

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2016

REVUES DE DÉPENSES

Pilotage de la masse salariale
des opérateurs de l'État
Tome 2



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

Revue de dépenses

Pilotage de la masse salariale
des opérateurs de l'État

Tome 2

JUILLET 2016

Éric **GISSLER** • Fabienne **HELVIN** •
David **KRIEFF** • DAVID **KNECHT**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2016-M-004

REVUE DE DEPENSES
PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT
Tome 2

Établi par

ERIC GISSLER
Inspecteur général des finances

DAVID KRIEFF
Inspecteur des finances

DAVID KNECHT
Inspecteur des finances

Fabienne HELVIN
Administratrice
générale, contrôle
général économique et
financier.

- JUILLET 2016 -

SYNTHESE

Le ministre des finances, la ministre de la fonction publique et de la décentralisation et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'Inspection générale des finances, par lettre datée du 15 décembre 2015, une revue de dépenses relative au pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs. Cette mission comporte deux volets :

- ◆ l'examen des conditions de recours aux emplois hors plafond ;
- ◆ la documentation des leviers de stabilisation de la masse salariale des opérateurs.

Un premier rapport s'est attaché au seul examen des emplois hors plafond. Ce second rapport, consacré à la stabilisation de la masse salariale, le complète. Le contrôle général économique et financier (CGEFI) a prêté son concours aux travaux et analyses de ce rapport.

L'étendue du périmètre par rapport aux délais et moyens de la mission, la multiplicité des statuts des opérateurs comme de leurs agents, la diversité de leurs enjeux et le peu de données disponibles ont conduit la mission à centrer ses travaux sur deux objectifs : l'appréciation de l'évolution de la masse salariale des opérateurs et la construction d'outils et de méthodes simples permettant de la suivre et de la piloter.

L'évolution de la masse salariale peut être liée à trois facteurs : la variation des effectifs (effet volume), la variation de la structure des emplois (effet structure) ou l'augmentation de la rémunération versée à chaque agent toutes choses égales par ailleurs (effet prix).

À partir des informations contenues dans les documents budgétaires (rapports annuels de performance), il est aisé de calculer l'effet volume¹ ainsi que l'effet conjoint du prix et de la structure (effet prix-structure)².

La comparaison de l'évolution de la masse salariale des opérateurs³ et de l'État fait apparaître les constats suivants :

- ◆ l'évolution des cotisations sociales (CAS pensions) explique au moins la moitié de la croissance de la masse salariale des opérateurs ;
- ◆ une fois neutralisées les cotisations au CAS pensions, la masse salariale des opérateurs croît plus vite que celle de l'État ;
- ◆ cette croissance s'explique essentiellement par l'effet volume ;
- ◆ l'effet prix-structure des opérateurs est proche, voire légèrement inférieur, à celui de l'État.

L'étude conduite pour la mission par le service statistique ministériel de la DGAFP indique par ailleurs que la rémunération moyenne des titulaires de la fonction publique n'est pas très éloignée qu'ils travaillent au sein de l'État ou des opérateurs.

La mission a complété ces analyses par la réalisation de la monographie de 15 établissements et l'envoi de questionnaires à 50 opérateurs ainsi qu'à leurs contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers.

Ces informations confirment et affinent le constat précédent : la masse salariale des opérateurs progresse plus vite que celle de l'État sous l'influence d'abord de l'effet volume et ensuite de l'effet structure, mal appréhendé. L'effet prix ne joue qu'un rôle de second plan.

¹ Il est égal au taux de variation des effectifs en ETPT.

² Il est égal au taux de variation de la masse salariale dont est retranché l'effet volume.

³ Cette comparaison a été effectuée sur un périmètre stabilisé d'opérateurs reconstruit par la mission.

Rapport

Puisque la masse salariale des opérateurs est en partie contrainte par le cadre légal, les limites des possibilités d'actions des opérateurs ont été dessinées par les monographies :

- ◆ le taux de rotation des personnels leur offre un degré de pilotage important à moyen terme des effets volume et structure ;
- ◆ les degrés de liberté en matière d'effet prix sont très variables :
 - pour les titulaires de la fonction publique, l'opérateur ne peut jouer que sur le volume des primes (au sein d'une fourchette) ainsi que, dans les rares cas où il dispose de corps propres, sur les taux de promotion de grade ;
 - la gestion des contractuels reste en revanche plus libre et s'articule en deux temps : l'adoption d'une forme de cadre de gestion (délibération de gestion, accord collectif, convention de branche...) qui emporte des conséquences pluriannuelles, auxquelles s'ajoutent les mesures générales ou non décidées chaque année.

Enfin, certains opérateurs se sont vu accorder par la loi la possibilité de recruter indifféremment des contractuels ou des titulaires sur certains emplois, comme les universités. La différence de taux de cotisations retraites entre ces deux statuts (CAS pensions et IRCANTEC) est telle que la décision de recruter un titulaire se traduit par un surcoût pour l'opérateur de 40 %, à salaire versé égal.

La mission a constaté que le pilotage de la masse salariale des opérateurs par l'État restait lointain et non systématique : les conseils et pré-conseils d'administration n'évoquent que rarement la question, les documents budgétaires n'en détaillent pas les déterminants même lorsque leur masse salariale excède celle de nombreux ministères. Les documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) introduits par le décret GBCP sont encore peu utilisés dans le processus budgétaire.

Le premier rapport traitait des effectifs des opérateurs, il recommandait de définir clairement l'objectif du plafond d'emploi et d'en raffermir l'effectivité. Une fois écartée la question de l'effet volume, la masse salariale des opérateurs ne connaît pas de dérapage manifeste. La mission recommande dès lors la mise en place d'outils de suivi et de maîtrise qui obéissent à trois enjeux :

- ◆ présenter un coût administratif quasi-nul ;
- ◆ accroître la compréhension des facteurs d'évolution de la masse salariale et en favoriser le suivi pluriannuel par l'État ;
- ◆ fournir des outils de maîtrise épousant au plus près le périmètre de décision des opérateurs.

À cette fin, le suivi devrait distinguer les titulaires et les contractuels au sein de chaque opérateur. Trois indicateurs simples fourniront les premiers éléments de compréhension des évolutions de masse salariale : l'effet volume, l'effet prix structure et la RMPP⁴, qui seront produits pour les titulaires, pour les contractuels, et pour les effectifs globaux.

Les outils de maîtrise de l'effet prix seront différenciés :

- ◆ pour les titulaires, la maîtrise ne peut être recherchée qu'au niveau du montant des primes (et des taux de promotion de grade le cas échéant) ;
- ◆ pour les contractuels, la maîtrise doit s'effectuer à un niveau global :
 - les cadres de gestion (accords collectifs, délibérations de gestion...) définissent des règles d'évolution des rémunérations qui se ramènent à une « RMPP socle » qu'il convient de calculer, selon la méthode développée dans les monographies ;

⁴ L'évolution de rémunération des personnes en place, que les opérateurs ont pu produire facilement à la demande de la mission.

Rapport

- la RMPP des contractuels de chaque opérateur peut faire l'objet d'un cadrage annuel, similaire à celui de certains EPIC, tenant compte du socle incompressible ;
- lors de chaque renégociation du cadre de gestion, un mandat de négociation devrait être fixé à la direction de l'établissement incluant au moins un plafond à la RMPP socle du futur cadre.

L'encadrement de l'effet structure enfin, plus complexe, nécessite un outil à la frontière du budgétaire et des ressources humaines, tel qu'un plan à trois ou cinq ans de l'évolution de la structure des emplois assorti de l'effet structure annuel moyen attendu.

Enfin, la Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP), effectue chaque année un calcul de la RMPP de certains opérateurs, à partir d'une analyse très précise de leurs comptes. Cette méthode est moins exacte que celle utilisée par la mission mais son contenu informatif est bien plus riche. Le calcul annuel de leur RMPP par les opérateurs pourrait dès lors dégager la CIASSP de son obligation de production d'indicateurs et lui donner plus d'agilité en lui permettant de se déployer sur les opérateurs qui présentent un enjeu soit pérenne soit ponctuel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. SELON L'ANALYSE QUANTITATIVE DE DONNEES AGREGES, LES FACTEURS D'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES OPERATEURS RESIDENT DAVANTAGE DANS LE MONTANT DES COTISATIONS SOCIALES, LE VOLUME ET LA NATURE DE LEURS EMPLOIS QUE DANS LEURS CHOIX DE POLITIQUE DE REMUNERATION.....	2
1.1. L'évolution de la masse salariale peut s'analyser comme la composition de trois effets : volume, structure et prix.....	2
1.2. Les sources d'informations sont soit limitées, soit inaccessibles pour des motifs de secret statistique qui mériteraient d'être réinterrogés	5
1.3. Une fois retirés l'effet volume et l'augmentation des cotisations au CAS pensions, la masse salariale des opérateurs connaît une croissance légèrement plus modérée que celle de l'État	5
2. L'ANALYSE SUR DONNEES AGREGES DE LA MASSE SALARIALE DES OPERATEURS SEMBLE PLACER LES LEVIERS DE MAITRISE DU COTE DES EFFECTIFS, DE LA STRUCTURE DES EMPLOIS ET DES COTISATIONS SOCIALES DAVANTAGE QUE DES POLITIQUES DE REMUNERATION.....	7
2.1. La mission a fondé ses analyses sur une étude approfondie de 21 opérateurs et des questionnaires envoyés à 50 autres opérateurs.....	7
2.2. L'effet structure joue un rôle important mais faiblement appréhendé dans les évolutions de la masse salariale des opérateurs.....	9
2.3. Les opérateurs disposent de marges de manœuvre importantes pour faire varier l'effet volume à la baisse	10
2.4. L'effet structure est peu analysé bien que les marges d'autonomie des opérateurs soient significatives en la matière	10
2.5. L'analyse des facteurs d'évolution des rémunérations confirme la relative inertie de l'effet-prix	11
2.5.1. <i>Les marges de manœuvre des opérateurs en matière de rémunération des titulaires de la fonction publique sont limitées aux primes.....</i>	<i>11</i>
2.5.2. <i>Les opérateurs disposent de réels leviers de maîtrise de la masse salariale de leurs contractuels, qui peuvent faire l'objet d'un encadrement par l'État</i>	<i>14</i>
2.5.3. <i>Le recours à des fonctionnaires ou à des contractuels s'accompagne d'effets prix assez importants</i>	<i>16</i>

3. OUTILS DE PILOTAGE ET DE MAITRISE	17
3.1. Si le plafond d'emplois est globalement respecté, les critères de recours aux emplois hors plafond et les schémas d'emplois doivent être précisés	17
3.2. La masse salariale ne fait pas l'objet d'un pilotage régulier lors du processus de budgétisation	17
3.3. Les documents de suivi prévus par le décret GBCP s'articulent mal avec le calendrier budgétaire et sont peu utilisés	18
3.4. Le calcul de la RMPP par la CIASSP constitue une démarche d'analyse qui pourrait utilement être complété par un calcul de RMPP par tous les opérateurs selon une méthode frustrante, exacte mais dénuée de pouvoir explicatif.....	19
3.5. Les contrats d'objectifs signés avec l'État restent imprécis en matière de masse salariale	21
4. PROPOSITIONS.....	21
4.1. En matière d'effet volume, il convient d'améliorer la capitalisation des informations produites plutôt que les outils de cadrage qui s'avèrent efficaces	22
4.2. Le suivi de la masse salariale sera utilement complété par le suivi de l'effet prix-structure et de la RMPP	22
4.3. Le cadrage de l'effet-prix, aujourd'hui largement absent, devra être effectué différemment pour les titulaires de la fonction publique et pour les contractuels	25
4.4. Le Conseil d'administration pourra être le lieu du cadrage de l'effet structure au travers d'un document d'orientation pluriannuel.....	26

INTRODUCTION

Par lettre datée du 15 décembre 2015, le ministre des finances, la ministre de la fonction publique et de la décentralisation et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'Inspection générale des finances une revue de dépenses relative au pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs. Le présent rapport, centré sur les voies et moyens de maîtrise de la masse salariale, complète un premier rapport remis par la mission relatif aux conditions de recours aux emplois hors plafond. Le contrôle général économique et financier (CGEFI) a prêté son concours aux travaux et analyses de ce rapport.

La masse salariale constitue la part majoritaire des budgets de fonctionnement des opérateurs :

- ◆ 64 % des budgets de fonctionnement agrégés et 31 à 35 % des budgets totaux de l'ensemble des 507 opérateurs⁵ ;
- ◆ 58 % des budgets de fonctionnement des opérateurs hors universités et entre 23 et 26 % des budgets totaux.

Au regard du nombre et de la variété des opérateurs, ainsi que des délais et des ressources de la mission, l'ambition des travaux est nécessairement plus modeste qu'une analyse exhaustive de l'évolution de la masse salariale de chacun des opérateurs. La mission a plutôt poursuivi les objectifs suivants :

- ◆ l'évaluation de la trajectoire de masse salariale des opérateurs, de sa divergence avec celle de l'État, voire des éventuels risques en matière de finances publiques ;
- ◆ la construction d'une grille d'analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale ;
- ◆ l'application de cette grille à en ensemble d'opérateurs considérés comme représentatifs pour distinguer la part des évolutions de masse salariale liées aux décisions des opérateurs de celles qui s'imposent juridiquement à eux ;
- ◆ l'étude des outils de suivi et de pilotage par l'État de la masse salariale des opérateurs, de leur calendrier et de leur articulation avec les principales échéances budgétaires ;
- ◆ la proposition d'une évolution, le cas échéant, des outils de suivi et de pilotage existants ;
- ◆ la documentation de la grille d'analyse utilisée par la mission à d'autres opérateurs.

⁵ Un établissement peut être qualifié d'opérateur lorsque trois conditions sont réunies : elle exerce une activité de service public, elle est financée majoritairement par l'État sous forme de subvention ou de ressources affectées et elle est soumise au contrôle direct de l'État. Cette qualification est laissée à l'appréciation de la direction du budget.

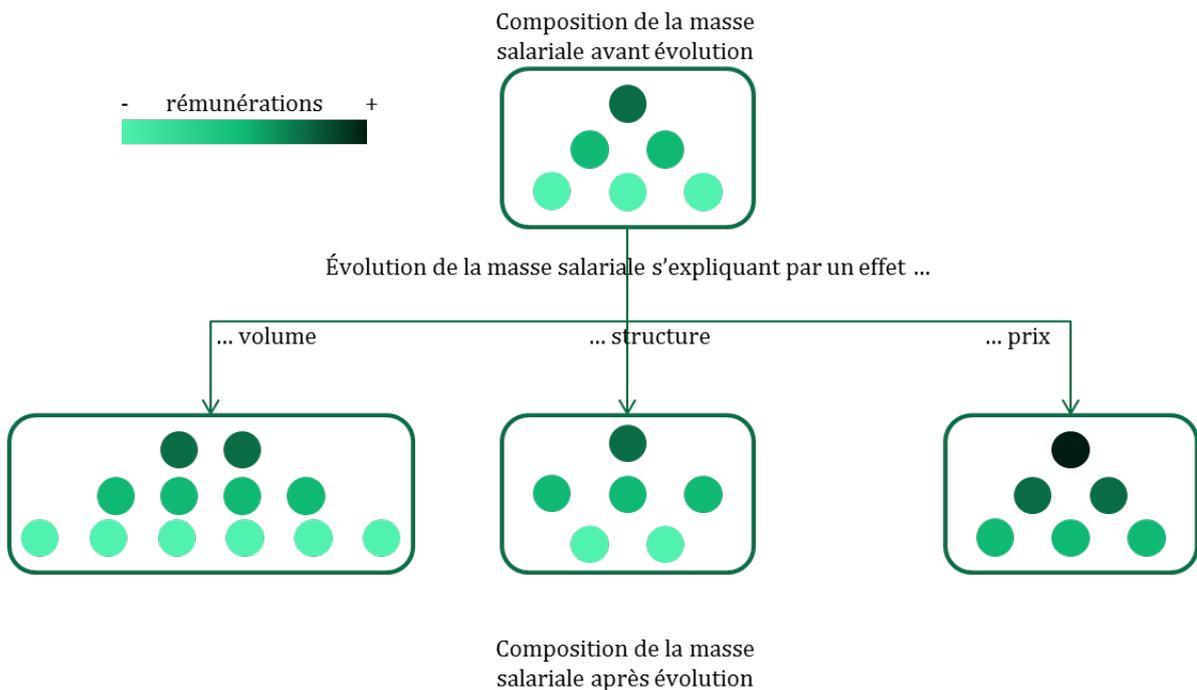
1. Selon l'analyse quantitative de données agrégées, les facteurs d'évolution de la masse salariale des opérateurs résident davantage dans le montant des cotisations sociales, le volume et la nature de leurs emplois que dans leurs choix de politique de rémunération

1.1. L'évolution de la masse salariale peut s'analyser comme la composition de trois effets : volume, structure et prix

Toute évolution de la masse salariale peut se décomposer en trois effets :

- ◆ l'effet volume, qui correspond à l'impact du niveau des effectifs sur la masse salariale, à rémunération moyenne constante ;
- ◆ l'effet prix, qui provient des évolutions de rémunérations versées aux agents ou salariés à poste et profil constant ;
- ◆ l'effet structure, qui correspond à l'impact sur la masse salariale d'une évolution de la part respective des différentes catégories d'emplois (démographiques, fonctionnelles ou de qualification).

Graphique 1 : Illustration des trois facteurs explicatifs de l'évolution de la masse salariale : effet volume, effet prix et effet structure



Source : Mission.

La porosité des frontières entre ces trois effets commande de les considérer comme des outils d'analyse plutôt que comme des instruments de mesures exacts :

Rapport

- ◆ l'effet prix et l'effet structure ne peuvent être valablement disjoints sans une analyse pluriannuelle de l'impact de l'âge, des qualifications et des fonctions de chaque salarié sur sa rémunération individuelle. Eu égard à la forte imbrication entre ces effets et à la complexité de leur évaluation, la mission a retenu le principe d'un calcul conjoint d'« effet prix-structure », sans quantification *a priori* de la part provenant de l'un ou de l'autre de ces déterminants ;
 - seul l'effet volume théorique peut être mesuré de manière autonome⁶ ;
 - l'effet prix-structure est obtenu par différence entre le taux de variation de la masse salariale et l'effet volume ;
- ◆ un effet volume non nul a très généralement pour contrepartie un effet structure non nul, de sens contraire ou identique, car toute variation des effectifs entraîne en pratique une évolution de la structure des emplois :
 - le non-remplacement des départs à la retraite (effet volume négatif) peut se traduire par un effet structure positif, dans la mesure où la pyramide des âges vieillit ;
 - l'augmentation des effectifs par le recrutement de personnes en début de carrière se traduit par un effet structure négatif, pour les raisons inverses ;
 - un plan de renforcement des compétences, qui s'appuie sur une réduction des effectifs pour financer le recrutement de personnels plus qualifiés, se traduit par un effet structure positif ;
 - à l'inverse, le passage d'une même structure de la conception/impulsion (forte proportion de cadres au sein d'effectifs limités) à la production/application (augmentation des effectifs d'exécution) conduit à un effet structure négatif.

La progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP⁷) fournit des indications sur la part de l'effet prix-structure qui revient à chacune de ses composantes (cf. Encadré 1) :

- ◆ un effet structure peut être présumé lorsque la RMPP est inférieure à l'effet prix-structure, d'une valeur au moins égale à cet écart ;
- ◆ lorsque l'écart entre la RMPP et l'effet prix-structure connaît des variations importantes et non expliquées par des ruptures brutales dans la pyramide des âges ou le taux de rotation des effectifs, l'effet structure explique ces variations (cf. Graphique 2) ;
- ◆ une variation importante de la RMPP révèle probablement une variation similaire de l'effet prix ;
- ◆ la stabilité de la RMPP reflète *a priori* celle de l'effet prix.

Encadré 1 : Liens entre RMPP et effet prix

La RMPP porte en théorie⁸ sur un sous-ensemble, important, des effectifs qui correspond à l'ensemble des salariés présents au cours de deux exercices consécutifs et dont la quotité de travail est restée stable (la population en ETPT est identique d'une année sur l'autre).

Elle agrège trois mécanismes d'évolution salariale : les gains liés à l'ancienneté, l'effet prix proprement dit (ex. : augmentations indemnitaires à poste inchangé) et les gains de rémunérations consécutifs aux

⁶ Il est alors égal au pourcentage de variation des effectifs.

⁷ « La RMPP » tend à désigner, par un abus de langage répandu, cette progression plutôt que la rémunération moyenne des personnes en place en elle-même.

⁸ D'autres définitions peuvent être retenues pour des raisons de faisabilité du calcul de la RMPP. La Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public ne prend pas exemple en compte que les décisions de politique salariale, et englobe, pour les seuls présents-présents, les décisions à caractère général et catégoriel, l'évolution des primes et les mesures individuelles à l'exclusion des entrées sorties

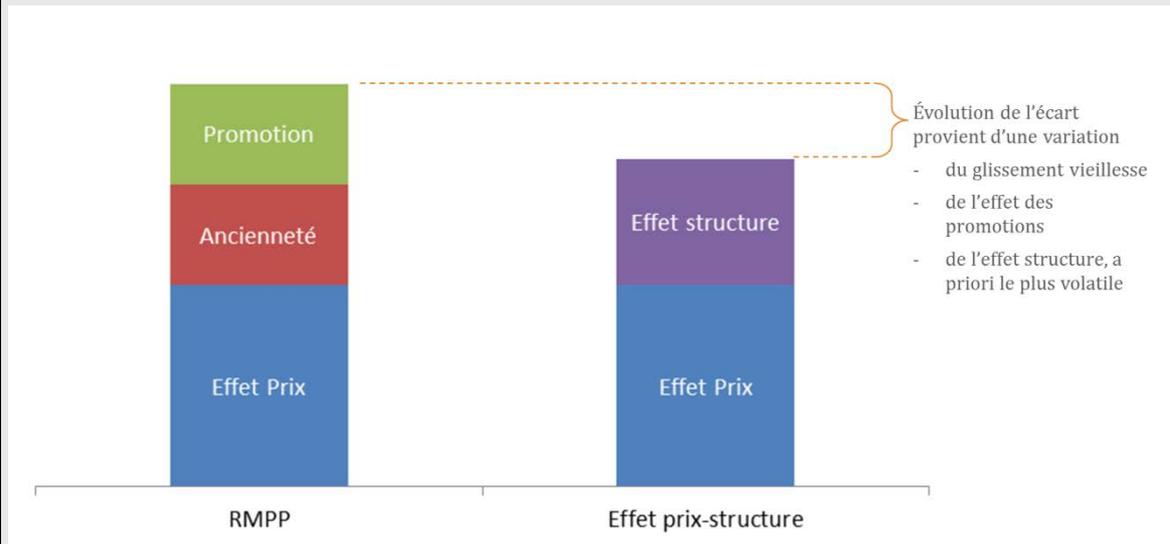
Rapport

changements de poste. Les deux premiers mécanismes sont susceptibles d'affecter l'ensemble des personnes prises en compte pour la RMPP, le troisième ne concerne que celles qui ont bénéficié d'une promotion.

Lorsqu'il n'y a pas de déformation de la structure des emplois, les promotions proviennent de postes rendus disponibles par le départ des personnes qui les occupaient précédemment. Les personnes promues laisseront disponibles des postes qui seront, en fin de compte, occupés par de nouveaux entrants. Les promotions affectent donc la RMPP pour des raisons de périmètre, mais sont sans effet sur la masse salariale globale. De même, le glissement vieillesse (ou « terme V » du GVT) a vocation à être effacé, dans la masse salariale globale, par les recrutements de personnes en début de carrière.

En l'absence d'effet structure, $RMPP = \text{effet prix} + \text{vieillesse} + \text{promotion}$

Graphique 2 : Composition de la RMPP et de l'effet prix-structure



Source : Mission.

Si le taux de rotation des effectifs est modéré et relativement constant, condition vérifiée chez la plupart des opérateurs, les gains liés aux promotions peuvent être considérés comme stables. Dès lors, en l'absence d'évolution démographique subite, les variations de RMPP reflètent, à court terme, les évolutions de l'effet prix. Cela signifie en particulier qu'en l'absence d'évolution de la structure des emplois :

- ◆ l'écart entre la RMPP et l'effet prix-structure est stable ;
- ◆ la RMPP est supérieure à l'effet prix-structure.

Lorsque la structure des emplois évolue, les promotions pourraient s'effectuer en direction de postes ainsi créés, qui n'étaient auparavant occupés par personne. De tels mouvements ne peuvent avoir lieu qu'à la condition expresse que les personnes en place disposent des compétences requises pour les occuper ou qu'elles les acquièrent. La modification de la structure des emplois passant plutôt par le canal du recrutement, l'impact de l'effet structure sur la RMPP est limité. Une modification de la structure des emplois entraîne donc, l'année de cette modification, une variation de l'écart entre la RMPP et l'effet prix-structure.

Une fois la structure déformée, en revanche, la composition des effectifs a été modifiée. Le glissement vieillesse et les promotions caractéristiques de cette population ont pu évoluer, modifiant ainsi la RMPP. L'évolution est alors d'un ordre de grandeur inférieur à l'effet structure l'ayant engendré.

Dans l'hypothèse où le repyramidage des postes est en fait prétexte à des revalorisations catégorielles, les personnes en place bénéficient de la requalification de leur poste, et leur surcroît de rémunération affecte la RMPP. Les outils proposés conduisent alors à analyser ce sursaut ponctuel de RMPP comme un effet prix, ce qui est cohérent.

Source : Mission.

1.2. Les sources d'informations sont soit limitées, soit inaccessibles pour des motifs de secret statistique qui mériteraient d'être réinterrogés

La mission s'est appuyée dans ses analyses, à titre principal, sur les documents budgétaires, notamment les rapports annuels de performance, qui contiennent des informations sur les emplois et la masse salariale des opérateurs ou catégories d'opérateurs⁹. Les données y sont fiables depuis l'exercice 2011, et identifient depuis 2012 le montant des cotisations au compte d'affectation spéciale pour les pensions (CAS pensions).

Le service statistique ministériel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a réalisé pour la mission une étude du salaire moyen des titulaires de la fonction publique dans les ministères et au sein de l'ensemble des opérateurs de chaque ministère. Cette étude a été conduite à partir du système d'information sur les agents des services publics (base SIASP) de l'INSEE, qui contient, pour chaque titulaire des trois fonctions publiques, son employeur, le poste occupé, le statut, le corps, le grade, la quotité de travail, la rémunération brute et la rémunération nette.

La base SIASP n'a pu être exploitée directement par la mission car, selon l'INSEE, le guide général du comité du secret interdit de diffuser des informations concernant moins de cinq personnes morales.

L'utilisation de cette base aurait cependant permis d'étudier :

- ◆ la RMPP au sein des différents opérateurs ;
- ◆ l'impact statistique d'un passage de l'État vers un opérateur, et vice-versa, sur la rémunération et la propension à la mobilité d'un agent ;
- ◆ le salaire moyen de différents corps communs aux opérateurs et à l'État ;
- ◆ la croissance de la masse salariale liée à la simple application des règles prévues par le statut, donc *a contrario* la part de l'évolution de la masse salariale liée à la politique de rémunération de l'opérateur.

Il n'est pas évident que les règles du secret statistique aient vocation à s'appliquer à l'encontre de l'État en matière d'informations concernant ses établissements publics administratifs (EPA). Sans préjuger du cadre qu'il conviendrait d'adopter, il serait sans doute utile de préciser les règles de secret statistique opposables à une étude de l'État sur ses EPA.

Enfin, des éléments des avis rendus par la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public ont également été pris en compte

1.3. Une fois retirés l'effet volume et l'augmentation des cotisations au CAS pensions, la masse salariale des opérateurs connaît une croissance légèrement plus modérée que celle de l'État

La mission a reconstitué deux périmètres stabilisés d'opérateurs. Le premier inclut l'ensemble des établissements figurant dans la liste des opérateurs de l'État depuis 2011 et dont les données d'exécution budgétaires sont connues jusqu'en 2014.

Le second périmètre est obtenu à partir du premier dont ont été retirés certains opérateurs dont l'importance des variations d'effectifs est susceptible d'éclipser les mouvements affectant les autres établissements. Les opérateurs exclus sont : les universités, Pôle emploi, Voies navigables de France (VNF) et le Centre national de recherche scientifique (CNRS).

⁹ En particulier, les universités et les différentes écoles supérieures sont présentées de manière agrégées au sein de diverses catégories.

Rapport

Ces deux périmètres ont été comparés à l'évolution de la masse salariale de l'État, en incluant et en excluant le ministère de l'éducation nationale dont le poids est prépondérant dans les effectifs et les crédits de titre 2 de l'État.

Si la masse salariale des opérateurs progresse entre 2012 et 2014 de 2,4 % à 5,1 % selon le périmètre considéré (cf. Tableau 1), cette évolution est largement liée à la progression des cotisations au CAS pensions, qui en explique plus de 50 %.

Une fois le CAS pensions neutralisé, deux constats se dégagent :

- ◆ l'effet volume est plus élevé chez les opérateurs qu'au sein de l'État¹⁰ ;
- ◆ l'effet prix-structure est légèrement plus élevé au sein de l'État que chez les opérateurs.

