des champs des administrations publiques. **Il permettra de préciser l'évolution des effectifs nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques dans les prochaines années, en se basant sur des missions et non sur des statistiques.**

FICHE 2 : LES RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La présente fiche n'a pas pour ambition d'être une présentation exhaustive des règles de rémunération dans la fonction publique, mais d'identifier les modifications apportées par le projet de loi de finances pour 2018 et les débats à porter lors des prochaines échéances du quinquennat.

I. CE QUE PRÉVOIT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

A. COMPENSER LA HAUSSE DE LA CSG

Pour les agents publics, la CSG est prélevée au taux de 7,5 % sur le montant du traitement brut, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement, ainsi que des primes, après déduction d'un abattement pour frais professionnels de 1,75 % de ce montant. Elle comprend une part déductible (5,1 %) et une part non déductible (2,4 %).

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit une augmentation de 1,7 point de la CSG pour tous les actifs ⁽¹⁾. Pour les salariés du secteur privé, cette hausse sera compensée par la suppression de cotisations salariales d'assurance maladie (0,75 %) et d'assurance chômage (2,40 %), soit une baisse de prélèvements équivalente à 3,15 % de leur rémunération brute.

Toutefois, les agents publics et les salariés d'employeurs publics et parapublics qui ne versent pas de cotisation d'assurance maladie ou de cotisation chômage ⁽²⁾ ne pourront bénéficier de ces baisses de cotisations. Le risque maladie étant assuré par les régimes spéciaux de protection sociale de chaque fonction publique, seuls les agents contractuels sont soumis au versement des cotisations d'assurance maladie.

D'après l'évaluation préalable de l'article 38 du projet de loi de finances, **les conséquences de la hausse de CSG pour les administrations publiques seraient de 3 milliards d'euros**, toutes administrations publiques confondues.

(1) Pour l'analyse détaillée de cette réforme, voir le rapport du rapporteur général de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

(2) Comme les salariés du secteur privé, les agents publics ont droit à une allocation chômage en cas de perte d'emploi (article L. 5424-1 du code du travail). En principe, le risque chômage est auto-assuré par les employeurs publics (article L. 5424-2 du même code) ; en conséquence, les agents publics ne sont en principe pas assujettis à la cotisation chômage. Par exception, les employeurs d'agents non titulaires, autres que l'État et les établissements publics administratifs, peuvent adhérer au régime d'assurance chômage géré par l'UNÉDIC ; dans ce cas, les employés s'acquittent de la cotisation chômage.

1. La suppression de la cotisation exceptionnelle de solidarité

Le traitement mensuel net majoré de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et des primes fait l'objet depuis le 1^{er} novembre 1982 d'une contribution de solidarité au taux de 1 %.

Par parallélisme avec la suppression des cotisations d'assurance chômage, **l'article 47 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité** afin de compenser partiellement la hausse du taux de CSG au 1^{er} janvier 2018.

Cette contribution était affectée au Fonds de solidarité, dont la suppression est prévue pour le 1^{er} janvier 2018⁽¹⁾. Les allocations de solidarité ainsi financées le seront désormais intégralement par crédits budgétaires.

Le rendement de la CES est estimé pour 2017 à 1 441 millions d'euros. Sa suppression n'est pas suffisante pour compenser la hausse de la CSG :

– d'une part, tous les agents publics n'y sont pas assujettis : sont exonérés les agents dont la rémunération mensuelle nette est inférieure au traitement mensuel brut afférent à l'indice majoré 313, soit 1 467 euros mensuels, généralement hors primes. D'après les informations transmises à votre Rapporteuse spéciale, environ 1 million d'agents sont exonérés de ce versement et le montant total de ces exonérations atteint 280 millions d'euros pour les trois versants de la fonction publique ;

– d'autre part, même pour les agents assujettis, elle ne compense que partiellement les agents publics de la hausse de la CSG puisque son taux est inférieur au taux supplémentaire de CSG ;

– en outre, l'assiette est plus étroite car elle porte sur les rémunérations nettes.

Selon l'exposé des motifs de l'article 47, « *la suppression de la CES ne constitue qu'un premier pas pour la compensation de la hausse de la CSG pour les agents et salariés du secteur public et parapublic* ». La suppression de la CES devrait permettre de compenser la hausse de la CSG à hauteur de 15 à 20 euros par mois pour un agent de catégorie C, de 25 euros par mois pour un agent de catégorie B et d'une trentaine d'euros pour un agent de catégorie A.

2. La prime différenciée

Après suppression de la CES, il manque encore 1,6 milliard d'euros pour compenser la hausse du taux de CSG pour les agents publics. D'après les conclusions du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017, le Gouvernement entend créer **une prime différentielle** pour compenser la perte de pouvoir d'achat des agents publics.

(1) Article 143 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Selon la direction du budget et la DGAFP, cette prime sera calculée individuellement et à l'euro près pour chaque agent public, en fonction de la différence entre la hausse de CSG et le montant de CES, ou uniquement sur la hausse de CSG pour ceux qui n'y seraient pas assujettis.

