



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 26

FONCTION PUBLIQUE

CRÉDITS NON RÉPARTIS

Rapporteuse spéciale : Mme Cendra MOTIN
Députée

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017	5
I. LE PROGRAMME 148, SUPPORT DE LA DGAFP	5
A. LES CRÉDITS DE FORMATION	5
B. DES DÉPENSES CONTRÔLÉES D'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE.....	7
C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT	8
II. UNE FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS NON RÉPARTIS	8
A. L'ABSENCE DE DOTATIONS SUR LE PROGRAMME 551.....	8
B. UN RECOURS LIMITÉ À LA DOTATION POUR DÉPENSES IMPRÉVISIBLES	9
1. Aucune prise à bail ne justifie les autorisations d'engagement du programme....	9
2. Une contribution élevée au financement des fonds spéciaux malgré l'augmentation de leur dotation initiale	10
DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RÉFORMES ENGAGÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2018	11
I. L'INSTAURATION DU JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	11
II. LA PRIME COMPENSATOIRE À L'AUGMENTATION DE LA CSG DANS LA FONCTION PUBLIQUE	12
TROISIÈME PARTIE : ÉVALUATION - LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE, UN PREMIER BILAN	15
I. LA DIFFICILE PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE DANS LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES	15
A. L'INDIVIDUALISATION DES RÉMUNÉRATIONS SOUS L'EFFET DU NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	15
B. LA MISE EN PLACE DU RIFSEEP.....	16

1. Une application progressive à l'ensemble des agents.....	16
2. Les deux composantes du RIFSEEP.....	17
a. L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)	17
b. Le complément indemnitaire annuel (CIA)	17
3. Le coût de sa mise en œuvre	18
II. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DU MÉRITE DES AGENTS CONDUIT À PRÉCONISER UNE PRIME D'OBJECTIFS.....	20
A. LES LIMITES DU DISPOSITIF RIFSEEP	20
B. VERS UNE PRIME D'OBJECTIFS	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	25
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	27

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017

Le présent rapport couvre l'exécution du programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, ainsi que de la mission *Crédits non répartis*.

I. LE PROGRAMME 148, SUPPORT DE LA DGAFP

Contrairement à ce que son nom indique, le programme 148 ne regroupe pas tous les crédits liés à la fonction publique de l'État. En effet, les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations sont intégrées au sein des missions qui portent les politiques publiques mises en œuvre.

Les enjeux de ce programme sont donc essentiellement axés sur le financement des actions portées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), DRH de l'État. Ses missions ne se limitent pas par ailleurs aux trois actions financées sur ce programme, dans la mesure où cette direction porte également le programme Action publique 2022 lancé par le Premier ministre le 13 octobre dernier.

La loi de finances initiale pour 2017 a doté ce programme de 242,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Seuls 168,8 millions en AE et 194 millions d'euros en CP ont été consommés sur l'exercice 2017. Cet écart entre la programmation et l'exécution s'explique en partie par un transfert de 29,09 millions d'euros en faveur d'autres ministères pour financer l'apprentissage.

Aucune des recommandations de la Cour des comptes dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2017 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ne porte sur le programme 148.

A. LES CRÉDITS DE FORMATION

Sur les 80,6 millions d'euros de CP consommés sur l'action 1 *Formation des fonctionnaires*, les principales dépenses concernent les **subventions pour charges de service public des écoles de formation placées sous la tutelle de la DGAFP, à savoir l'École nationale d'administration et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA)**.

La subvention pour charges de service public au profit de l'ENA atteint 31,2 millions d'euros. Le coût complet annuel d'un élève est estimé à 81 571 euros, en baisse par rapport à 2016 (- 2 083 euros), car il intègre pour la première fois le plein effet des mesures de réforme des rythmes de scolarité et de stages, tant pour les élèves français que ceux du cycle international long. La promotion 2017-2018 est composée de 90 élèves.

Les cinq IRA ont reçu 40,3 millions d'euros de subvention et le coût complet annuel d'un élève IRA, relativement stable, est de 61 560 euros par an. L'augmentation de la dotation s'explique par le recrutement de 110 élèves attachés supplémentaires pour la rentrée 2017.

Pour l'ENA comme pour les IRA, les coûts de formation sont importants du fait des rémunérations accordées aux élèves qui atteindraient 54 % du coût total à l'ENA et 70 % dans les IRA. Le coût hors rémunération serait de 37 522 euros à l'ENA et de 18 468 euros dans les IRA.

À titre de comparaison, le coût d'un élève dans la plupart des écoles formant les ingénieurs de l'État (AgroSup Dijon, ENGEES, ENTPE...) se situerait plutôt entre 13 000 et 15 000 euros. Il atteindrait 20 000 euros pour l'École nationale des ponts et chaussées. Ces niveaux sont comparables à ceux des grandes écoles du privé comme HEC dont le coût annuel est légèrement supérieur à 15 000 euros.

Il est particulièrement difficile d'obtenir un coût complet intégrant la rémunération des stagiaires, mais on estime que celui-ci s'élèverait à 56 700 euros pour un polytechnicien et, respectivement, à 58 000 et à 51 000 euros pour un normalien de Lyon ou de Cachan.