Ainsi, la politique de rémunération des opérateurs ne semble pas plus dynamique que celle conduite par l'État. Les principales sources d'évolution de leur masse salariale paraissent résider dans le volume de leurs effectifs et, jusqu'à récemment, dans la progression des taux de cotisation au CAS pensions (qui n'affecte que les établissements faisant appel à des titulaires de la fonction publique).

Tableau 1 : Évolution de la masse salariale et des effectifs des opérateurs et de l'État entre 2012 et 2014

	2012	2013	2014	Évolution 2012 - 2014	Évolution 2012 - 2014 (en %)
Opérateurs - périmètre stable					
Masse salariale (en M€)	24 244	25 210	25 480	1 237	5,1
CAS Pensions (en M€)	4 319	4 892	4 976	657	15,2
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	19 925	20 318	20 505	580	2,9
Effectifs (en ETP)	378 396	385 955	385 756	7 360	1,9
Effet volume (en %)	nd	0,1	1,8	na	1,9
Effet prix-structure (en %)	nd	1,8	-0,9	na	1,0
Opérateurs - périmètre stable hors universités, Pôle emploi, VNF et CNRS					
Masse salariale (en M€)	9 327	9 517	9 555	227	2,4
CAS Pensions (en M€)	1 091	1 301	1 353	262	24,0
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	8 237	8 216	8 202	-35	-0,4
Effectifs (en ETP)	147 419	146 457	145 209	-2 210	-1,5
Effet volume (en %)	nd	-0,7	-0,9	na	-1,5
Effet prix-structure (en %)	nd	0,4	0,7	na	1,1
État					
Masse salariale (en M€)	119 736	120 776	121 958	2 222	1,9
CAS Pensions (en M€)	37 442	38 899	39 883	2 441	6,5
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	82 294	81 877	82 075	-218	-0,3
Effectifs (en ETPT)	1 908 739	1 883 713	1 877 359	-31 380	-1,6
Effet volume (en %)	nd	-1,3	-0,3	na	-1,6
Effet prix-structure (en %)	nd	0,8	0,6	na	1,4
État hors éducation nationale, enseignement supérieur et recherche					
Masse salariale (en M€)	61 752	62 160	61 927	175	0,3
CAS Pensions (en M€)	20 605	21 362	21 511	907	4,4
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	41 147	40 797	40 415	-732	-1,8

¹⁰ L'effet volume des opérateurs sur le périmètre stable hors université, Pôle emploi, VNF et CNRS est comparable à celui de l'État dans son ensemble. Le périmètre État hors éducation nationale et enseignement supérieur et recherche fournit cependant la comparaison la plus pertinente, car la plus similaire, à ces opérateurs.

Rapport

	2012	2013	2014	Évolution 2012 - 2014	Évolution 2012 - 2014 (en %)
Effectifs (en ETPT)	950 631	930 791	916 950	-33 681	-3,5
Effet volume (en %)	nd	-2,1	-1,5	na	-3,5
Effet prix-structure (en %)	nd	1,2	0,6	na	1,8

Source : Rapports annuels de performance.

Ces constats présentent toutefois une robustesse limitée, car ne s'appuyant pour des raisons de disponibilité des données que sur trois exercices. Une analyse des déterminants de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, sur un échantillon représentatif d'opérateurs, a été entreprise pour compléter ce résultat.

2. L'analyse sur données agrégées de la masse salariale des opérateurs semble placer les leviers de maîtrise du côté des effectifs, de la structure des emplois et des cotisations sociales davantage que des politiques de rémunération

2.1. La mission a fondé ses analyses sur une étude approfondie de 21 opérateurs et des questionnaires envoyés à 50 autres opérateurs

La mission a rencontré 21 opérateurs, qui ont donné lieu à la rédaction d'une monographie pour 15 d'entre eux. Elle a également envoyé un questionnaire à 50 opérateurs et à leurs contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers. Ces opérateurs ont été retenus pour représenter :

- ◆ 90 % de la masse salariale nette des opérateurs ;
- ◆ 90 % des évolutions (en valeur absolue) entre 2012 et 2014 de la masse salariale nette des opérateurs ;
- ◆ 90 % des évolutions (en valeur absolue) entre 2012 et 2014 des effectifs des opérateurs ;
- ◆ les opérateurs dont la rémunération par ETPT excède de plus de 30 % la rémunération moyenne.

La comparaison de l'effet prix-structure des quinze opérateurs inclus dans l'échantillon avec celui de l'État (cf. Tableau 2) donne une image complémentaire de celle qui ressort de l'analyse des documents budgétaires (cf. § 1.3). L'effet prix-structure au sein d'une majorité d'opérateurs rencontrés par la mission, non pondérés par leur masse salariale, est supérieur à l'effet prix-structure au sein de l'État.

Le constat d'une progression des rémunérations, hors effet volume, légèrement plus modérée chez les opérateurs dans leur ensemble n'est donc pas nécessairement vérifié au niveau de chacun d'entre eux.

Tableau 2 : Comparaison de l'effet volume et de l'effet prix structure au sein des opérateurs étudiés par la mission et l'État

	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Écart avec l'État (2012-2014)	Écart avec l'État hors éducation nationale (2012-2014)
ADEME					
Évolution de la masse salariale	nd	0,8	-0,6	0,3	1,1
Effet volume	nd	-1,0	-1,5	-1,7	-0,7

Rapport

	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Écart avec l'État (2012-2014)	Écart avec l'État hors éducation nationale (2012-2014)
Effet prix structure	nd	1,8	1,0	2,1	1,9
ARS Centre val de Loire					
Évolution de la masse salariale	nd	6,2	0,6	6,9	7,7
Effet volume	nd	3,2	1,3	5,3	6,3
Effet prix structure	nd	3,0	-0,7	1,6	1,4
Agence de l'eau Seine Normandie					
Évolution de la masse salariale	0,1	-4,0	-0,8	-4,7	-3,9
Effet volume	1,6	-3,6	-2,8	-5,6	-4,6
Effet prix structure	-1,5	-0,4	2,0	0,9	0,7
ANDRA					
Évolution de la masse salariale	nd	7,0	8,3	15,4	16,2
Effet volume	nd	4,8	5,4	11,0	12,0
Effet prix structure	nd	2,2	2,9	4,4	4,2
Bibliothèque nationale de France					
Évolution de la masse salariale	2,6	-0,1	0,1	0,1	0,9
Effet volume	-1,9	-3,3	-1,8	-4,3	-3,3
Effet prix structure	4,5	3,2	1,9	4,4	4,2
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)					
Évolution de la masse salariale	0,0	-0,2	-1,3	-1,2	-0,4
Effet volume	-1,3	1,7	-1,4	-1,5	-0,5
Effet prix structure	1,3	1,4	0,1	0,0	-0,2
Musée du Louvre					
Évolution de la masse salariale	nd	-1,0	0,8	-0,1	0,7
Effet volume	nd	-2,0	-1,2	-2,4	-1,4
Effet prix structure	nd	1,0	2,0	2,3	2,1
Office national des forêts (ONF)					
Évolution de la masse salariale	nd	0,3	1,2	1,9	2,7
Effet volume	nd	-0,4	-1,3	-0,1	0,9
Effet prix structure	nd	0,7	2,5	1,8	1,6
Pôle emploi					
Évolution de la masse salariale	1,5	3,3	4,4	7,8	8,6
Effet volume	0,9	3,1	4,6	8,5	9,5
Effet prix structure	0,6	0,3	-0,1	-0,5	-0,7
INRA					
Évolution de la masse salariale	nd	0,3	1,7	2,1	2,9
Effet volume	-1,6	-0,5	0,1	0,4	1,4
Effet prix structure	nd	0,8	1,6	1,7	1,5
INRIA					
Évolution de la masse salariale	1,9	-0,3	1,4	1,2	2,0
Effet volume	-0,4	1,0	-0,6	1,2	2,2
Effet prix structure	2,3	-1,3	1,9	-0,1	-0,3
Université du Maine					
Évolution de la masse salariale	nd	1,2	2,5	4,0	4,8
Effet volume	nd	0,1	1,7	3,4	4,4

Rapport

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Écart avec l'État (2012-2014)	Écart avec l'État hors éducation nationale (2012-2014)
Effet prix structure	nd	1,1	0,8	0,5	0,3
Université Pierre et Marie Curie					
Évolution de la masse salariale	nd	-0,2	1,5	1,6	2,4
Effet volume	nd	-0,2	-0,1	1,1	2,1
Effet prix structure	nd	0,0	1,6	0,2	0,0

Source : Opérateurs, direction du budget, mission.

Une étude analogue n'a pas été conduite sur le périmètre des 50 opérateurs pour lesquels des questionnaires ont été envoyés, car les effectifs en ETPT ne sont souvent connus que depuis une date trop récente¹¹.

2.2. L'effet structure joue un rôle important mais faiblement appréhendé dans les évolutions de la masse salariale des opérateurs

L'effet volume exerce sur la masse salariale des opérateurs rencontrés par la mission une influence légèrement plus importante que l'effet prix-structure (cf. Tableau 2¹²). Il explique en outre une part bien plus importante des écarts avec la trajectoire de masse salariale de l'État¹³.

L'effet prix-structure connaît des variations annuelles importantes (cf. Tableau 3) : toujours supérieures à 0,5 point, elles atteignent 2,6 à 6,9 points chez la moitié des opérateurs étudiés.

Les variations de la RMPP des opérateurs étudiés paraissent faibles, inférieures à 0,5 point pour chacun d'entre eux sauf exception¹⁴. Cette stabilité au fil du temps peut être interprétée comme une stabilité de l'effet prix. Par ailleurs, la RMPP des opérateurs étudiés est proche mais généralement inférieure à celle de l'État, ce qui conforte le constat, tiré de l'analyse quantitative globale, d'une politique salariale légèrement plus modérée au sein des premiers.

La combinaison d'une volatilité importante de l'effet prix-structure et de la relative stabilité de la RMPP est révélatrice d'un effet structure élevé.

En outre, l'écart vis-à-vis de l'État étant plus important en termes d'effet prix-structure que de RMPP, l'impact de l'effet structure paraît plus important que celui de l'effet prix.

Tableau 3 : Comparaison de l'évolution de la RMPP et de l'effet prix-structure au sein des opérateurs rencontrés par la mission.

Structure	Évolution de la RMPP (en %) par rapport à l'année précédente				Effet prix structure (en %) par rapport à l'année précédente			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Opérateurs								

¹¹ Certains opérateurs directement rencontrés par la mission, comme l'AEFE, ne comptabilisaient eux aussi leurs effectifs en ETPT que depuis 2014, et n'ont pu reconstituer leur trajectoire d'effectifs avant cette date.

¹² La moyenne des effets volume observés (en valeur absolue) est de 1,9 % contre 1,4 % pour la moyenne des effets prix-structure (en valeur absolue).

¹³ La moyenne des écarts d'effet volume des opérateurs étudiés et de l'État (en valeur absolue) s'élève à 4,5 points, contre 2 points pour l'effet prix-structure.

¹⁴ Le Louvre en 2014 présente une variation plus importante, du fait d'une distribution de prime pour accompagner une réorganisation des directions administratives, cette variation constitue donc un effet prix. L'ANDRA enregistre une baisse importante de sa RMPP liée, selon l'opérateur, à un cadrage budgétaire plus contraignant, donc à une diminution de l'effet prix. L'agence de l'eau Seine Normandie connaît une baisse brutale de la RMPP en 2015 du fait de sa politique démarrée en 2014, de recrutement de CDD qui ne connaissent pas de progression de salaire.

Rapport

Structure	Évolution de la RMPP (en %) par rapport à l'année précédente				Effet prix structure (en %) par rapport à l'année précédente			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
ADEME	nd	2,2	2,0	nd	nd	1,8	1	nd
ANDRA	nd	2,9	2,5	2,1	nd	2,2	2,9	-4,0
Louvre	nd	1,4	3,1	1,9	nd	1	2	1,3
INRIA	nd	nd	1,6	nd	2,3	-1,3	1,9	0,8
ARS Val de Loire	nd	nd	1,8	1,7	nd	3	-0,7	-1
Agence de l'eau Seine Normandie	nd	nd	2,5	1,3	-1,5	-0,4	2	nd
BNF	nd	2	2,2	nd	4,5	3,2	1,9	nd
Pôle emploi	nd	nd	nd	2,4	0,6	0,3	-0,1	0,6
INRA	2,0	2,4	2,0	nd	nd	0,8	1,6	nd
CEA	2,2	2,1	2,1	nd				
État								
État	2,4	1,9	2,4	2,2	1,6	0,8	0,6	nd

Source : Opérateurs rencontrés, direction du budget, calculs mission.

L'écart entre les trajectoires suivies par la masse salariale de l'État et celle des opérateurs étudiés s'explique ainsi à titre principal par l'évolution des effectifs (effet volume) et en second lieu par l'effet structure.

L'effet prix ne joue en revanche qu'un rôle de second plan en raison de sa similitude entre l'État et les opérateurs. En outre, il s'agit du facteur d'évolution qui présente la plus grande stabilité dans le temps.

2.3. Les opérateurs disposent de marges de manœuvre importantes pour faire varier l'effet volume à la baisse

Aucun des opérateurs analysés par la mission n'a rencontré de difficulté pour réduire le volume de ses effectifs. Les flux sortants de personnels, pour des raisons de fin de CDD, de départ à la retraite ou de départ pour d'autres motifs, offrent des possibilités de non-remplacement bien supérieures aux effets-volume recherchés¹⁵.

Les marges de manœuvre à la hausse sont plus réduites, du fait de l'existence du plafond d'emplois, qui nécessite toutefois de voir son objectif précisé et son effectivité renforcée. Même lorsque les effectifs sont très inférieurs au plafond, les opérateurs qui souhaitent recruter des fonctionnaires de corps qui ne leur sont pas propres sont tributaires de l'organisation des concours par le ministère dont dépend le corps concerné.

2.4. L'effet structure est peu analysé bien que les marges d'autonomie des opérateurs soient significatives en la matière

La modification de la structure des emplois peut s'effectuer à l'occasion des recrutements, en créant des postes nécessitant des compétences nouvelles. Les opérateurs disposent donc de marges de manœuvre d'autant plus importantes en matière d'effet structure que le taux de rotation des personnels est important, comme au sein des EPST dont le taux de contractuels en CDD, financés sur contrats de recherche, peut dépasser 50 %¹⁶.

¹⁵ Le taux de rotation des effectifs hors retraite s'élève au minimum à 3 % au sein des opérateurs étudiés.

¹⁶ C'est notamment le cas de l'INRIA

Seuls quelques opérateurs sont conscients de l'importance de l'effet structure. Certains d'entre eux, notamment dans la sphère enseignement supérieur et recherche, cherchent expressément à modifier la structure de leurs emplois. Le renforcement des qualifications est souvent visé, financé par une réduction du volume des effectifs. Toutefois, aucun de ces établissements n'a présenté à la mission de structure cible assortie de son impact sur leur masse salariale. La stratégie d'évolution des emplois se traduit dans des instructions de recrutement et un objectif de respect de l'enveloppe budgétaire annuelle, mais la modification induite de la trajectoire de masse salariale n'est pas examinée.

2.5. L'analyse des facteurs d'évolution des rémunérations confirme la relative inertie de l'effet-prix

2.5.1. Les marges de manœuvre des opérateurs en matière de rémunération des titulaires de la fonction publique sont limitées aux primes

La rémunération des agents titulaires de la fonction publique en position normale d'activité au sein d'un opérateur est composée d'une partie indiciaire et d'une partie indemnitaire.

Indiciaire

La partie indiciaire est affectée par les éléments suivants :

- ◆ les progressions d'échelon ;
- ◆ les réductions d'ancienneté, qui permettent d'accélérer l'avancement d'échelon ;
- ◆ les promotions de grade (de seconde à première classe par exemple) ;
- ◆ les promotions de corps.

La survenue de ces éléments est pour l'essentiel déterminée par des textes réglementaires.

La progression d'échelon est conditionnée par une durée d'ancienneté dans l'échelon courant, définie pour chaque grade et chaque échelon par le décret instituant le corps concerné. La durée prévue peut être fixe ou moyenne.

Lorsqu'elle est fixe, elle peut être soit indicative, comme pour les directeurs de recherche¹⁷, soit déclencher automatiquement la progression d'échelon, comme pour les professeurs certifiés¹⁸.

Lorsque le texte réglementaire détermine une durée moyenne, comme pour les techniciens d'art¹⁹, le changement d'échelon peut intervenir avant ou après l'atteinte de l'ancienneté mentionnée.

Selon les entretiens conduits avec les opérateurs de l'échantillon, la distinction entre progression automatique ou facultative, durée fixe ou moyenne, n'existe pas sur le plan opérationnel. Les progressions d'échelon sont prononcées en commission administrative paritaire dès lors que la durée indiquée dans le texte réglementaire du corps concerné est atteinte.

Des mois de réduction d'ancienneté peuvent venir en déduction de la durée requise pour changer d'échelon. Au sein des opérateurs rencontrés par la mission, le volume de mois d'ancienneté à distribuer entre les agents d'un même corps est fixé par décret :

¹⁷ Article 55 du décret n°83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques

¹⁸ Article 32 du décret n°72-581 du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs certifiés.

¹⁹ Article 24 du décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique de l'État

Rapport

- ◆ les articles 7 à 11 du décret n°2010-888²⁰ prévoit la distribution d'un volume de mois de réduction d'ancienneté sur la base de 90 mois pour 100 agents pour tous les corps de fonctionnaires de l'État dotés d'un statut particulier, sauf disposition contraire ;
- ◆ certains statuts prévoient des dispositifs de réduction d'ancienneté automatique, comme pour le corps des architectes et urbanistes de l'État²¹ ;
- ◆ certains statuts, comme celui des conservateurs du patrimoine, interdisent la distribution de mois de réduction d'ancienneté²² ;
- ◆ le statut des enseignants, par exemple celui des professeurs certifiés, prévoient trois rythmes de progression d'échelon, appelés « grand choix », « petit choix » et « ancienneté », la proportion des effectifs relevant de chacun d'eux étant également fixée par le statut²³.

Les modalités de répartition des mois de réduction d'ancienneté sont également encadrées par les textes réglementaires :

- ◆ le décret n°2010-888 prévoit qu'un agent ne peut bénéficier de plus de trois mois de bonification par an ;
- ◆ le même décret prévoit que des arrêtés ministériels déterminent les répartitions des réductions d'ancienneté, le ministre de la culture ayant par exemple décidé²⁴ que la bonification maximale annuelle dont pouvait bénéficier un agent s'élevait à un mois ;
- ◆ certains statuts, comme celui des ingénieurs de recherche, fixent la proportion maximale de bénéficiaires d'une réduction d'ancienneté²⁵.

Au sein des opérateurs inclus dans l'échantillon étudié par la mission, le volume et la répartition des mois de bonifications d'ancienneté distribués était intégralement fixé par des textes réglementaires.

Le volume des promotions de grade est encadré par des arrêtés fixant la proportion d'agents remplissant les conditions pour changer de grade qui seront effectivement promus (arrêtés « pro / pro »). Parmi les opérateurs rencontrés, seuls l'office national des forêts (ONF) et les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) disposent de corps spécifiques et fixent donc les taux pro/pro.

En outre, les corps de fonctionnaires présents au sein des établissements rencontrés sont généralement présents chez d'autres opérateurs et souvent au sein du ministère de tutelle. Les commissions administratives paritaires (CAP) qui décident de l'affectation des mois d'ancienneté bonifiés et des promotions de grade se déroulent donc hors de l'opérateur, à un échelon ministériel ou académique pour certains corps présents dans les universités, hormis pour l'ONF et les EPST (qui tiennent des CAP internes pour leurs corps propres).

²⁰ Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

²¹ Article 12 du décret n°2004-474 du 2 juin 2004 modifié portant statut du corps des architectes et urbanistes de l'État : « Des réductions d'ancienneté d'une durée d'un mois sont accordées, pour chaque année d'ancienneté de service, à chacun des fonctionnaires titulaires des grades d'architecte et urbaniste de l'Etat en chef et d'architecte et urbaniste de l'Etat, à l'exception de ceux d'entre eux ayant atteint respectivement le 7e échelon et le 10e échelon de ces grades. Ces réductions d'ancienneté ne sont pas soumises à l'avis de la commission administrative paritaire ».

²² Article 22 du Décret n° 2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine.

²³ Article 19 du décret n°86-492 du 14 mars 1986 relatif au statut particulier des professeurs d'enseignement général de collège.

²⁴ Article 12 de l'arrêté du 6 décembre 2011 relatif à l'entretien professionnel et à la reconnaissance de la valeur professionnelle des fonctionnaires du ministère de la culture et de la communication.

²⁵ Article 78 du décret n°83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques

Rapport

Les opérateurs constatent ainsi les évolutions de rémunération indiciaires de leurs fonctionnaires en position normale d'activité mais ne dispose pas des leviers permettant de les moduler, hormis ceux qui disposent de corps propres.

Les leviers de maîtrise de la masse salariale indiciaire des fonctionnaires résident au sein de l'État, par le biais des textes statutaires et des arrêtés pro/pro (hors ONF et EPST). Les revalorisations de nature catégorielle, comme les mesures dites de « nouvel espace indiciaire » pour les agents de catégorie B et de catégorie C, relèvent également de décisions prises par l'État.

À enveloppe budgétaire globale fixée, la répartition des progressions et promotions, donc l'influence sur le déroulement de carrière individuel, constitue un instrument de ressources humaines dont les opérateurs ne disposent pas du fait des arrêtés en vigueur et du lieu d'organisation des CAP.

Primes

Les opérateurs disposent de davantage de marges de maîtrise de la rémunération indemnitaire de leurs personnels titulaires.

Toute prime repose sur un décret, qui en prévoit les conditions d'éligibilité et les règles de calcul. Un arrêté, signé par le ministre concerné, le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la fonction publique, complète si nécessaire le décret en fixant notamment les valeurs de références utilisées pour calculer le montant de la prime.

Le montant des primes peut être modulé au regard :

- ◆ des sujétions particulières attachées au poste occupé ;
- ◆ de la manière de servir.

La mission a observé chez l'ensemble des opérateurs inclus dans l'échantillon analysé que les opérateurs disposent en matière de montant de prime d'une réelle marge de manœuvre. Les règlements et circulaires en vigueur encadrent l'amplitude que peut prendre le montant des primes, le montant maximum étant limité au plus au triple du montant de référence.

La réforme actuelle du système indemnitaire, qui vise à substituer à la multiplicité actuelle des primes un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)²⁶, prévoit dans son article 2 que pour chaque corps des bornes minimales et maximales au complément indemnitaire seront définies par arrêté conjoint du ministre concerné, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique.

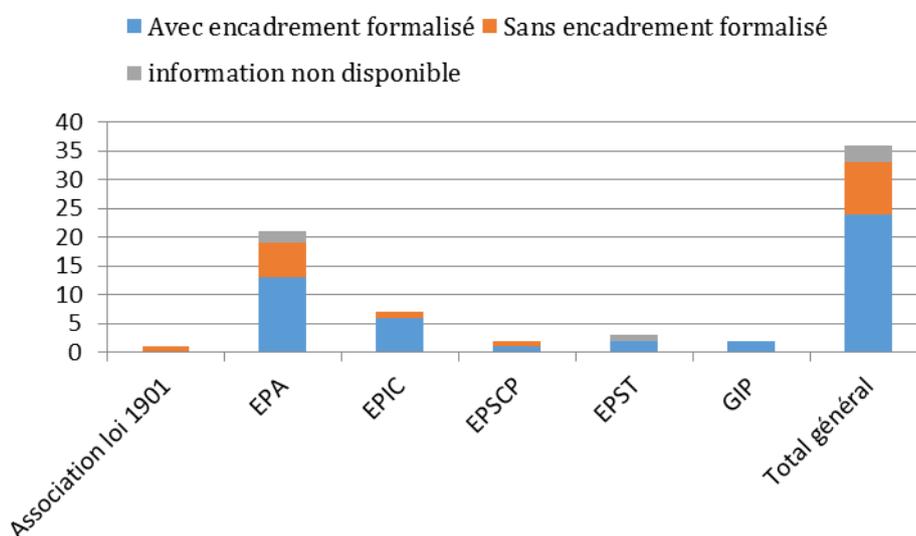
Les évolutions en cours du régime indemnitaire ne font donc pas disparaître les marges de manœuvre dont disposent les opérateurs en matière de montant de primes versées.

²⁶ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

2.5.2. Les opérateurs disposent de réels leviers de maîtrise de la masse salariale de leurs contractuels, qui peuvent faire l'objet d'un encadrement par l'État

L'encadrement de la rémunération des contractuels de droit public ou de droit privé ne repose généralement²⁷ pas sur des textes réglementaires, mais sur des délibérations de gestion ou sur des accords d'entreprise propres à l'opérateur, voire des conventions de branche pour certains établissements publics à vocation industrielle ou commerciale (EPIC). Bien que ne revêtant pas un caractère obligatoire, chacun des opérateurs rencontrés par la mission s'était doté d'un tel encadrement, adopté par le Conseil d'administration dans le cas d'une délibération de gestion ou signé avec les représentants du personnel dans le cas d'un accord d'entreprise. Les informations communiquées par les opérateurs et leurs contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers confirment, pour les 36 réponses reçues, la fréquence de tels encadrements quelle que soit la nature juridique de l'établissement (cf. Graphique 3).

Graphique 3 : Présence ou absence d'un document encadrant la progression salariale des contractuels au sein des 36 opérateurs documentés par questionnaire



Source : Réponse des contrôleurs budgétaire ou économiques et financiers et des opérateurs au questionnaire adressé par la mission.

La rémunération des contractuels de droit public recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) est fixée lors de leur recrutement, et ne peut faire par principe l'objet d'une révision individuelle qu'à l'occasion du renouvellement du contrat. Parmi les opérateurs étudiés par la mission, seuls les doctorants de l'INRIA bénéficiaient d'une revalorisation en cours de contrat, égale à 5,2 % de leur rémunération entre leur seconde et leur troisième année de thèse.

La rémunération des autres contractuels, qu'ils soient de droit public en contrat à durée indéterminée (CDI) ou de droit privé, est fixée lors de leur recrutement et peut ensuite être révisée régulièrement.

Les rémunérations des contractuels faisant l'objet d'un encadrement propre à chaque opérateur, leur mécanique est très variable :

²⁷ Les agences de l'eau connaissent par exemple un « quasi-statut » fixé par décret.

Rapport

- ◆ elles peuvent être exprimées en euros, en nombre de points de la fonction publique, en nombre de points spécifiques à l'opérateur, ou combiner un montant « socle » en euros et un nombre de points d'indice qui sera multiplié par la valeur du point ;
- ◆ elles peuvent inclure des treizièmes mois, des primes de fin d'années et d'autres compléments de salaire ;
- ◆ elles peuvent être intégralement déterminée par le cadre en vigueur ou fixés au sein d'une fourchette qu'il prévoit.

L'évolution de la rémunération des contractuels, générale ou individuelle, emprunte elle aussi des canaux variés :

- ◆ les progressions individuelles de rémunération peuvent s'appuyer sur un mécanisme d'échelon analogue au mécanisme des corps de la fonction publique, prendre la forme d'une distribution de points d'indice, d'un taux de progression annuel qui évolue en fonction de l'ancienneté ou encore de dispositifs balai dédiés aux agents n'ayant pas connu de progression salariale au cours des dernières années ;
- ◆ les progressions générales peuvent résulter d'un mécanisme automatique ou d'une décision annuelle, par exemple résultant de la négociation annuelle obligatoire²⁸ (NAO), qui peut fixer soit un taux de progression général, soit la revalorisation d'une des composantes de la rémunération (par exemple la valeur du point d'indice) soit un montant d'augmentation fixe par personne ;
- ◆ les progressions peuvent être plafonnées par la tutelle, comme pour les opérateurs du ministère de la culture dont le contrôleur budgétaire encadre le montant cumulé des augmentations de rémunération des contractuels, limitées par le cadrage annuel de taux d'évolution de la RMPP fixé par le ministère chargé du budget ou simplement par les ressources budgétaires disponibles.

La grande diversité de la structure et des mécanismes de rémunération des contractuels ne se prête donc pas à l'identification de leviers en petit nombre, universellement valides et qui concentreraient les enjeux de maîtrise de la masse salariale. Les contractuels présentent donc des caractéristiques antithétiques à celles des fonctionnaires en PNA, où les enjeux se concentrent sur les taux pro/pro et le niveau des primes.

Ainsi, pour assurer un suivi et un pilotage pertinent de la masse salariale des contractuels des opérateurs, il convient de la considérer de l'extérieur plutôt que de chercher à en exhiber et en analyser les rouages.

À cet effet, les opérateurs ont pu rapidement produire les informations suivantes sur le périmètre des contractuels, à la demande de la mission :

- ◆ les effectifs en ETPT et la masse salariale, dont l'effet volume et l'effet prix-structure peuvent aisément être déduits ;
- ◆ la RMPP, notamment si l'opérateur fait appel à des contractuels en CDI.

