

5) Les dépenses de personnel de l'Etat

Les dépenses de personnel de l'Etat, le « *titre II* » de la nomenclature de ses dépenses par nature en [comptabilité budgétaire](#), se sont élevées à 122,8 Md€ en 2016, soit 38 % des dépenses du « *budget général* ». Elles ont servi à rémunérer 1,9 million d'agents en équivalents temps plein¹.

Elles comprennent 40,5 Md€ de contributions de l'Etat employeur au financement des pensions de ses agents. Bien qu'elles ressemblent à des cotisations sociales patronales, car elles sont proportionnelles aux salaires bruts, ces contributions constituent économiquement une subvention d'équilibre versée par le budget général au « *compte d'affectation spéciale* » (CAS) sur lequel sont imputées comptablement les pensions. En effet, le taux de ces contributions, elles-mêmes financées par les recettes de l'Etat, est ajusté chaque année pour équilibrer le CAS (en lui laissant un fonds de roulement).

L'évolution de ces contributions au CAS des pensions est donc déterminée par celle des pensions et les gestionnaires de « *programmes* » budgétaires n'ont aucun moyen de l'infléchir. Le pilotage des dépenses de l'Etat par la direction du budget distingue ainsi celui du « *titre II hors CAS pensions* », qui fait l'objet de cette fiche, et celui des pensions, qui fait l'objet d'une [autre fiche](#).

La répartition des dépenses de personnel de l'Etat entendue en ce sens, soit 82,2 Md€, est d'abord présentée avant d'examiner leur dynamique et les modalités de leur pilotage.

A) La répartition des dépenses de personnel

1) [La décomposition par nature de rémunération](#)

La rémunération d'un fonctionnaire se compose d'un « *traitement brut de base* » et de « *primes et indemnités* » dont les modalités de calcul sont précisées dans la fiche sur les [salaires publics](#). En 2015, les traitements bruts représentent une dépense de 51,9 Md€ et les primes et indemnités 17,7 Md€. Il s'y ajoute 11,1 Md€ de cotisations sociales à la charge de l'Etat employeur autres que ses contributions au régime de retraite de ses fonctionnaires² ainsi que 0,8 Md€ d'allocations et prestations sociales.

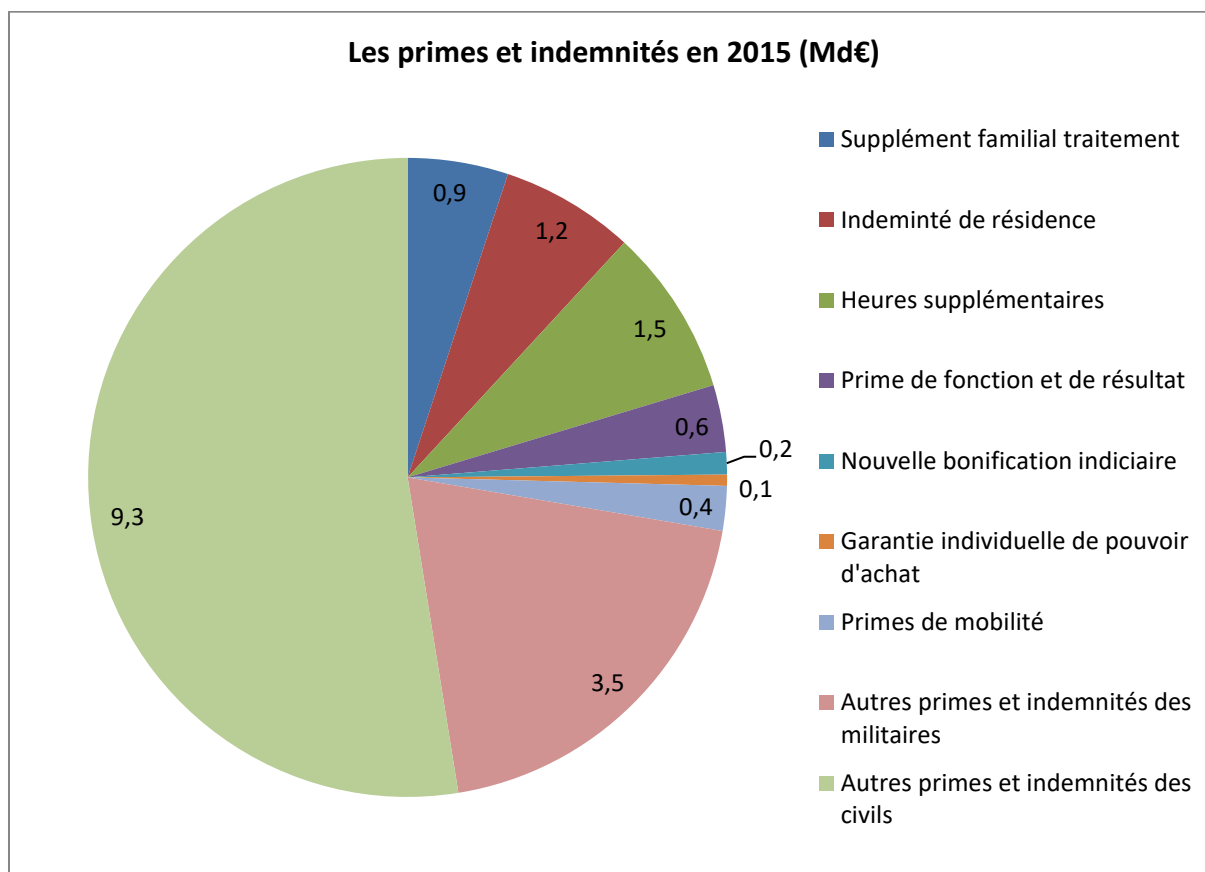
Certaines primes et indemnités sont communes à tous les fonctionnaires, notamment « *l'indemnité de résidence* » (1,2 Md€), le « *supplément familial de traitement* » (0,9 Md€),