Ces comparaisons nous montrent qu'il reste encore des efforts à faire, notamment du côté de l'ENA, pour continuer à diminuer le coût de la formation hors rémunération. La mise en œuvre de la réforme des temps de scolarité, si elle a produit des effets intéressants tant financièrement que sur le plan pédagogique, mérite d'être complétée par d'autres mesures allant dans le même sens.

Au total, les dépenses exécutées pour le financement de ces opérateurs augmentent de 1,5 million d'euros en 2017, alors qu'elles avaient diminué de 4,2 % entre 2012 et 2015.

L'année 2017 a également vu la création d'un **fonds d'innovation RH** (FIRH) ⁽¹⁾ pour soutenir les projets innovants des agents publics sur la base d'un appel à projet national. Le FIRH a permis de développer et de mettre en œuvre en 2017 une cinquantaine de projets expérimentaux par les services centraux et déconcentrés de nombreux ministères et établissements publics.

La mise en avant de ces projets et une communication spécifique sur les plus efficaces permettraient de démontrer la capacité d'innovation, de co-construction et de création des services en matière de ressources humaines. Cela pourrait contribuer à l'attractivité de certains d'entre eux et faire force d'exemple pour d'autres.

(1) Le fonds d'innovation RH a été créé par la circulaire du 22 décembre 2016.

Les crédits de l'action 1 du programme ont permis en 2017 de **financer la phase projet du portail *moncompteactivite.gouv.fr* géré par la Caisse des dépôts et consignations** (1,8 million d'euros en AE et 0,9 million en CP). Ce site doit permettre à tout agent public, titulaire ou contractuel ⁽¹⁾ d'accéder à son compte personnel de formation et d'y cumuler des droits à formation (jusqu'à 150 heures). Les droits acquis, cumulés chaque année, seront portables, y compris entre le secteur public et le secteur privé. D'après la DGAFP, le coût de la mise en place opérationnelle du CPF pour 2018 est estimé à 1,6 million d'euros et le coût de fonctionnement annuel récurrent à 1,3 million d'euros.

Une réflexion est en cours afin d'évaluer la pertinence et la faisabilité technique d'intégrer ce portail CPF de la fonction publique à celui des salariés du privé, afin d'offrir de nouvelles perspectives et de nouvelles opportunités à tous les actifs.

Rappelons également que **le Gouvernement s'est engagé à doter un Fonds pour la transformation de l'action publique de 700 millions d'euros en cinq ans, sur le programme 349 de la nouvelle mission *Action et transformation publiques***. Dans le cadre des réformes « Action publique 2022 », un nouveau schéma directeur des formations a été défini visant à mutualiser les formations des trois versants de la fonction publique et à développer les supports numériques. Votre Rapporteur spécial estime souhaitable de flécher une dotation destinée à développer une offre de formation interministérielle mutualisée.

B. DES DÉPENSES CONTRÔLÉES D'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE

L'action 2 *Action sociale interministérielle* finance des prestations d'action sociale collectives (places en crèche, logements sociaux, restaurants inter-administratifs) ou individuelles (chèques-vacances, chèque emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants).

Sur les 127 millions d'euros prévus en LFI en AE comme en CP pour 2017, 87 millions d'euros ont été engagés et 113 millions d'euros consommés.

La plupart des dépenses d'action sociale sont inférieures aux prévisions, à l'exception de la prestation « Chèque-vacances » qui atteint 38,8 millions d'euros en 2017 (+ 4,4 millions d'euros par rapport à 2016). La diminution des dépenses de l'aide à l'installation des personnels de l'État, passant de 10,4 millions d'euros en 2016 à 5,8 millions d'euros en 2017, est liée à un changement dans ses modalités de gestion : seuls trois trimestres au lieu de quatre ont été versés au titre de l'année 2017.

(1) Dès lors qu'ils relèvent des dispositions de la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Depuis le projet de loi de finances pour 2016, une troisième action de ce programme finance le développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État. Cette dotation doit financer la prise en charge de 50 % des frais de rémunération et de formation des apprentis recrutés dans les différents ministères et opérateurs. Ce sont les seules dépenses de personnel du programme 148.

Sur les 32,8 millions d'euros en AE et CP ouverts en LFI, 29,1 millions d'euros ont fait l'objet d'un transfert en faveur de différents ministères sur l'exercice 2017. Ils ne sont donc pas consommés sur ce programme, réduisant artificiellement son taux d'exécution par rapport à la programmation initiale. En revanche, le bilan semble positif puisque le nombre de contrats d'apprentissage s'élevait à 8 290 apprentis pour l'année scolaire 2016-2017 et à 9 474 pour 2017-2018, soit proche de l'objectif initialement fixé de porter à 10 000 le nombre d'apprentis en deux ans.

II. UNE FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS NON RÉPARTIS

La mission *Crédits non répartis*, prévue par l'article 7 de la LOLF, est constituée des programmes 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques* et 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*. Ces dotations permettent de soutenir rapidement des dépenses imprévues en cours de gestion, par voie réglementaire (article 11 de la LOLF). La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions des finances et de l'examen du Conseil d'État, nécessaires aux décrets d'avance.