Il ressort des monographies réalisées par la mission que ces indicateurs constituent une base utile et suffisante pour analyser les évolutions de masse salariale, à l'aide de principes identifiés au § 1.1.

Enfin, les monographies ont cherché à distinguer la part de la RMPP qui provient de l'application mécanique des accords d'entreprises ou des délibérations de gestion en vigueur, de la part qui résulte de décisions de gestion courante et de négociations annuelles ayant un impact salarial. Il importe tout particulièrement d'assurer cette distinction, car ces deux composantes diffèrent par leur origine :

²⁸ Concerne les opérateurs employant des salariés de droit privé, c'est-à-dire essentiellement les EPIC.

Rapport

- ◆ la RMPP résultant de la simple mise en pratique de textes propres à l'opérateur (quasi-statut, accord d'entreprise ou délibération de gestion) constitue une forme de « RMPP socle » qui ne peut être cadrée qu'à l'occasion de la conception et de la négociation de ces textes, stade auquel il importe d'apporter une attention particulière ;
- ◆ la RMPP provenant de décisions annuelles, qui s'ajoute à la RMPP socle, peut faire l'objet d'un suivi et d'un cadrage annuel.

La mission a pu calculer une RMPP socle pour chacun des opérateurs analysés (sauf ARS et universités) qui avaient recours à des contractuels en CDI, en confrontant l'analyse des accords d'entreprise et des délibérations de gestion aux informations fournies par les opérateurs (cf. Tableau 4).

Tableau 4 : Taux de RMPP incompressible des contractuels calculé par la mission

Opérateur	RMPP socle des contractuels (en %)
ADEME	0,9
AESN	nd
AEFFE	nd
ANDRA	0,8
ARS Centre-Val de Loire	nd
BNF	1,4
CNRS	0,0
INRIA	0,7
Musée du Louvre	0,6
ONF - territoire de Lorraine	0,4
Pôle emploi	0,7
Universités	nd

Source : Opérateurs, calculs mission.

2.5.3. Le recours à des fonctionnaires ou à des contractuels s'accompagne d'effets prix assez importants

Le taux de cotisation employeur pour la retraite des fonctionnaires (CAS pensions) diffère dans des proportions importantes de celui des contractuels de droit public (IRCANTEC). Le taux de cotisation à l'IRCANTEC s'élève à 19,10 % en 2016²⁹, contre 74,28 % pour le CAS pensions³⁰.

Une fois pris en compte l'ensemble des cotisations employeur, cette différence de taux se traduit par un coût chargé plus important de 40 % pour un fonctionnaire que pour un contractuel de droit public, à salaire perçu égal³¹.

Certains opérateurs disposant d'un cadre spécifique leur permettant un recours assez libre aux contractuels, notamment les universités³², cette différence de coût à salaire versé égal peut constituer un levier de maîtrise supplémentaire de l'effet prix.

²⁹ Article 5 du décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008. Il s'agit du taux d'appel de la tranche B, c'est-à-dire le taux qui porte sur la fraction d'assiette supérieure au plafond de la Sécurité sociale.

³⁰ I et II de l'article 2 du décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012.

³¹ Cette estimation a été corroborée à partir d'études de rémunération fournies par certains opérateurs.

³² Article L954-3 du code de l'éducation.

3. Outils de pilotage et de maîtrise

3.1. Si le plafond d'emplois est globalement respecté, les critères de recours aux emplois hors plafond et les schémas d'emplois doivent être précisés

Les effectifs des opérateurs, donc leur effet volume, sont encadrés par deux outils :

- ◆ le plafond autorisé d'emplois limite depuis l'exercice 2015³³ le nombre de jours.homme (en ETPT) auxquels l'opérateur peut avoir recours ;
- ◆ le schéma d'emplois encadre les effectifs présents (en ETP) au 31 décembre de l'année en cours, en en fixant la variation par rapport à la même date de l'année précédente.

Ce double encadrement vise à piloter à la fois le nombre de jours de travail produits durant l'exercice en cours et la capacité de production de l'opérateur pour l'exercice suivant.

Les deux outils diffèrent également par leur origine. Le plafond d'emplois par opérateur se déduit du plafond par programme budgétaire voté en loi de finances, les schémas d'emplois sont contenus dans les lettres-plafond envoyées par le Premier ministre à l'issue des conférences de budgétisation.

Ces outils présentent deux limites. D'une part, ils ne s'appliquent pas aux emplois comptabilisés « hors plafond », dont les critères de recours méritent d'être précisés (cf. rapport intermédiaire). D'autre part, les monographies réalisées sur un échantillon d'opérateurs ont mis en avant, à deux exceptions près, que le schéma d'emplois n'était pas pleinement compris par les opérateurs, ou qu'il n'était pas perçu comme contraignant.

À l'inverse le plafond d'emplois, qui paraît à la fois compris et effectif, fait l'objet de discussions régulières durant le processus d'élaboration de la loi de finances dès les conférences de budgétisation. Il figure dans les projets annuels de performances communiqués entre août et septembre ainsi que dans les budgets initiaux présentés par les opérateurs à leur conseil d'administration.

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer si cette situation provenait de l'équivalence qui régnait jusqu'en 2015 entre schéma et plafond d'emplois, tous deux exprimés en ETP jusque-là. La mission a pu constater que le plafond d'emplois paraissait encadrer les emplois sous plafond de manière efficace, comprise et suffisante.

Toutefois, pour nombre d'opérateurs, le plafond d'emplois est significativement et régulièrement supérieur à leurs effectifs en ETPT. Dès lors, le schéma d'emploi, même exprimé en ETP, permet un pilotage annuel plus resserré que le plafond. S'il était jugé pour cette raison que le schéma d'emplois constituait un complément pertinent et nécessaire, il conviendrait au minimum de rappeler son objectif et son fonctionnement.

3.2. La masse salariale ne fait pas l'objet d'un pilotage régulier lors du processus de budgétisation

Les monographies réalisées par la mission ont toutes constaté que la masse salariale ne faisait pas l'objet d'un suivi systématique lors de l'élaboration du PLF. Alors que le titre 2 de chaque ministère fait l'objet d'une justification au premier euro détaillé, l'analyse des opérateurs n'est pas aussi approfondie même lorsque leur masse salariale représente plusieurs fois celle de leur ministère de tutelle.

³³ Jusqu'à la loi de finances pour 2015, les décomptes d'effectifs dans les documents budgétaires et les plafonds d'emplois étaient exprimés en ETP, qui fournit une indication de la capacité de production à une date donnée (le 31 décembre de l'année) mais non une mesure de la production annuelle de journées travaillées elle-même.

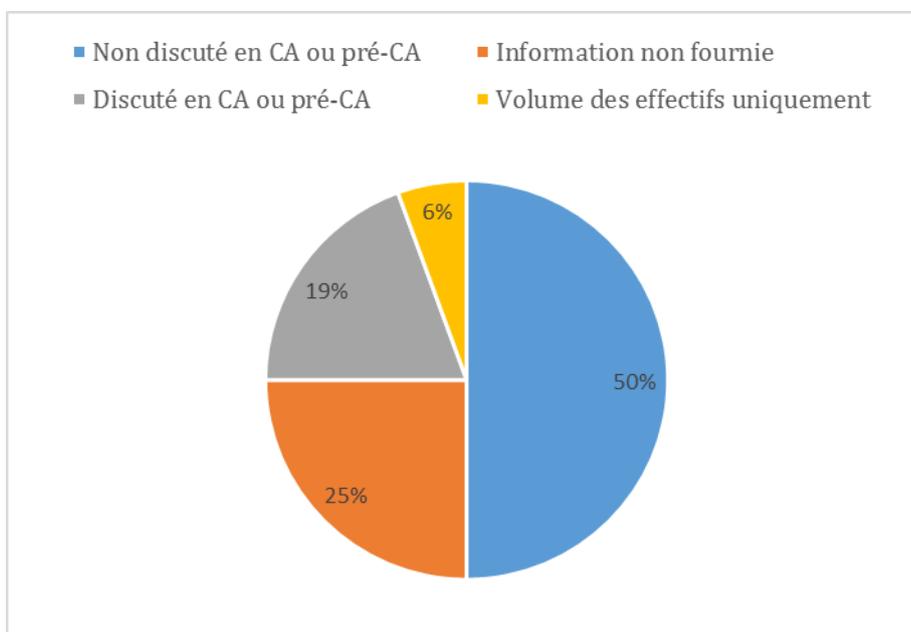
Rapport

La masse salariale présentée en conseil d'administration (CA) et pré-CA des opérateurs, à l'occasion du vote du budget initial et des budgets rectificatifs, est généralement très peu détaillée dans les documents de présentation du budget aux tutelles. Selon les opérateurs rencontrés, l'évolution de la masse salariale est peu, voire pas, débattue en CA et en pré-CA.

Enfin, elle ne donne pas généralement lieu à des analyses écrites par la direction du budget, ce qui n'a pas permis à la mission de conduire un examen objectif de la qualité du suivi effectué. Si cette absence d'analyse écrite n'est pas problématique en soi, elle ne favorise pas le suivi pérenne et pluriannuel du premier poste de dépenses de fonctionnement des opérateurs.

Les réponses apportées par les opérateurs interrogés par questionnaire et leurs contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers confirment que les questions de masse salariale ne sont généralement pas abordées lors des CA ou des pré-CA (cf. Graphique 4).

Graphique 4 : Discussion de la masse salariale lors des CA ou pré-CA des 36 opérateurs documentés par questionnaire



Source : Réponse des contrôleurs budgétaire ou économiques et financiers et des opérateurs au questionnaire adressé par la mission.

3.3. Les documents de suivi prévus par le décret GBCP s'articulent mal avec le calendrier budgétaire et sont peu utilisés

Le décret GBCP prévoit³⁴ la production de documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), composés de trois tableaux :

- ◆ suivi des emplois ;
- ◆ suivi des dépenses de personnel ;
- ◆ facteurs d'évolution des dépenses de personnel : dépenses exécutées lors de l'exercice précédent, impact « hors CAS » de la variation des effectifs, impact « hors CAS » des mesures générales, catégorielles et individuelles, variation de la contribution au CAS Pensions, des charges sociales puis des impôts et taxes associées.

³⁴ Arrêté du secrétaire d'État chargé du budget du 26 juin 2014 relatif au DPGCEP

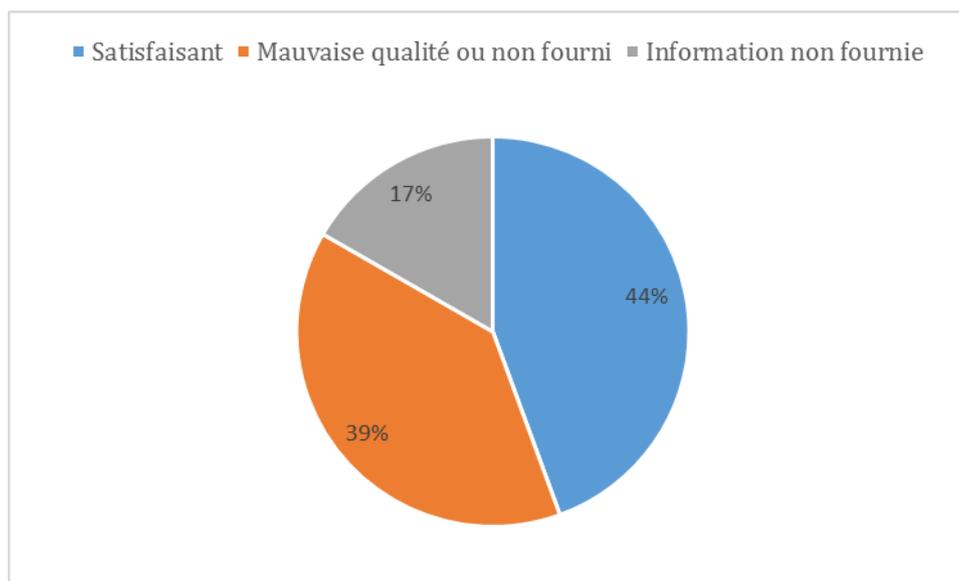
Rapport

Ce dernier tableau correspond très largement aux modalités de budgétisation des dépenses de titre 2 utilisées sur les personnels de l'État depuis la mise en œuvre de la LOLF. Il contient des éléments d'explication des évolutions de la masse salariale qui ne se retrouvent pas dans les autres documents budgétaires présentés.

Le DPGECP est à destination des autorités de tutelle et du contrôleur budgétaire. Il est théoriquement produit par les opérateurs à l'occasion au dernier trimestre de l'année, à l'appui du budget initial, alors qu'il documente des sous-jacents de la budgétisation d'une partie des crédits de la SCSP de l'opérateur qui est arrêtée entre fin juin (lettres-plafonds) et mi-septembre (PAP obligatoirement détaillés). Les DPGECP infra-annuels, dépourvus de perspective pluriannuelle, ne permettent pas de compenser ce désajustement des calendriers.

Enfin, la mission a pu constater lors des entretiens qu'elle a conduits que les DPGECP ne sont pas encore exploités par la tutelle technique ou par la direction du budget pour conduire une analyse des déterminants de la masse salariale des opérateurs. Selon les réponses aux questionnaires envoyés à 50 opérateurs et à leurs contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers au moins 40 % des opérateurs fournissent des DPGECP dont la qualité reste à améliorer (cf. Graphique 5).

Graphique 5 : Qualité du DPGECP des 36 opérateurs documentés par questionnaire, notamment dans leur volet « facteurs explicatifs de variation »



Source : Réponse des contrôleurs budgétaire ou économiques et financiers et des opérateurs au questionnaire adressé par la mission.

3.4. Le calcul de la RMPP par la CIASSP constitue une démarche d'analyse qui pourrait utilement être complétée par un calcul de RMPP par tous les opérateurs selon une méthode fruste, exacte mais dénuée de pouvoir explicatif

La commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) suit 66 organismes³⁵, dont 33 opérateurs de l'État. La CIASSP estime chaque année, avec le concours de ces organismes, leur RMPP.

³⁵ Son action est prévue par l'article 6 du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social.

Rapport

L'estimation repose sur un retraitement complexe des données comptables et budgétaires, à partir des variations d'ETPT, de l'estimation statistique de l'effet de noria et de structure (qui est pour la CIASSP la variation globale des effectifs, en augmentation ou en diminution, sans prise en considération de la pyramide des rémunérations) et des mesures générales et catégorielles³⁶. Elle consiste ainsi en une analyse de la masse salariale et de ses composants débouchant sur une évaluation de la RMPP.

Ces travaux portent sur la masse salariale exécutée l'année précédente et sur la prévision d'exécution pour l'année en cours. Ils conduisent donc à une estimation de la RMPP réalisée en n-1 et de la RMPP prévue pour l'année n. La plupart des organismes suivis par la CIASSP font l'objet d'un cadrage annuel notifié par les bureaux sectoriels de la direction du budget.

Sur les 18 avis CIASSP pour l'exercice 2015 examinés par la mission, 8 soit 44 % ont été réalisés après le 25 septembre, c'est-à-dire après les conférences de répartition à l'issue desquels les opérateurs sont informés du montant prévu de leur dotation. Leur SCSP leur a donc été notifiée pour l'exercice 2016 alors que la RMPP réalisée en 2014 n'était pas connue.

Selon une méthodologie alternative, la mission a demandé aux opérateurs rencontrés de calculer leur RMPP à partir des données contenues dans leurs systèmes d'informations de gestion de la paie³⁷. Cette méthode relève de la mesure, voire de l'observation directe, contrairement à celle de la CIASSP où la RMPP constitue l'un des résultats d'une analyse détaillée des comptes et des facteurs de variation.

La méthode de mesure de la RMPP utilisée au cours de la mission présente donc l'avantage, d'être exacte, d'avoir un coût administratif très faible et de pouvoir être déployée simultanément sur l'ensemble des opérateurs. La procédure de la CIASSP, par construction moins exacte, nécessite un temps d'étude qui limite son champ d'application et induit des délais de production importants.

La méthode de la CIASSP fournit en revanche une analyse complète et approfondie des facteurs de variation de la masse salariale qui seule permet d'en mettre en lumière les leviers de maîtrise.

L'estimation de RMPP conduite par la CIASSP constitue ainsi un outil d'audit des opérateurs plutôt que de production d'un indicateur fiable et général utilisé pour le pilotage budgétaire.

Par ailleurs, la mission a pu constater au cours de ses monographies l'effectivité du cadrage de la RMPP par la direction du budget. Il constitue effectivement la cible visée par les responsables du pilotage de la masse salariale.

Étonnamment, ce cadrage est également appliqué par certains contrôleurs aux opérateurs qui ne sont pas soumis à la CIASSP, comme par exemple aux établissements publics à caractère administratif du ministère de la culture. Il sert alors à définir l'enveloppe de la progression des rémunérations des contractuels, et la mission a pu constater qu'il était respecté.

Il semble donc que le principe d'un encadrement de la RMPP des contractuels soit pertinent et accepté, mais que son caractère effectif soit indépendant de l'audit détaillé de la CIASSP.

³⁶ Son analyse se concentre ainsi sur les décisions salariales prises par l'ordonnateur (qu'elles soient ou non dictées par des contraintes extérieures à l'organisme) en excluant certains éléments (monétisation des comptes épargne temps, astreintes, heures supplémentaires...)

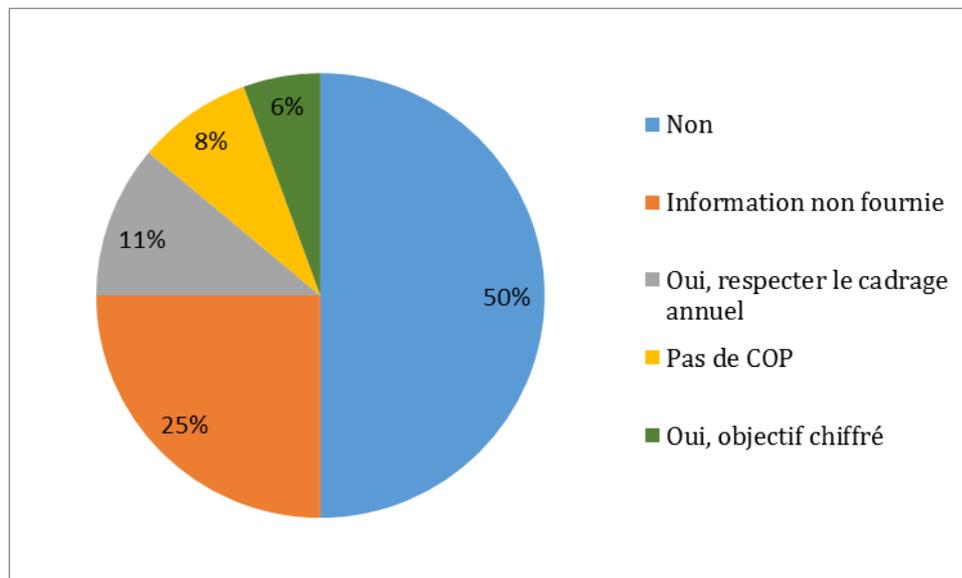
³⁷ Les opérateurs ont identifié leurs agents ou salariés présents pendant deux exercices consécutifs et dont la quotité de travail était inchangée. Le rapport entre les montants des fiches de paie de l'année n+1 et celles de l'année n fournit la RMPP.

3.5. Les contrats d'objectifs signés avec l'État restent imprécis en matière de masse salariale

Les objectifs figurant dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) signés par l'État et les opérateurs ne portent que rarement sur la masse salariale. Un seul des opérateurs ayant donné lieu à monographie dispose d'un COP fixant des objectifs de masse salariale, les autres ayant pour moitié des objectifs portant sur le niveau des effectifs, et pour moitié aucun objectif rattachable à la masse salariale.

Le constat n'est pas différent au sein des opérateurs ayant fait l'objet d'un questionnaire (cf. Graphique 6). Selon les réponses des contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers, le COP de 50 % d'entre eux ne mentionne pas la masse salariale, 11 % ont un COP qui fixe comme objectif le respect des budgets initiaux (dont l'enveloppe de masse salariale) et seulement 6 % d'entre eux se sont vu assigner des objectifs chiffrés ayant un lien avec la masse salariale.

Graphique 6 : Présence ou absence d'un objectif relatif à la masse salariale dans le COP des 36 opérateurs documentés par questionnaire



Source : Réponse des contrôleurs budgétaire ou économiques et financiers et des opérateurs au questionnaire adressé par la mission.

4. Propositions

La masse salariale des opérateurs croît plus rapidement que celle de l'État sous l'effet de l'augmentation des effectifs. Une fois cet effet volume neutralisé, la masse salariale des opérateurs ne présente pas dans son ensemble de dérive susceptible de constituer un risque pour les finances publiques. Dès lors il n'y a pas lieu de recommander des évolutions radicales de son encadrement, hors niveau des effectifs. Il importe toutefois de disposer d'outils de suivi et de pilotage qui permettent, opérateur par opérateur, d'identifier et d'analyser en temps utile des évolutions non maîtrisées afin d'y réagir.

4.1. En matière d'effet volume, il convient d'améliorer la capitalisation des informations produites plutôt que les outils de cadrage qui s'avèrent efficaces

Le premier déterminant de la masse salariale réside dans l'effet volume, qui reste plus élevé chez les opérateurs qu'au sein de l'État. Le plafond d'emplois constitue un outil de maîtrise efficace, qu'il conviendrait toutefois d'affermir en précisant les conditions de recours aux emplois hors plafond (cf. rapport intermédiaire).

Pour certains opérateurs, le plafond d'emplois s'avère structurellement surdimensionné. En l'absence d'abattement technique du plafond, l'application d'un schéma d'emploi en ETP permet certes à la tutelle de piloter les emplois, mais au prix d'une complexité supplémentaire.

Proposition n° 1 : Poursuivre, sous réserve de réalisme, l'ajustement des plafonds d'emplois en ETPT aux emplois effectifs. À défaut, préciser l'objectif du schéma d'emplois et son articulation avec le plafond annuel.

Si l'outil de pilotage paraît efficace, la cible à viser, c'est-à-dire le niveau réaliste et pertinent des effectifs, renvoie à la question des gains de productivité qui ne peut être examinée qu'au travers d'audits spécifiques.

Les conclusions d'un audit ne sauraient se traduire automatiquement en prescription impérative pour les opérateurs. Cependant il serait utile qu'elles soient conservées par la direction du budget pour chaque opérateur au sein d'un document de suivi rappelant toutes les informations pertinentes produites au cours du temps. À défaut, il est très improbable qu'ils aient des traductions concrètes si leur production ne coïncide pas avec le calendrier de décision. À titre d'exemple, le COP de l'opérateur de recherche qui mentionne la réduction de la part des fonctions support a été signé un an après production de l'audit.

La mission a pu constater que le recensement, même partiel, des rapports produits sur n'importe quel opérateur demandait un travail important.

Proposition n° 2 : Créer un document de suivi pour chaque opérateur. Ce document de suivi contiendra les éléments des propositions 4, 7 et 10.

Proposition n° 3 : Lister dans le document de suivi de tout opérateur les rapports dont il a fait l'objet qui formulent des propositions relatives aux effectifs ou à la masse salariale. Lister les propositions formulées.

Enfin, s'il est jugé nécessaire de maintenir les schémas d'emplois, ils devront faire l'objet d'une communication et d'une explication claire.

4.2. Le suivi de la masse salariale sera utilement complété par le suivi de l'effet prix-structure et de la RMPP

Le suivi et le pilotage de la masse salariale hors effet volume restent lâches. Les outils disponibles, peu utilisés, relèvent davantage de l'audit des évolutions passées que du cadrage.

La mission propose donc l'adoption d'outils de suivi complémentaires, simples à produire par les opérateurs et interprétables sans connaissance des spécificités de l'établissement concerné :

- ◆ l'effet prix-structure global de l'opérateur et celui de ses seuls contractuels ;
- ◆ la RMPP globale de l'opérateur et celle de ses seuls contractuels, calculées par les opérateurs à partir de leur système d'informations, selon la méthodologie utilisée au cours de la mission.

Rapport

L'effet prix structure peut être calculé à partir de la masse salariale nette du CAS pensions et des autres cotisations sociales et des effectifs en ETPT : effet prix-structure = variation masse salariale – variation ETPT.

La RMPP de l'opérateur peut être calculée par l'opérateur comme le rapport entre les rémunérations en année n et celles en années n-1 des personnes ayant travaillé pendant les deux exercices à quotité de travail inchangé.

Proposition n° 4 : Effectuer un suivi de la masse salariale des opérateurs qui complète le suivi des effectifs, en s'appuyant sur l'effet prix-structure et la RMPP.

Proposition n° 5 : Calculer pour chaque opérateur son effet prix-structure sur deux périmètres : l'ensemble de ses effectifs et ses seuls contractuels. À cette fin, demander aux opérateurs la production de leur masse salariale hors CAS pensions sur l'ensemble de leurs effectifs et sur le sous-périmètre de leurs contractuels. Cette information sera fournie dès les comptes annuels arrêtés.

Proposition n° 6 : Demander à chaque opérateur le calcul de sa RMPP à partir des données de paie, sur deux périmètres : l'ensemble de ses effectifs et ses seuls contractuels. Demander également le montant des primes versées à l'ensemble de ses fonctionnaires et les taux de promu-promouvables (« pro/pro ») pour ses corps propres, le cas échéant.

Ce calcul rapportera, pour les personnes présentes sur l'exercice écoulé et le précédent et n'ayant pas changé de quotité de travail, la rémunération de l'année n à celle de l'année n-1. Cette information sera fournie en même temps que la masse salariale nette du CAS pensions (cf. Tableau 5).

Tableau 5 : Données fournies annuellement par l'opérateur pour le suivi de sa masse salariale (proposition mission)

	Donnée fournie par l'opérateur
Fonctionnaires	Effectifs en ETPT
	Masse salariale hors CAS pensions
	Primes
	Taux pro/pro des corps propres
Contractuels	Effectifs en ETPT
	Masse salariale hors CAS pensions
	RMPP (<i>calculé par l'opérateur</i>)
Tous agents	Effectifs en ETPT
	Masse salariale hors CAS pensions
	RMPP (<i>calculé par l'opérateur</i>)

Source : Mission.

Proposition n° 7 : Inclure dans le document de suivi de tout opérateur un tableau gardant trace pour chaque exercice de sa masse salariale nette du CAS pensions, de ses effectifs en ETPT, de son effet volume, de son effet prix-structure et de sa RMPP. Établir et conserver ces informations sur deux périmètres pour chaque opérateur : ses effectifs globaux et ses seuls contractuels.

Ces informations permettront d'évaluer les variations d'effet-prix et d'effet-structure (cf. § 1.1 et Tableau 6, Tableau 7) :

- ◆ un effet structure peut être présumé lorsque la RMPP est inférieure à l'effet prix-structure ;

Rapport

- ◆ lorsque l'écart entre la RMPP et l'effet prix-structure connaît des variations importantes et non expliquées par des ruptures brutales dans la pyramide des âges ou le taux de rotation des effectifs, l'effet structure explique ces variations ;
- ◆ une variation importante de la RMPP révèle probablement une variation similaire de l'effet prix ;
- ◆ la stabilité de la RMPP reflète *a priori* celle de l'effet prix.

Tableau 6 : Calcul des indicateurs proposés par la mission à partir des informations fournies par l'opérateur

Calcul effectué	
Fonctionnaires	Effet volume = variation annuelle (en %) des effectifs en ETPT
	Effet prix-structure = variation annuelle (en %) de la masse salariale hors CAS pensions - effet volume
	Primes (<i>fourni par l'opérateur</i>)
	Taux pro/pro des corps propres (<i>fourni par l'opérateur</i>)
Contractuels	Effet volume = variation annuelle (en %) des effectifs en ETPT
	Effet prix-structure = variation annuelle (en %) de la masse salariale hors CAS pensions - effet volume
	RMPP (<i>calculé par l'opérateur</i>)
Tous agents	Effet volume = variation annuelle (en %) des effectifs
	Effet prix-structure = variation annuelle (en %) de la masse salariale hors CAS pensions - effet volume
	RMPP (<i>calculé par l'opérateur</i>)

Source : Mission.

Tableau 7 : Tableau de suivi de la masse salariale d'un opérateur (présentation intermédiaire, complétée après proposition 12)

Périmètre	Indicateur	Année			
		n	n+1	n+2	...
Fonctionnaires	Effet volume				
	Effet prix-structure <i>situation anormale : diffère de l'État</i>				
	Primes <i>situation anormale : diffère du volume</i>				
	Taux pro/pro des corps propres <i>situation anormale : diffère de l'État</i>				
Contractuels	Effet volume				
	Effet prix-structure				
	RMPP Indicateur : RMPP - effet prix-structure <i>situation anormale : évolution importante</i>				
Tous agents	Effet volume				
	Effet prix-structure				
	RMPP				
	RMPP - effet prix-structure <i>situation anormale : évolution importante</i>				

Source : Mission.

Enfin, les documents accompagnant la loi de finances pourraient être enrichis afin de rapprocher les informations fournies sur la masse salariale des opérateurs du niveau de détail qui accompagne la justification au premier euro du titre 2 des ministères.