Elle prendra en compte sur la moyenne de la rémunération 2017, incluant l'ensemble des éléments de rémunération, puis elle sera actualisée au 1^{er} janvier 2019. Le choix d'une moyenne plutôt que de la dernière rémunération connue (décembre 2017) s'explique par le fait que toutes les primes de la fonction publique ne sont pas mensuelles et certaines primes exceptionnelles ne sont liquidées qu'en décembre. Elle permet donc de limiter les inégalités entre fonctionnaires qui perçoivent ou non des primes de fin d'année. Cependant, l'actualisation au 1^{er} janvier 2019 laisse présager une augmentation du coût de la prime qui ferait suite à l'augmentation globale des rémunérations prévue pour 2018. Le calcul de la prime doit donc se faire à l'euro près, quel que soit le statut. On calcule 1,7 % de 98,25 % de la rémunération brute, duquel on déduit la CES pour ceux qui sont assujettis ou les cotisations salariales maladies (pour les contractuels et certains fonctionnaires territoriaux).

L'assiette de cette indemnité sera la rémunération brute servant de base au calcul de la CSG. Elle tiendra compte les situations de vie particulières (congé maladie, temps partiel) afin de ne léser aucun agent.

Afin de contribuer à l'attractivité de la fonction publique, elle sera également appliquée pour les nouveaux entrants à compter de 2018.

Pour l'ensemble de la fonction publique, la hausse de la CSG équivaut à 3 milliards d'euros de recettes supplémentaires. La recette de la CES est de 1,4 milliard d'euros. Il faudra donc verser, pour 2018, 1,6 milliard d'euros d'indemnités toutes APU. Le coût est plus important dans la FPT et la FPH en raison de la structure d'emploi : il y a plus d'agents de catégorie C qui ne paient pas la CES.

Sur le **programme 551 de la mission *Crédits non répartis*, une dotation de 290,5 millions est prévue pour financer – partiellement – la prime différenciée pour les agents publics de l'État**. Il faudra ajuster le titre 2 dans la loi de finances après le rendez-vous salarial entre le ministre et les organisations syndicales.

Le décret relatif à la compensation de la hausse de CSG concernera les trois versants. Les employeurs locaux et hospitaliers seront intégralement compensés par l'État au travers de baisses de cotisations employeurs.

B. INSTAURER UN JOUR DE CARENCE

L'article 48 du projet de loi de finances pour 2018 propose que les agents publics en congé maladie ne bénéficient du maintien de leur rémunération qu'à

compter du deuxième jour d'absence. L'instauration de ce jour de carence vise à lutter contre l'absentéisme de courte durée.

Trois jours de carence sont prévus pour les salariés du secteur privé⁽¹⁾ avant de pouvoir bénéficier des indemnités journalières versées par l'assurance maladie. Bien que 60 % des salariés soient couverts par une convention collective, les conditions d'ancienneté, les taux de maintien de salaire et les disparités qui peuvent exister entre les différentes catégories socio-professionnelles ne permettent pas de comparer et encore moins d'opposer salariés du public et salariés du privé.

Lors d'un congé maladie ordinaire (CMO), le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement pendant 1 à 3 mois, puis ce traitement est réduit de moitié. Il conserve en outre ses droits au supplément familial de traitement et à l'indemnité de résidence. Hormis le non-paiement du 1er jour d'absence, l'ensemble des droits d'indemnisation sont préservés.

La loi de finances pour 2012⁽²⁾ a déjà institué une journée de carence pour les personnels du secteur public, mais il a été abrogé par la loi de finances pour 2014⁽³⁾.

Pour la fonction publique de l'État (FPE), il a été possible d'assurer le suivi de la mise en place du jour de carence à partir des fichiers mensuels de paye des agents de l'État (75 % des effectifs de la FPE)⁽⁴⁾. L'exploitation de ces données a montré qu'au total, en 2012, environ 500 000 agents avaient fait l'objet d'une retenue pour journée de carence, soit 22 % des agents, pour un total de 755 000 journées de carence comptabilisées (sur le périmètre des payes versées par la DGFIP, c'est-à-dire hors militaires, établissements publics, etc.). Les retenues sur salaires correspondantes s'élevaient à 60,8 millions euros. Dans deux tiers des cas, un seul jour de carence avait été retenu au cours de l'année.

Selon le rapport de la Cour des comptes sur *Les finances publiques locales, « l'instauration d'un délai de carence d'un jour avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée. Son abrogation, à compter du 1^{er} janvier 2014, semble avoir eu l'effet inverse »*⁽⁵⁾. Mais plus qu'une économie financière, la baisse du taux d'absentéisme permettra surtout une meilleure qualité de service pour les usagers et une meilleure organisation du travail pour les personnels en équipe.