Cette mission a longtemps été le support de la réserve parlementaire. Cette dernière a été répartie par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 et apparaît donc en exécution dans les programmes bénéficiaires et non dans la mission *Crédits non répartis*. La nouvelle majorité a mis fin à cette pratique en supprimant la réserve par l'adoption de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

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.

A. L'ABSENCE DE DOTATIONS SUR LE PROGRAMME 551

Le programme 551 vise à permettre le financement de mesures en matière de rémunération « dont la répartition ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits »⁽¹⁾. Du point de vue de la programmation budgétaire, le PLF pour 2016 avait fait figure d'exception en dotant le programme 551 de

(1) Article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

11,4 millions d'euros en AE et CP, alors qu'il ne comportait aucune dotation depuis plusieurs années – et qu'il n'en comportait pas pour 2017.

Ainsi, les crédits destinés à la rémunération des agents de l'État en 2017 ont été intégralement répartis entre les missions et programmes supportant des crédits de masse salariale.

C'est ainsi qu'une très forte hausse du titre 2 peut être observée dans toutes les missions et programmes en 2017, du fait notamment des effets du déploiement des mesures du protocole PPCR, sans impact sur ce programme.

B. UN RECOURS LIMITÉ À LA DOTATION POUR DÉPENSES IMPRÉVISIBLES

Le programme 552 est « *une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* », selon l'article 7 de la LOLF. Il vise à couvrir les surcoûts exceptionnels pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe d'auto-assurance budgétaire au sein de la mission concernée.

La loi de finances pour 2017 a doté ce programme de 324 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24 millions d'euros en crédits de paiement. Pour 2018, les crédits de paiement prévus sur ce programme sont en nette augmentation (+ 100 millions d'euros), en raison de la diminution de la réserve de précaution de 8 à 3 %, dans un souci de sincérité du budget de l'État.

1. Aucune prise à bail ne justifie les autorisations d'engagement du programme

Depuis 2012, ce programme est doté de 300 millions d'euros de plus en AE qu'en CP. Cette différence correspond à une provision spécifique pour des prises à bail urgentes de l'administration. La signature d'une telle convention exige de disposer rapidement d'autorisations d'engagement couvrant la totalité d'un bail de plusieurs années. Pourtant, aucune autorisation d'engagement n'a été consommée pour une prise à bail en 2017. Le décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé 112,6 millions d'euros sur ce programme et les autres AE n'ont pas été consommées.

Dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2017 de la mission *Crédits non répartis*, la Cour des comptes recommande de réduire le niveau des AE pour les prises à bail à un montant proche du maximum exécuté au cours des cinq derniers exercices. Il semble en effet difficile de justifier 300 millions d'euros de prévision alors que cette enveloppe n'a jamais été consommée au-delà de 109 millions d'euros sur une année.

2. Une contribution élevée au financement des fonds spéciaux malgré l'augmentation de leur dotation initiale

La seule dépense du programme, de 17,2 millions d'euros en AE *via* en CP, a bénéficié au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* (les décrets des 9 février et 13 novembre 2017) pour le financement des fonds spéciaux, et ce malgré l'augmentation de la dotation de ces fonds en loi de finances initiale de près de 20 millions d'euros par rapport à 2016. Le recours à cette mission pour financer les fonds spéciaux, passant de 8 millions d'euros en 2016 à 17,2 en 2017, est le plus élevé depuis 2011.

La Cour des comptes note que les deux décrets d'annulation de crédits au profit des fonds spéciaux n'ont pas été publiés, ce qui contrevient à l'article 56 de la LOLF. **Elle réitère sa recommandation en la matière, consistant à ajuster la dotation des fonds spéciaux de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour réduire le recours à ce programme.**

DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RÉFORMES ENGAGÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 a engagé plusieurs réformes importantes pour la fonction publique, dont votre Rapporteuse spéciale suit la mise en œuvre.

I. L'INSTAURATION DU JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit un délai de carence d'une journée en cas d'arrêt maladie dans la fonction publique.

Il s'applique aux agents publics civils et militaires. En cours de débat, sur amendement de votre Rapporteuse spéciale, il a également été élargi aux salariés *« pour lesquels l'indemnisation de ce congé n'est pas assurée par un régime obligatoire et sécurité sociale ou est assurée par un régime spécial de sécurité sociale »*, c'est-à-dire aux salariés bénéficiant d'un régime spécial de sécurité sociale (entreprises publiques électriques, gazières, de transport en commun, clercs et employés de notaires, marins, ministres des cultes, etc.).

Cette mesure vise, d'une part, à améliorer la qualité du service public en réduisant les absences pour raison de santé de courte durée dans les administrations publiques et, d'autre part, à faire converger les règles applicables aux secteurs public et privé en matière de prise en charge des congés de maladie.

La proposition visant à introduire une exception pour les femmes enceintes n'a quant à elle pas été retenue car les arrêts de travail en lien avec l'état de grossesse font déjà l'objet d'un congé maladie spécifique : le congé pathologique. De plus, bien que les dispositifs visant à lutter contre la discrimination à l'encontre des femmes soient nombreux, et le principe inscrit dans la loi de 1984, le constat actuel montre qu'une telle discrimination existe et que l'état de grossesse des femmes est une source de discrimination. Il semble donc inopportun de stigmatiser des femmes par une exception à une règle qui peut ne pas s'appliquer en cas de congé pathologique.