¹ La fonction publique d'Etat compte 2,3 millions d'agents mais une partie d'entre eux est employée et rémunérée par des établissements publics.

² Les fonctionnaires s'acquittent de cotisations sociales salariales qui sont prélevées sur leur traitement brut.

les majorations pour heures supplémentaires (1,5 Md€), la « *prime de fonction et de résultat* » (0,6 Md€), la « *nouvelle bonification indiciaire* » (0,2 Md€), les « *primes de mobilité* » (0,4 Md€) et la « *garantie individuelle de pouvoir d'achat* » (0,1 Md€).

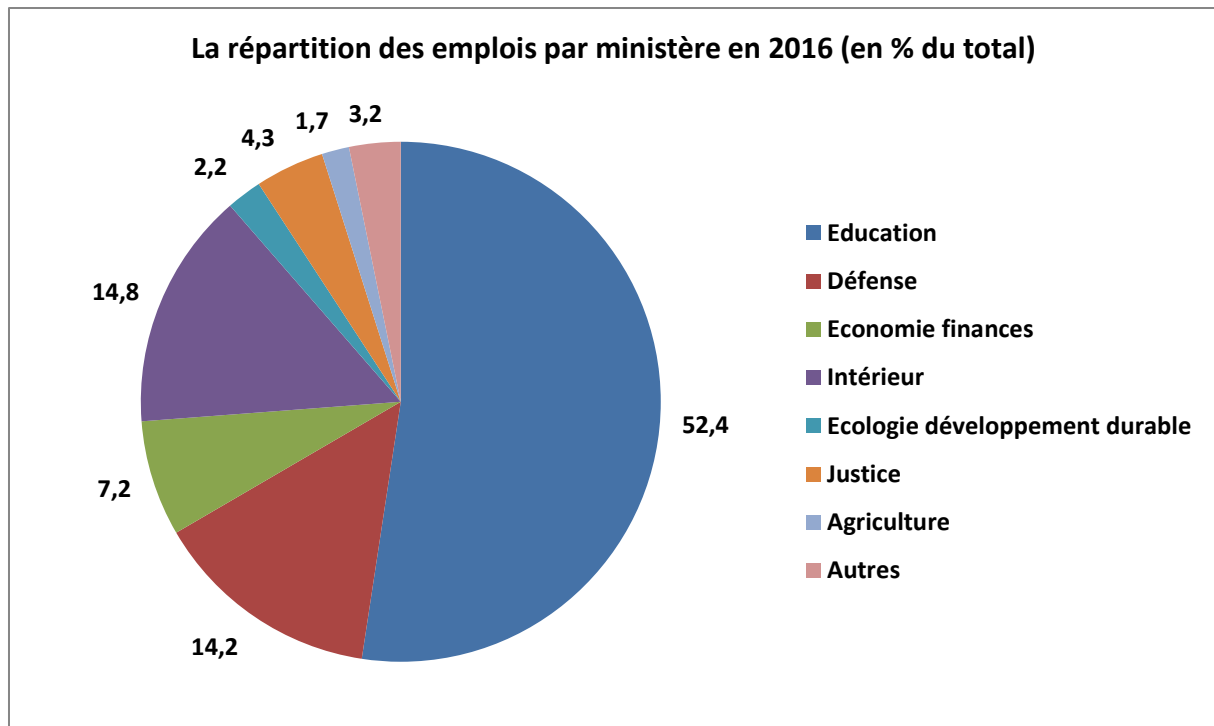
Les autres primes et indemnités diffèrent selon les corps et les ministères, sont réparties entre 1500 éléments de paye et représentent 12,8 Md€.