(1) Article R. 323-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) Article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(4) Dans les deux autres versants de la fonction publique et sur les services dont la paye des agents n'est pas versée par la DGFIP (25 % de l'emploi FPE), aucune donnée n'avait pu être consolidée malgré la circulaire du 24 février 2012 relative à la remontée de données trimestrielles par employeur et une enquête portant notamment sur la mise en place de la journée de carence en 2012 auprès des employeurs territoriaux.

(5) *Cour des comptes, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016.*

Le décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires prévoit que les fonctionnaires, d'ores et déjà soumis à une obligation de transmission de leurs arrêts de travail dans le délai de 48 heures, verront leur rémunération réduite de moitié si, par deux fois sur une période de 24 mois afférent à la période écoulée entre la date d'établissement de l'arrêt de travail et son envoi à l'administration, ils ne respectent pas ce délai de transmission.

L'article proposé par le Gouvernement prévoit quelques exceptions :

– lorsque la maladie provient d'un accident survenu dans l'exercice des fonctions ou que l'invalidité temporaire est imputable au service ;

– en cas de congé de longue maladie (CLM) ou de grave maladie (CLD) ;

– au deuxième congé de maladie, lorsque la reprise du travail entre deux congés de maladie accordés au titre de la même cause n'a pas excédé 48 heures.

L'évaluation préalable de l'article prévoit que la réintroduction du jour de carence permette une économie de 108 millions d'euros par an pour l'État et de 270 millions d'euros par an pour l'ensemble des administrations publiques.

ESTIMATION DE L'ÉCONOMIE ANNUELLE DE L'INSTAURATION D'UN JOUR DE CARENCE

(en millions d'euros)

FPE	État	108
	Opérateurs	13
FPT		99
FPH		50
Total		270

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Votre Rapporteuse spéciale estime cependant que ces économies peuvent être un peu sur évaluées : les études portant sur l'année 2012 estiment que l'introduction du jour de carence avait permis une économie de 160 millions d'euros alors que les retenues sur salaire dans la fonction publique d'État s'élevaient à 60,8 millions d'euros.

Elle est convaincue, qu'il n'est pas opportun d'opposer sur ce point les salariés du privé et du public. En effet, le nombre de jours non rémunérés, la couverture très variable de ces jours par les différentes conventions collectives, le statut du salarié et même son ancienneté dans l'entreprise rendent complexes toute comparaison. De même, l'idée selon laquelle les salariés du privé bénéficieraient d'une couverture assurantielle (de type mutuelle ou prévoyance) pour les premiers jours d'un arrêt, n'est pas une réalité constatée. Les conditions de la réintroduction du jour de carence semblent tout à fait équilibrées et répondent aux inquiétudes

que certains avaient soulevées pour des cas particuliers, ce qui devrait contribuer à faire mieux accepter ce changement.

Votre Rapporteur spéciale soutient pleinement la réalisation d'un bilan sur la protection sociale complémentaire des agents publics qu'a annoncée le ministre de l'action et des comptes publics.

II. LES CHANTIERS À VENIR

A. STABILISER LE TRAITEMENT INDICIAIRE

1. Le gel du point d'indice

La rémunération d'un agent public est principalement constituée du traitement, défini en fonction de son grade et de son échelon. À chaque échelon est associé un indice brut qui détermine la position de l'agent sur une échelle indiciaire. À chaque indice brut correspond un indice majoré permettant le calcul de la rémunération. Pour un contractuel, le montant est librement déterminé par l'administration.

Le point d'indice correspond à 1/100^e de l'indice 100. Sa valeur, définie par décret, est de 56,23 euros depuis le 1^{er} février 2017.

Après une période de gel depuis le 1^{er} juillet 2010, le décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation a augmenté la valeur du point d'indice de la fonction publique de 0,6 % à compter du 1^{er} juillet 2016, puis de 0,6 % à compter du 1^{er} février 2017. **Ces deux revalorisations ont contribué à augmenter la masse salariale des trois fonctions publiques de 2,5 milliards d'euros.**

Le protocole PPCR a introduit des revalorisations indiciaires qui ne sont que partiellement compensées par des prélèvements sur des primes. Par conséquent, toute augmentation du point d'indice pourrait coûter encore plus cher aux employeurs publics.

2. La GIPA garantit le maintien du pouvoir d'achat

Instituée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) est reconduite chaque année par décret. Cette indemnité vise à compenser l'écart d'évolution du traitement indiciaire vis-à-vis de l'inflation sur une période de référence de quatre ans, lorsque le traitement indiciaire a eu une évolution inférieure à l'inflation. La GIPA permet donc aux agents publics de voir leurs revenus protégés même en cas de gel du point d'indice.

Si le traitement indiciaire brut (TIB) effectivement perçu par l'agent au terme de la période a évolué moins vite que l'inflation, un montant indemnitaire brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versé à chaque agent concerné.

Les fonctionnaires civils des trois versants de la fonction publique, les militaires à solde mensuelle, les magistrats (à l'exclusion des magistrats de l'ordre judiciaire) et les agents publics non titulaires sont éligibles à la GIPA sous réserve qu'ils relèvent d'un grade dont l'indice sommital est inférieur ou égal à la hors échelle B.