La circulaire du 15 février 2018 relative au non-versement de la rémunération au titre du premier jour de congé ne concerne que les agents publics civils et militaires. Elle prévoit une application large, aussi bien aux fonctionnaires des trois versants relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (y compris les fonctionnaires affectés à La Poste et à Orange) qu'aux agents contractuels de droit public, aux magistrats, aux personnels médicaux, pharmaceutiques et odontologiques hospitaliers de droit public et maîtres contractuels des établissements d'enseignement privé sous contrat.

À compter du 1^{er} janvier 2018, tous les arrêts de travail doivent faire l'objet d'une retenue sur le traitement ou la rémunération, à l'exclusion des prolongations des arrêts de travail dont la date d'effet initial a débuté avant cette date. La circulaire précise que « *le premier jour de congé de maladie ne peut en aucun cas être compensé par un jour d'autorisation spéciale d'absence, un jour de congé ou un jour relevant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT)* ». Cette mesure nécessite l'évolution des systèmes d'information sur les ressources humaines, mais doit être appliquée dès à présent.

L'économie annuelle attendue est estimée de la manière suivante :

(en millions d'euros)

	Économie annuelle
Administrations de l'État et leurs établissements publics	- 108
Collectivités territoriales et leurs établissements publics	- 100
Établissements publics hospitaliers	- 50
Autres opérateurs de droit public	- 13
Total	- 270

Source : ministère de l'action et des comptes publics, réponse au questionnaire.

Pour assurer le suivi de cette mesure, la circulaire du 15 février 2018 prévoit qu'une enquête statistique est transmise par les directions en charge de fonction publique auprès des employeurs publics des trois versants de la fonction publique.

La DGAFP a sollicité les employeurs de la fonction publique de l'État, le 9 mai 2018, à fins d'enquête statistique sur la mise en œuvre du délai de carence. L'analyse des remontées ministérielles permettra d'établir un premier bilan quantitatif de la mise en œuvre de cette mesure dans le versant État de la fonction publique. Dans les versants territorial et hospitalier, le suivi de la mesure donnera lieu à une enquête menée par la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'offre de soins auprès des employeurs territoriaux et hospitaliers selon les mêmes indicateurs que pour l'État.

II. LA PRIME COMPENSATOIRE À L'AUGMENTATION DE LA CSG DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'article 113 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 prévoit qu' « *à compter du 1^{er} janvier 2018, les agents publics civils et les militaires perçoivent une indemnité compensatrice tenant compte de la hausse du taux de la contribution sociale généralisée, prévue à l'article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité et de la suppression de la cotisation salariale d'assurance maladie ainsi que de la baisse ou de la suppression de la contribution salariale d'assurance chômage* ».

En effet, si pour les salariés de droit privé, la suppression en 2018 des cotisations salariales au titre du risque maladie-invalidité-décès et de l'assurance chômage permet de compenser la hausse de 1,7 point de la CSG, tel n'est pas le cas dans la fonction publique, puisque la rémunération de la plupart des agents publics n'est pas assujettie à ces cotisations. En l'absence de compensation, la hausse de la CSG se serait donc traduite par une diminution de leur rémunération nette.

À l'issue du rendez-vous salarial d'octobre 2017, le Gouvernement s'est engagé à compenser intégralement la perte de rémunération qui aurait résulté de l'augmentation du taux de CSG.

Cette indemnité compensatrice (IC-CSG) a été instituée par le décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017. Il prévoit des modalités de calcul de l'indemnité qui varient selon la situation administrative de l'agent et de la date d'entrée dans la fonction publique.

Ainsi, pour les agents publics nommés ou recrutés avant le 1^{er} janvier 2018, l'IC-CSG est calculée sur la base de la rémunération brute perçue en 2017. Le montant des contributions et cotisations supprimées au 1^{er} janvier 2018 mais acquittées par les agents en 2017 (contribution exceptionnelle de solidarité - CES – et cotisation maladie pour les agents contractuels) est déduit de ce montant.

Pour les agents publics nommés ou recrutés avant le 1^{er} janvier 2018 mais non rémunérés au 31 décembre 2017 (congé parental, disponibilité...) et qui ne sont pas affiliés au régime général de la sécurité sociale au titre des prestations en espèce de l'assurance maladie – il s'agit à titre essentiel des contractuels – le décret précité prévoit le versement d'une indemnité calculée de manière plus forfaitaire et correspondant à 0,76 % de la première rémunération brute servie au titre d'un mois complet. Cette formule de calcul prend en compte, outre la suppression de la contribution d'assurance chômage ou la CES au taux de 1 %, la suppression de la cotisation d'assurance maladie (0,75 %).

Cette modalité de calcul a également été retenue pour les agents publics recrutés après le 1^{er} janvier 2018 (hors contractuels, qui bénéficient de la suppression des cotisations maladie et chômage), afin de préserver l'attractivité de la fonction publique.

Le coût annuel de l'indemnité estimé en 2017 pour l'ensemble de la fonction publique s'élève à 1,6 milliard d'euros, ventilés comme suit :

- 730 millions d'euros pour la fonction publique d'État, dont opérateurs ;
- 530 millions d'euros pour la fonction publique territoriale ;
- 320 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière.