Proposition n° 8 : Inclure dans les rapports annuels de performance concernant les opérateurs un tableau des emplois triennal (au lieu de biennal) et un tableau présentant l'évolution (en pourcentage) de masse salariale hors CAS pensions, l'effet volume et l'effet structure-prix, ainsi que la RMPP réalisée. Expliciter les causes de ces variations selon la grille d'analyse des DPGCEP.

4.3. Le cadrage de l'effet-prix, aujourd'hui largement absent, devra être effectué différemment pour les titulaires de la fonction publique et pour les contractuels

Les outils de pilotage de l'effet-prix visent à encadrer l'usage que fait l'opérateur de ses marges de manœuvre en la matière. Ils doivent être adaptés au degré de liberté dont disposent les opérateurs, qui varie selon le statut juridique de leurs agents.

La rémunération des fonctionnaires en PNA évolue selon des règles standards, qui présentent pour seules marges de manœuvre le montant des primes modulables et, pour les corps propres aux opérateurs, les promotions de grade.

Proposition n° 9 : Assurer un suivi des primes des fonctionnaires en position normale d'activité et de leur évolution au cours des années. Prévoir dans le document explicatif des budgets présentés au CA une explication de type « justification au premier euro » des dépenses indemnitaires.

Proposition n° 10 : Pour les corps de fonctionnaires propres à un opérateur, inclure dans la note de présentation des budgets présentés au CA le taux de personnes promues rapportées au nombre de personnes promouvables (taux « pro/pro »).

La rémunération des contractuels évolue selon des mécanismes spécifiques à chaque opérateur. Tous ont cependant des règles internes formalisées dans un document négocié dont l'application combinée résulte en une augmentation moyenne minimale avec l'ancienneté, qui revient à une RMPP socle. Les décisions de gestion prise au cours de chaque exercice et les promotions s'ajouteront à ce socle pour former la RMPP.

Proposition n° 11 : Appliquer la méthode de calcul de la RMPP socle à l'ensemble des opérateurs ayant une forme d'accord ou de délibération prévoyant des règles de progression salariale pour les contractuels. Inclure cette RMPP socle dans le document de suivi de l'opérateur.

Proposition n° 12 : Définir pour chaque opérateur un cadrage de sa RMPP qui tienne compte de son niveau de RMPP socle, et vérifier l'atteinte de cette cible lorsque la RMPP des contractuels sera communiquée. Le cadrage RMPP sera transmis en même temps que la prévision de SCSP, afin que les opérateurs puissent en tenir compte lors de la construction de leur budget initial.

Tableau 8 : Tableau de suivi de la masse salariale des opérateurs de l'État (proposition mission)

Périmètre	Indicateur	Année			
		n	n+1	n+2	...
Fonctionnaires	Effet volume				
	Effet prix-structure <i>situation anormale : diffère de l'État</i>				
	Primes <i>situation anormale : diffère du volume</i>				
	Taux pro/pro des corps propres <i>situation anormale : diffère de l'État</i>				
Contractuels	Effet volume				
	Effet prix-structure				

Rapport

Périmètre	Indicateur	Année			
		n	n+1	n+2	...
	RMPP				
	RMPP – effet prix-structure <i>situation anormale : variations notables</i>				
	Rappel du cadrage RMPP				
	Écart au cadrage (RMPP – cadrage RMPP) <i>situation anormale : > 0</i>				
	Pour mémoire : RMPP socle				
Tous agents	Effet volume				
	Effet prix-structure				
	RMPP				
	RMPP – effet prix-structure <i>situation anormale : évolution importante</i>				

Source : Mission.

Proposition n° 13 : Lors de la renégociation d'un accord collectif ou d'une délibération contenant les règles de progression salariale des contractuels, faire fixer au directeur général, par les tutelles, un mandat de négociation contenant une cible de RMPP socle. Calculer la RMPP socle une fois l'accord effectivement signé.

Enfin, si tous les opérateurs calculent chaque année leur RMPP, l'intervention de la CIASSP dans le seul but d'évaluer la RMPP ne sera plus nécessaire. Ses analyses pourront être concentrées sur les structures de plus fort enjeu, soit du fait de leur suivi insuffisant, soit à la suite de variations importantes et inexplicables de leur RMPP, soit en raison du montant de leur masse salariale. Moins contraint par la nécessité de production régulière d'un indicateur, le périmètre d'intervention de la CIASSP pourra ainsi être plus évolutif en fonction des besoins ou des interrogations.

Proposition n° 14 : Concentrer les analyses de la CIASSP sur les opérateurs qui présentent les enjeux principaux pour des raisons structurelles (taille de l'opérateur, complexité de sa gestion, ...) ou conjoncturelles (variations inexplicables de la RMPP calculée par l'opérateur, écarts inexplicables avec l'effet prix-structure, accompagnement de la professionnalisation de l'opérateur, ...), en acceptant que son périmètre d'analyse ne soit pas constant au fil des ans, mais réponde aux besoins d'analyses consécutifs à des valeurs singulières de la RMPP ou de l'effet prix-structure. À cette fin, communiquer à la CIASSP les documents définis aux propositions 5 et 6 pour qu'elle réalise une analyse de risques et propose un examen détaillé des situations saillantes.

4.4. Le Conseil d'administration pourra être le lieu du cadrage de l'effet structure au travers d'un document d'orientation pluriannuel

L'effet structure qui résulte de l'évolution des profils et des postes n'est pas réductible à un indicateur quantifié. Il provient en outre d'une évolution de l'opérateur qui peut se dérouler sur plusieurs années, ou à l'inverse de variations d'effectifs qui déforment momentanément la structure de l'opérateur avant que tous les départs et recrutements aient produits leurs effets, entraînant ainsi à des variations annuelles importantes et apparemment erratiques.

Au regard de l'importance de l'effet structure constaté au cours des monographies et de la méconnaissance qui l'entoure souvent, la mission en recommande une approche pluriannuelle qui associe les dimensions RH et budgétaires.

Rapport

Proposition n° 15 : Examiner en CA un document d'orientation de la structure des effectifs qui présente une cible à trois ou cinq ans de la part respective de chaque corps / grade et chaque catégorie de contractuels le cas échéant dans les effectifs totaux. Chiffrer dans ce document l'effet structure induit par le passage de la structure actuelle à la structure cible, à effectif et à prix constants.

En raison de la maturité de la fonction RH qu'elle suppose, cette disposition pourra être réservée aux opérateurs dont les effectifs dépassent 1 000 ETPT.

4.5. Synthèse des recommandations

Les recommandations formulées par la mission s'articulent ainsi en trois dispositifs :

- ◆ un dispositif de suivi standardisé, simple à construire et à analyser ;
- ◆ un dispositif de maîtrise des effets volume, prix et structure ;
- ◆ un dispositif d'analyse pour les opérateurs dont le suivi révèle des variations inexpliquées.

Dispositif de suivi

Informations remontées par l'opérateur

Population	Donnée fournie par l'opérateur
Fonctionnaires	Effectifs en ETPT
	Masse salariale hors CAS pensions
	Primes
Contractuels	Taux pro/pro des corps propres
	Effectifs en ETPT
	Masse salariale hors CAS pensions
Tous agents	RMPP (calculé par l'opérateur)
	Effectifs en ETPT
	Masse salariale hors CAS pensions
	RMPP (calculé par l'opérateur)

Tableau de suivi pour pilotage et analyse des risques

Périmètre	Indicateur	Année			
		n	n+1	n+2	...
Fonctionnaires	Effet volume				
	Effet prix-structure				
	<i>situation anormale : diffère de l'État</i>				
Contractuels	Primes				
	<i>situation anormale : diffère du volume</i>				
	Taux pro/pro des corps propres				
Tous agents	<i>situation anormale : diffère de l'État</i>				
	Effet volume				
	Effet prix-structure				
Contractuels	RMPP				
	RMPP - effet prix-structure				
	<i>situation anormale : évolution importante</i>				
Tous agents	Rappel du cadrage RMPP				
	Écart au cadrage (RMPP - cadrage RMPP)				
	<i>situation anormale : > 0</i>				
Tous agents	Pour mémoire : RMPP socle				
	Effet volume				
	Effet prix-structure				
Contractuels	RMPP				
	RMPP - effet prix-structure				
	<i>situation anormale : évolution importante</i>				

$$\text{Effet volume} = \frac{\text{ETPT année } n+1}{\text{ETPT année } n} - 1$$

$$\text{Effet prix-structure} = \frac{\text{Masse salariale (hors CAS pensions) année } n+1}{\text{Masse salariale (hors CAS pensions) année } n} - 1 - \text{effet volume}$$

Dispositif de maîtrise

Effet volume

- Plafond d'emploi :
- Redéfinition pour meilleur encadrement du hors plafond
 - Niveau du plafond

Schéma d'emploi si nécessaire

Effet prix

- Contractuels :
- Cadrage RMPP annuel
 - Mandat de négociation avec plafond de RMPP socle

Effet structure

Document d'orientation pluriannuel quantifié, adopté en CA

Dispositif d'analyse

Audits ciblés de la CIASSP à partir de l'analyse risque

Présentation des facteurs d'évolution en PAP

A Paris, le 3 août 2016

ERIC GISSLER



Inspecteur général des finances

FABIENNE HELVIN



Administratrice
générale,
contrôle général
économique et
financier.

DAVID KRIEFF



Inspecteur des finances

DAVID KNECHT



Inspecteur des finances

ANNEXE I

Synthèse des principales règles juridiques et budgétaires de pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État

SOMMAIRE

1. LA VARIETE DES STATUTS JURIDIQUES DES AGENTS DES OPERATEURS CONDUIT A DES NIVEAUX DE PILOTABILITE VARIABLES PAR L'ÉTAT	2
1.1. Fonctionnaires et agents contractuels de droit public	2
1.1.1. <i>La situation des agents publics est en principe encadrée par le « guichet unique » mis en place entre la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique.....</i>	<i>2</i>
1.2. La position des fonctionnaires employés par les opérateurs est encadrée par les règles du statut général	2
1.2.1. <i>L'activité</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La mise à disposition</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Le détachement</i>	<i>5</i>
1.3. Les agents contractuels de droit public	7
1.3.1. <i>Établissements publics administratifs (EPA).....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>Les agents de droit privé des opérateurs de l'État sont soumis aux règles du droit du travail.....</i>	<i>10</i>
2. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES ET BUDGETAIRES DE PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE DES OPERATEURS PAR L'ÉTAT PRESENTENT DES LIMITES IMPORTANTES	11
2.1. La procédure budgétaire de l'État se concentre essentiellement, s'agissant des personnels des opérateurs, sur leurs niveaux d'emplois sous plafond	11
2.1.1. <i>Conférences de budgétisation (avril-mai n-1)</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Lettres-plafonds (juin - juillet n)</i>	<i>15</i>
2.1.3. <i>Conférences de répartition (juillet - août n)</i>	<i>15</i>
2.1.4. <i>Projets annuels de performances (septembre).....</i>	<i>16</i>
2.2. Les règles de présentation des documents budgétaires aux organes délibérants des opérateurs ne contraignent pas à détailler les facteurs de variation de masse salariale	18
3. LES OUTILS DE SUIVI ET DE CONTROLE PAR L'ÉTAT DE LA MASSE SALARIALE DE SES OPERATEURS PRESENTENT CERTAINES LIMITES METHODOLOGIQUES ET OPERATIONNELLES.....	20
3.1. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) constitue un instrument d'analyse des évolutions de masse salariale dont la portée apparaît limitée.....	23
3.2. Le suivi par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) concerne une minorité d'opérateurs et présente certaines limites.....	31

1. La variété des statuts juridiques des agents des opérateurs conduit à des niveaux de pilotabilité variables par l'État

1.1. Fonctionnaires et agents contractuels de droit public

1.1.1. La situation des agents publics est en principe encadrée par le « guichet unique » mis en place entre la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Les projets de textes statutaires et indemnitaires (décrets et arrêtés d'application¹) relatifs aux agents publics (fonctionnaires et agents non titulaires de droit public), nécessitant la co-signature des ministres du budget et de la fonction publique, font l'objet, avant leur adoption, d'une procédure spécifique dite de « guichet unique » faisant intervenir la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Cette procédure est organisée par une circulaire des ministres chargés du budget et de la fonction publique du 22 juillet 2015.

La saisine du guichet unique pour examen des textes afférents aux agents publics des EPA sont adressés par le secrétaire général du ministère de tutelle.

Chaque saisine doit être accompagnée d'une fiche financière détaillant les principaux déterminants du coût de la mesure proposée : impact financier sur l'année de première mise en œuvre, coût en année pleine, mode de financement (imputation sur l'enveloppe catégorielle budgétisée et impact en termes de GVT statutaire ou indemnitaire).

Le délai de réponse du « guichet unique » est compris entre deux et quatre mois selon la complexité du dossier.

L'instruction du dossier s'achève par une réponse conjointe des deux directions (validation totale ou partielle, rejet, demandes de modifications).

1.2. La position des fonctionnaires employés par les opérateurs est encadrée par les règles du statut général

Les fonctionnaires en poste au sein des opérateurs peuvent relever de cinq positions statutaires :

- ◆ la position normale d'activité (PNA) ;
- ◆ la mise à disposition (MAD) ;
- ◆ le détachement statutaire ;
- ◆ le détachement « sur contrat » ;
- ◆ la disponibilité.

¹ Ex. : création ou modifications de décrets statutaires, de décrets fixant la proportion d'agents bénéficiant d'une promotion de grade (dispositifs « promus / promouvables »), institution ou modification des modalités et montants d'une prime,...

1.2.1. L'activité

Certains statuts particuliers² prévoient expressément l'affectation dans les établissements publics placés sous la tutelle du ministre gestionnaire, parfois de manière exclusive (exemple : corps des officiers de protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides - OFPRA).

Plus largement, l'article 1^{er} du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État dispose que « *Les fonctionnaires de l'État ont vocation à exercer les fonctions afférentes à leur grade dans les services d'un ministère et, nonobstant toute disposition statutaire contraire :*

1° Dans les établissements publics placés sous la tutelle de ce ministère ;

2° Dans les services et établissements publics de l'État relevant d'autres départements ministériels.

Dans le cas mentionné au 2°, leur affectation est prononcée par décision de l'autorité compétente pour la gestion du corps après avis conforme de l'autorité compétente de l'administration d'accueil. En outre, lorsque l'affectation est prononcée dans un établissement public, le ministère de tutelle en est préalablement informé. ».

Ce décret, en instituant la « position normale d'activité » (PNA), a étendu et systématisé les possibilités d'affectation des fonctionnaires de l'État relevant d'une gestion ministérielle ou d'un établissement public, y compris lorsque la gestion de ces corps a été déléguée par le ministre aux autorités compétentes au niveau déconcentré ainsi qu'aux directeurs d'établissements publics.

Il s'applique en dépit de toutes dispositions limitatives prévues par les statuts particuliers. S'agissant des statuts qui prévoient déjà une possibilité d'affectation dans les services et établissements d'autres ministères (corps des ingénieurs des travaux publics de l'État, corps des bibliothèques ou du patrimoine, corps de l'INSEE,...), celles de leurs dispositions qui ne sont pas contraires au décret du 18 avril 2008 continuent à s'appliquer.

Les fonctionnaires de l'État mis à disposition ou en position de détachement peuvent bénéficier de cette modalité d'affectation dès lors qu'il est mis fin à leur situation courante.

Les établissements publics concernés peuvent être des établissements publics à caractère administratif, des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels (EPSCP), des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ou des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) à la condition qu'il soit prévu que ces établissements puissent employer des fonctionnaires (par exemple, pour les EPIC, l'Office national des forêts).

Une telle affectation ne peut avoir lieu que dans la mesure où le fonctionnaire continue d'exercer les fonctions afférentes à son grade³. Elle est prononcée pour une durée indéterminée.

Le fonctionnaire affecté dans un établissement public placé sous la tutelle du ministre gestionnaire ou dans un service ou un établissement public relevant d'un autre ministère reste géré par son administration d'origine conformément aux dispositions du statut particulier de son corps. Les actes de gestion continuent d'être pris par l'administration d'origine, à l'exception de ceux qu'elle aura délégués à l'administration d'accueil.

Le fonctionnaire affecté dans une administration autre que son administration d'origine est rémunéré par l'administration d'accueil. Celle-ci lui verse le traitement principal et les indemnités auxquelles il peut prétendre. Toutefois, des délégations de gestion peuvent être confiées par l'administration d'accueil à l'administration d'origine dans le cadre du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État.

² Décrets statutaires propres à un corps de fonctionnaires.

³ Celles-ci s'apprécient au regard de l'ensemble des postes dans lesquels servent ou peuvent servir les fonctionnaires du grade concerné dans son administration d'origine en s'appuyant, en tant que de besoin, sur le Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) ou le répertoire ministériel existant.

Annexe I

En ce qui concerne ses indemnités, le fonctionnaire bénéficie, par principe, des dispositions réglementaires liées à son statut. Dans ce cadre juridique, il appartient à l'administration d'accueil de moduler les indemnités qui lui sont versées dans la limite des plafonds prévus par les textes réglementaires.

L'administration d'accueil peut, en revanche, verser à l'agent des primes ou des montants de NBI correspondant à des sujétions particulières liées au poste d'affectation et aux missions exercées (indemnités de régisseur par exemple). Le fonctionnaire peut également bénéficier de toute mesure générale applicable à l'administration d'accueil, comme par exemple des mesures d'intéressement collectif.

Selon une étude menée par la DGAFP⁴, environ 90,8 % des fonctionnaires de l'État en PNA sont affectés dans un établissement public sous tutelle de leur ministère d'origine et 1,2 % dans un établissement public sous tutelle d'un autre ministère. Cette position constitue ainsi en pratique un facteur de fluidité essentiellement utilisé au sein du même périmètre ministériel au sens large.

D'un point de vue quantitatif, selon le groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'État⁵, « la PNA serait peu utilisée car les modalités de sa mise en œuvre sont insuffisamment comprises. Elle semble présenter une prise de risque pour l'administration d'accueil dans la mesure où sa durée est indéterminée. Le fait que l'agent conserve le régime indemnitaire est source de complexité pour les gestionnaires en termes de suivi, de gestion de dossier. Ceci peut également créer des conflits, des incohérences entre les agents, introduit des différences de traitement et rend difficile la mise en œuvre de la politique de rémunération. ».

1.2.2. La mise à disposition

La mise à disposition (MAD) est prononcée avec l'accord du fonctionnaire pour une durée maximum de trois ans renouvelable. Elle nécessite au préalable l'établissement d'une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Le champ des organismes bénéficiaires d'une mise à disposition est plus large que celui de l'affectation (collectivités territoriales, établissements publics hospitaliers, organismes concourant à la mise en œuvre d'une politique publique, organisation internationale intergouvernementale...).

Le fonctionnaire peut exercer dans cette position des missions autres que celles dévolues à son grade. Il continue d'être rémunéré par son administration d'origine⁶ et son emploi est décompté dans le plafond de loi de finances du ministère. Au terme d'une première période de mise à disposition de trois ans, l'administration doit proposer un détachement à l'agent s'il existe un corps correspondant à l'emploi qu'il occupe. À la fin de la période de mise à disposition, l'agent bénéficie de la garantie d'être réaffecté sur son emploi d'origine ou sur un emploi correspondant à son grade.

Selon le groupe de travail interministériel précité, ce dispositif est peu utilisé : « Les MAD ne présentent aucun risque pour les administrations car tout est préalablement fixé dans la convention (salaire, durée...). Plusieurs avantages sont avancés par les ministères, notamment le fait que les règles de gestion de la rémunération restent inchangées, et que leur durée soit déterminée. En termes d'inconvénients, la MAD sortante pèse sur le plafond d'emploi, et ce dispositif est lourd en termes de gestion (rédaction, signature, suivi des conventions...). ».

⁴ « Les titulaires civils en situation de mobilité statutaire », Point Stat, DGAFP.

⁵ Rapport technique n° 5, janvier 2014. La citation qui suit concerne le recours à la PNA lorsqu'une autre position statutaire est possible.

⁶ Cette rémunération fait toutefois en principe l'objet d'un dispositif de remboursement par l'employeur effectif dans le cadre de la convention de détachement.

1.2.3. Le détachement

Un fonctionnaire en position de détachement est placé hors de son corps d'origine ; il continue toutefois à jouir des droits à l'avancement et à la retraite attachés à ce corps (sauf cas du détachement hors cadre). Il peut être affecté sur un emploi conduisant à pension, c'est à dire un emploi de titulaire doté d'un statut particulier faisant référence au statut général des fonctionnaires, ou sur un emploi ne conduisant pas à pension, c'est-à-dire non régi par le statut. L'emploi est alors occupé « sur contrat ».

1.2.3.1. Le détachement statutaire

L'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 dispose que « *Le détachement d'un fonctionnaire ne peut avoir lieu que dans l'un des cas suivants :*

1° Détachement auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'État dans un emploi conduisant à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite ; (...)

4° (...) b) Détachement auprès d'une entreprise publique ou d'un groupement d'intérêt public ;

5° a) Détachement auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé d'intérêt général ou de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général (...);

6° Détachement pour dispenser un enseignement à l'étranger ; (...)

9° Détachement auprès d'une entreprise privée, d'un organisme privé ou d'un groupement d'intérêt public pour y exécuter des travaux de recherche d'intérêt national entrant dans le cadre fixé par le comité interministériel de la recherche scientifique et technique institué par le décret n° 75-1002 du 29 octobre 1975, ou pour assurer le développement dans le domaine industriel et commercial, de recherches de même nature ; (...)

10° Détachement pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un emploi permanent de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public à caractère administratif dépendant de l'État ou d'une collectivité territoriale, ou pour suivre un cycle de préparation à un concours donnant accès à l'un de ces emplois ;

(...) ».

Le fonctionnaire en détachement continue de cotiser à la caisse de retraite dont il dépend au titre de sa fonction publique d'origine. Sa cotisation retraite est calculée sur son traitement indiciaire de détachement.

Le détachement permet au fonctionnaire, placé hors de son corps d'origine, d'exercer des missions autres que celles afférentes à son grade. Le champ d'intervention du détachement est ainsi plus large que celui de l'affectation. Le fonctionnaire conserve ses droits à avancement dans son corps d'origine (sa carrière s'y déroule sans interruption), sauf s'il a demandé à être placé dans une position hors cadre⁷.

Le fonctionnaire détaché est classé, dans son corps ou cadre d'emplois d'accueil, à un grade équivalent à son grade d'origine. En l'absence de grade équivalent, il est classé dans le grade dont l'indice sommital est le plus proche de celui d'origine. Dans son nouveau grade, le fonctionnaire est classé à l'échelon comportant un indice égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui qu'il détenait.

⁷ À la demande du fonctionnaire, et à condition qu'il compte au moins 15 ans de services civils et militaires valables pour la constitution du droit à pension, il peut être placé hors cadre, entraînant la perte ses droits à traitement, avancement et retraite dans son corps d'origine. Il est alors soumis au régime statutaire et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position. La réintégration dans son corps d'origine peut être demandée tous les cinq ans.

Annexe I

Le fonctionnaire détaché perçoit la rémunération de son emploi d'accueil. Il bénéficie aussi du régime indemnitaire prévu, dans l'administration d'accueil, pour cet emploi.

Le détachement est prononcé pour une durée limitée : de 6 mois (détachements de courte durée) à 5 ans. Il est renouvelable sauf détachement de courte durée. Il peut être suivi d'une intégration dans le corps d'accueil. À l'expiration de la période de détachement, l'agent bénéficie de la garantie d'être réintégré, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine.

Selon le groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'État, ce dispositif est « moyennement utilisé » : « *L'utilisation du détachement statutaire dépend de la présence ou non dans l'administration d'accueil d'un corps d'accueil comparable à celui de l'agent dans son administration d'origine, ce qui peut entraîner une application moins fréquente.* ».

1.2.3.2. Le « détachement sur contrat »

L'article a) du 4° 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 précité prévoit qu'un fonctionnaire peut être détaché « *auprès d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État dans un emploi ne conduisant pas à pension du code des pensions civiles et militaires de retraites* ».

Le fonctionnaire détaché occupe dans ce cas un emploi de contractuel. Sa retenue pour pension est calculée sur le traitement afférent à son emploi d'origine.

Une circulaire de la direction du budget n° 2A-04-3783 du 17 novembre 2004 précisait, pour les cas de détachement d'un fonctionnaire de l'État sur un contrat, les conditions dans lesquelles les contrôleurs financiers étaient autorisés à viser les notices financières des détachements comportant un gain de rémunération supérieur à 15 %. En pratique, ce plafond était le plus souvent interprété⁸ comme un seuil au-delà duquel la recevabilité d'une demande de détachement pouvait être mise en cause.

Cette circulaire a été remplacée par la circulaire du 8 septembre 2008 du ministre chargé du budget et du secrétaire d'État chargé de la fonction publique sur la libéralisation des conditions financières du détachement des fonctionnaires de l'État, territoriaux et hospitaliers. Le seuil de 15 % a été supprimé, le visa du contrôleur financier portant sur les seuls détachements entrants dans le cadre de l'examen des « *projets d'actes de recrutement (...) dans la mesure où ils sont de nature à comporter, pour l'année en cours ou pour les années suivantes, des conséquences budgétaires importantes* ».

Selon l'enquête de la DGAFP précitée, 9,6 % des agents en position de détachement externe, soit 4 200 fonctionnaires, étaient au 31 décembre 2012 en détachement sur contrat.

Selon le groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'État, ce dispositif est fortement utilisé en cas de mobilité vers les opérateurs : « *Cette solution, très utilisée pour envoyer les agents vers les opérateurs, semble être la plus souple et avantageuse pour l'agent (gain de rémunération pour l'agent, possibilité d'attirer et recruter des agents et élargir le champ des profils pour les métiers spécifiques, possibilité de valoriser les postes à responsabilité pour les emplois de direction). Toutefois, ce dispositif contribue à la politique de rémunération inflationniste dans les agences et opérateurs. Le gain de rémunération obtenu par l'agent ne l'incite pas à revenir dans son administration d'origine.* ».

Les informations recueillies dans le cadre de la présente mission ont confirmé le caractère habituel de cette modalité d'emploi de fonctionnaires au sein des opérateurs (hors fonctionnaires ayant statutairement vocation à y être affectés), que les souplesses offertes par la position normale d'activité ne semblent pas avoir significativement affecté.

⁸ Source : entretiens menés par la mission.

Annexe I

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, déposé par le Gouvernement le 17 juillet 2013 actuellement en discussion au Parlement, prévoyait (article 18-II) : « *La rémunération d'un fonctionnaire détaché dans un emploi ne conduisant pas à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite (...) ne peut excéder, au-delà d'une proportion fixée par décret en Conseil d'État, la rémunération qu'il percevait au titre de son grade ou de son emploi dans le cadre de ses fonctions précédentes* ».

Par lettre rectificative enregistrée à l'Assemblée nationale le 17 juin 2015, le Gouvernement a supprimé ces dispositions en vue de « *procéder par voie d'ordonnances à la modification des dispositions relatives (...) à la mobilité* ».

1.3. Les agents contractuels de droit public

1.3.1. Établissements publics administratifs (EPA)

L'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont (...) occupés (...) par des fonctionnaires (...)* ».

L'article 3 du décret n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État⁹ prévoit que ne sont pas soumis à cette règle « *les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'État (...)* ».

Le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixe la liste des EPA concernés par cette exception.

Tableau 1 : Établissements publics administratifs pouvant déroger à l'obligation d'emploi de fonctionnaires

Intitulé	Emplois ou catégories d'emplois concernés
Agence centrale des organismes de sécurité sociale	Emplois de catégorie A, B et C.
Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice	Emplois de catégorie A nécessaires au montage, à la conduite, à l'expertise juridique et à l'audit des projets immobiliers. Emplois de catégorie B pour l'assistance technique dans la conduite de projets immobiliers et pour l'assistance technique et la maintenance informatique de l'agence.
Agence nationale des fréquences	Emplois des catégories A et B correspondant à l'exercice d'activités techniques dans le domaine de la planification et de la gestion du spectre, ainsi que dans le domaine de l'assignation, du contrôle et de la gestion des fréquences et des réseaux de radiocommunications.
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	Emplois de catégorie A
Pôle emploi	Emplois de catégorie A, B et C.
Agences de l'eau	Emploi de catégorie A, B et C.
Caisse d'amortissement de la dette sociale	Emploi d'opérateur de marché et de post-marché.
Caisse de garantie du logement locatif social	Emplois de niveau A requérant une compétence spécifique en matière d'analyse financière
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	Emplois de catégorie A, B et C.