Pour la fonction publique d'État, le coût annuel du dispositif depuis 2010 est le suivant (en millions d'euros) :

COÛT ANNUEL DE LA GIPA POUR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FPE	43,4	65,3	99,4	79,9	131,9	132,4	68,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé que **la GIPA devrait être appliquée pour 2017 mais son montant devrait être moins important que les années précédentes compte tenu de l'augmentation du point d'indice. Cette disposition devrait concerner près de 63 000 agents en 2017.**

Ce mécanisme permet de garantir à l'ensemble des agents public le maintien de leur pouvoir d'achat si leur rémunération progresse moins vite que l'inflation. Cependant, la GIPA compare l'évolution du traitement indiciaire à l'inflation, sans tenir compte de l'augmentation éventuelle des primes et indemnités sur la même période. **Votre Rapporteuse spéciale considère que, si ce dispositif n'est pas dénué d'intérêt, il mériterait d'être mieux ciblé en incluant dans sa base de calcul les primes et indemnités récurrentes** afin de prendre en compte la rémunération complète des agents.

B. HARMONISER LES RÉGIMES INDEMNITAIRES

La part des primes et indemnités (y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement) dans le salaire brut s'établit en moyenne pour les fonctionnaires à 22,6 % (20,7 % hors indemnité de résidence et supplément familial de traitement) dans la FPE, soit une part légèrement moindre que celle observée dans les deux autres versants (23,5 % dans la FPT et 23,3 % dans la FPH), mais qui serait supérieure hors enseignants (30,3 %).

1. Un « maquis » à débroussailler

On dénombrait, en 2013, pas moins de 1 700 régimes indemnitaires au sein de la fonction publique d'État auxquels sont associées 5 440 règles de paye. Cette complexité – que la Cour des comptes qualifie de « maquis » – a participé à l'échec du projet de refonte du circuit de paie des agents de l'État en 2014, malgré les 346 millions d'euros investis ⁽¹⁾.

Ni les enveloppes financières, ni les dispositifs de prime ne sont homogènes d'un ministère à l'autre. « *Chaque département ministériel développe une politique et une architecture indemnitaire propre. Certains ministères sont plus généreux que d'autres. Ces inégalités contribuent à figer les affectations* », comme le souligne le rapport conjoint de l'IFG, l'IGA et l'IGAS relatif à l'affectation et à la mobilité des fonctionnaires sur le territoire ⁽²⁾.

2. Valoriser la performance

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé en 2014 ⁽³⁾, a pour objectif d'unifier un certain nombre de primes et d'indemnités dans un cadre interministériel commun à l'ensemble de la fonction publique d'État.

Applicable aux filières administratives, techniques et sociales, et aux catégories A, B et C, il se substitue à l'ensemble des primes et indemnités liées à l'exercice des fonctions ou à l'appartenance à un corps et se compose :

– d'une part correspondant à la reconnaissance de l'expertise et des sujétions dans l'exercice des fonctions (IFSE), représentant entre 85 et 90 % du total ;

– d'une part, plus résiduelle, correspondant à l'engagement professionnel et de la manière de servir, et qui donne lieu au versement d'un complément indemnitaire annuel (CIA).

Le montant de l'IFSE doit refléter la nature des fonctions exercées, prenant en compte le niveau d'encadrement, de technicité et de sujétion que l'activité requiert, mais aussi l'expérience passée.

Des groupes sont définis dans chaque corps, auxquels correspondent des montants maximaux d'IFSE. À titre d'exemple, les fonctions d'un chef de bureau occupant un poste très exposé et responsable d'une équipe importante sont généralement catégorisées dans le groupe 1, celles d'un chef de bureau dont l'exposition à son environnement professionnel est moindre sont généralement catégorisées dans le groupe 2 et le montant de son IFSE sera inférieur à celui du cas précédent.

(1) Selon les évaluations de la Cour des comptes, dans le rapport public annuel 2015 – la refonte du circuit de paie des agents de l'État : un échec coûteux. Ce programme ONP visait à établir automatique la rémunération des 2,7 millions d'agents publics à travers une nouvelle chaîne de paie rassemblant un opérateur unique, le SI-paye, raccordé aux systèmes d'information des ressources humaines ministériels.

(2) Rapport IGF-IGA-IGAS sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires sur le territoire, septembre 2013.

(3) Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Le CIA reconnaît spécifiquement l’engagement professionnel et la manière de servir du fonctionnaire, apprécié sur le fondement de l’entretien professionnel. Son montant peut dépendre de la réalisation d’objectifs quantitatifs et qualitatifs. Ce complément indemnitaire peut être versé annuellement ou bi annuellement.

Votre Rapporteuse spéciale considère qu’il ne doit s’agir que d’une première étape vers l’harmonisation des régimes indemnitaires et la prise en compte de la performance dans la rémunération des agents publics.