Aux termes de l'article 113 de la loi du 30 décembre 2017 précitée, le versement de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG a un caractère obligatoire, quel que soit l'employeur public. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de compenser le versement de l'indemnité, pour les employeurs territoriaux et hospitaliers, par la baisse du taux de la cotisation patronale « assurance maladie » de 1,62 point.

Bien que la mise en œuvre de cette prime ait pu prendre plus de temps que prévu tant les systèmes d'information RH sont divers et complexes, l'ensemble des agents des services publics concernés a vu l'augmentation de la CSG compensée par la prime IC-CSG dans les trois premiers mois de l'année 2018, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement.

TROISIÈME PARTIE : ÉVALUATION - LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE, UN PREMIER BILAN

Dans son rapport sur les crédits de la fonction publique du projet de loi de finances pour 2018, votre Rapporteuse spéciale a choisi comme thématique la masse salariale dans la fonction publique afin de dégager des leviers de rationalisation et de performance. La rémunération des fonctionnaires représente évidemment la plus grande part de la masse salariale et ne se limite pas au traitement indiciaire : elle est complétée par différentes primes et allocations.

Ce chapitre entend poursuivre cette réflexion en examinant plus spécifiquement l'opportunité de développer une rémunération individuelle ou collective des fonctionnaires visant à mieux récompenser leurs mérites.

I. LA DIFFICILE PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE DANS LA RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES

A. L'INDIVIDUALISATION DES RÉMUNÉRATIONS SOUS L'EFFET DU *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

La notion de performance dans la rémunération des fonctionnaires est relativement récente. En effet, le traitement que perçoivent les fonctionnaires n'est pas la contrepartie du service rendu comme le salaire dans le secteur privé mais est lié au grade du fonctionnaire et à la grille indiciaire qui en découle. Le traitement assure l'indépendance du fonctionnaire en contrepartie des obligations qui lui incombent.

Dans les années 2000, sous l'effet du développement des théories du *New public management* et avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **l'action publique évolue d'une logique de moyens à une logique de résultats.** Elle se traduit, en matière de rémunération des agents publics, par l'introduction des premières primes à la performance, témoignant **d'une volonté d'incitations et de responsabilisation individuelle.** L'idée est simple : si le traitement est le même quelle que soit l'implication de l'agent, pourquoi travailler plus ou mieux ? Dans un marché du travail concurrentiel, le risque serait de voir les agents les plus performants quitter le secteur public et de n'y retenir que les moins efficaces, selon le principe de la sélection adverse.

Si les premières primes à la performance ne concernaient que l'encadrement supérieur, l'introduction en 2008 de **la prime de fonction et de résultat (PFR)** visait à élargir ce processus. Cette prime rémunérait pour partie les fonctions exercées et pour partie les résultats individuels de l'agent.

Depuis 2014⁽¹⁾, la prime de fonctions et de résultats est remplacée peu à peu par un « **régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel** » (RIFSEEP). Applicable aux filières administratives, techniques et sociales, et aux catégories A, B et C, il a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités liées à l'exercice des fonctions ou à l'appartenance à un corps.

B. LA MISE EN PLACE DU RIFSEEP

1. Une application progressive à l'ensemble des agents

Le processus d'adhésion au RIFSEEP est simple mais les échéances finales d'adhésion ont été repoussées.

Le décret du 20 mai 2014 prévoyait deux échéances finales d'adhésion (le 1^{er} juillet 2015 et le 1^{er} janvier 2017). Toutefois, un nouveau cadencement des adhésions, défini fin 2016⁽²⁾ prévoit désormais des adhésions jusqu'au 1^{er} janvier 2019 au plus tard.

En 2017, près de 120 000 agents, issus de 178 corps et emplois ont adhéré au RIFSEEP. Ainsi, au 31 décembre 2017, **plus de 320 000 agents appartenant à 252 corps et emplois, dont 13 corps et emplois interministériels et 239 corps et emplois ministériels, bénéficient de ce nouveau régime indemnitaire**. Ils ne représentent cependant que **20 % des effectifs de la FPE** (hors contractuels, militaires, ouvriers d'État, apprentis et enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat). Les 32 corps et emplois ministériels restants devront adhérer en 2018 (16 corps et emplois), 2019 (9) et 2020 (7).

Le premier indicateur du programme 148 « Part des agents des filières administrative, sociale et technique s'inscrivant dans un dispositif de simplification indemnitaire » mesure le pourcentage des agents ayant adhéré au RIFSEEP parmi les corps et filières concernés par ce régime. En 2017, 69 % des agents y ont adhéré, soit une part conséquente mais loin de la cible initialement fixée (100 %).

La liste des corps et emplois qui, par exception, n'appliquent pas le RIFSEEP, devra faire l'objet d'un réexamen avant le 31 décembre 2019, au plus tard.

(1) Décret du 20 mai 2014.

(2) Décret du 27 décembre 2016.