⁹ Applicable aux administrations centrales, services déconcentrés et établissements publics de l'État

Annexe I

Intitulé	Emplois ou catégories d'emplois concernés
Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés	Emplois de catégorie A, B et C.
Caisse nationale des allocations familiales	Emplois de catégorie A, B et C.
Centre des monuments nationaux	Emplois de catégorie A, B et C.
Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou	Emplois de catégorie A, B et C.
Centre national d'études supérieures de sécurité sociale	Emploi des catégories A et B.
Centres régionaux de la propriété forestière	Emplois de catégorie A, B et C.
Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires	Emplois de personnels ouvriers.
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Emplois de catégorie A relatifs à l'écotoxicologie, à la chimie des milieux aquatiques et aux pollutions diffuses Emplois de catégorie A relatifs à l'expertise du fonctionnement et de la gestion de certains écosystèmes et habitats Emplois de catégorie A relatifs à la botanique Emplois de catégorie A relatifs à la biologie des espèces animales et emplois de catégorie B strictement nécessaires à l'appui technique dans ce domaine Emplois de catégorie A requérant une double compétence associant une des spécialités précédemment énumérées et la capacité de conduite de projet, notamment informatique Emplois de catégorie A relatifs au développement et à l'intégration d'indicateurs d'état de diagnostic environnementaux dans les projets informatiques Emplois de catégorie A relatifs à l'architecture des systèmes de gestion de données, à l'administration de données environnementales
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Emplois de catégorie A relatifs à l'acquisition et à la gestion foncière, à la gestion écologique du littoral et à la gestion intégrée des zones côtières
École nationale supérieure des mines de Paris	Emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche.
École nationale supérieure des mines de Saint-Etienne	Emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche.
École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Albi-Carmaux	Emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche.
École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Alès	Emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche.
École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines de Douai	Emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche.
École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines de Nantes	Emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche.
École polytechnique	Emplois d'enseignement, ainsi qu'emplois scientifiques, techniques et administratifs de recherche de catégories A et B
Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture	Emplois de catégorie A, B et C.

Annexe I

Intitulé	Emplois ou catégories d'emplois concernés
Établissement public du musée du quai Branly - Jacques Chirac	-emplois de catégorie A, B et C dans le domaine du patrimoine et des collections, du développement culturel et des publics ; -emplois de catégorie A dans le domaine de l'enseignement et de la recherche ; -emplois de catégorie A, B et C dans le domaine du mécénat et de la communication ; -emplois de catégorie A, B et C liés à la gestion du bâtiment, des systèmes d'information, de la sécurité et de la sûreté ; -emplois de catégorie A de juristes experts dans le domaine des achats publics et du droit de la propriété littéraire et artistique.
Établissement public du musée ou du domaine national de Versailles	Emplois du service des réservations et des visites-conférences, du service de la communication, du service de l'informatique, du service de l'organisation des expositions et des manifestations.
Institut national de l'information géographique et forestière	Institut national de l'information géographique et forestière : emplois de catégories A et B dans le secteur commercial, de la mercatique et de la communication ; emplois de catégories A et B dans le domaine aéronautique ; emplois de catégorie A dans les nouvelles technologies informatiques ; emplois de catégorie A de juriste expert dans le droit des affaires.
Institut national de la propriété industrielle	Emplois des catégories A, B et C.
Institution nationale des invalides	Emplois occupés par les praticiens hospitaliers civils.
Musée Rodin	Emplois commerciaux des catégories A, B et C.
Office national de la chasse et de la faune sauvage	Emplois de catégorie A relatifs à l'expertise scientifique, à la recherche et à l'appui technique en matière de faune sauvage et de ses habitats
Établissement public du parc amazonien de Guyane	Emplois de catégories B et C requérant des connaissances pratiques du milieu forestier tropical humide ainsi que de la culture et des savoir-faire des communautés d'habitants.
Agence nationale des titres sécurisés	Emplois de catégories A et B requérant des compétences spécialisées dans les domaines des technologies et des systèmes d'information indispensables à la conception et à la gestion des titres sécurisés. Emplois de catégorie C liés à des fonctions de téléopérateur ou d'assistance informatique, technique et administrative au sein du centre d'appels.
Établissement public du parc national de la Réunion	Emplois de catégories B et C nécessaires à l'information, la médiation, l'aménagement et la mise en valeur du patrimoine requérant des connaissances spécialisées du patrimoine naturel et culturel réunionnais.
Agence nationale de la recherche	Emplois de catégorie A et B nécessaires à l'expertise scientifique et juridique ainsi qu'à l'assistance technique dans tous les domaines de la science fondamentale et appliquée.
Établissement public de la porte Dorée-Cité nationale de l'histoire de l'immigration	Les emplois de catégories A et B requérant des connaissances spécialisées en matière de programmation culturelle et production, d'animation du réseau et des partenariats et de développement des publics, applicables dans le domaine des populations et de l'histoire de l'immigration. Les emplois de catégories A et B liés à la médiation.
Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique	emplois requérant des compétences spécifiques en matière de gestion et d'analyse financière ainsi que ceux requérant des compétences spécialisées en actuariat
Agence des aires marines protégées	Emplois de catégories B et C nécessaires à l'information et la médiation requérant des connaissances spécialisées du patrimoine naturel et culturel mahorais

Source : Décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Annexe I

Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 précitée prévoit que « *Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 du titre Ier du statut général, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :*

1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. ».

La situation des agents contractuels recrutés en application des deux exceptions précitées est régie par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.

La rémunération de ces « agents contractuels de droit public » repose sur les stipulations de leur contrat de recrutement. Ces agents ne disposent par principe par d'un « droit à la carrière » (avancement continu et automatique en fonction de l'ancienneté). Toutefois, l'article 1-3 du décret, dans sa rédaction issue du décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014, prévoit que « *La rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels (...) ou de l'évolution des fonctions. La rémunération des agents recrutés sur contrat à durée déterminée auprès du même employeur, en application des articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984, fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, sous réserve que cette durée ait été effectuée de manière continue, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels (...) ou de l'évolution des fonctions. ».*

Par ailleurs, **une exception importante résulte de la possibilité pour les établissements publics administratifs d'appliquer à leurs agents contractuels un « quasi-statut »**. Prévu par décret¹⁰, ce type de dispositif réglementaire comprend en règle générale des grilles de rémunération par catégorie d'emplois (ex. : agents d'exécution, d'application et d'encadrement) et, au sein de ces catégories, des durées moyennes d'avancement permettant de passer d'un niveau de rémunération à l'autre selon des modalités comparables à celle des échelons et grades des fonctionnaires.

Enfin, l'article 5 de la loi du 11 janvier 1984 précitée dispose que « *Par dérogation au principe posé à l'article 3 du titre Ier du statut général des emplois permanents à temps complet d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche peuvent être occupés par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire. ».*

1.3.2. Les agents de droit privé des opérateurs de l'État sont soumis aux règles du droit du travail

Au sein des opérateurs de l'État, les personnels des établissements industriels et commerciaux (EPIC) relèvent en principe du droit du travail, à l'exception de leur dirigeant et de leur agent comptable.

Il leur sera dans ce cas fait application des règles de droit commun du travail, essentiellement le code du travail, les conventions ou accords collectifs de branche ou d'entreprise et le contrat de travail individuel. À titre d'illustration, la plus grande partie des personnels de Pôle Emploi¹¹, plus important opérateur de l'État en termes d'effectifs, emploie ses agents dans le cadre d'une convention collective.

¹⁰ Texte soumis à la procédure de « guichet unique » mentionnée *supra*.

¹¹ Environ 46 300 ETPT sur 49 500 ETPT (source : RAP 2015 de la mission « Travail et emploi »).

Annexe I

L'employeur public dispose dans ce cas en principe, notamment dans le sens de l'octroi d'une situation salariale plus favorable¹², d'une latitude de décision supérieure à celle qu'il connaît ou connaîtrait en matière d'agents de droit public (fonctionnaires ou agents contractuels sous « quasi-statut »).

Sur le plan des mesures salariales collectives susceptibles d'être prises par l'employeur, la principale conséquence de l'application du droit du travail est l'obligation d'une négociation annuelle sur les rémunérations au sein de l'établissement (NAO).

Cette obligation repose sur les dispositions de l'article L. 2242-1 du code du travail selon lesquelles « *Dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives, l'employeur engage :*

1° Chaque année, une négociation sur la rémunération, le temps de travail et le partage de la valeur ajoutée dans l'entreprise ; (...) ».

Les mesures prises à la suite d'une telle négociation¹³ peuvent prendre des formes variées : mesures générales ou catégorielles d'augmentation de salaire de base, augmentations de rémunérations accessoires (primes liées aux fonctions ou aux sujétions), etc.

Hormis le cas d'un mandat de négociation contraignant adopté en amont par l'organe délibérant de l'établissement (au sein duquel siègent les représentants de ses tutelles ministérielles), l'État est susceptible d'encadrer – indirectement - les conclusions des NAO des établissements *via* l'éventuel cadrage de l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) intervenant en amont de ces NAO (*cf. infra*).

2. Les instruments juridiques et budgétaires de pilotage de la masse salariale des opérateurs par l'État présentent des limites importantes

2.1. La procédure budgétaire de l'État se concentre essentiellement, s'agissant des personnels des opérateurs, sur leurs niveaux d'emplois sous plafond

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹⁴ ne mentionne pas le terme « opérateur » mais celui d' « *organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public* » (SCSP). Cette formule désigne exclusivement les opérateurs¹⁵ :

- ◆ article 51 : les projets annuels de performances (PAP) comprennent « (...) f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public (...) et la justification des variations par rapport à la situation existante » ;
- ◆ article 54 : les rapports annuels de performances (RAP) comprennent « (...) d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ».

La liste des opérateurs de l'État est annuellement annexée aux projets de loi de finances initiale, et mise à jour, dans le cadre d'un « jaune budgétaire » dédié.

¹² En application du principe de hiérarchie des normes sociales.

¹³ Ces mesures peuvent résulter d'un accord avec les représentants syndicaux mais aussi d'un constat de désaccord (*cf.* article L. 2242-4 du code du travail).

¹⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁵ Source : jaune « Opérateurs de l'État » PLF 2016, p. 4

Annexe I

Les financements alloués par l'État à ses opérateurs en 2016 (PLF) s'élèvent à 49,3 Md€ en AE et CP. À périmètre constant par rapport à la LFI pour 2015¹⁶, ces financements ont diminué de 114 M€.

Hors dotations en fonds propres (1 % de ces dépenses de l'État) et dépenses de transferts (28 %), les deux types de financements de l'État susceptibles de couvrir tout ou partie de la masse salariale des opérateurs sont :

- ◆ les SCSP versées par les ministères : 26,9 Md€, soit 56 % ; selon le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (arrêté du ministre chargé du budget), la SCSP versée par l'État constitue par nature une subvention de fonctionnement annuelle destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'opérateur. Elle est comptabilisée en titre 3 (catégorie 32) pour l'État et en compte 63 pour l'opérateur ;
- ◆ les recettes fiscales affectées aux opérateurs : 8,2 Md€, soit 15 %. 28 opérateurs ou catégories d'opérateurs sont bénéficiaires de taxes affectées en PLF 2016 (le Fonds de solidarité, les agences de l'eau et l'AFITF représentent 55 % des recettes perçues). Depuis 2012, les parts de taxes affectées effectivement perçues par les opérateurs sont progressivement plafonnées (la part de rendement de ces taxes dépassant le plafond inscrits en LFI est versée au budget général de l'État).

Le plafonnement des emplois par les lois de finances, initiales et le cas échéant rectificatives¹⁷, est prévu par l'article 64 de la loi du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 (résultant d'un amendement sénatorial de Michel Charasse) : « *À compter du 1er janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances.* ». La LOLF n'a pas été modifiée sur ce point.

Le plafonnement des emplois d'entités autres que l'État dépend donc de la qualité d'opérateur : l'intégration dans cette catégorie induit un plafonnement et la sortie du périmètre un déplafonnement de ses effectifs.

Les lois de finances fixent le plafond d'emplois des opérateurs par programme.

L'unité de décompte des emplois des opérateurs était l'ETP de 2009 à 2014¹⁸. Depuis la LFI 2015, les autorisations d'emplois des opérateurs sont établies en ETPT. En LFI 2016, l'article 63 répartit 397 590 ETPT à ce titre¹⁹.

Ces nombres d'emplois par programme sont juridiquement opposables : le total des emplois sous plafond des opérateurs rattachés au programme ne peut y déroger.

La ventilation par opérateur au sein d'un programme, qui figure à titre prévisionnel et doit en principe être justifiée dans les PAP concernés, est à l'inverse en principe fixé par les responsables de programme et décliné dans le budget adopté par chaque opérateur.

¹⁶ Le périmètre de financement des opérateurs a été principalement affecté en PLF 2016 par la budgétisation en titre 3 (et non plus en en titre 2) des « écoles et formations d'ingénieurs », soit + 71,2 M€, et des sorties d'organismes du périmètre, soit - 62,2 M€ (CREPS : - 53,9 M€, une partie des missions de l'INJEP, ATIH et CNG, GIP OST).

¹⁷ L'année 2015 a été marquée par des modifications de plafonds d'emplois d'opérateurs en loi de finances rectificative.

¹⁸ Pour mémoire : ce mode de décompte, contrôlé au 31/12/n, permettait en principe de dépasser le plafond en cours d'année tout le en respectant en fin d'exercice. L'ETP reste toutefois l'unité de décompte des schémas d'emplois de l'État et des opérateurs, la suppression d'un ETP par exemple à mi-année se traduisant par une diminution de 0,5 ETPT sur l'année considérée et de 0,5 ETPT sur l'année suivante.

¹⁹ L'article 64 fixe quant à lui, en ETP, le plafond des autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière (3 449 EAF concentrés sur un seul programme : « Diplomatie culturelle et d'influence » relevant du ministère des affaires étrangères et du développement international). L'article 65 réparti, en ETPT, les plafonds autorisés d'emplois des « autorités publiques indépendantes » (API), par API (2 562 ETPT au total ; ex. : Autorité de contrôle prudentiel et de résolution : 1 121 ETPT, Autorité des marchés financiers : 469 ETPT, Conseil supérieur de l'audiovisuel : 284 ETPT)

Annexe I

Une circulaire du ministre du budget du 11 juin 2010 relative aux modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011-2013 a prévu que certains emplois de ces organismes pourraient, « *afin de tenir compte des projets de développement des opérateurs* », déroger aux plafonnements inscrits en lois de finances, « *en accord avec les autorités de tutelle et les autorités chargées du contrôle financier ou économique et financier* », si ils remplissaient cumulativement les conditions suivantes :

- ◆ un contrat de travail limité dans le temps ;
- ◆ un financement intégral par des ressources propres résultant d'un acte contractuel (contrats de recherche ou de développement, conventions de projets, commandes particulières,...) entre le financeur et l'opérateur. Cet acte contractuel doit explicitement prévoir le nombre d'emplois créés, leur durée et le montant des crédits consacrés à leur financement. Lorsque les financements contractuels proviennent d'une personne publique (l'État et de ses opérateurs, des collectivités territoriales, l'Union européenne ou des établissements publics nationaux), seules les ressources obtenues après appels d'offres et appels à projets pouvaient désormais être prises en compte à ce titre²⁰.

2.1.1. Conférences de budgétisation (avril-mai n-1)

Les circulaires du ministre chargé du budget organisant les conférences annuelles de budgétisation²¹ prévoient :

- ◆ une décomposition des demandes de crédits budgétaires pluriannuelles²² par « brique » de dépenses ; dans ce cadre, et en pratique, les montants de SCSP destinés aux opérateurs ou catégories d'opérateurs financés par le programme font généralement l'objet d'une brique dédiée ; comme les autres briques de dépenses, ces demandes de crédits sont présentées selon une décomposition entre tendanciel de dépenses, économies prévues et « mesures nouvelles »²³ ;
- ◆ des tableaux portant spécifiquement sur les emplois de l'opérateur :
 - tendanciel pluriannuel des emplois de chaque opérateur rattaché à un programme, en ETP et ETPT, sous plafond et hors plafond ;
 - schémas d'emplois, d'ores et déjà arbitrés ou supplémentaires ;
 - autres éléments susceptibles de toucher les plafonds d'emplois par opérateur (abattements de vacances structurelles, transferts, corrections techniques, mesures de périmètre) ;
 - tendanciel de départs à la retraite par opérateur ;
- ◆ données prévisionnelles pluriannuelles concernant le budget de chaque opérateur :
 - compte de résultat annuel prévisionnel (dont dépenses de personnel, subventions de l'État, ressources fiscales, ressources propres) ;
 - tableau de financement abrégé ;
 - dépenses par destination (dont dépenses de personnel) ;

²⁰ L'étude des enjeux liés aux emplois hors plafond des opérateurs de l'Etat, des modalités d'application de ces dispositions et des possibles évolutions de ce régime fait l'objet d'un rapport spécifique joint au présent rapport.

²¹ Cf. circulaire 1BLF-15-3230 du 09 avril 2015 relative aux conférences de sécurisation de la trajectoire pour les années 2016 et 2017.

²² Sur n+1 à n+3 en cas de préparation d'une loi de programmation des finances publiques ou sur n+1 et n+2 dans le cas contraire.

²³ Hausses de dépenses.

Annexe I

- ◆ prévisions pluriannuelles d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) par opération engagée par l'établissement ;
- ◆ assiettes et montants prévisionnels de contributions au CAS « Pensions » par opérateur ;
- ◆ plafonds pluriannuels de taxes affectées proposés.

À l'inverse des crédits de titre 2 de l'État (masses salariales ministérielles) dont la projection s'inscrit dans une démarche de « justification au premier euro », **les dépenses de personnel des opérateurs de l'État ne font pas, dans le cadre de ces conférences budgétaires, l'objet d'une approche analytique et pluriannuelle.**

Ainsi, ne sont pas obligatoirement identifiés et justifiés les principaux facteurs de variation de dépenses de rémunération suivants :

- ◆ socle de budgétisation des dépenses salariales en n+1, correspondant à la prévision de rémunérations annuelles totales versées au 31 décembre de l'exercice n retraité des dépenses non reconductibles en n+1 ;
- ◆ impact de la variation des effectifs en n, se décomposant en :
 - l'impact du schéma d'emplois n-1 sur n (extension en année pleine des créations ou suppressions de postes occupés intervenues en cours d'exercice n-1²⁴) ;
 - l'impact sur l'année n du schéma d'emplois appliqué en n ;
- ◆ mesures catégorielles prévues (statutaires, « quasi-statutaires », salariales²⁵ et indemnitaires) ;
- ◆ mesures générales : augmentation du point fonction publique (pour les fonctionnaires ou agents contractuels « indicés »²⁶) ou augmentation de la valeur du point propre à un opérateur (par exemple dans le cadre de la NAO, cf. supra) ;
- ◆ le glissement-vieillesse-technicité (positif et négatif, cf. infra) :
 - le GVT positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un salarié résultant :
 - d'une composante « vieillesse » : avancement automatique par le seul effet de l'ancienneté de l'intéressé (par exemple lors de l'atteinte du délai normal d'occupation d'un échelon statutaire, « quasi-statutaire » ou conventionnel) ;
 - d'une composante « technicité » : changement de poste avec hausse de rémunération, ou changement de niveau de rémunération dans le même poste, résultant d'une promotion décidée par l'employeur au regard des qualités propres au salarié²⁷ ;
 - L'impact du GVT positif d'une année sur l'autre pour un effectif donné peut donc se déduire de la variation globale de masse salariale des agents présents d'une année sur l'autre après soustraction des autres facteurs de variation (mesures générales et catégorielles essentiellement)²⁸.

²⁴ Le socle de dépenses de l'année n, correspondant aux rémunérations versées au 31 décembre n-1, n'intègrent en effet pas la totalité de l'impact en année pleine des variations d'effectifs de l'année n-1.

²⁵ Mesures d'augmentations de salaire de base par catégories d'agents appliquées dans le cadre de relations contractuelles de droit privé (application du droit du travail).

²⁶ Dont le salaire de base est calculé selon un barème en points ayant pour référence la valeur du point fonction publique.

²⁷ Dans le cadre de la programmation et du suivi des dépenses de titre 2 de l'État, relèvent notamment de cette composante « technicité » du GVT positif les promotions au choix de corps ou de grade des fonctionnaires, ainsi que l'accès à un emploi fonctionnel ou à un poste attributaire de « nouvelle bonification indiciaire » (Source : guide d'utilisation de l'outil d'aide à la budgétisation des dépenses de personnel annexé à la circulaire 2BPSS-15-4116 du 28 décembre 2015).

²⁸ Cette méthodologie est la plus communément appliquée en matière d'analyse des dépenses de titre 2 de l'État (source : direction du budget).

Annexe I

- le GVT négatif, ou « effet de noria », correspond à la variation, le plus souvent négative, de la masse salariale globale d'une entité résultant de l'écart de rémunération entre salariés entrants et salariés sortants²⁹.
- S'agissant des crédits de titre 2 de l'État, ce facteur de variation est calculé selon la formule suivante : (rémunération moyenne des sortants – rémunération moyenne des entrants) x nombre d'agents sortants sur l'année³⁰.
- Cette modalité de calcul prend donc en compte la totalité des agents quittant la structure, qu'ils soient remplacés ou non. Le gain total résultant d'un non remplacement (i.e. d'une suppression nette de poste occupé, soit l'effet unitaire d'un schéma d'emplois négatif) est donc la somme du GVT négatif (calculé selon la méthode *supra*) et du niveau de rémunération d'un agent entrant non embauché dans la catégorie³¹.

2.1.2. Lettres-plafonds (juin - juillet n)

Les lettres-plafonds transmises chaque année par le Premier ministre aux ministres gestionnaires à l'issue de la phase d'arbitrage budgétaire comportent en règle générale les éléments suivants matière d'emplois des opérateurs :

- ◆ schéma d'emplois n+1 en ETP (par programme voire par opérateur) ;
- ◆ plafond d'emplois n+1 en ETPT (par programme et opérateur).

Selon les ministères, elles peuvent également contenir des arbitrages plus détaillés concernant :

- ◆ les emplois hors plafond n+1³² ;
- ◆ les éléments, le plus souvent structurants, relatifs à la masse salariale d'un ou plusieurs opérateurs arrêtés dans le cadre de la négociation budgétaire (ex. : plan de qualification³³ ou réforme de régime indemnitaire propres aux opérateurs du périmètre voire également au ministère de rattachement).

2.1.3. Conférences de répartition (juillet - août n)

La phase de répartition budgétaire vise à déterminer, en vue de la « justification au premier euro » figurant dans les PAP, la ventilation précise des crédits et emplois arbitrés dans le cadre des lettres-plafonds.

Les circulaires annuelles du ministre chargé du budget relatives à cette procédure³⁴ portent, en matière de masse salariale et d'emplois des opérateurs, sur les emplois sous plafond de ces entités. Un tableau détaille ainsi le passage des ETPT n aux ETPT n+1 par opérateur :

- ◆ rappel du plafond d'emplois de LFI n (en ETPT) ;

²⁹ Notamment, pour une catégorie de salariés donnée, entre la rémunération moyenne des salariés partant à la retraite en fin de carrière et les recrutements en début de carrière.

³⁰ Formule de calcul intégrée à l'outil de budgétisation des crédits de titre 2 diffusé annuellement par la direction du budget.

³¹ L'impact de la variation des effectifs est par suite calculé par multiplication de la variation des effectifs en ETPT par le coût moyen d'un agent entrant de la catégorie considérée.

³² Sans revêtir un caractère juridiquement opposable, la mention de ces effectifs hors plafonds sera en pratique considéré par les acteurs concernés comme obligatoire (cf. monographie consacrée à l'AEFE).

³³ Avancements exceptionnels de catégorie affectant une population d'agents, sans entraîner de modification des fonctions exercées par les intéressés.

³⁴ Cf. circulaire 1BLF-15-3243 du 01 juillet 2015 relative au Projet de loi de finances (PLF) pour 2016 - Réunions de répartition

Annexe I

- ◆ impact du schéma d'emplois n (en ETP³⁵) sur les ETPT n+1 ;
- ◆ impact du schéma d'emplois arbitré en lettre plafond n+1 (en ETP) sur les ETPT n+1 ;
- ◆ transferts, mesures de périmètre, corrections techniques ;
- ◆ plafond d'emplois n+1 en ETPT résultant de ces facteurs.

Si les montants de SCSP des opérateurs rattachés à un programme peuvent être ajustés au cours de la phase de répartition (à enveloppe par programme inchangée), la masse salariale des opérateurs ainsi que ses emplois hors plafond ne sont pas spécifiquement discutés lors de cette phase finale précédant la rédaction des PAP.

2.1.4. Projets annuels de performances (septembre)

La circulaire annuelle de la direction du budget relative à la préparation des projets annuels de performances (PAP) fixe les modalités de présentation du volet « Opérateurs » de ces documents³⁶ ;

- ◆ chaque programme porteur de crédits destinés à un ou plusieurs opérateurs contient un tel volet ;
- ◆ les informations sur les opérateurs « multi-imputés » (recevant des crédits de plusieurs programmes), dont leur plafond d'emplois total, sont saisies sur un seul programme, dit programme « chef de file ».

Le volet « opérateurs » du PAP³⁷ doit comprendre :

- ◆ **un tableau récapitulatif des crédits alloués par le programme à l'ensemble des opérateurs rattachés.** Ce tableau mentionne, en réalisation n-1, prévision d'exécution n et demande d'autorisation n+1, le montant total des SCSP ; la masse salariale des opérateurs n'est pas identifiée à ce niveau ;
- ◆ un tableau :
 - **retraçant le passage du plafond d'emplois de la globalité des opérateurs du programme en n au même plafond en n+1** : socle n + impact du schéma d'emplois + solde des transferts d'emplois + mesures de périmètre + corrections³⁸ et abattements³⁹ techniques ;
 - rappelant le schéma d'emplois 2016 (en ETP).
- ◆ **un tableau des emplois par opérateur** (cf. Tableau 2 *infra*) détaillant, en réalisation n-1, prévision d'exécution n et demande d'autorisation n+1 :
 - les ETPT rémunérés par l'opérateur :
 - sous plafond ;
 - hors plafond (dont contrats aidés) ;
 - les ETPT rémunérés par le programme concerné ; ces emplois correspondent à des mises à disposition d'agents par le ministère.
- ◆ **une présentation détaillée des crédits par opérateur** :
 - tableau de financement de chaque opérateur (ou catégorie d'opérateurs) par chaque programme de l'État :

³⁵ Comme pour les ministères, les plafonds et consommations réelles d'emplois sont exprimés en ETPT et les schémas d'emplois en ETP (dont l'impact se répartit en termes de consommation d'ETPT sur n et n+1).

³⁶ Cf. circulaire du 3 juillet PLF 2016 (annexe 6 : « présentation du volet opérateurs »).

³⁷ Rédigé en août-septembre, comme les autres volets de ces annexes aux projets de loi de finances.

³⁸ Affinement du décompte en ETPT.

³⁹ Abattement lié à une « vacance d'emplois » (surcalibrage structurel du plafond d'emplois).

Annexe I

- SCSP ;
- transferts ;
- dotations en fonds propres, ... ;
- compte de résultat (dont charges de personnel, cf. Tableau 3 *infra*) en compte financier relatif à l'exercice n-1 (donc n-2 par rapport à l'exercice budgétaire justifié) et budget initial n de l'opérateur (sans prise en compte des éventuels budgets rectificatifs adoptés au jour du PAP).

Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) font l'objet d'une présentation spécifique (dépenses de personnel détaillées entre « *activités conduites par les unités de recherche* », « *action communes* » et « *fonctions support* »).

- ◆ un tableau présentant le budget initial n (dont les dépenses de personnel) par destination (principales missions de l'opérateur).

Tableau 2 : Présentation des emplois par opérateur en PAP

	Réalisation 2014 (1)		LFI 2015 (2)	PLF 2016
	ETP	ETPT	ETPT	ETPT
Emplois rémunérés par l'opérateur :	230	231	258	256
- sous plafond	225	227	233	231
- hors plafond	5	4	25	25
Autres emplois en fonction dans l'opérateur :		1	1	1
- rémunérés par l'État par d'autres programmes		1	1	1

(1) La réalisation 2014 reprend la présentation du RAP 2014.

(2) LFI ou LFR le cas échéant.

- ◆ Source : PAP du programme « *Diplomatie culturelle et d'influence* », Campus France, PLF 2016.

Tableau 3 : Présentation du budget par opérateur en PAP

Compte de résultat			(en milliers d'euros)		
Charges	Compte financier 2014 (1)	Budget initial 2015	Produits	Compte financier 2014 (1)	Budget initial 2015
Personnel	15 921	15 087	Ressources de l'État	5 823	5 592
<i>dont charges de pensions civiles</i>	211	265	- subventions de l'État	5 823	5 592
Fonctionnement	13 640	10 443	- ressources fiscales	0	0
Intervention	0	0	Autres subventions	370	455
			Ressources propres et autres	23 611	19 489
Total des charges	29 561	25 530	Total des produits	29 804	25 536
Résultat : bénéfice	243	6	Résultat : perte		
Total : équilibre du CR	29 804	25 536	Total : équilibre du CR	29 804	25 536

(1) voté

- ◆ Source : PAP du programme « *Diplomatie culturelle et d'influence* », Campus France, PLF 2016.

*

* *

Il ressort des éléments qui précèdent, confirmés par les études monographiques menées par la mission, **une forte asymétrie de traitement, au cours de la procédure de préparation des projets de loi de finances, entre la programmation des emplois sous plafond des opérateurs et les autres sous-jacents de la masse salariale de ces entités.**

Cette situation paraît logiquement résulter :

- ◆ de l'autorisation, en loi de finances, des seuls plafonds d'emplois des opérateurs ;

Annexe I

- ◆ de l'autonomie financière d'établissements publics dotés de la personnalité juridique et de budgets propres.