3. Des dispositifs à revoir

Dans son rapport sur la masse salariale de l’État ⁽¹⁾, la Cour des comptes pointait plusieurs primes et indemnités qui mériteraient un examen approfondi.

a. Les indemnités de résidence

L’indemnité de résidence est un élément de la rémunération d’activité qui vise à **compenser les différences en matière de coût de la vie entre les territoires**. Selon le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017, la charge pour les employeurs s’élève à environ 630 millions d’euros par an pour la FPE, 320 millions d’euros pour la FPT et 140 millions d’euros pour la FPH.

« *Accessoire obligatoire du traitement* », elle est attribuée en fonction du lieu d’affectation du fonctionnaire et est proportionnelle au traitement indiciaire. Son taux dépend de la zone de résidence administrative : 3 % pour la zone 1 (qui est supposée regrouper les territoires où le coût de la vie est le plus élevé), 1 % en zone 2 et 0 % en zone 3.

Ce découpage territorial de l’indemnité de résidence n’est cependant plus adapté à la réalité et son montant ne permet pas de compenser les écarts de coût de la vie entre les zones géographiques. Cette dépense substantielle peine donc à atteindre son objectif, du fait d’un zonage géographique obsolète et de montants versés insuffisants pour compenser les différentiels de coût de la vie, en particulier en Île-de-France. Les modalités d’attribution de l’indemnité de résidence sont fixées par l’article 9 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985, et le classement des communes n’a pas évolué depuis 2001.

Par conséquent, **la solution préconisée par la Cour des Comptes est de ne conserver que la compensation de 3 % pour l’Île-de-France**, de supprimer l’indemnité de résidence pour les agents logés, et de le plafonner à un indice médian pourrait dégager des économies de l’ordre du tiers du coût total pour l’État. La DGAFP propose également d’examiner une **forfaitisation**, pour rendre le **dispositif plus équitable**.

(1) *Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, La masse salariale de l’Etat, enjeux et leviers, juillet 2015.*

Le réexamen de l'indemnité de résidence est prévu par le projet d'accord PPCR, mais ses modalités seront examinées ultérieurement par un groupe de travail. Une piste proposée par la Rapporteuse spéciale serait de mettre en cohérence le zonage appliqué pour cette indemnité avec celui qui sera proposé par le ministère de la Cohésion des Territoires pour l'application du volet « Logement » du PLF 2018.

b. Le supplément familial de traitement

Créé en 1917, le supplément familial de traitement (SFT) est un complément de rémunération versé aux agents des trois versants de la fonction publique en vue de compenser le coût de l'éducation de leurs enfants. Le SFT est un accessoire obligatoire du traitement dont le droit est ouvert en fonction du nombre d'enfants à charge, à raison d'un seul droit par enfant. Si son principe est prévu par la loi ⁽¹⁾, ses modalités sont prévues par décret ⁽²⁾.

Il se compose d'une part fixe dès le premier enfant (2,29 euros par mois pour un enfant à charge, 10,67 euros pour deux enfants, 15,24 euros pour trois enfants, +4,57 euros par enfant au-delà du troisième), et d'une part proportionnelle au traitement brut de l'agent (3 % pour deux enfants, 8 % pour trois enfants, + 6 % pour chaque enfant au-delà du troisième), encadrée par un seuil plancher - correspondant au temps plein de l'indice majoré 449 – et d'un seuil plafond – correspondant au temps plein de l'indice majoré 717.

Les limites d'âge sont les mêmes que pour les prestations familiales, à savoir jusqu'à 20 ans si l'enfant n'est pas financièrement autonome.

Le SFT n'est pas exclusif des prestations familiales de droit commun servies par les caisses d'allocations familiales, dont les agents publics bénéficient comme tout salarié, et des mesures d'action sociale, variables selon les structures publiques.

Pour les personnels de l'État, son coût est estimé à 770 millions d'euros (environ 900 millions d'euros au total en y ajoutant les majorations versées aux agents à l'étranger) en 2015. Pour l'ensemble de la fonction publique, la Cour des comptes évalue son coût à 1,4 milliard d'euros ⁽³⁾.

En 2010, l'IGAS avait recommandé une suppression du SFT, tout en renforçant les politiques d'action sociale, une option que votre Rapporteuse spéciale trouverait utile d'approfondir.

(1) Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(2) Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Les derniers chiffres transmis datent de 2007 pour la fonction publique territoriale (270 millions d'euros) et la fonction publique hospitalière (370 millions d'euros).

Toute réforme nécessite de prendre en compte les conséquences en terme de pouvoir d'achat pour les bénéficiaires. Avec un **montant moyen de 996 euros par bénéficiaire**, le SFT peut représenter une part significative de la rémunération des fonctionnaires. Néanmoins, s'agissant d'une prestation liée aux enfants, une mesure de limitation d'âge assortie d'un renforcement des mesures des actions sociales interministérielles pourrait être étudiée.