Source : portail de la fonction publique ; FIPECO.

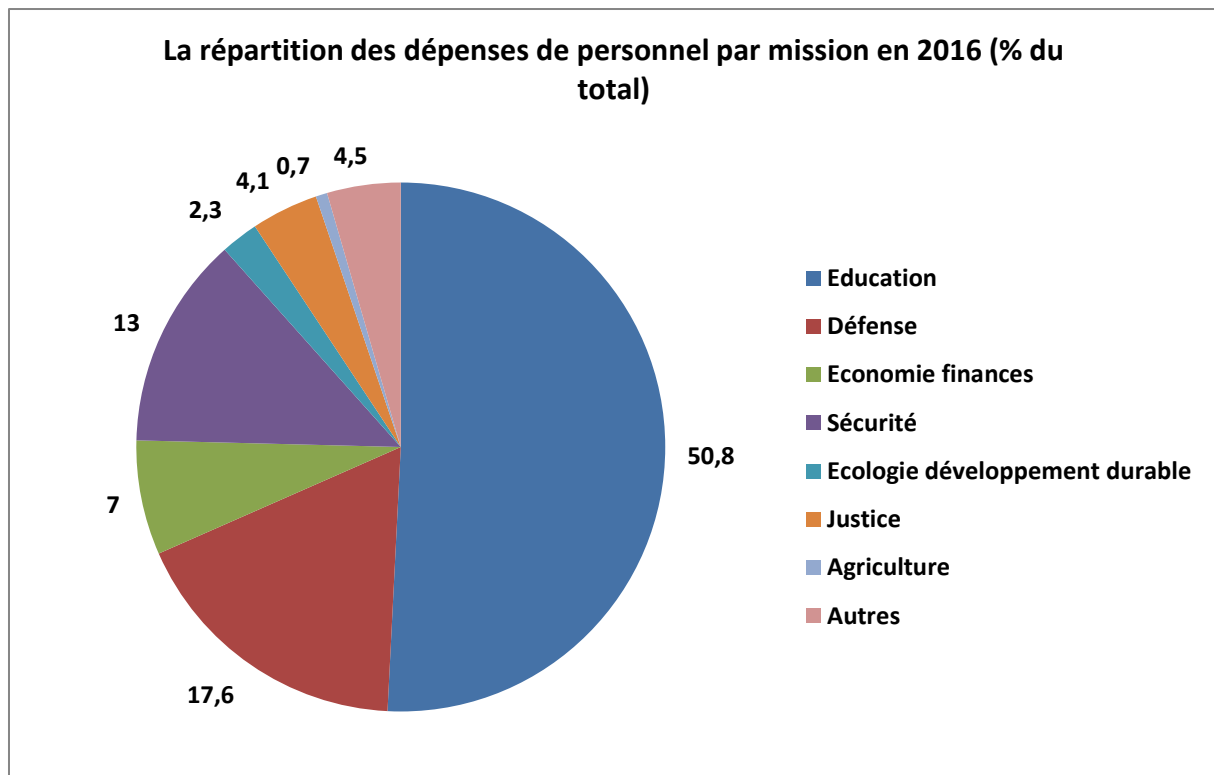
2) La répartition par missions et ministères

Le graphique suivant présente la décomposition des emplois constatés en exécution en équivalents temps plein par ministère en pourcentage du total en 2016. L'éducation nationale en représente plus de la moitié, la mission « intérieur » 15 % et la mission « défense » 14 %.