2. Les deux composantes du RIFSEEP

Le RIFSEEP 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 ; elle est versée mensuellement ;

– 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).

a. L’indemnité de fonctions, de sujétions et d’expertise (IFSE)

Le montant de l’IFSE doit refléter la nature des fonctions exercées, prenant en compte le niveau d’encadrement, de technicité, de sujétion ou de degré d’exposition que l’activité requiert, mais aussi l’expérience passée selon trois critères (approfondissement des savoirs techniques et de leur utilisation, approfondissement de la connaissance de l’environnement de travail et gestion d’un événement exceptionnel permettant d’approfondir ses acquis).

Les fonctions des agents d’un même corps sont alors classées sur la base de ces critères non hiérarchisés (par exemple, le critère « encadrement » ne vaut pas plus que le critère « exposition du poste »), au sein de groupes auxquels correspondent des montants maximaux d’IFSE. Ainsi le poste de chaque agent est rattaché à ce que l’on appelle un groupe de fonctions. À titre d’exemple, les fonctions d’un chef de bureau occupant un poste très exposé et responsable d’une équipe importante sont 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.

La répartition des postes entre les différents groupes de fonctions est décidée par chaque ministère et harmonisée au niveau interministériel. Le nombre de groupes de fonctions est déterminé au regard de la variété des missions propres à chaque corps. Il est toutefois limité pour favoriser la lisibilité du dispositif.

b. Le complément indemnitaire annuel (CIA)

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. Le CIA est la composante du RIFSEEP qui se rapproche le plus de l’idée de « rémunération au mérite » ou de « rémunération au résultat ».

Le montant du CIA est déterminé en appliquant un pourcentage, variant selon l’engagement professionnel de l’agent, à un montant maximal fixé par

groupe de fonctions. Les notes de service stipulent que l'application d'un pourcentage inférieur à 20 % ou supérieur à 120 % nécessite la remise d'un rapport. De plus, un pourcentage inférieur à 20 % indique une défaillance caractérisée en matière d'engagement professionnel. Un travail jugé « satisfaisant » donne lieu à une modulation comprise entre 20 et 69 %, un travail « très satisfaisant » entre 70 et 109 %. Si nous ne disposons pas de données complètes sur les montants de CIA attribués, nous pouvons raisonnablement considérer que la modulation effective est de 20 à 109 %.

Pour les managers, il s'avère difficile de faire varier la prime d'une année sur l'autre et, à poste identique, d'un agent à l'autre. En effet, les variations génèrent de l'incompréhension chez les agents et peuvent être sources de tensions. Il est plus aisé d'octroyer des primes « standardisées » ou relativement stables dans le temps. Le CIA se transforme alors souvent en une simple prime déconnectée de l'implication de l'agent, une transformation grandement facilitée par le caractère relativement imprécis des critères d'attribution. Ces caractéristiques, ainsi que le montant relativement modeste du CIA comparé à l'IFSE, conduisent la Rapporteure à émettre de sérieux doutes sur la portée incitative de cette composante et la réalité de sa modulation.

La question de la définition d'indicateurs et d'une méthodologie d'évaluation claire et partagée par tous est plus que jamais posée à l'heure où le Gouvernement souhaite remettre au cœur des discussions salariales la rémunération de l'implication des agents dans leur mission de service public, qu'elle soit individuelle ou collective.

3. Le coût de sa mise en œuvre

Le déploiement du RIFSEEP s'est accompagné de rattrapages ciblés, par exemple dans la filière sociale et la filière recherche des établissements publics à caractère scientifique et technologique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ou sur certains corps particulièrement faiblement primés du ministère de la culture. Il convient en outre de noter que certaines revalorisations demandées par les ministères en amont de la bascule au RIFSEEP ont été conditionnées par cette bascule, afin de ne pas intervenir sur les dispositifs indemnitaires antérieurs avant leur suppression. Le passage au RIFSEEP a enfin été construit de manière à garantir aux agents l'absence de perte financière.

Au regard des données disponibles, les revalorisations intervenues à l'occasion de la mise en œuvre du RIFSEEP sont les suivantes :

Ministères	Programmes	Mesures catégorielles (en €)				
		2015 (RAP)	2016 (RAP)	2017 (RAP)	2018 (PAP)	
Agriculture	142	2 000	53 333	312 466		
	143	2 000	203 833			
	206	2 000	12 133			
	215	114 000	43 167			
Armées	212	1 695 329	1 676 082	1 017 416	9 733 570	
Economie et finances	305				58 000	
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	230		1 870 000	450 000		
	150					752 093
Europe et affaires étrangères	105		600 401	83 793	182 052	
	151		198 960	96 075		
	185		10 124	819		
	209		38 295	1 365		
Intérieur	176			2 830 000		
	307					3 200 000
Justice	107			290 000	2 951 008	4 231 190
	166			1 604 436		
	182			956 572		
	310			100 000		
Services du Premier ministre	129		152 327	66 000	149 000	72 000
	158		2 040	500		
	164			80 000		
	308		2 350	2 500		
	333					
Solidarités et santé	124		53 193	4 021 322		
Transition écologique et solidaire	217		1 000 000			
Travail	155		324 831	3 699 545		
Total des mesures catégorielles (en €) par année		1 815 329	6 241 069	15 300 343	18 046 853	
Total des mesures catégorielles (en €)			41 403 594			

Source : ministère de l'action et des comptes publics, réponse au questionnaire.