C. PRÉPARER LA RÉFORME DES RETRAITES

Contrairement aux salariés du privé, la retenue pour pension civile des fonctionnaires porte uniquement sur le traitement indiciaire. Un régime de retraite additionnel obligatoire, assis sur une fraction des primes et indemnités des fonctionnaires des trois fonctions publiques, a été créé en 2003 ⁽¹⁾.

Aux termes de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, **le taux de la retenue pour pension civile augmente chaque année par pallier de 0,27 point**. De surcroît, le décret n° 2012-84710 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse prévoit l'augmentation des taux de cotisations salariales et patronales afin de financer l'élargissement du dispositif carrières longues. La retenue pour pension civile, de 8,76 % du traitement brut en 2013 est passée à 9,54 % en 2014, 9,94 % en 2016, 10,29 % en 2017. **Le taux de retenue pour 2018 doit s'établir à 10,56 % puis à 11,1 % à compter de 2020.**

Cette réforme des retraites de 2010 a également conduit à augmenter progressivement l'âge légal de départ de 60 à 62 ans pour les fonctionnaires civils. Des mesures spécifiques de convergence vers les paramètres des régimes de sécurité sociale ont conduit à l'évolution des modalités d'attribution et de calcul du minimum garanti et à la mise en extinction progressive du départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants.

La loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) a prévu, dans son article 21, la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) ayant vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État. Ce compte d'affectation spéciale permet une présentation budgétaire agrégée et détaillée de l'ensemble des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. Pour plus de détails sur les régimes de retraite des fonctionnaires d'État, votre Rapporteuse spéciale vous renvoie au rapport spécial de son collègue Olivier Damaisin.

(1) Article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Le Président de la République entend mettre en œuvre une large réforme des retraites pour mettre fin à la complexité et à l’injustice du système actuel en créant « *un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé* »⁽¹⁾. Le Premier ministre a annoncé, lors de son discours de politique générale, le 4 juillet 2017, « *nous prendrons le temps du diagnostic, de la concertation et de la négociation et nous fixerons le cadre de la réforme fin 2018* ».

Il paraît pourtant essentiel de se saisir dès à présent de ce sujet complexe, afin qu’une réflexion de fond sur la structure de la rémunération des fonctionnaires s’ouvre et qu’elle puisse déboucher sur des propositions intégrant le futur système universel des retraites. L’objectif est ici de trouver des solutions permettant aux agents des trois versants de la fonction publique de rentrer dans ce régime universel sans perdre des droits acquis.

Cette étude sera également l’occasion d’avoir une meilleure cartographie des diverses primes et avantages qui contribuent à la rémunération des agents de l’État. Certaines primes, historiquement justifiées, ont perdu aujourd’hui de leur cohérence. À l’avenir, une remise à plat du système indemnitaire permettrait d’assurer une meilleure mobilité des agents.

(1) Programme présidentiel « En Marche ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).

Après l'audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 2 novembre 2017 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Action et transformation publiques ainsi que les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, M. Laurent Saint-Martin, Mme Cendra Motin et M. Jean-Paul Mattei, la commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

*Puis, suivant l'avis favorable M. Laurent Saint-Martin la commission **adopte** les crédits de la mission Action et transformation publiques, suivant l'avis favorable de M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État et sur l'avis favorable de Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale, elle **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis.*

*Enfin, suivant l'avis favorable de M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.*

Après l'article 55

La commission examine en présentation commune les amendements II-CF277, II-CF280 et II-CF278 de Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale. Ces amendements sont des amendements d'appel. Leur objectif est d'inciter le Gouvernement à une réflexion sur deux indemnités incluses dans le traitement des fonctionnaires.

Il s'agit d'une part de l'indemnité de résidence, dont le calcul repose sur des critères datant des années 1970 : même s'ils sont révisés périodiquement afin d'essayer de correspondre davantage à la réalité des situations locales, je propose qu'elle soit revue à la lumière du travail engagé par le ministre de la cohésion des territoires sur la révision des zonages. D'autre part, à propos du supplément familial de traitement, qui, pour certains bénéficiaires, constitue une part importante de leur rémunération, je souhaite sensibiliser le Gouvernement, dans le cadre de la réforme de grande ampleur de notre politique familiale qui sera prochainement engagée, à la nécessité d'une réflexion sur certains dispositifs spécifiques aux fonctionnaires. Comme il est nécessaire de prendre le temps de la maturation et de la discussion, je retire ces amendements.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

Les amendements II-CF277, II-CF280 et II-CF278 sont retirés.

Article additionnel après l'article 55 : Rapport du Gouvernement sur l'indemnité de résidence des fonctionnaires

La commission en vient à l'amendement II-CF279 de Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la pertinence de modifier le zonage de l'indemnité de résidence des fonctionnaires et sur les effets qu'aurait le rattachement de cette indemnité au lieu de résidence des agents et non au plus au lieu de leur résidence administrative.

La commission adopte l'amendement II-CF279.