Elle conduit toutefois à deux observations majeures⁴⁰ concernant la pilotabilité de la masse salariale des opérateurs par l'État :

- ◆ alors que le financement de ces dépenses peut représenter une part prépondérante des SCSP versées par un ministère à ses opérateurs, lesquelles peuvent elles-mêmes constituer une part majeure des dotations du programme voire du ministère de rattachement, **la justification du calibrage de ces SCSP dans le cadre de la négociation budgétaire apparaît très limitée au regard de celle qui est exigée en matière de dépenses de titre 2 de l'État ;**
- ◆ **l'information obligatoire du Parlement**, via les documents budgétaires⁴¹, sur les dépenses de personnel des opérateurs **ne permet pas, hors évolutions d'effectifs sous plafond (généralement non valorisées), d'appréhender les sous-jacents précis des propositions de dotations présentées.**

2.2. Les règles de présentation des documents budgétaires aux organes délibérants des opérateurs ne contraignent pas à détailler les facteurs de variation de masse salariale

En 2016, 477 opérateurs de l'État, soit 95 % du nombre total de ces entités (504) sont soumis à la comptabilité budgétaire, régie par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Les principales règles prévues par ce décret en matière de budgétisation des dépenses de personnels sont les suivantes :

- ◆ **budget initial pour l'année n** (généralement présenté au cours du mois de novembre n-1⁴²). Le dossier soumis à l'organe délibérant doit contenir :
 - une note de présentation de l'ordonnateur ;
 - les tableaux suivants :
 - **tableau 1 - Autorisations d'emplois** (donnant lieu à vote) : outre un rappel du « plafond LFI » et des effectifs hors plafond indiqués en PAP, ce document présente, selon la double nomenclature titulaires / non titulaires / contrats aidés et sous plafond / hors plafond, la consommation prévisionnelle d'ETP, d'ETPT, et les masses salariales prévisionnelles correspondantes ;
 - **tableau 2 - Autorisations budgétaires** (donnant lieu à vote), spécifiant l'enveloppe de dépenses de personnel (en AE=CP⁴³) ;
 - tableau 3 – Dépenses par destination (obligatoire mais ne donnant pas lieu à vote), conduisant à présenter une ventilation des dépenses de personnel par destination (*i.e.* par « grande mission » de l'opérateur) ;
 - tableau 6 – Situation patrimoniale (donnant lieu à vote), comprenant les charges de personnel ;

⁴⁰ Le sujet des emplois hors plafond, qui peuvent représenter une part significative des effectifs des opérateurs et ne font l'objet que d'une prévision en PLF, est spécifiquement étudié dans le rapport joint.

⁴¹ PAP par mission et « jaune » budgétaire consacré aux opérateurs de l'État.

⁴² Cf. article 176 du décret GBCP : le budget initial doit être adopté par l'organe délibérant dans des délais permettant qu'il soit exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il se rapporte.

⁴³ Article 181 du GBCP.

Annexe I

- tableau 7 – Plan de trésorerie (obligatoire mais sans vote) : au sein des décaissements prévisionnels, les dépenses de personnel sont distinguées entre « dépenses liées à des recettes globalisées » et « dépenses liées à des recettes fléchées »⁴⁴ ;
- tableau 8 – Opérations sur recettes fléchées (présenté le cas échéant, sans vote) : les recettes fléchées sont ventilées par recettes en provenance de l'État, autres financements et recettes propres ; les dépenses fléchées de personnel doivent y être renseignées ;

Aux termes de l'article 176 du décret GBCP, sauf dérogation prévue par arrêté du ministre chargé du budget, le budget une fois voté est soumis pour approbation aux autorités de tutelle.

Celles-ci disposent en règle générale d'un délai d'un mois pour approuver ce budget. À l'expiration de ce délai, en l'absence de décision expresse notifiée par les tutelles, le budget est réputé approuvé⁴⁵.

Le budget est exécutoire une fois approuvé⁴⁶.

◆ budgets rectificatifs

Selon l'article 178 du décret GBCP, les crédits de l'enveloppe « personnel » du budget de l'opérateur sont limitatifs (les crédits à l'intérieur de cette enveloppe sont par contre fongibles). Leur montant ne peut en principe être modifié que par un budget rectificatif adopté en cours d'année par l'organe délibérant.

◆ fongibilité asymétrique

Dans la limite d'un plafond défini préalablement pour chaque exercice, l'organe délibérant peut autoriser l'ordonnateur à utiliser les crédits non utilisés de l'enveloppe de personnel pour abonder les autres enveloppes de dépenses. L'ordonnateur doit recueillir l'avis préalable du contrôleur budgétaire avant tout mouvement de ce type. Le budget ainsi rectifié est présenté lors de la plus prochaine réunion de l'organe délibérant⁴⁷. L'organe délibérant peut définir le plafond limitatif précité dès le vote du budget initial.

*

* *

Les modalités de présentation des budgets des opérateurs soumis au décret GBCP ne s'écartent ainsi pas fondamentalement de l'asymétrie indiquée *supra* en matière de documents budgétaires de l'État. Si les emplois font l'objet d'une présentation détaillée, et constituent, au sein du « tableau 1 » susmentionné, la nomenclature de ventilation des dépenses de personnels par type d'agents, les principaux facteurs expliquant la dynamique de masse salariale d'une année sur l'autre (valorisation des variations d'effectifs, mesures générales et catégorielles et GVT), et par suite l'enveloppe de dépenses de personnels soumise au vote, ne sont pas obligatoirement portés à la connaissance de l'organe délibérant.

⁴⁴ Selon le « tableau des recettes par origine » (facultatif) :

- les recettes globalisées se composent des SCSP, des autres financements de l'État, de la fiscalité affectée, d'autres financements publics et des recettes propres ;
- les recettes fléchées se composent de « financements de l'État fléchés », « autres financements publics fléchés » et de « recettes propres fléchées ».

⁴⁵ Par conséquent, le vote de l'organe délibérant et la réception par les tutelles doivent intervenir au plus tard le 1^{er} décembre n-1 selon le recueil des règles budgétaires des organismes (p. 24).

⁴⁶ Si ce n'est pas le cas, l'ordonnateur « peut être autorisé par ces autorités à exécuter temporairement les opérations de recettes ainsi que les opérations de dépenses strictement nécessaires à la continuité des activités de l'organisme, dans la limite du budget initial de l'exercice précédent ».

⁴⁷ Article 178 du décret GBCP.

Annexe I

Il convient toutefois de noter que ces éléments d'information peuvent en principe figurer et être justifiés au sein de la note de l'ordonnateur jointe au projet de budget.

3. Les outils de suivi et de contrôle par l'État de la masse salariale de ses opérateurs connaissent certaines limites méthodologiques et opérationnelles

Les développements qui suivent s'appuient en partie sur la comparaison entre les instruments de prévision et de suivi de la masse salariale des opérateurs de l'État et l'outil informatique de programmation budgétaire habituellement utilisé par la direction du budget et les ministères gestionnaires (outil dit « 2BPSS »⁴⁸).

En effet, si les particularités de la masse salariale de certains opérateurs, notamment la relative faiblesse de leurs effectifs et la diversité des statuts à gérer, ne permettent pas d'envisager une application directe de cet outil à ces entités, la qualité technique reconnue par les différents acteurs concernés à cet instrument de prévision et de négociation budgétaire en fait un point de référence pertinent.

⁴⁸ Cette dénomination correspond à celle du bureau de la direction du budget chargé du suivi des dépenses salariales de l'État (bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire, 2^{ème} sous-direction).

Encadré 1 : Présentation simplifiée de l'outil « 2BPSS » de programmation salariale ministérielle

Cet outil repose sur l'application des facteurs de variation annuelle de masse salariale à un socle de budgétisation.

▪ **Socle de budgétisation**

La masse salariale exécutée en n-1 est automatiquement répartie par type de dépenses sur la base de la ventilation par compte du plan comptable de l'État (PCE). Les principaux regroupements automatiquement effectués par l'outil visent à subdiviser la masse salariale exécutée entre, notamment, rémunération principale (évoluant avec le point fonction publique (PFP) et le GVT ou avec le seul PFP) et rémunération indemnitaire (dont part évoluant automatiquement avec le PFP).

Ce socle est retraité, par « débasages » et « rebasages », des événements ponctuels ne devant pas être intégrés à la projection automatique d'évolution de masse salariale calculée par l'outil (économies liées à des grèves, garantie individuelle de pouvoir d'achat, monétisation de jours sur compte épargne temps, mesures de restructuration, primes non reconductibles,...).

Les emplois gérés « en enveloppe » (contractuels occasionnels, saisonniers, contrats aidés), qui ne peuvent être traités de manière automatique par l'outil, font l'objet d'un traitement spécifique et simplifié.

▪ **Variation des effectifs et GVT négatif**

La valorisation de l'impact global de la variation des effectifs repose notamment sur les principes selon lesquels :

Le départ d'un agent engendre deux types d'impact en crédits :

- GVT négatif : gain lié à son remplacement par un agent en principe moins coûteux (moins avancé dans sa carrière) ; ce gain étant considéré comme systématique, il est constaté que l'agent soit remplacé ou non : $GVT\ négatif = (rémunération\ moyenne\ d'un\ agent\ sortant - rémunération\ moyenne\ d'un\ agent\ entrant) \times nombre\ de\ sorties\ sur\ l'année ;$

- gain supplémentaire lié le cas échéant à son non remplacement ; l'économie générée par une suppression nette de personnel (schéma d'emplois négatif) repose donc sur la non exposition au coût d'un agent entrant ;

Les entrées d'agents qui ne correspondent pas à des remplacements (« recrutements nets ») génèrent un coût égal à celui d'un agent entrant.

Ces principes se traduisent dans l'outil par :

- la saisie, par catégorie d'emplois (généralement A, B et C), des coûts moyens, en rémunération principale et primes, des agents entrants et sortants ;

- le renseignement d'un tableau de flux d'effectifs prévisionnels retraçant, par catégorie d'emplois et année de projection : le nombre d'entrées sur l'exercice (en ETP), le mois moyen de ces entrées, le nombre de sorties sur l'exercice (en ETP), le mois moyen de ces sorties ;

- le calcul automatique, sur la base des données précédentes, de l'impact cumulé en ETPT sur n et n+1 des entrées et sorties intervenues en n ;

- le calcul automatique de l'impact en crédits consommés sur n et n+1 de la variation des effectifs, par multiplication de la variation de consommation d'ETPT sur chaque exercice par le coût moyen d'entrée d'un ETPT sur la catégorie concernée ;

- le calcul par l'outil du « GVT négatif » sur n et n+1 : multiplication de l'impact en ETPT n et n+1 de la totalité des départs en n par l'écart entre les coûts moyens d'entrée et de sortie dans la catégorie.

▪ **Mesures générales**

L'éventuelle évolution de la valeur du PFP fait l'objet d'une saisie en pourcentage. L'outil calcule son impact sur la part des rémunérations projetées évoluant avec le PFP.

Les mesures « bas salaires » (relèvement obligatoire des plus bas traitements en raison de l'augmentation du SMIC) et la GIPA font l'objet d'une entrée en montant prévisionnel calculé par l'utilisateur.

▪ **GVT positif**

Son calcul par l'outil se décompose selon les étapes suivantes :

GVT indiciaire :

- saisie de la masse indiciaire n-1 des personnels présents en n-1 et n ;

Annexe I

- saisie de la masse indiciaire *n* des personnels présents en *n-1* et *n*, retraitée des mesures générales et mesures catégorielles ayant impacté cette masse indiciaire ;
- calcul automatique, sur la base des précédentes saisies, d'un taux de GVT positif indiciaire (considéré par hypothèse comme variant peu d'une année sur l'autre) ;
- saisie d'un taux de personnels présents d'une année sur l'autre pour chaque exercice de la projection ;
- application automatique du taux de GVT positif précédemment calculé aux rémunérations principales évoluant avec le GVT positif des agents présents d'une année sur l'autre de chaque exercice de la projection ;

GVT indemnitaire :

- saisie d'un ratio primes/rémunérations principales ;
- application de ce taux au montant de GVT positif indiciaire calculé précédemment.

▪ **Mesures catégorielles**

L'impact des mesures catégorielles statutaires (modifications de grilles, plans de requalification,...) et indemnitaires (revalorisations de primes) est saisi en montants.

L'outil ajoute ces montants à la masse salariale résultant des calculs précédents.

Les primes non reconductibles sont distinguées afin de contrôler leur bon « débasage » sur l'exercice suivant.

Les montants de mesures indemnitaires sont calculés « hors outil » et discutés dans le cadre de la négociation budgétaire (sur la base des travaux menés avec le « guichet unique » s'agissant des réformes statutaires et indemnitaires qui nécessitent un texte réglementaire).

▪ *

La « justification au premier euro » (JPE) des dotations de titre 2 figurant dans les projets annuels de performances (PAP) intègre les données résultant directement de l'outil 2BPSS, comme l'illustre l'exemple ci-dessous (extrait de la JPE du programme 220 « Statistiques et études économiques », PLF 2016) :

Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions (en millions d'euros)	
Socle Exécution 2015 retraitée	264,8
<i>Prévision Exécution 2015 hors CAS Pensions</i>	272,2
<i>Impact des mesures de transferts et de périmètre 2015 - 2016</i>	
<i>Débasage de dépenses au profil atypique</i>	-7,4
GIPA	-0,6
<i>Indemnisation des jours de CET</i>	-0,7
<i>Mesures de restructurations</i>	-0,6
Autres	-5,5
Impact du schéma d'emplois	-1,2
<i>EAP schéma d'emplois 2015</i>	0,8
<i>Schéma d'emplois 2016</i>	-1,9
Mesures catégorielles	0,5
Mesures générales	0,3
<i>Rebasage de la GIPA</i>	0,3
<i>Variation du point de la fonction publique</i>	
<i>Mesures bas salaires</i>	
GVT solde	1,4
GVT positif	3,1
GVT négatif	-1,7
Rebasage de dépenses au profil atypique – hors GIPA	4,9
<i>Indemnisation des jours de CET</i>	0,6
<i>Mesures de restructurations</i>	0,6
Autres	3,8
Autres variations des dépenses de personnel	-1,2
<i>Prestations sociales et allocations diverses – catégorie 23</i>	0,1
Autres	-1,3
Total	269,5

Source : Mission.

3.1. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) constitue un instrument d'analyse des évolutions de masse salariale dont la portée apparaît limitée

L'article 182 du décret GBCP dispose que :

« Pour chaque organisme, il est établi un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, qui décrit :

1° Les prévisions d'entrée et de sortie, dans le courant de l'année, d'une part des personnels rémunérés par l'organisme, d'autre part des personnels affectés en fonctions au sein de ce dernier sans être rémunérés par lui ;

2° Les prévisions de consommation, dans le courant de l'année, du plafond d'autorisations d'emplois ;

3° Les prévisions de dépenses de personnel.

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel est établi par l'ordonnateur et soumis pour avis au contrôleur budgétaire avant l'envoi du projet de budget initial aux membres de l'organe délibérant. Ce document fait l'objet d'actualisations, également soumises à l'avis du contrôleur budgétaire.

Un arrêté du ministre chargé du budget précise le contenu du document, ses conditions d'élaboration, d'actualisation et de transmission ainsi que les modalités d'information des autorités de tutelle. ».

Selon l'article 2 de l'arrêté du secrétaire d'État chargé du budget du 25 juin 2014 relatif au DPGECP, celui-ci est transmis, avant l'envoi du projet de budget initial :

- ◆ au contrôleur budgétaire pour avis ;
- ◆ aux tutelles.

Le contrôleur budgétaire doit rendre un avis, transmis à l'ordonnateur et aux tutelles, dans un délai d'un mois suivant la transmission sur la soutenabilité des dépenses de personnel et le respect de l'autorisation d'emplois.

Les autorités de tutelle et le contrôleur budgétaire peuvent demander à l'ordonnateur toute pièce permettant de documenter le DPGECP transmis⁴⁹.

L'article 2 de l'arrêté du 25 juin 2014 relatif au DPGECP prévoit que celui-ci est actualisé et transmis aux tutelles et au contrôleur budgétaire, avant le 31 mai et le 30 septembre de l'année. Un DPGECP relatif à l'exécution budgétaire constatée est également joint à la transmission du compte financier n-1 à l'organe délibérant.

Les opérateurs concernés sont donc tenus de produire quatre DPGECP par an (un au titre de l'année n-1, deux au titre de l'année n et un au titre de l'année n+1).

⁴⁹ Article 3 de l'arrêté du 25 juin 2014.

Encadré 2 : Contrôle budgétaire et contrôle économique et financier

Le contrôle budgétaire appliqué aux organismes figurant sur la liste arrêtée en application du 4° de l'article 1^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, soit aux personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements et les établissements de santé, est régi par les articles 220 à 229 de ce texte.

Exercé sur pièces et sur place sous l'autorité du ministre chargé du budget, il a pour objet d'apprécier le caractère soutenable de la gestion au regard de l'autorisation budgétaire et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il contribue à l'identification et à la prévention des risques financiers, directs ou indirects auxquels l'organisme est susceptible d'être confronté, ainsi qu'à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués.

Les autorisations et actes de recrutement ainsi que les actes de gestion des personnels peuvent être soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur, dans des conditions prévues pour chaque organisme ou groupe d'organismes par un arrêté du ministre chargé du budget et du ou des ministres de tutelle concernés.

Lorsqu'ils sont soumis à son visa ou à son avis préalable, le contrôleur budgétaire examine les projets d'autorisations et d'actes au regard de la disponibilité des crédits et des emplois, des dispositions statutaires ou indemnitaires qui leur sont applicables, de la hiérarchie des emplois et des rémunérations au sein de l'organisme et de leurs conséquences budgétaires.

Le contrôle budgétaire peut également être assuré, lorsque les enjeux de l'établissement sont moindres, par le contrôle budgétaire en région.

Le contrôle économique et financier (CEFI) est régi par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955. L'article 1^{er} de ce décret prévoit que sont assujettis au CEFI les établissements publics de l'État ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole, les sociétés ou groupements d'intérêt économique dans lesquels l'État détient plus de 50 % du capital et les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire.

Le CEFI est un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État.

Les entreprises et organismes contrôlés par ces missions sont désignés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget. 62 opérateurs de l'État sont soumis au CEFI (dont notamment Pôle Emploi, le CEA, le CNES et les agences de l'eau), correspondant à une masse salariale totale de 6,5 Md€.

Un arrêté par organisme ou groupe d'organismes peut fixer les modalités du contrôle (notamment : actes soumis à visa, participation aux instances délibérantes, communications périodiques au contrôleur de toutes les informations concernant l'activité et la gestion de l'organisme, pouvoirs d'investigation du contrôleur,...). À défaut d'un tel arrêté, il est fait application des dispositions de l'article 8 du décret du 26 mai 1955 selon lesquelles l'agent chargé de l'exercice du contrôle a « *tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place* ». L'entreprise ou l'organisme contrôlé étant « *tenu de lui communiquer toutes les informations nécessaires à l'exécution de sa mission (...)* ».

Les contrôleurs budgétaires et économiques et financiers siègent au sein des organes délibérants avec voix consultative.

Selon la nature des activités ou leur localisation, ces deux types de contrôle peuvent être exercés par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel, une des missions composant le service du contrôle général économique et financier (CGEFI) ou un directeur régional ou départemental des finances publiques.

Source : Mission.

L'arrêté du 25 juin 2014 relatif au DPGCEP prévoit que ce document se compose⁵⁰ :

- ◆ d'une note de l'ordonnateur sur la soutenabilité des dépenses ainsi que le respect du plafond d'emplois et de la variation des effectifs ;

⁵⁰ L'article 1^{er} de l'arrêté du 25 juin 2014 prévoit que le contrôleur budgétaire peut autoriser des ajustements de formats de tableaux pour les opérateurs comptant moins de 20 ETPT.

Annexe I

- ◆ des trois tableaux suivants (*cf.* tableaux reproduits *infra*) :
 - tableau de suivi des emplois retraçant l'exécution des ETP n-1, les entrées et sorties en ETP n et l'exécution en ETPT n, aux 30 avril, 31 août et 31 décembre de l'année de budgétisation.
 - Ces données sont ventilées entre emplois sous plafond, emplois hors plafond, autres emplois rémunérés par l'opérateur (emplois dits « hors champs ») et emplois non rémunérés par l'opérateur ;
 - tableau de suivi des dépenses de personnel, présentées selon la même ventilation que les effectifs ;
 - tableau des facteurs d'évolution des dépenses de personnel, répartis notamment selon les items suivants :
 - socle de dépenses : dépenses exécutées en n-1 (distinguant les contributions au CAS « Pensions » et les charges sociales) ;
 - impact « hors CAS » de la variation des effectifs : extension en année pleine de la variation n-1 et impact sur n de la variation en n ;
 - impact « hors CAS » des mesures générales, catégorielles et individuelles décomposé entre extension en année pleine de la variation n-1, mesures n automatiques / non automatiques et mesures n reconductibles / non reconductibles⁵¹ ;
 - variation de la contribution au CAS « Pensions » ;
 - variation des charges sociales ;
 - variation des impôts et taxes associés.
 - Chacun de ces items fait l'objet d'une inscription en montant, sans sous-jacent de calcul obligatoire. Il doit toutefois en principe faire l'objet de justifications au sein du tableau qui les retrace (*cf. infra*).

En cas d'avis défavorable du contrôleur budgétaire sur le DPGCEP qui lui est présenté, l'organisme doit, dans un délai d'un mois, indiquer à celui-ci les mesures rectificatives qu'il propose de mettre en œuvre (propositions également transmises aux tutelles).

⁵¹ Le GVT positif n'est pas identifié en tant que tel. Les items correspondant totalement ou partiellement au GVT sont : les « mesures individuelles reconductibles automatiques » (avancement à l'ancienneté) et une partie des « mesures individuelles reconductibles non automatiques » (l'avancement au mérite via la promotion peut être assimilé au volet « technicité du GVT »).

Tableau 4 : Suivi des emplois en DPGCEP

	Etat au 31 décembre n-1 (a)				Etat au 30 avril (transmission avant le 31 mai)				Etat au 31 août (transmission avant le 30 septembre)				Etat au 31 décembre				Schéma d'emplois (k = j-a)
	Entrées ETP (b)	Sorties ETP (c)			Exécution en ETP (d = a+b-c)	Exécution en ETP (e)	Sorties ETP (f)			Exécution en ETP (g = d+e-f)	Entrées ETP (h)	Sorties ETP (i)			Exécution en ETP (j = g+h-i)		
		Total	dont retraités				Total	dont retraités				Total	dont retraités				
Emplois rémunérés par l'organisme SOUS PLAFOND* (y compris IMAD sortantes)	Budget initial																
	Exécution																
	Représentation																
Emplois rémunérés par l'organisme HORS PLAFOND* (cas exceptionnels des emplois "hors champ"*)	Budget initial																
	Exécution																
	Représentation																
TOTAL DES EMPLOIS REMUNERES PAR L'ORGANISME	Budget initial																
	Exécution																
	Représentation																
Autres emplois en fonction dans l'organisme, non rémunérés par lui (y compris IMAD entrantes)	Budget initial																
	Exécution																
	Représentation																

Source : Direction du budget.

Tableau 5 : Suivi des dépenses de personnel en DPGECP

en euros		Exécution n-1	Cumul au 30 avril	Cumul au 31 août	Cumul au 31 décembre
Emplois rémunérés par l'organisme SOUS PLAFOND*	Budget initial				
	Exécution				
	Représentation				
Emplois rémunérés par l'organisme HORS PLAFOND*	Budget initial				
	Exécution				
	Représentation				
Autres emplois rémunérés par l'organisme (cas exceptionnel des emplois "hors champ p**")	Budget initial				
	Exécution				
	Représentation				
TOTAL DES DEPENSES DE PERSONNEL DE L'ORGANISME Enveloppe "Personnel" votée	Budget initial				
	Exécution				
	Représentation				
Emplois remboursés par l'organisme	Budget initial dont remboursés à l'Etat				
	Exécution dont remboursés à l'Etat				
	Représentation dont remboursés à l'Etat				

Source : Direction du budget.

Tableau 6 : Détail des facteurs d'évolution des dépenses de personnel en DPGECP

en euros	Budget initial n	Incidence des mesures de l'exercice n sur n+1 *	Actualisation en n = Prév. d'exécution	Budget initial n+1	Incidence des mesures de l'exercice n+1 sur n+2	Réalisé au 31 décembre n	
Socle	Enveloppe "personnel" exécutée en n-1 (hors CAS et hors charges sociales)						
	Correction (hors variation d'effectifs)						
	CAS Pensions						
	Charges sociales						
	Sous-total						
Variation nette d'effectifs	Extension en année pleine des variations de n-1 vers n Variation d'effectifs de n						
	Sous-total						
Facteurs d'évolution	Effets de reports extension en année pleine des mesures de n-1 vers n (autres que variations d'effectifs)	Extension en année pleine des variations des mesures générales de n-1 vers n					
		Extension en année pleine des variations des mesures catégorielles de n-1 vers n					
		Extension en année pleine des variations des mesures individuelles de n-1 vers n					
		Sous-total					
	Mesures nouvelles de n : Facteurs d'évolution reconductibles	Mesures générales	Automatiques ** Non automatiques				
		Mesures catégorielles	Automatiques Non automatiques				
		Mesures individuelles	Automatiques Non automatiques				
		Sous-total					
	Mesures nouvelles de n : Facteurs d'évolution non reconductibles	Mesures générales, catégorielles et individuelles automatiques					
		Mesures générales, catégorielles et individuelles non automatiques					
	Sous-total						
	Variation du CAS Pensions (compte 64)						
	Variation des charges sociales (compte 64) (à renseigner en cohérence avec les charges sociales indiquées dans le socle)						
	Autres évolutions du compte 64						
	Variation des impôts et taxes associés (cpt 631, 633, etc)						
	TOTAL : Enveloppe "personnel" présentée pour vote						

Source : Direction du budget.

Annexe I

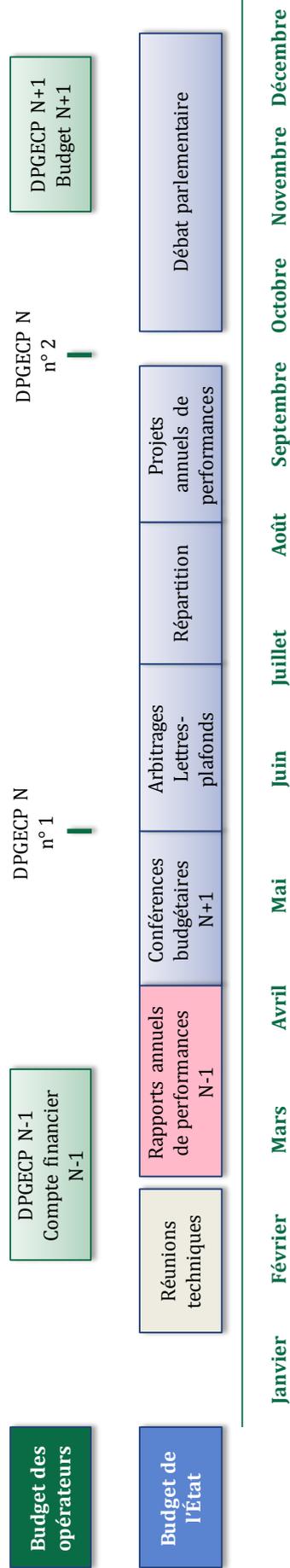
Le DPGCEP soulève plusieurs observations :

- ◆ mis en œuvre dans le cadre du déploiement des dispositions de la GBCP au sein des opérateurs, il est susceptible de constituer, notamment dans son volet « facteurs de variation de la masse salariale », **un important instrument d'analyse partagée des principaux déterminants des dépenses de rémunération** ; il peut à ce titre être utilisé par les ministères financeurs et les contrôleurs comme un outil de discussion détaillée du calibrage des enveloppes de personnel avec les dirigeants des opérateurs ;
- ◆ plusieurs particularités du DPGCEP paraissent cependant limiter cette potentialité :
 - **son champ restreint à un seul exercice budgétaire** ne permet pas une lisibilité complète des conséquences pluriannuelles des différentes mesures salariales présentées ;
 - au regard de l'outil « 2BPSS » décrit *supra*, **son caractère essentiellement déclaratif**, sans obligation de présentation formalisée des principales données de calcul sous-jacentes (notamment en matière d'impacts de la variation des effectifs et du GVT), limite significativement les possibilités de contre-expertises approfondies et partagées avec ses destinataires ;
 - sa présentation concomitante à celle du projet de budget initial de l'établissement, généralement au mois de novembre précédent l'exercice concerné :
 - **est déconnectée du débat sur la budgétisation des financements par le budget de l'État** (d'avril à septembre de la même année, *cf.* Graphique 1 *infra*) ;
 - **limite considérablement les délais d'échanges techniques approfondis avec les tutelles et les contrôleurs**. Il convient de noter à cet égard que les premières versions de l'outil 2BPSS portant sur l'exercice budgétaire n+1 transmises par les ministères gestionnaires à la direction du budget ont lieu en principe lors des « conférences techniques » se déroulant au mois de février de l'année n, soit environ six mois avant la fixation définitive des enveloppes de dépenses de titre 2 des ministères.
 - destiné en priorité aux contrôleurs budgétaires et mis à jour à intervalles réguliers en cours de gestion, ce document apparaît **avant tout orienté vers le contrôle de la soutenabilité de l'enveloppe annuelle de dépenses de personnel**, comprise comme l'absence de risque de dépassement du plafond de dépenses en fin de gestion ;
 - **l'organe délibérant de l'opérateur ne se prononce pas sur le DPGCEP lors de l'adoption du budget annuel initial de l'établissement et de ses éventuels budgets rectificatifs**. La réglementation en vigueur ne prévoit d'ailleurs pas qu'il en soit informé (seules les tutelles sont en juridiquement destinataires du document). Ainsi, à la différence du Parlement auquel est destiné le volet « justification au premier euro » des PAP⁵², les conseils d'administration des opérateurs de l'État ne disposent pas nécessairement des sous-jacents détaillés de l'enveloppe de dépenses de personnel qui leur est présentée pour adoption⁵³.