Source : loi de règlement pour 2016 ; FIPECO.

La répartition des dépenses de personnel est voisine mais pas identique parce que les périmètres des ministères et des missions budgétaires ne sont pas identiques et parce que les rémunérations par agent ne sont pas les mêmes d'un ministère ou d'une mission à l'autre.



Source : loi de règlement pour 2016 ; FIPECO.

B) La croissance des dépenses de personnel et leur pilotage

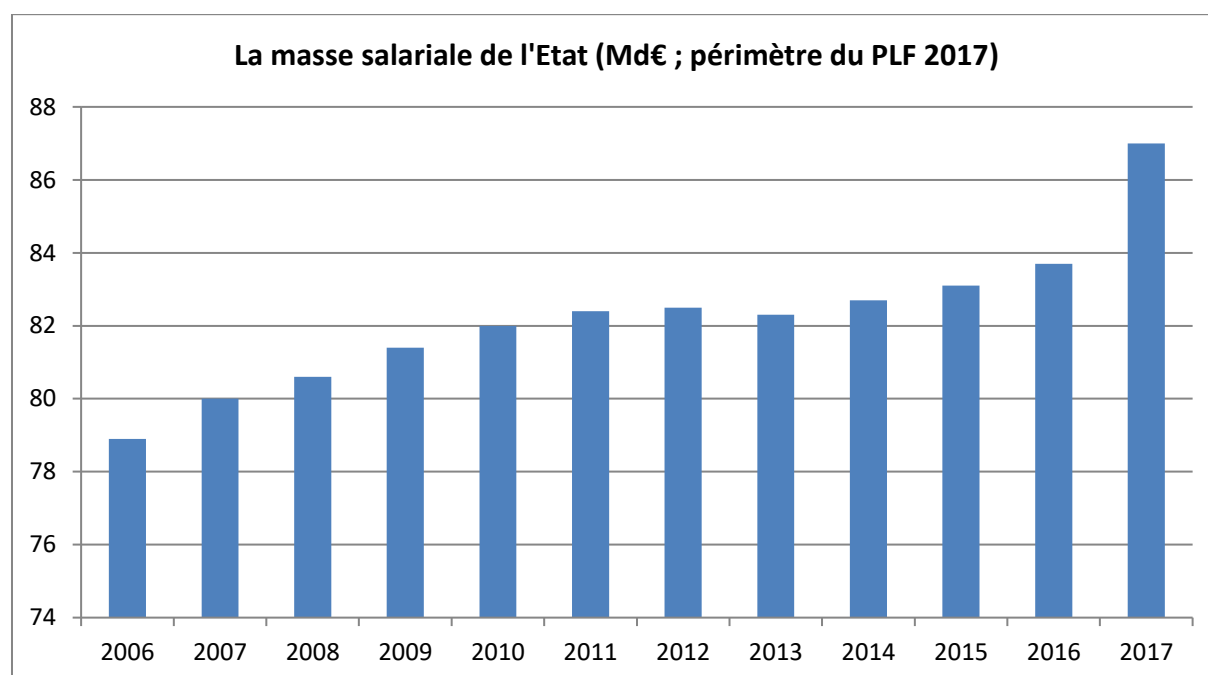
1) La croissance de la masse salariale de l'Etat

a) L'évolution depuis 2006

Les facteurs qui expliquent l'évolution des dépenses de personnel de l'Etat (variation des effectifs, mesures générales, catégorielles et diverses, GVT positif et négatif) sont présentés dans la fiche relative à la [masse salariale de l'ensemble des administrations publiques](#).

Les transferts de compétences entre l'Etat et d'autres organismes publics (collectivités locales, opérateurs...) sont fréquents et peuvent donner lieu à des transferts de personnels. Ces mouvements, qui n'ont aucun effet sur la masse salariale globale des administrations publiques, doivent être neutralisés et l'évolution des dépenses de personnel de l'Etat doit être mesurée « à périmètre constant ».

Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2015 sur la [masse salariale de l'Etat](#) présente celle-ci en exécution et à périmètre constant pour les années 2006 à 2014, hors contributions au CAS des pensions. Cette série a été complétée avec les données des PLF de 2015 à 2017 pour construire le graphique suivant³.



Sources : Cour des comptes pour 2006 à 2014 (masse salariale en exécution) ; projets de loi de finances pour 2015 à 2017 ; FIPECO. Budget général et budget annexe. Périmètre du PLF pour 2017.

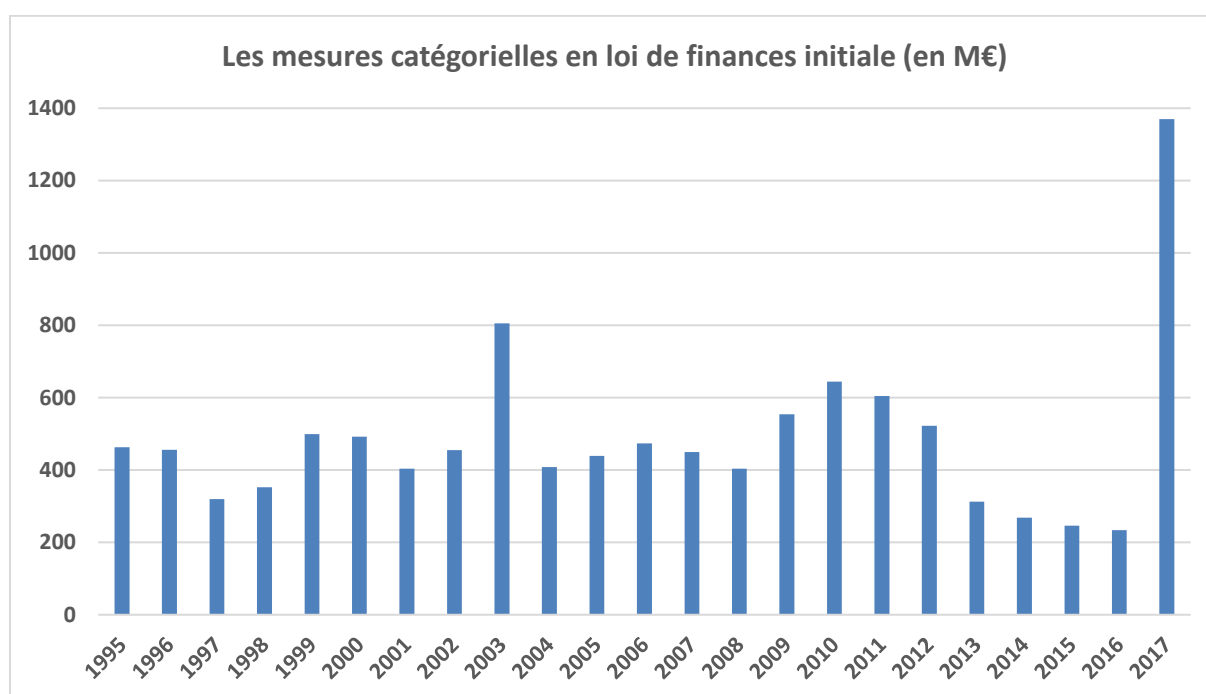
La masse salariale a augmenté, en moyenne, de 0,7 % par an de 2007 à 2011. Comme l'a souligné un rapport de la Cour des comptes de septembre 2010, le non remplacement d'un départ en retraite sur deux n'a pas suffi pour la stabiliser en valeur du fait notamment des revalorisations du point de la fonction publique (jusqu'à 2010), des mesures catégorielles et

³ Au cours des années 2006 à 2014, les dépenses en exécution ont été supérieures de 0,2 à 0,6 Md€ aux montants inscrits en PLF. La série utilisée présente donc une légère hétérogénéité entre les périodes 2006-2014 (exécution) et 2015-2017 (PLF).

d'importantes « mesures diverses » (augmentation des heures supplémentaires des enseignants...).

De 2011 à 2013, la masse salariale a été quasi-stabilisée sous l'effet du gel du point, de la baisse des effectifs⁴ et de la réduction des mesures catégorielles et diverses. Elle est repartie à la hausse en 2014 et 2015 (0,4 % par an) et en 2016 (0,8 %), du fait de la stabilisation puis de l'augmentation des effectifs, pour accélérer fortement en 2017 (3,9 %). Elle augmentera quasiment autant en 2017 (3,3 Md€) que de 2006 à 2012 (3,6 Md€).