Article additionnel après l'article 55 : Rapport du Gouvernement sur l'évolution des missions des agents des douanes

La commission est saisie de l'amendement II-CL79 de Mme Danièle Obono, qui fait l'objet de sous-amendements II-CF335 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Danièle Obono. Cet amendement porte sur le programme 302 relatif aux douanes, qui est un des rares au sein de la mission pour lequel les crédits semblent augmenter. Il s'agit, en réalité, d'une hausse de façade. En effet, les missions des douanes ont considérablement évolué depuis une dizaine d'années. L'espace Schengen est en crise profonde, les frontières sont devenues d'une part, des abstractions juridiques et d'autre part des barbelés qui tuent des milliers de migrants poussés à l'exil vers la France et l'Europe. La lutte contre le terrorisme est venue s'ajouter aux missions traditionnelles de ce service. Nous demandons donc à ce qu'il soit établi un bilan précis du ratio entre les missions des services des douanes et les moyens qui leur sont dévolus pour les accomplir.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Il faut avoir à l'esprit que ces multiples demandes de rapport constituent une charge de travail considérable pour les administrations, alors même que nous cherchons à optimiser leur efficacité. J'appellerai donc à la retenue quant à ces demandes, d'autant que les données peuvent être disponibles. C'est aussi le rôle des rapporteurs spéciaux que d'analyser l'adéquation entre les effectifs des administrations et les missions dont elles ont la charge.

Sur cet amendement précis, je reconnais toutefois l'intérêt de votre demande et je propose un sous-amendement pour d'une part élargir le champ de l'étude aux conséquences du Brexit sur l'organisation de la Douane et d'autre part supprimer le troisième alinéa qui risque d'être inconstitutionnel.

La commission adopte le sous-amendement II-CF335 puis elle adopte l'amendement II-CL79 ainsi amendé.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL86 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nos demandes de rapport n'ont pas pour objet de donner plus de travail à des agents qui sont déjà surchargés mais il nous semble nécessaire de cibler un certain nombre de questions budgétaires précises sur lesquelles des données n'existent pas ou sont anciennes. Ici, il s'agit d'aborder l'angle mort de la politique du Gouvernement,

le contrôle de nos frontières. La lutte contre la fraude douanière et la contrebande est essentielle pour la santé de nos concitoyens comme pour l'emploi en France. Le risque de dumping social est réel. Il nous faut donc savoir précisément quelle est la part des marchandises importées en France qui ont fait l'objet d'un contrôle douanier et si les moyens humains et financiers des douanes pour effectuer ces contrôles sont suffisants.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Dans le rapport spécial vous verrez que justement la direction des douanes a modifié ses indicateurs de performance pour retenir un plus grand nombre d'indicateurs qualitatifs, initiative que je salue. Vous trouverez dans les prochains rapports de la douane la majeure partie des informations que vous sollicitez. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement II-CL86.

La commission examine l'amendement II-CL85 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement demande un rapport sur l'effectivité du contrôle des administrations fiscales en fournissant des informations sur le nombre de fois où un contribuable est contrôlé au regard de son niveau de revenu ou de patrimoine. Il est aussi important de savoir si ces contrôles sont correctement effectués. Des cas récents en matière de sous-évaluation de patrimoines ont, en effet, montré les limites de ces contrôles.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je vous renvoie à ce qui a été dit par le ministre. Notre majorité souhaite proposer une nouvelle société de la confiance entre l'administration et les usagers et souhaite aller vers une administration du conseil plus que de la sanction. Votre amendement ne va pas dans ce sens. Par ailleurs, il existe d'abondantes statistiques sur ce sujet disponibles sur le site de l'administration des finances.

Mme Danièle Obono. Nous parlons ici d'une administration dont le contrôle est la mission. Elle doit être suffisamment dotée en moyens humains justement pour suivre les dossiers et faire de la prévention pas seulement de la sanction, à l'égard des TPE et des PME notamment. Nous savons tous les effets de l'évasion fiscale sur les finances publiques : il y aurait là un investissement source d'efficacité.

La commission rejette l'amendement II-CL85.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL81 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous demandons un rapport d'information sur les moyens des administrations face aux pratiques de fraude et d'optimisation fiscales indues et une évaluation du manque à gagner pour les finances publiques résultant du manque de moyens humains et financiers dédiés à la lutte contre ces pratiques, qui constituent un véritable désarmement fiscal.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Avis défavorable.

Mme Émilie Cariou, présidente. Je précise que nous avons obtenu, lors du vote de la loi de règlement, la réalisation d'un document de politique transversale sur les moyens de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales.