⁵² La JPE reprend obligatoirement et commente la plus grande partie des données inscrites dans les « outils 2BPSS » relatifs aux programmes budgétaires porteurs de crédits de titre 2.

⁵³ Ces données peuvent toutefois figurer dans la note de l'ordonnateur annexée aux projets de budget.

Graphique 1 : Présentation simplifiée des calendriers budgétaires de l'État et de ses opérateurs



Source : Mission.

3.2. Le suivi par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) concerne une minorité d'opérateurs et présente certaines limites

La CIASSP intervient sur le fondement de l'article 6 du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social. Cet article dispose que « *Dans les établissements publics contrôlés en vertu du présent décret (...) ainsi que dans les organismes de sécurité sociale, les mesures relatives aux éléments de rémunération, ainsi qu'au statut et au régime de retraites du personnel, doivent, avant toute décision, être communiquées au ministre intéressé et aux ministres chargés de l'économie et du budget. Ces mesures sont soumises, pour avis, à une commission interministérielle dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et des ministres chargés de l'économie, du budget et du travail.* ».

L'article 1^{er} de l'arrêté du 3 février 2005 relatif à la composition de la commission prévue à l'article 6 du décret n° 53-707 du 9 août 1953 prévoit que la CIASSP est composée comme suit :

« - le chef de la mission d'observation des conditions d'emploi et de rémunération dans les organismes publics, président ;

- le directeur général du Trésor et de la politique économique ou son représentant ;

- le directeur du budget ou son représentant ;

- le directeur des relations du travail ou son représentant ;

- le directeur, ou son représentant, de chacun des services en charge de la tutelle technique des organismes contrôlés en vertu du décret du 9 août 1953 modifié susvisé. »

La CIASSP suit 66 organismes, de natures juridiques variées⁵⁴, au sein desquels figurent 35 opérateurs de l'État.

Le principal outil méthodologique de suivi de la masse salariale de ces organismes par la CIASSP est le taux d'évolution annuelle de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP). Cet indicateur vise à retracer l'évolution d'une année sur l'autre de la masse salariale d'un établissement à effectifs constants.

Une majorité des organismes suivis par la CIASSP (27 des 35 opérateurs précités, soit 77 % d'entre eux), font par ailleurs l'objet d'un cadrage annuel de leur taux d'évolution de RMPP. Ce cadrage, notifié par les bureaux sectoriels concernés de la direction du budget, tient compte à la fois :

- ◆ des orientations transversales arrêtées chaque année en la matière par le ministre chargé du budget ;
- ◆ des enjeux propres aux dépenses de personnel de l'opérateur.

La CIASSP rend chaque année un avis⁵⁵ sur la gestion des ressources humaines et les évolutions des dépenses de personnels sur les exercices n-1 et n⁵⁶. Les taux d'évolution successifs de RMPP de la structure font dans ce cadre l'objet d'un contrôle (exercice n-1) et d'une prévision (exercice n).

⁵⁴ Établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux, sociétés anonymes, sociétés d'économie mixte, organismes sociaux, etc.

⁵⁵ Faisant l'objet d'échanges préalables, notamment dans le cadre de réunions dédiées, entre la commission, l'établissement concerné, ses tutelles ministérielles et la direction du budget.

⁵⁶ Cet avis comprend une présentation globale de l'organisme (caractéristiques, domaines d'activité, situation, perspectives et enjeux), de sa GRH (effectifs, démographie, climat social, cadre normatif, politique RH, négociations

Annexe I

La CIASSP s'appuie dans cet exercice sur un outil informatique⁵⁷ dédié au calcul de l'évolution de RMPP, qu'elle a élaboré et qu'elle partage avec les entités concernées.

Celles-ci sont principalement chargées de saisir dans l'outil, sur quatre exercices (n-2 à n+1, cf. Tableau 7 et Tableau 8 *infra*) :

- ◆ les montants constatés et prévisionnels de leurs dépenses de personnel, selon la nomenclature comptable suivante :
 - rémunération du personnel (641) ;
 - autres comptes de rémunération (642, 643) ;
 - charges de sécurité sociale et de prévoyance (645) ;
 - autres charges sociales (647) ;
 - autres charges de personnel (648).
- ◆ les effectifs employés annuellement sur la période, en ETPT ;
- ◆ les montants des différents facteurs d'évolution annuelle de leurs dépenses de personnel, en masse (impact financier des mesures sur l'exercice au cours duquel elles ont été prises) et en niveau (effet total des mesures sur l'exercice concerné et l'exercice suivant) :
 - mesures générales : comme dans le cadre du DPGCEP⁵⁸, cette notion correspond aux mesures affectant la totalité des salariés. Elles se répartissent essentiellement entre augmentations générales (NAO notamment), mesures nouvelles reconductibles et non reconductibles et variations de niveau de primes existantes ;
 - mesures catégorielles (affectant une partie des effectifs⁵⁹), réparties selon la même nomenclature que les mesures générales ;
 - mesures individuelles, automatiques et non automatiques ;
- ◆ l'« effet de noria » annuel dans l'établissement à effectifs constants, calculé⁶⁰ par multiplication du nombre d'agents remplacés (exprimé en effectifs physiques) par l'écart entre les rémunérations moyennes des agents entrants et sortants⁶¹ ;
- ◆ l'« effet de structure de la variation d'effectifs » correspondant à l'impact de la variation de salaire moyen au sein de la structure entraînée par le solde des entrées et sorties. Cet effet est calculé⁶² selon deux méthodes alternatives :
 - si la variation des effectifs est négative : multiplication du nombre de suppressions nettes d'emplois par l'écart entre le salaire moyen global de l'année précédente et le salaire moyen des agents sortants au cours de l'année considérée ;
 - si la variation des effectifs est positive : multiplication du nombre de créations nettes d'emplois par l'écart entre le salaire moyen global de l'année précédente et le salaire moyen des agents entrants en cours d'année ;

collectives,...), de son système salarial et d'avantages sociaux et, enfin, de la dynamique de ses dépenses de personnel (RMPP notamment).

⁵⁷ Tableur *Excel*.

⁵⁸ Et contrairement aux modalités de calcul de l'outil 2BPSS de budgétisation des dépenses de personnel de l'État, qui limitent cette notion aux mesures « exogènes » au ministère considéré (point fonction publique, GIPA, « mesures bas salaires »).

⁵⁹ L'impact du niveau du SMIC sur les rémunérations les moins élevées de l'organisme est à ce titre comptabilisé en mesure catégorielle, alors qu'il l'est au titre des mesures générales (ne relevant pas d'une décision du ministère) dans l'outil 2BPSS.

⁶⁰ À l'aide d'un tableur distinct mis à disposition par la CIASSP.

⁶¹ Ces modalités de calculs ne correspondent que partiellement à celles du GVT négatif pour les dépenses de personnel de l'État, qui consistent à multiplier l'écart entre coûts moyens des sortants et des entrants par la totalité des effectifs sortants (cf. encadré *supra*).

⁶² À l'aide d'un tableur distinct mis à disposition par la CIASSP.

Annexe I

- ◆ l'impact de divers autres facteurs de variation de masse salariale⁶³.

Sur la base de ces données, l'outil décompose (*cf.* Tableau 9 *infra*) le taux global de variation annuelle de la masse salariale de l'établissement⁶⁴ entre :

- ◆ la part de ce taux relevant directement de la variation des effectifs (augmentation ou diminution nette des emplois), résultant de la formule : $(\text{effectifs en ETPT } n / \text{effectifs en ETPT } n-1) - 1$ ⁶⁵ ;
- ◆ la part du taux de variation globale relevant des différentes composantes de la RMPP : mesures générales, catégorielles et individuelles précitées⁶⁶ ;
- ◆ la part du taux de variation globale relevant de la catégorie (hors RMPP) des « glissements divers » :
 - « effet de noria » ;
 - « effet de structure de la variation des effectifs » ;
 - autres facteurs (*cf. supra*).
- ◆ la part du taux de variation globale relevant d'« erreurs ou omissions », calculée automatiquement par soustraction des parts de taux précitées au taux de variation globale.

⁶³ Horaires et organisation du travail, volumes d'indemnités de départ et de retenues sur salaires en raison d'absences, monétisation de compte épargne temps, etc.

⁶⁴ Résultant de la formule : $(\text{masse salariale } n / \text{masse salariale } n-1) - 1$.

⁶⁵ L'outil CIASSP ne calcule pas le passage d'une consommation annuelle d'ETPT à une autre en fonction des entrées et sorties de personnels (contrairement à l'outil 2BPSS, *cf. supra*). Les effectifs en ETPT exécutés et prévisionnels sont directement saisis dans l'outil.

⁶⁶ Les effets reports sur n des mesures prises en $n-1$ sont globalement ajoutés à l'impact en masse sur n des mesures prises en n .

Annexe I

Tableau 7 : Outil CIASSP, effectifs et masses salariales annuelles saisies par l'établissement (exemple)

	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
A - Effectifs (en ETPT)				
Effectif en ETPT total de l'entreprise dont :	1 148,13	1 126,73	1 128,00	1 109,00
- ne relevant pas d'un accord collectif	173,46	171,56	175,00	175,00
- relevant d'un accord collectif	974,67	955,17	953,00	934,00
- catégorie unique ou catégorie n° 1				
	974,67	955,17	953,00	934,00
- catégorie n° 2				
- catégorie n° 3				
B - Dépenses de personnel				
641 - Rémunérations du personnel dont :	50 540,846	49 444,575	50 429,910	50 296,387
- ne relevant pas d'un accord collectif	4 791,586	4 837,757	5 268,307	5 268,307
- relevant d'un accord collectif	45 749,260	44 606,818	45 161,603	45 028,080
- catégorie unique ou catégorie n° 1	45 749,260	44 606,818	45 161,603	45 028,080
- catégorie n° 2				
- catégorie n° 3				
642, 643 - Autres comptes de rémunération	233,920	290,913	686,000	686,000
645 - Charges de Sécurité sociale et de prévoyance	19 017,413	18 331,117	19 605,291	19 373,307
6451 Cotisations à l'URSSAF	13 261,630	13 368,344	13 626,153	
6452 Cotisations aux mutuelles	916,041	975,280	1 065,013	
6453 Cotisations aux caisses de retraites	3 077,590	3 136,549	3 109,068	
6454 Cotisations aux ASSEDIC	1 358,175	426,121	1 392,647	
6458 Cotisations aux autres organismes sociaux	403,977	424,822	412,408	
645x Autres cotisations	0,000	0,000	0,000	
647 - Autres charges sociales	1 817,791	1 818,571	2 007,703	2 000,000
648 - Autres charges de personnel				
CICE comptabilisé (montant négatif)				
64- Charges de personnel	71 609,969	70 924,454	72 387,760	71 581,441
- Autres charges liées aux salaires	9 700,459	7 392,383	10 061,087	10 000,000
- Autres charges liées aux salaires	9 831,162	7 392,383	10 061,087	10 000,000
- Mise à disposition de personnel facturée	130,703			
- Transport du personnel, missions, frais de recrutement	2 903,521	2 773,184	3 186,000	3 200,000
- Sous-traitance	2 667,366	2 596,705	2 658,500	2 660,000
- 611 - Sous-traitance générale	1 170,280	1 139,733	1 240,000	1 240,000
- 615 - Entretien et réparation	1 434,353	1 408,481	1 390,000	1 390,000
- 617 - Etudes et recherches	62,733	48,491	28,500	30,000
C - Autres versements	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016
- intéressement (en €/salarié)				
- participation (en €/salarié)				
D - Taux de charge (compte 645/salaires bruts)	37,45%	36,86%	38,35%	38,00%

Source : CIASSP.

Annexe I

Tableau 8 : Outil CIASSP, facteurs de variation de masse salariale saisis par les établissements (exemple)

I - Augmentations salariales (RMPP) (les coûts sont exprimés en k€)	Année 2013	Année 2014		Année 2015		Année 2016	
A - Report des mesures de l'année précédente en %	0,58		0,41		0,46		0,43
Intitulé des mesures	Coût pour l'année	Coût en année pleine	Coût pour l'année	Coût en année pleine	Coût pour l'année	Coût en année pleine	Coût pour l'année
B- Mesures générales							
- augmentations générales		136,545	136,545	46,000	46,000	0,000	0,000
		136,545	136,545	46,000	46,000		
- nouvelles mesures reconductibles		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
- nouvelles mesures non reconductibles			0,000		0,000		0,000
- primes reconductibles existantes	163,625		160,600		160,000		156,000
	135,825		132,000		130,000		128,000
	28,000		28,600		30,000		28,000
C- Mesures catégorielles							
- nouvelles mesures reconductibles		41,574	41,574	0,000	0,000	0,000	0,000
		41,574	41,574				
- nouvelles mesures non reconductibles			0,000		0,000		0,000
- primes reconductibles existantes	0,000		0,000		0,000		0,000
D- Mesures individuelles							
- automatiques		281,318	161,863	316,500	184,000	280,000	160,000
		281,318	161,863	316,500	184,000	280,000	160,000
- non automatiques		346,776	279,701	354,044	278,334	400,000	324,000
		346,776	279,701	354,044	278,334	400,000	324,000
dont mesures liées à une nouvelle classification							
II - Glissements divers	année 2013	année 2014		année 2015		année 2016	
A - Report des glissements divers de l'année précédente en %	-0,03		0,03		0,06		0,00
Rubriques	Coût pour l'année	Coût en année pleine	Coût pour l'année	Coût en année pleine	Coût pour l'année	Coût en année pleine	Coût pour l'année
- effet de noria (à effectif constant)		-150,459	-201,316	-144,152	-190,102		
- effet de structure de la variation d'effectif		-73,992	-33,268	-30,033	-8,518		
- horaires de travail	1,000		0,802				
- indemnités de départ	1 209,257		1 093,564		1 100,000		1 100,000
- organisation du travail	778,989		702,313		700,000		700,000
- intéressement (si imputé sur le compte 641)	0,000						
- écarts comptables	545,289						
- avantages sociaux ayant un caractère salarial	260,488		87,487		90,000		90,000
- retenues sur salaires en raison d'absences	-457,215		-481,488		-490,000		-490,000
- monétisation CET	634,150		570,838		600,000		600,000
-							
-							
-							
III - Eléments complémentaires	année 2013	année 2014		année 2015		année 2016	
- intéressement (si pas imputé sur le compte 641)							
- TOTAL intéressement, monétisation CET, horaires de travail, organisation du travail, avantages sociaux à caractère salarial	1 672,628		1 361,440		1 390,000		1 390,000

Source : CIASSP.

Annexe I

*

* *

La méthode d'analyse de la dynamique de masse salariale élaborée et animée par la CIASSP représente pour les établissements concernés un instrument d'expertise technique susceptible de les accompagner utilement dans l'identification, la compréhension et la maîtrise les principaux déterminants de leurs dépenses de personnel.

Le positionnement de la CIASSP en tant que service de l'État ne relevant pas directement des tutelles ministérielles et financières des entités suivies apparaît en outre comme un facteur important d'objectivité technique des travaux menés.

Il convient toutefois de relever que ces outils de pilotage mis à la disposition des opérateurs présentent des limites périmétriques, opérationnelles et techniques que seule la mobilisation des différentes parties prenantes est susceptible d'atténuer :

- ◆ les 35 établissements publics suivis par la CIASSP ne représentent que 7 % des 504 opérateurs de l'État ; les travaux et productions de cette commission ne constituent par suite qu'**un outil très minoritairement utilisé** dans le cadre du pilotage de la masse salariale des opérateurs⁶⁷ ;
- ◆ dans sa conception et ses modalités d'utilisation, l'outil informatique développé par la CIASSP, qui vise essentiellement à suivre l'évolution de la RMPP des établissements concernés, **n'est pas spécifiquement destiné à la programmation et à la budgétisation des dépenses de personnel des établissements**⁶⁸. Cette caractéristique fait peser d'importants risques de déconnexion entre l'outil et les méthodes de prévision et de suivi des dépenses de personnel mises en œuvre par les intéressés. Ne s'articulant pas directement avec les enjeux et modalités de pilotage propres aux entités suivies, les travaux menés dans le cadre de la CIASSP sont susceptibles de revêtir un caractère formel, voire incomplet⁶⁹.
- ◆ Sur ce dernier point, la complexité de l'outil CIASSP de calcul de RMPP, et le nécessaire effort d'appropriation en résultant, apparaissent particulièrement élevés s'agissant de l'estimation exacte de l'impact des variations d'effectifs (répartie entre variation proprement dite, effet de noria et effet de structure, chacun de ces facteurs résultant de calculs différenciés, *cf. supra*). La précision de cette estimation, qui revêt un caractère central pour distinguer la variable RMPP au sein de l'évolution globale de masse salariale, paraît être à l'origine d'une part significative des items « erreurs ou omissions » figurant dans les classeurs de suivis de la CIASSP⁷⁰.
- ◆ Le risque de déconnexion précité est renforcé par **l'absence d'articulation chronologique, juridique et budgétaire obligatoire entre les avis rendus par la CIASSP et les principaux jalons du pilotage de la masse salariale des établissements suivis** :

⁶⁷ Les contrôleurs budgétaires de certains établissements ont cependant mis en place un dispositif de cadrage salarial se rapprochant, dans son principe et ses niveaux annuels, du cadrage transversal de RMPP fixé annuellement par le ministère du budget (*cf. annexe « Monographies »*).

⁶⁸ A l'inverse notamment de l'outil 2BPSS, en principe obligatoirement renseigné par les ministères selon le principe de l'incrémentation d'hypothèses d'emplois et de revalorisations salariales soumises à négociation.

⁶⁹ Ce risque est explicitement pris en compte au sein de la rubrique « erreurs et omissions » du tableau de synthèse de l'outil CIASSP.

⁷⁰ Sans que ce point ait fait l'objet d'une étude approfondie de la mission, les modalités de calcul des trois composantes de la variation des effectifs par l'outil CIASSP pourraient par ailleurs conduire à une estimation globale de ce facteur d'évolution de masse salariale s'écartant des résultats obtenus selon la méthode appliquée par l'outil 2BPSS.

Annexe I

- sur le plan calendaire, les travaux menés dans le cadre de la CIASSP s'agissant d'un exercice budgétaire donné interviennent postérieurement à l'adoption des budgets initiaux correspondants. En outre, en l'absence de règle fixée sur ce point⁷¹, ils peuvent de plus se dérouler après l'exercice de NAO le cas échéant mené au sein des EPIC (*cf. supra*). Eu égard au caractère stratégique de ces actes sur l'orientation de la masse salariale des entités concernées, le rôle d'instrument de pilotage potentiellement joué par l'outil CIASSP apparaît fragilisé, au profit d'une approche partiellement « constatative » d'évolutions décidées préalablement ;
- sur le plan juridique, les résultats des travaux menés avec la CIASSP sont strictement déconnectés des obligations pesant sur les opérateurs tant en matière de présentation des budgets initiaux et rectificatifs à l'organe délibérant qu'en matière d'éléments produits dans le cadre des DPGCEP. Chacun de ces documents de pilotage peut en effet ne pas faire référence à l'évolution de la RMPP de l'établissement⁷² ;
- l'éventuelle méconnaissance du cadrage de taux d'évolution de RMPP fixé par la direction du budget ne fait pas non plus l'objet de règles claires, tant au cours que postérieurement à l'exercice concerné. Les travaux conduisant à l'avis de la CIASSP n'intervenant, à l'inverse des DPGCEP, qu'une seule fois par an, des décisions de gestion conduisant à s'écarter de la trajectoire de RMPP arrêtée peuvent ne pas être directement rectifiées en cours d'exercice⁷³.

⁷¹ Le séquençage sur l'année des avis rendus par la CIASSP relève du plan de charge arrêté par la commission.

⁷² En pratique, certains bureaux sectoriels de la direction du budget demandent cependant que les données relatives à la RMPP des établissements suivis soient produites à l'appui des dossiers de budget initial ou rectificatifs.

⁷³ Il convient toutefois de relever que les contrôleurs budgétaires, dans le cadre de leur contrôle de la soutenabilité financière des établissements, peuvent le cas échéant réclamer la communication de l'impact sur la RMPP de mesures salariales prises en cours de gestion, et en demander la modification.

ANNEXE II

Analyse quantitative de l'évolution de la masse salariale des opérateurs de l'État

SOMMAIRE

1. L'ETUDE QUANTITATIVE DE LA MASSE SALARIALE DES OPERATEURS SE HEURTE A DES LIMITES IMPORTANTES EN TERMES DE DISPONIBILITE DES DONNEES OU DE SECRET STATISTIQUE.....	1
1.1. L'évaluation de la maîtrise de la masse salariale des opérateurs repose sur une analyse de sa dynamique et du niveau moyen atteint par les rémunérations	1
1.2. Les seules sources d'informations utilisables pour la mission sont les documents budgétaires, dont la granularité et la profondeur historique sont pourtant limitées.....	1
2. LA MASSE SALARIALE DES OPERATEURS CROIT PLUS RAPIDEMENT QUE CELLE DE L'ÉTAT SOUS LA PRESSION DES EFFECTIFS ET DES MONTANTS DE COTISATION SOCIALE, ALORS QUE LA POLITIQUE DE REMUNERATION DES ETABLISSEMENTS N'EST PAS PLUS DYNAMIQUE QUE CELLE DE L'ÉTAT.....	3
2.1. L'analyse a nécessité la reconstruction d'un périmètre stable d'opérateurs.....	3
2.2. La masse salariale des opérateurs croît plus rapidement, en première analyse, que celle de l'État	5
2.3. La dynamique des emplois explique l'essentiel de la différence entre la masse salariale de l'État et celle des opérateurs.....	5
2.4. La variation du montant des cotisations au CAS Pensions, d'un ordre de grandeur identique à la variation de la masse salariale elle-même, est susceptible de brouiller la comparaison entre l'État et les opérateurs.....	6
2.5. La masse salariale hors CAS Pensions progresse plus rapidement chez les opérateurs qu'au sein de l'État.....	8
2.6. L'effet prix-structure des opérateurs paraît légèrement inférieur à celui de l'État quel que soit l'axe d'analyse retenu.....	8
3. LE MONTANT MOYEN DES REMUNERATIONS VERSEES AUX FONCTIONNAIRES PAR LES OPERATEURS ET PAR L'ÉTAT NE PRESENTE PAS DE DIVERGENCE NOTABLE.....	10
4. UNE ETUDE D'UN ECHANTILLON REPRESENTATIF D'OPERATEURS EST NECESSAIRE POUR CONFIRMER OU INFIRMER LE CONSTAT DE SIMILITUDE DE LA TRAJECTOIRE DE MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT ET DE SES OPERATEURS QUI RESSORT DES SEULES INFORMATIONS AGREGÉES DISPONIBLES.....	12

1. L'étude quantitative de la masse salariale des opérateurs se heurte à des limites importantes en termes de disponibilité des données ou de secret statistique

1.1. L'évaluation de la maîtrise de la masse salariale des opérateurs repose sur une analyse de sa dynamique et du niveau moyen atteint par les rémunérations

Afin d'étudier de manière quantitative la maîtrise de la masse salariale des opérateurs de l'État, il est nécessaire d'apprécier les deux éléments suivants :

- ◆ le niveau actuel des rémunérations ;
- ◆ l'évolution passée de la masse salariale :
 - l'ampleur de cette évolution ;
 - le poids respectif des trois facteurs explicatifs de cette évolution : la variation des effectifs (effet volume), la variation de la rémunération à poste constant (effet prix), la variation de la structure des postes (effet structure).
 - la part incompressible de l'évolution de la masse salariale et la part liée aux choix de gestion.

L'appréciation du niveau comme de l'évolution de la masse salariale suppose en outre de disposer d'une référence. À défaut de niveau ou de taux d'évolution normatif, la mission a cherché à s'appuyer sur deux indicateurs :

- ◆ la comparaison avec l'État, attendu qu'il peut difficilement être fait reproche aux opérateurs d'adopter des pratiques similaires aux siennes ;
- ◆ la part incompressible de l'évolution de la masse salariale au regard des contraintes juridiques, voire opérationnelles, qui s'imposent aux opérateurs.

1.2. Les seules sources d'informations utilisables pour la mission sont les documents budgétaires, dont la granularité et la profondeur historique sont pourtant limitées

Quatre sources principales d'informations existent sur la masse salariale globale des opérateurs :

- ◆ les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances ou de règlement, notamment les rapports annuels de performances (RAP) ;
- ◆ le système d'information sur les agents des services publics (base SIASP) de l'INSEE ;
- ◆ l'infocentre opérateur de la direction générale des finances publiques (DGFIP) lorsque l'opérateur dispose d'un comptable public ;
- ◆ la base contenant l'ensemble des fiches de paie des opérateurs qui ont recours au service de paie à façon proposé par la DGFIP.

Annexe II

Les documents budgétaires contiennent des informations sur les emplois et la masse salariale, par opérateur ou catégorie d'opérateurs. Selon la direction du budget, ces informations sont pleinement fiables à partir de l'exercice 2011. La masse salariale est présentée de manière globale, sans possibilité de distinguer le salaire effectivement versé des cotisations sociales, ni la part indiciaire de la part indemnitaire. Les cotisations versées aux CAS Pensions sont cependant identifiées à partir de 2012. Enfin, les emplois sont exprimés en ETP jusqu'en 2014, date du dernier exercice dont l'exécution était connue à la date de la mission.

La base SIASP recense les informations sur l'emploi des agents des trois fonctions publiques : employeur, poste occupé, statut, corps, grade, quotité de travail, rémunération brute et rémunération nette. Elle n'inclut pas les agents de droit privé des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Le dernier exercice intégré à la base, à la date de la mission, était l'année 2013. Selon l'INSEE, la reconstitution du parcours d'un agent sur plusieurs années nécessite un travail complémentaire. Cette base, constituée par l'INSEE à partir des déclarations annuelles des données sociales (DADS), est couverte par le secret statistique.

L'infocentre opérateur de la DGFIP contient des données plus à jour que la base SIASP ou les documents budgétaires : la plupart des comptes pour l'année 2015 y figuraient à la date de la mission. Le niveau de détail, défini par le plan comptable, permet de distinguer les rémunérations versées (comptes 641 et 644) des cotisations sociales (compte 645). L'interprétation précise à donner aux différents comptes varie cependant selon les choix de nomenclature du comptable de l'opérateur. L'infocentre contient la masse salariale au sens de la comptabilité nationale et non budgétaire. Il ne contient pas d'information relative aux emplois. Seuls les établissements dotés d'un comptable public figurent dans cet infocentre, ce qui exclut par exemple Pôle emploi.

La base de la paie à façon, tenue par la direction du budget, comprend l'ensemble des fiches de paie, avec l'intégralité de leurs détails, pour les opérateurs dont la DGFIP assure le service d'édition et de mise en paiement des fiches de paie. Cette base, opérationnelle, est à la fois la plus détaillée et la plus à jour. L'utilisation de ce service n'est toutefois obligatoire que pour les universités et la plupart des opérateurs n'y ont pas recours. Les informations de la base paie ne constitue donc pas une information représentative des opérateurs : la masse salariale correspondante s'élève à 8,7 Md€ pour 2015, soit 8 % de la masse salariale des opérateurs hors universités¹.

La mission n'a pu s'appuyer pour ses travaux, pour l'essentiel, que sur les documents budgétaires :

- ◆ la base de paie à façon ne couvre pas un périmètre suffisant pour être significatif, de plus sa profondeur historique est insuffisante pour les analyses projetées ;
- ◆ l'infocentre de la DGFIP fournit la masse salariale en comptabilité générale plutôt que budgétaire, et des écarts sont apparus avec les données des documents budgétaires. Ces derniers étant les seuls à contenir les volumes d'effectifs, la mission a privilégié la cohérence des données de rémunération et d'effectifs ;
- ◆ la base SIASP est couverte par le secret statistique, et l'INSEE n'a pas souhaité en ouvrir l'accès à la mission. En l'absence de décision relative aux établissements publics, l'INSEE a appliqué le guide général du comité du secret, qui prévoit la protection des informations des personnes morales.