On constate une montée en charge progressive du dispositif dont le coût a été multiplié par 10 en 3 ans (1,8 million en 2015 – 18 millions prévus en 2018). Ce coût s'élève à 23,3 millions d'euros entre 2015 et 2017, dont 65,6 % pour la seule année 2017. Le retard pris dans le déploiement fait peser le poids financier du RIFSEEP, décidé par le Gouvernement précédent, en très grande partie sur les comptes du Gouvernement actuel. Cet engagement vient s'ajouter aux mesures du PPCR qui, bien que suspendues pour 2018, ont engendré 793 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour la seule fonction publique d'État en 2017 et dont le coût total s'est élevé à 1 495 millions sur les trois versants (276 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière et 426 millions d'euros pour la fonction publique territoriale).

De plus, les mesures du RIFSEEP n'influencent pas l'évolution de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) dont le calcul est uniquement fonction des traitements bruts indiciaires. Ainsi, la diminution de la GIPA sur la période 2014 – 2017, passant de 0,3 milliard à 52,3 millions d'euros, est la conséquence de l'augmentation du point d'indice en 2016 et 2017. Au contraire, le montant élevé de GIPA relevé sur les années précédentes reflète le choix de mesures indemnitaires dont le RIFSEEP et les rattrapages ciblés via primes. **La Rapporteuse souligne que, dans l'optique d'une généralisation de la mesure et d'une évolution du régime indemnitaire, il semble inévitable de se poser la question de son articulation avec le régime indiciaire et ses mécanismes**

automatiques rigides. La Rapporteuse juge cette question centrale pour préparer la future réforme des retraites et le basculement vers un régime général universel.

II. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DU MÉRITE DES AGENTS CONDUIT À PRÉCONISER UNE PRIME D'OBJECTIFS

A. LES LIMITES DU DISPOSITIF RIFSEEP

Le RIFSEEP s'inscrit dans une démarche de simplification visant à réduire le nombre de régimes indemnitaires. Ainsi, l'IFSE est exclusive de tout autre régime indemnitaire de même nature. Différentes primes et indemnités ont vocation à être fondues dans son assiette, telles que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, la prime de rendement, l'indemnité de fonctions et de résultats, l'indemnité d'administration et de technicité ou encore l'indemnisation de polyvalence.

Les exceptions à cette règle doivent être justifiées par des problématiques spécifiques. Les primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir cumulables avec le RIFSEEP sont listées par l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014.

Votre Rapporteuse spéciale soutient pleinement cette démarche de simplification et souhaite que soient limitées au maximum les exceptions à la règle commune. L'unification des règles de rémunération permet non seulement une simplification de gestion propice à un meilleur pilotage de la masse salariale, mais favorise également la mobilité des fonctionnaires.

Le bilan de la mise en œuvre du RIFSEEP ne paraît pas pour autant très positif. **Votre Rapporteuse spéciale regrette que la part individuelle du RIFSEEP, le complément indemnitaire annuel, soit insuffisamment appliquée.** Pourtant, ce complément indemnitaire individuel ne représente qu'une part minime de la prime (un maximum de 15 %), ce qui constitue un recul par rapport à la prime de fonctions et de résultats dont la partie « résultat » pouvait atteindre jusqu'à 40 % du montant de la prime.

Sa mise en œuvre se heurte à plusieurs réticences.

La principale difficulté consiste à définir des critères d'évaluation transparents, compris et acceptés par les agents eux-mêmes. En effet, l'action publique semble pour certains devoir reposer uniquement sur des principes qui ne sont par nature pas voués à être quantifiés. On voit bien comme l'allégation de la « politique du chiffre » revêt pour des actions d'intérêt général un caractère insupportable pour les agents, comme pour les Français.

Les objectifs définis ne doivent pas négliger la multiplicité et la différenciation des tâches. Par exemple, l'introduction d'indicateurs trop spécifiques pourrait faire porter l'attention des agents sur les tâches prises en compte dans l'évaluation, et à délaissier les situations les plus complexes aux dépens de l'égalité de traitement des usagers.

Les syndicats soulèvent également le risque d'un éventuel favoritisme dans l'attribution des primes, passant sous silence le caractère discrétionnaire que peut recouvrir parfois aujourd'hui l'attribution de primes aux critères de distribution opaques, et négligeant l'objectivation apportée par des indicateurs partagés.

Ainsi, le processus d'évaluation doit être clair et accepté par tous, sous peine d'entraîner une forte démotivation, contraire à l'effet recherché.

On note également **la crainte que la rémunération à la performance n'introduise des comportements individualistes parfois nocifs pour le service public**. Ainsi, certains pays ont cherché à mettre en œuvre une rémunération au mérite plus collective, par équipe notamment. C'est pourquoi les indicateurs pour être efficaces doivent être à la fois quantitatifs et qualitatifs, personnels et collectifs, afin que la réussite de tous soit le reflet de celle de chacun.