La commission rejette l'amendement II-CL81.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL82 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente plusieurs milliards d'euros octroyés par l'État aux entreprises et, en particulier, aux grandes entreprises. Cela mérite au moins d'être contrôlé mais les gouvernements précédents et le gouvernement actuel ont saigné l'administration fiscale. Un bilan de l'adéquation des moyens de l'administration au suivi du CICE est nécessaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je comprends mal la demande. Il pourrait s'agir de tout crédit d'impôt. De toute façon nous allons remplacer le CICE par une baisse de charges. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CL82.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL80 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. L'égalité des droits devant l'impôt est mise à mal par les multinationales qui évitent de payer l'impôt en France ou par les gros contribuables qui font échapper leur patrimoine à l'impôt, alors que les simples contribuables sont normalement assujettis. Ce rapport permettra de faire le point sur le niveau d'impôt qui serait recouvré si l'égalité réelle était respectée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. L'optimisation fiscale, que je déplore comme vous, est un vrai sujet en particulier quand elle est agressive, mais un rapport n'y apportera pas de solution. Cela passera par la coopération internationale et par une meilleure lisibilité de la fiscalité, ce que nous avons commencé à faire sur les revenus du capital.

La commission rejette l'amendement II-CL80.

La commission examine l'amendement II-CL87 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. L'État a vendu des biens immobiliers pour un montant de 7 milliards d'euros depuis 2005, ce qui représente potentiellement plusieurs millions de mètres carrés qui ont changé de main, depuis que l'État a décidé de mettre en œuvre une nouvelle politique de gestion de son patrimoine. L'État doit être fort et intraitable sur ces questions. Il importe d'établir le bilan de ces dix années de ventes accélérées pour combler le déficit budgétaire.

C'est la raison pour laquelle nous proposons la création d'un groupe de travail généraliste formé d'associations dont l'intégrité n'est plus à démontrer comme *Anticor* ou *Sherpa*. Nous pourrions disposer d'une étude claire sur les travers constatés notamment dans la presse de ces ventes « express » qui pourraient avoir été réalisées dans des conditions douteuses. Par là même, nous lèverons des soupçons sur des ventes qui peuvent paraître peu conformes.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. La valorisation du patrimoine immobilier de l'État, que ce soit d'ailleurs dans le cadre ou en dehors d'une cession, est un vrai sujet.

Comme M. Saint Martin, je ne pense pas que la remise d'un rapport soit un procédé très efficace, surtout dans le délai de trois mois que vous prévoyez. Il existe beaucoup de travaux d'origine parlementaire, également des travaux de la Cour des comptes qui retracent, exercice après exercice, les opérations de cession. Du reste, on peut s'interroger sur l'objet

même du rapport que vous demandez. Vous évoquez la notion de ventes à « vil prix ». L'appréciation du prix de cession d'un bien public est compliquée, qui souvent ressort de choix politiques. Je souhaiterais donc que vous retiriez votre amendement. À défaut, j'émetts un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CL87.

Puis la commission examine l'amendement II-CL88 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. La ministre de la justice a annoncé la semaine dernière en commission élargie que son ministère ne recourrait plus aux partenariats public-privé. Ceci est peut être le signe que la Cour des comptes s'apprête à publier un rapport incendiaire sur ce sujet mais cela traduit aussi sans doute une évolution, du fait des scandales environnementaux, des affaires de conflits d'intérêts et de corruption engendrés par ces montages, ainsi qu'en raison de l'explosion de leurs coûts. Nous saluons donc ce geste car les partenariats public-privé sont, de notre point de vue, un danger pour les finances publiques et le bon fonctionnement de l'État.

Nous souhaitons donc que le Gouvernement réalise un rapport qui établisse de manière précise le surcoût engendré par les partenariats pour les grands projets, y compris ceux des collectivités territoriales, tels que le Grand stade de Lille.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. J'aurais tendance à dire : encore un rapport ? J'ajoute que l'Assemblée nationale s'est déjà prononcée contre l'opportunité d'un tel rapport dans le cadre de l'examen de la mission *Justice*. J'exprime donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CL88.

*
* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Ministère de l'Action et des Comptes publics

- M. Mathieu Lefèvre, conseiller parlementaire
- M. Laurent Vercruysse, directeur adjoint

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- M. Thierry Le Goff, directeur général
- Mme Carine Soulay, directrice, adjointe à la directrice générale
- Mme Agnès Agrafeil-Marry, cheffe du bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux
- Mme Marie-Alix Meier, adjointe à la cheffe du bureau des ressources humaines, des affaires financières et des moyens généraux
- Mme Véronique Gronner, cheffe du service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales
- M. Stéphane Lagier, sous-directeur de l'encadrement, des statuts et des rémunérations
- M. Adrien Friez, chef du département des études, des statistiques et des systèmes d'information

Direction du budget – 2^{ème} sous-direction

- Mme Marine Camiade, sous-directrice
- M. Laurent Pichard, chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire

École nationale d'administration (ENA)

- M. Patrick Gérard, directeur
- M. Thierry Rogelet, secrétaire général

CFDT de la fonction publique

- Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale

Sciences Po Cevipof

- M. Luc Rouban, directeur de recherches

Centre national de la Fonction publique territoriale

- M. François Deluga, Président

G 16

- M. Jean Poulit, président du G 16, ingénieur général des ponts
- M. Vincent Feller, conseiller maître à la Cour des comptes

Association des DRH des grandes collectivités

- M. Johan Teuret, Président