¹ La masse salariale des universités (hors CAS pension) s'élève à 7,3 Md€ en 2013 et celle de l'ensemble des opérateurs à 20,3 Md€.

Annexe II

Le service de la statistique ministériel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a cependant pu étudier pour la mission, à partir de la base SIASP, le salaire moyen des différentes catégories de personnels chez les opérateurs, regroupés par ministère de tutelle afin de ne pas attenter aux règles du secret statistique.

L'accès à la base SIASP aurait permis à la mission de conduire une simulation du vieillissement de la population des opérateurs selon les règles prévues par les statuts, afin de quantifier le taux d'évolution incompressible de la masse salariale des opérateurs.

Il aurait également permis de fournir des outils de comparaison du niveau moyen de rémunération au sein de l'État et chez les opérateurs en comparant l'évolution salariale de deux agents similaires travaillant au sein de l'État, dont un effectue une mobilité chez un opérateur.

2. La masse salariale des opérateurs croît plus rapidement que celle de l'État sous la pression des effectifs et des montants de cotisation sociale, alors que la politique de rémunération des établissements n'est pas plus dynamique que celle de l'État

2.1. L'analyse a nécessité la reconstruction d'un périmètre stable d'opérateurs

Selon l'annexe au projet de lois de finances intitulée « opérateurs de l'État » (« jaune opérateurs »), un « *organisme qui respecte les critères de qualification suivants doit être intégré dans la liste des d'opérateurs :*

- ◆ *une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination selon le découpage en mission-programme-action ;*
- ◆ *un financement assuré majoritairement par l'État directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales, ce qui n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;*
- ◆ *un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.*

Il est également possible de qualifier d'opérateur des organismes ne répondant pas à l'ensemble de ces critères mais porteurs d'enjeux importants pour l'État. »

En pratique, la liste des organismes considérés comme des opérateurs de l'État évolue avec chaque projet de loi de finances (PLF). Le nombre d'opérateurs s'élevait ainsi à :

- ◆ 504 dans le PLF 2016 ;
- ◆ 570 dans le PLF 2015 ;
- ◆ 550 dans le PLF 2014 ;
- ◆ 556 dans le PLF 2013 ;
- ◆ 560 dans le PLF 2012 ;
- ◆ 584 dans le PLF 2011.

Pour analyser l'évolution de la masse salariale des opérateurs, il est nécessaire de reconstruire un sous-ensemble stable d'opérateurs dont les effectifs et la masse salariale soient connus sur une période de référence.

Annexe II

Selon la direction du budget, les masses salariales présentées dans les rapports annuels de performance sont fiables à partir de l'exercice 2011. La mission a donc isolé les organismes figurant dans la liste des opérateurs entre 2011 et 2014 dont les effectifs et la masse salariale sont connus en exécution pour chacun des exercices de la période (cf. Encadré 1).

En outre, quatre opérateurs connaissent une évolution particulièrement significative de leur volume d'emploi, susceptible d'éclipser les évolutions des autres structures :

- ◆ Pôle emploi, dont les effectifs augmentent de 4 313 ETP entre 2012 et 2014 ;
- ◆ VNF, dont les effectifs augmentent de 3 255 ETP entre 2012 et 2014 ;
- ◆ les universités, dont les effectifs augmentent de 3 255 ETP entre 2012 et 2014 ;
- ◆ le CNRS, dont les effectifs diminuent de 2 114 ETP entre 2012 et 2014.

Deux périmètres d'opérateurs ont donc été construits (cf. Encadré 1) :

- ◆ un premier périmètre d'opérateurs, dénommé « périmètre large » dans la suite de cette annexe, dont les effectifs et masses salariales sont connues de 2011 à 2014, qui représentent 385 756 ETP (soit 91 % de l'ensemble des ETP des opérateurs) et 25,5 Md€ de masse salariale (soit 92 % de la masse salariale totale) ;
- ◆ un second périmètre d'opérateurs, dénommé « périmètre étroit » dans la suite de cette annexe, obtenu à partir du premier dont ont été retirés les universités, Pôle emploi, Voies navigables de France (VNF) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Ce second périmètre regroupe 145 209 ETP (soit 34 % du total) et une masse salariale de 9,6 Md€ (soit 35 % du total).

Encadré 1 : Modalité de construction des périmètres stables d'opérateurs

Le périmètre couvert par les données présentes dans les RAP a été corrigé pour tenir compte des facteurs suivants :

- ◆ certains opérateurs ont fusionné au cours de la période considérée ;
- ◆ certains établissements ont été classés comme opérateurs au cours de la période, ou à l'inverse ont été déclassés ;
- ◆ certains opérateurs ne sont pas présentés de manière individuelle dans les RAP mais sont agrégés par catégorie, comme par exemple les universités ou les « écoles et formations d'ingénieurs » ;
- ◆ les données ne sont pas disponibles pour l'ensemble de la période et pour chacun des opérateurs.

La mission a donc été amenée à identifier pour ces travaux différents périmètre d'opérateurs stables, constitués pour chaque période étudiée :

- ◆ d'opérateurs pour lesquels les données sont disponibles sur la période considérée, en considérant que des opérateurs amenés à fusionner n'en formaient qu'un depuis la première année ;
- ◆ des catégories d'opérateurs stables.

En fonction de la période étudiée, les périmètres considérés sont donc susceptibles de différer. La mission s'est assurée que ces variations n'affectaient pas la validité des conclusions qui en étaient tirées.

Les catégories d'opérateurs instables sont notamment les opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, les associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires, les « autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche », les centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), les écoles d'architecture, les écoles d'art en région ainsi que les « écoles et formation d'ingénieur ».

Source : Mission.

2.2. La masse salariale des opérateurs croît plus rapidement, en première analyse, que celle de l'État

En l'absence de norme d'évolution de la masse salariale des opérateurs, la mission a cherché à comparer sa dynamique à celle constatée au sein de l'État. Elle s'est pour cela appuyée sur les données d'exécution budgétaire communiquées par la direction du budget pour les années 2011 à 2014.

Le ministère de l'éducation nationale présente toutefois deux spécificités susceptibles de réduire la pertinence de la comparaison. D'une part, il rassemble plus de la moitié des effectifs de l'État, aussi la dynamique de la masse salariale de l'État reflète largement celle de ce seul ministère. D'autre part il est constitué d'une population plus homogène, ce qui réduit sa comparabilité à la situation, plus variée, des opérateurs.

Deux périmètres différents ont donc été mobilisés pour comparer l'évolution de la masse salariale des opérateurs à celle de l'État, le premier incluant l'ensemble des ministères, le second excluant les effectifs des ministères de l'éducation nationale, enseignement supérieur et recherche².

La masse salariale des opérateurs augmente plus rapidement que celle de l'État entre 2011 et 2014 (cf. Tableau 1). L'augmentation pour les opérateurs du périmètre large s'élève à 2,3 Md€, soit 9,9 %, et seulement à 3,8 % sur le périmètre étroit. Au sein de l'État, sa croissance est moins élevée : 2,3 % hors éducation nationale et 2,8 % pour l'État dans son ensemble.

Tableau 1 : Évolution de la masse salariale (en M€) des opérateurs et de l'État entre 2011 et 2014

Périmètre	2011	2012	2013	2014	Évolution 2011 - 2014	Évolution 2011 - 2014 (en %)
Opérateurs, périmètre large	23 187	24 244	25 210	25 480	2 293	9,9
Opérateurs, périmètre étroit	9 203	9 327	9 517	9 555	352	3,8
État	118 630	119 736	120 776	121 958	3 328	2,8
État hors éducation nationale	60 541	61 752	62 160	61 927	1 386	2,3

Source : RAP, calculs mission.

2.3. La dynamique des emplois explique l'essentiel de la différence entre la masse salariale de l'État et celle des opérateurs

La variation de la masse salariale peut provenir d'un effet volume³, d'un effet prix⁴ ou d'un effet structure⁵.

L'effet volume explique une part importante de la différence de trajectoire des masses salariales de l'État et des opérateurs (cf. Tableau 2) :

- ♦ il s'élève à 4,3 % pour les opérateurs du périmètre large entre 2011 et 2014, laissant une hausse de masse salariale de 5,6 % hors effet volume⁶ ;

² Les données d'exécution budgétaire ne permettent pas de distinguer le ministère de l'éducation nationale de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.

³ Évolution de la masse salariale expliquée par l'évolution des effectifs.

⁴ Évolution de la masse salariale expliquée par l'évolution des salaires à poste équivalent.

⁵ Évolution de la masse salariale, à niveau d'emplois et des prix constants, liée à une évolution de la structure des effectifs.

Annexe II

- ◆ il s'élève à -1,7 % pour les opérateurs du périmètre étroit entre 2011 et 2014, laissant une hausse de masse salariale de 5,5 % hors effet volume ;
- ◆ il est égal à -5,3 % pour l'État hors éducation nationale entre 2011 et 2014, soit une hausse de masse salariale de 7,6 % hors effet volume.
- ◆ il est égal à -3,7 % pour l'État dans son ensemble entre 2011 et 2014, soit une hausse de masse salariale de 6,5 % hors effet volume.

L'effet prix-structure, c'est-à-dire la part de la variation de la masse salariale qui n'est pas expliquée par l'évolution des effectifs, mesuré sur les opérateurs du périmètre large, est quasi-identique à celui constaté sur les opérateurs du périmètre étroit.

L'effet prix et structure est en outre *a priori* plus élevé au sein de l'État (hors et y compris éducation nationale) qu'au sein des opérateurs.

Tableau 2 : Évolution des effectifs et de la masse salariale des opérateurs et de l'État entre 2011 et 2014

	2011	2012	2013	2014	Évolution 2011 - 2014	Évolution 2011 - 2014 (en %)
Périmètre large						
Effectifs (en ETP)	369 742	378 396	385 955	385 756	16 014	4,3
Masse salariale (en M€)	23 187	24 244	25 210	25 480	2 293	9,9
Périmètre étroit						
Effectifs (en ETP)	147 767	147 419	146 457	145 209	-2 558	-1,7
Masse salariale (en M€)	9 203	9 327	9 517	9 555	352	3,8
État						
Effectifs (en ETPT)	1 949 577	1 908 739	1 883 713	1 877 359	-72 218	-3,7
Masse salariale (en M€)	118 630	119 736	120 776	121 958	3 328	2,8
État hors éducation nationale, enseignement supérieur et recherche						
Effectifs (en ETPT)	968 364	950 631	930 791	916 950	-51 414	-5,3
Masse salariale (en M€)	60 541	61 752	62 160	61 927	1 386	2,3

Source : RAP, calculs mission.

2.4. La variation du montant des cotisations au CAS Pensions, d'un ordre de grandeur identique à la variation de la masse salariale elle-même, est susceptible de brouiller la comparaison entre l'État et les opérateurs

Les organismes employant des titulaires de la fonction publique d'État doivent verser une contribution à un compte d'affectation spéciale au titre du financement des pensions financées par l'État (« CAS Pensions »). Les taux de contribution au CAS Pensions ont connu une vive augmentation entre 2006 et 2013 (cf. Tableau 3), qui exerce une pression inflationniste sur la masse salariale par le biais de l'effet prix.

Tableau 3 : Évolution du taux de cotisation des opérateurs au CAS Pensions entre 2006 et 2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de contribution employeur au régime des pensions civiles et militaires de retraite (en %)	33,00	39,50	50,00	60,14	62,14	65,39	68,59	74,28	74,28	74,28

Source : <http://www.pensions.bercy.gouv.fr/node/789/node#Tableau-2>

⁶ L'évolution de masse salariale hors effet volume est égale à l'évolution de la masse salariale (9,9 %) à laquelle est soustrait l'effet volume (4,3 %).

Annexe II

Les montants versés au CAS Pensions par les opérateurs n'étant identifiés dans les RAP qu'à partir de l'exercice 2012, la quantification de leur impact sur la trajectoire de la masse salariale des opérateurs ne peut être effectuée que sur les exercices 2012 à 2014.

Il apparaît (cf. Tableau 4) que les cotisations au CAS Pensions croît plus rapidement que la masse salariale entre 2012 et 2014, sur chacun des périmètres considérés :

- ◆ il croît de 15 % pour les opérateurs inclus dans le périmètre large quand la masse salariale augmente de 5 % ;
- ◆ il croît de 24 % pour les opérateurs inclus dans le périmètre étroit quand la masse salariale augmente de 2,4 % ;
- ◆ il croît de 7 % pour l'État dans son ensemble quand la masse salariale augmente de 1,9 %.

Le montant de l'augmentation du CAS Pensions pour les opérateurs du périmètre large équivaut à 53 % de la hausse de leur masse salariale. Pour les opérateurs du périmètre étroit comme pour l'État, le montant de l'augmentation du CAS Pensions est plus important que l'évolution de leur masse salariale globale.

Tableau 4 : Évolution des effectifs et de la masse salariale des opérateurs et de l'État entre 2012 et 2014

	2012	2013	2014	Évolution 2012 - 2014	Évolution 2012 - 2014 (en %)
Périmètre large					
Effectifs (en ETP)	378 396	385 955	385 756	7 360	1,9
Masse salariale (en M€)	24 244	25 210	25 480	1 237	5,1
CAS Pensions (en M€)	4 319	4 892	4 976	657	15,2
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	19 925	20 318	20 505	580	2,9
Périmètre étroit					
Effectifs (en ETP)	147 419	146 457	145 209	-2 210	-1,5
Masse salariale (en M€)	9 327	9 517	9 555	227	2,4
CAS Pensions (en M€)	1 091	1 301	1 353	262	24,0
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	8 237	8 216	8 202	-35	-0,4
État					
Effectifs (en ETPT)	1 908 739	1 883 713	1 877 359	-31 380	-1,6
Masse salariale (en M€)	119 736	120 776	121 958	2 222	1,9
CAS Pensions (en M€)	37 442	38 899	39 883	2 441	6,5
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	82 294	81 877	82 075	-218	-0,3
État hors éducation nationale, enseignement supérieur et recherche					
Effectifs (en ETPT)	950 631	930 791	916 950	-33 681	-3,5
Masse salariale (en M€)	61 752	62 160	61 927	175	0,3
CAS Pensions (en M€)	20 605	21 362	21 511	907	4,4
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	41 147	40 797	40 415	-732	-1,8

Source : RAP, calculs mission.

Les périmètres d'opérateurs considérés sont diversement affectés par l'augmentation du taux de cotisation au CAS Pensions car tous n'ont pas la même proportion de titulaires, de contractuels de droit public et de contractuels de droit privé.

Le taux de cotisation au CAS Pensions a donc joué un rôle de premier ordre dans l'évolution de la masse salariale des opérateurs, suffisamment important pour éclipser l'effet des autres facteurs jusqu'à ce que son impact soit clairement mis en exergue, à partir de 2012.

Annexe II

Il convient donc de neutraliser son impact pour distinguer les autres facteurs d'évolution de la masse salariale.

2.5. La masse salariale hors CAS Pensions progresse plus rapidement chez les opérateurs qu'au sein de l'État

La masse salariale nette du CAS Pensions présente des profils d'évolution contrastés (cf. Tableau 5) :

- ◆ croissance de 2,9 % pour les opérateurs du périmètre large ;
- ◆ diminutions de 0,4 % pour les opérateurs du périmètre restreint, de 0,3 % pour l'État dans son ensemble et de 1,8 % pour l'État hors éducation nationale.

Une fois soustrait l'effet volume, il apparaît que les évolutions de rémunérations⁷ sont relativement similaires, mais plus modérées chez les opérateurs qu'au sein de l'État :

- ◆ +1,0 % pour les opérateurs du périmètre large et +1,1 % pour les seuls opérateurs du périmètre étroit ;
- ◆ +1,3 % pour l'État dans son ensemble et +1,7 % hors éducation nationale.

Tableau 5 : Évolution des effectifs et de la masse salariale, nette du CAS Pensions, des opérateurs et de l'État entre 2012 et 2014

	2011	2012	2013	2014	Évolution 2012 - 2014	Évolution 2012 - 2014 (en %)
Périmètre large						
Effectifs (en ETP)	369 742	378 396	385 955	385 756	7 360	1,9
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	nd	19 925	20 318	20 505	580	2,9
Périmètre étroit						
Effectifs (en ETP)	147 767	147 419	146 457	145 209	-2 210	-1,5
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	nd	8 237	8 216	8 202	-35	-0,4
État						
Effectifs (en ETPT)	1 949 577	1 908 739	1 883 713	1 877 359	-31 380	-1,6
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	82 710	82 294	81 877	82 075	-218	-0,3
État hors éducation nationale, enseignement supérieur et recherche						
Effectifs (en ETPT)	968 364	950 631	930 791	916 950	-33 681	-3,5
Masse salariale hors CAS Pensions (en M€)	41 008	41 147	40 797	40 415	-732	-1,8

Source : RAP, calculs mission.

2.6. L'effet prix-structure des opérateurs paraît légèrement inférieur à celui de l'État quel que soit l'axe d'analyse retenu

Les analyses conduites *supra* comportent deux limites méthodologiques importantes liées à la nature des informations disponibles.

⁷ Le taux d'évolution des rémunérations hors effet volume est obtenu en retranchant du taux de variation de la masse salariale (hors CAS Pensions) le taux de variation des effectifs.

Annexe II

En premier lieu, les effectifs des opérateurs sont fournis en équivalents temps plein (ETP) et ceux de l'État sont en équivalent temps plein travaillés (ETPT) qui constituent une mesure plus exacte de la quantité de travail fourni. En outre il ne peut être exclu que les évolutions des effectifs soient sous-évaluées lorsqu'elles sont mesurées en ETP plutôt qu'en ETPT. Les travaux conduits par la mission au niveau de différents opérateurs, qui ont permis de reconstituer les évolutions d'effectifs en ETPT, ne conduisent cependant pas à devoir inverser le résultat relatif à l'effet prix-structure (cf. annexe « monographies »).

En second lieu, les cotisations sociales hors CAS Pensions ne sont pas retirées de la masse salariale, ce qui conduit à accentuer l'effet structure d'une substitution de contractuels à des titulaires ou vice-versa. Toutefois, eu égard à la convergence des analyses, qu'elles portent sur la masse salariale nette ou brute du CAS Pensions ou sur le périmètre large ou restreint d'opérateurs, le constat reste inchangé.

Une analyse sur chaque exercice de la période 2011 – 2014 confirme que les effets prix-structure des opérateurs et de l'État sont proches, et s'avèrent généralement moins élevés chez les opérateurs qu'au sein de l'État, quel que soit le périmètre d'analyse retenu (cf. Tableau 6).

La mission considère donc suffisamment robuste le constat d'une masse salariale qui évolue chez les opérateurs au plus aussi vite qu'au sein de l'État, une fois les effets volume et CAS Pensions neutralisés.

Tableau 6 : Comparaison des effets prix-structure annuels entre 2011 et 2014 sur les différents périmètres d'analyse

Périmètre	Effet prix-structure (en %)		
	2011 / 2012	2012 / 2013	2013 / 2014
Masse salariale, CAS pension inclus			
Opérateur périmètre large	2,2	2,0	1,1
Opérateur périmètre étroit	1,6	2,7	1,3
État	3,0	2,2	1,3
État hors éducation nationale	3,8	2,7	1,1
Masse salariale, hors CAS pensions			
Opérateur périmètre large	nd	0,0	1,0
Opérateur périmètre étroit	nd	0,4	0,7
État	1,6	0,8	0,6
État hors éducation nationale	2,2	1,2	0,6

Source : Direction du budget, calculs mission.

Cependant, outre les limites inhérentes aux données disponibles décrites *supra*, une différence d'effet volume est susceptible d'entraîner mécaniquement des effets contraires sur les effets prix-structure :

- ◆ un effet volume très positif signifie que l'entité considérée recrute des effectifs supplémentaires, qui sont généralement des personnes en début de carrière, déformant la structure des emplois au profit des personnes jeunes, dont le salaire moyen est tendanciellement inférieur à la moyenne, ce qui tend à réduire l'effet prix-structure global ;
- ◆ un effet volume très négatif :
 - s'il consiste principalement à ne pas remplacer des agents en fin de carrière, en moyenne plus rémunérés, limite voire entraîne un effet structure négatif pouvant en partie masquer la dynamique d'effet prix des personnes présentes d'une année sur l'autre ;

Annexe II

- s'il consiste principalement à ne pas remplacer des personnels relativement moins rémunérés (politique de suppression nette de postes d'exécution ou non renouvellement de CDD par exemple), augmente l'effet structure, ce qui est susceptible de masquer un effet prix plus modéré ;

Dès lors, la similitude des effets prix-structure ne signifie pas nécessairement que la maîtrise de la masse salariale soit identique, ni que les politiques de rémunération soient comparables.

Les seuls indicateurs qui permettraient de distinguer l'effet prix de l'effet structure seraient la rémunération des personnes en place (RMPP⁸) et, dans certains cas, l'évolution du salaire moyen au recrutement⁹. Ces indicateurs n'étant pas disponibles pour un volume suffisant d'opérateurs¹⁰, il ne peut être exclu que cette similitude de l'effet prix structure ne recouvre en réalité des effets prix différenciés.

Les seuls périmètres similaires par leur effet volume entre 2012 et 2014 (cf. Tableau 5) sont les opérateurs du périmètre étroit (-1,5 %) et l'État dans son ensemble (-1,6 %). Bien que leurs effets prix-structure soient proches, les limites intrinsèques à la comparaison entre les opérateurs et l'État dans son ensemble (cf. § 2) ne permettent pas d'être tout à fait conclusif.

Cependant, il est probable que l'effet prix-structure de l'État dans son ensemble soit supérieur à celui des seuls agents de l'éducation nationale¹¹. Dès lors, la mission considère que le constat selon lequel l'effet prix-structure des opérateurs dans leur ensemble n'est pas supérieur à celui constaté au sein de l'État présente un niveau de fiabilité satisfaisant.

3. Le montant moyen des rémunérations versées aux fonctionnaires par les opérateurs et par l'État ne présente pas de divergence notable

Le service de la statistique ministériel de la DGAFP a réalisé une étude comparant le salaire moyen des fonctionnaires d'un ministère à celui des fonctionnaires des opérateurs de ce ministère. Les salaires moyens ont été fournis par catégorie (cadre A, B ou C) et par tranche d'âge (moins de 30 ans, entre 30 et 40 ans, entre 40 et 50 ans, plus de 50 ans).

Cette étude ne porte que sur les fonctionnaires¹². Elle n'inclut donc pas les contractuels de droit public, ni les salariés de droit privé travaillant au sein des EPIC. Son périmètre recouvre :

- ◆ 68 % des ETPT de l'État ;
- ◆ 43 % des ETPT des opérateurs.

Il ressort de cette étude (cf. Tableau 7) que le montant moyen des rémunérations au sein de l'ensemble des opérateurs est très similaire à celui constaté au sein de l'État :

- ◆ le salaire moyen au sein des opérateurs représente, tous agents confondus, 98 % du salaire moyen au sein de l'État ;

⁸ La RMPP est égale à l'évolution de la rémunération moyenne perçue par les personnes en place au cours de deux exercices consécutifs, à quotité de travail constante.

⁹ Il s'agit d'opérateurs dont le taux de rotation des effectifs est tel qu'il interdit de calculer une RMPP et qu'il assure un volume de recrutements suffisant pour que la rémunération moyenne au recrutement puisse avoir une valeur statistique.

¹⁰ Les travaux de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) ne couvrent qu'une part très limitée des effectifs et de la masse salariale des opérateurs de l'État (cf. annexe X).

¹¹ La RMPP des agents du ministère de l'éducation nationale étant légèrement inférieure à la moyenne au sein de l'État (cf. *infra*). De plus, l'effet prix-structure mesuré au sein de l'État dans son ensemble est supérieur à celui obtenu en retirant les effectifs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹² Les fonctionnaires détachés sur contrat sont inclus dans cette étude, et comptabilisés dans les effectifs de leur structure d'accueil.

Annexe II

- ◆ le salaire moyen des agents de catégories B et C des opérateurs est, selon les tranches d'âge, inférieur de 6 à 17 % au salaire moyen des agents de l'État de même catégorie ;
- ◆ seuls les agents de catégorie A de plus de 30 ans ont un salaire moyen plus élevé au sein des opérateurs qu'au sein de l'État, de 4 à 17 % selon la tranche d'âge considérée.

Tableau 7 : Salaire moyen au sein des opérateurs exprimé en pourcentage du salaire moyen au sein de l'État en 2013

Catégorie	Moins de 30 ans	30-40 ans	40-50 ans	50 ans +	Toute tranche d'âge
A	87%	104%	117%	114%	107%
B	83%	84%	85%	91%	87%
C	86%	94%	92%	94%	92%
Toutes catégories	86%	96%	102%	104%	98%

Source : DGAFP, calculs mission.

Ces résultats présentent cependant deux biais notables :

- ◆ les effectifs de l'État pris en compte dans l'étude se concentrent à 59 % au sein du ministère de l'éducation nationale ;
- ◆ les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche rassemblent 79 % des effectifs des opérateurs pris en compte dans l'étude.

Les pourcentages présentés *supra* de salaire moyen des opérateurs rapportés aux salaires moyens au sein de l'État reflètent largement le rapport entre le salaire moyen au sein des universités et des établissements de recherche et le salaire moyen des agents du ministère de l'éducation nationale.

La mission a donc reconstitué un périmètre de comparaison excluant la sphère éducation nationale, enseignement supérieur et recherche. L'échantillon pris en compte dans l'analyse représente :

- ◆ 57 % des ETPT de l'État, hors ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- ◆ 24 % des effectifs des opérateurs de l'État qui n'ont pas pour tutelle les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sur ce périmètre plus représentatif de la diversité des opérateurs (cf. Tableau 8), il apparaît que :

- ◆ le salaire moyen au sein des opérateurs représente, tous agents confondus, 102 % du salaire moyen au sein de l'État ;
- ◆ le salaire moyen des agents de catégorie C des opérateurs est supérieur de 6 à 21 % au salaire moyen des agents de l'État de même catégorie, selon la tranche d'âge considérée ;
- ◆ le salaire moyen des agents de catégorie B des opérateurs est proche du salaire moyen des agents de l'État de même catégorie, pour chacune des tranches d'âge considérées ;
- ◆ le salaire moyen des agents de catégorie A des opérateurs est inférieur de 11 à 24 % au salaire moyen des agents de l'État de même catégorie, selon la tranche d'âge considérée.

Tableau 8 : Salaire moyen au sein des opérateurs exprimé en pourcentage du salaire moyen au sein de l'État en 2013, hors sphère éducation nationale et enseignement supérieur

Catégorie complet	20-40	40-50 ans	50 ans +	Ensemble
A	76%	89%	89%	82%
B	97%	100%	105%	104%
C	106%	117%	121%	114%

Annexe II

Catégorie complet	20-40	40-50 ans	50 ans +	Ensemble
Ensemble	93%	105%	108%	102%

Source : DGAFP, calculs mission.

Ces constats, limités aux seuls titulaires de la fonction publique, ne peuvent être extrapolés aux contractuels de droit publics ni aux salariés de droit privé des EPIC. En l'absence de base de données consultable sur ces populations, seule une analyse conduite au sein d'un échantillon d'opérateurs permettrait d'établir si les rémunérations moyennes des contractuels sont proches de celles des titulaires de la fonction publique.

4. Une étude d'un échantillon représentatif d'opérateurs est nécessaire pour confirmer ou infirmer le constat de similitude de la trajectoire de masse salariale de l'État et de ses opérateurs qui ressort des seules informations agrégées disponibles

Il ressort des analyses qui précèdent que la dynamique des effectifs des opérateurs les distingue de l'État, dont la réduction rapide des emplois exerce une pression à baisse sur la masse salariale.

Hormis les effectifs, la principale source d'augmentation de la masse salariale des opérateurs réside dans l'évolution du taux de cotisations sociales.

Une fois neutralisés l'effet volume et les cotisations au CAS Pensions, il apparaît que la masse salariale des opérateurs évolue à une vitesse similaire, voire légèrement inférieure, à celle de l'État. Le niveau moyen des rémunérations ne semble pas s'écarter notablement de celui enregistré au sein de l'État, hormis pour les agents titulaires de catégories A et C hors de la sphère éducation nationale, enseignement supérieur et recherche. Les rémunérations moyennes des agents de catégorie C y sont plus élevées au sein des opérateurs qu'au sein de l'État. La situation est inverse pour les agents de catégorie A.

Ces constats dépendent toutefois fortement de la qualité des informations disponibles dans les documents budgétaires, que la mission n'a pas pu vérifier au travers de croisements avec d'autres bases de données.

Enfin, l'analyse porte sur les évolutions constatées au cours d'un petit nombre d'années. Sa généralisation à une période plus longue reste donc fragile, bien que la similitude du niveau moyen des rémunérations puisse être interprétée comme témoignant d'évolutions très proches.

Seules les analyses conduites dans le cadre des monographies établies par la mission permettront d'apporter un éclairage complémentaire susceptible de confirmer ou de fragiliser ces résultats et d'en éclairer les causes.