B. VERS UNE PRIME D'OBJECTIFS

Force est de constater que la rémunération des agents publics ne prend toujours pas en compte leur investissement professionnel. **Votre Rapporteuse spéciale considère que mieux reconnaître et valoriser l'investissement de chaque agent au travail influe sur leur motivation et donc sur la performance des services publics.**

Le Gouvernement a annoncé lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1^{er} février 2018 sa volonté d'organiser en 2018 une large concertation avec les représentants des agents publics des trois versants de la fonction publique et les employeurs publics portant sur quatre leviers majeurs de refondation du « contrat social avec les agents publics ». L'un des chantiers concerne l'évolution de la structuration de rémunération afin de mieux distinguer la sécurisation du pouvoir d'achat, la prise en compte de l'expérience, des responsabilités et des sujétions, ainsi que du mérite des agents et des services.

Dans ce contexte, un bilan qualitatif du RIFSEEP va donc être conduit en juin 2018 sous l'égide de la DGAFP avec les responsables ministériels des ressources humaines. Bien que le déploiement du dispositif ne soit pas encore achevé, ce premier bilan permettra de contribuer à la réflexion sur les déterminants de la rémunération, la reconnaissance du mérite et la poursuite de la démarche de rationalisation du système indemnitaire au sein des trois versants de la fonction publique.

Malgré les limites du RIFSEEP, votre Rapporteuse considère qu'il est souhaitable, en l'état actuel des choses, d'aller au terme de l'application de ce régime indemnitaire toujours en cours de déploiement. En revanche, la Rapporteuse spéciale serait favorable à une transformation de la part « complément indemnitaire annuel » du RIFSEEP afin d'en faire un véritable levier de motivation. Il conviendrait surtout de repenser en profondeur l'articulation du régime indiciaire et du régime indemnitaire dans la structure de rémunération des agents de la fonction publique.

Aux notions de « complément indemnitaire annuel » ou une « prime au mérite » dont les contours seraient difficilement définis, votre Rapporteuse spéciale préfère la notion de « prime d'objectifs ».

La proposition de votre Rapporteuse spéciale repose sur trois piliers :

– **des objectifs clairement définis en amont et partagés par le manager et l'agent**, qui se réfèrent à une situation connue et un contexte commun. La définition d'une prime d'objectifs nécessite l'implication forte des managers publics ;

– **des objectifs en partie collectifs et en partie individuels**, permettant ainsi qu'on reconnaisse à la fois l'engagement de chacun, avec ses qualités propres, et la mise au service d'un collectif des compétences personnelles ;

– **des objectifs régulièrement actualisés en fonction des projets du service ou de l'établissement.**

Il convient donc de **définir pour chaque agent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer objectivement le niveau d'atteinte de ces objectifs, dans le cadre de l'entretien individuel annuel**. Les résultats de l'évaluation pourront également appuyer des propositions d'avancement ou donner lieu à des propositions de formation pour en améliorer le niveau d'atteinte.

Contrairement à la part complémentaire du RIFSEEP, la mise en place de la prime d'objectifs serait obligatoire.

En outre, **elle s'établirait à un niveau maximal suffisamment élevé pour être véritablement incitative**. La rémunération par objectifs n'aurait pas vocation à être un moyen de réduction de la dépense publique, comme le craignent certaines organisations syndicales. Cela permettrait en outre de renforcer l'attractivité de la fonction publique.

Votre Rapporteuse spéciale souligne cependant qu'elle ne doit pas constituer l'unique voie d'incitation des agents publics à la performance. En effet, les possibilités de promotion et les opportunités de mobilité restent des facteurs non négligeables de mobilisation des agents.

De plus, votre Rapporteure suggère que soit étudiée la mise en place d'un mécanisme d'intéressement qui alimenterait un compte d'épargne salariale ou compte d'épargne retraite. Un tel mécanisme permettrait de récompenser l'investissement des agents au service du public (qu'ils soient directement ou indirectement en relation avec les usagers), grâce à l'atteinte d'objectifs tels que décrits précédemment, tout en leur permettant de se constituer une épargne et de participer activement à l'activité économique de leur pays. Il contribuerait à placer l'agent au centre de notre société, dans une relation de proximité avec les secteurs sociaux et économiques. Il participerait fortement à l'attractivité de la fonction publique en permettant aux fonctionnaires de bénéficier d'avantages comparables à de nombreux salariés du privé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mercredi 30 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Comité interministériel d'action sociale

M. Ivan BAQUER, président

M. Alain VIBERT-GUIGUE, co-animateur de la Commission Budget du Centre intercommunal d'action sociale (CIAS)

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. Nicolas DE SAUSSURE, chef du Service du pilotage des politiques de ressources humaines

M. Adrien FRIEZ, chef du Département des études, des statistiques et des systèmes d'information

Mme Karine LETROUIT, adjointe au chef du bureau des applications et des systèmes d'information sur la fonction publique

M. Cyrille PAJOT, chef du bureau de la formation professionnelle tout au long de la vie

M. Fabien GRIMAUD, adjoint au chef du bureau de la formation professionnelle tout au long de la vie

La rapporteure spéciale a également envoyé un questionnaire à l'attention du ministre de l'action et des comptes publics. Dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances initiale, cette procédure est encadrée par la LOLF qui fixe une date limite d'envoi du questionnaire et de réception des réponses. Votre rapporteure spéciale considère qu'un encadrement similaire serait utile pour l'examen du projet de loi de règlement, afin de donner aux parlementaires les outils permettant le développement d'une évaluation des politiques publiques.