La hausse prévue pour 2007 résulte de la revalorisation du point de la fonction publique, d'une augmentation des effectifs et de mesures catégorielles exceptionnellement élevées (1,4 Md€). Celles-ci tiennent pour environ 750 M€ à la réforme des grilles salariales. La mise en place du nouveau régime indemnitaire qui est supposé remplacer les multiples primes et indemnités actuelles compte pour moins de 50 M€. Le solde des mesures catégorielles (600 M€) est constitué d'un grand nombre de mesures spécifiques à des corps particuliers.



Sources : rapport sur l'état de la fonction publique de 2015 ; PLF pour 2015 à 2017 ; FIPECO.

2) Le pilotage et la budgétisation de la masse salariale

a) *Les procédures*

Les outils généraux de budgétisation et de pilotage des dépenses de l'Etat font l'objet d'une [fiche spécifique](#).

⁴ Les effectifs ont diminué jusqu'à 2012 mais cette baisse a eu un impact sur la masse salariale jusqu'en 2013.

La loi de finances fixe les crédits de personnel par mission et programme, et ceux-ci ne sont pas fongibles avec les autres crédits des missions et programmes⁵. Elle fixe aussi des plafonds d'emplois par ministère, en équivalents temps plein. Les schémas d'emplois sont établis par les ministères en concertation avec la direction du budget de sorte à respecter ces crédits de personnel et les plafonds d'emplois. En pratique, les crédits sont plus contraignants que les plafonds d'emplois.

A la suite d'un fort dépassement des crédits de personnel en 2009, la Commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé un rapport sur la masse salariale à la Cour des comptes qui a recommandé de renforcer les outils de pilotage de ces crédits en cours d'exercice, ce qui a été suivi d'effet, d'abord par une circulaire du Premier ministre en 2010 puis par le [décret de 2012](#) sur la gestion budgétaire et comptable publique.

Les « *contrôleurs budgétaires et comptables ministériels* » (CBCM) doivent viser en début d'année un « *document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel* » établi par les ministères qui indique notamment leurs prévisions mensuelles d'entrées et de sorties d'agents ainsi que leurs prévisions d'évolution des dépenses, en tenant compte en particulier de l'impact des mesures catégorielles. Les CBCM doivent notamment vérifier la compatibilité des recrutements envisagés avec les plafonds d'emplois autorisés et les crédits de personnel.

Ensuite, au-delà de certains seuils spécifiques à chaque ministère et dépendant notamment de la qualité de leur contrôle interne, les CBCM visent les autorisations et actes de recrutement (par exemple l'ouverture de postes aux concours) ainsi que les principaux actes de gestion du personnel. Ils doivent notamment s'assurer de la disponibilité des crédits nécessaires.

Par ailleurs, les mesures catégorielles nouvelles sont soumises pour validation à un « *guichet unique* » regroupant la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Elles vérifient en particulier la légalité de ces mesures, au regard notamment du statut général des fonctionnaires, et leur compatibilité avec les budgets alloués aux responsables de programme.

b) Les résultats

Les dépenses constatées ont toujours été supérieures aux crédits votés en loi de finances initiale depuis 2009, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Depuis 2011, ces dépassements sont toutefois principalement imputables au ministère de la défense, notamment aux défaillances de son système de gestion de la paye, ce qui témoigne d'une certaine efficacité des outils de pilotage mis en place s'agissant des autres ministères.

Certains facteurs de progression de la masse salariale ont souvent été sous-estimés en loi de finances initiale. C'est notamment le cas du GVT positif et du coût des heures supplémentaires, notamment au ministère de l'éducation nationale. En revanche, le coût des mesures catégorielles est souvent inférieur aux montants budgétés, témoignant de l'efficacité du guichet unique.

⁵ En principe, il existe une possibilité de « *fongibilité asymétrique* » : les crédits du titre II peuvent être utilisés pour financer des dépenses relevant des autres titres, mais pas l'inverse. En pratique, les crédits du titre II sont tous utilisés pour financer des dépenses de personnel.