

Thème 6 Dépenses de personnel et rémunérations

6.1 : Dépenses de personnel dans la fonction publique

6.2 : Évolution du traitement indiciaire

6.3 : Rémunérations dans les trois versants de la fonction publique

6.4 : Rémunérations dans la fonction publique de l'État

Présentation

Les rémunérations et les dépenses de personnel peuvent être appréhendées à partir de diverses sources d'informations.

D'une part, en masse, les dépenses de personnel peuvent être suivies, dans la fonction publique de l'État, à partir des documents budgétaires et, dans la fonction publique territoriale et hospitalière, à partir des bilans sociaux ou comptables. Les rémunérations versées dans les trois versants sont également disponibles dans les données de comptabilité nationale. Ces approches font essentiellement l'objet de la Fiche 6.1 de la Base de données sociales¹.

Dans la Fiche 6.2 (ibidem) sont détaillés les éléments réglementaires sur l'évolution du traitement indiciaire des fonctionnaires.

D'autre part, le suivi des rémunérations peut être appréhendé à partir de données relatives aux salaires et traitements individuels par une analyse fine des niveaux ou des évolutions salariales et de leur dispersion. Cette approche fait essentiellement l'objet des Fiches 6.3 et 6.4.

Les dépenses de personnel au sens de la comptabilité nationale

L'Insee élabore les comptes nationaux au format du Système européen de comptes, selon une méthodologie harmonisée pour l'ensemble des pays de l'Union.

En retraçant les flux entre les différents « secteurs institutionnels » qui composent l'économie nationale et correspondent aux différents acteurs de la vie économique, la comptabilité nationale décrit en particulier l'activité économique des administrations publiques.

Dans l'Union européenne, ces comptes des administrations publiques sont particulièrement précis, dans la mesure où ils interviennent dans le calcul du déficit au sens de Maastricht qui sous-tend les règles budgétaires de l'Union.

Le secteur des administrations publiques ainsi décrit comprend les administrations publiques centrales (dont l'État), les administrations publiques locales (dont les collectivités locales) et les administrations de sécurité sociale (dont les hôpitaux). Pour ces secteurs, on connaît en particulier les salaires versés à leurs agents et les cotisations sociales associées. La définition de ces secteurs institutionnels diffère de celle des différents versants de la fonction publique, notamment Pôle emploi est inclus dans les administrations de sécurité sociale (alors que relevant de la fonction publique de l'État), et ce dernier secteur comprend également l'ensemble des organismes de protection sociale financés par les prélèvements obligatoires (hors fonction publique).

Les dépenses de personnel au sens de la comptabilité budgétaire de l'État, territoriale ou hospitalière

La comptabilité budgétaire de l'État retrace l'exécution des dépenses, au moment où elles sont payées, et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées. Elle diffère en ce sens de la comptabilité nationale qui enregistre les opérations en droits constatés.

¹ La Base de données sociales (accessible uniquement en ligne) regroupe toutes les fiches thématiques du Rapport annuel.

Pour la fonction publique de l'État, la mise en place de la loi de finances (Lof) du 1^{er} août 2001 a modifié les règles de gestion budgétaire et comptable des opérations de l'État. Le budget 2006 a été le premier budget à être entièrement prévu et réalisé dans la nouvelle nomenclature Lof.

Le projet de loi de finances est présenté et discuté au Parlement avec une unité de vote des crédits. La loi organique n° 2001-692 prévoit que les dépenses de personnel s'imputent sur le titre 2 des dépenses de l'État et comprennent les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales à la charge de l'employeur, ainsi que les prestations sociales et les allocations diverses (art. 5). Une dépense relève du titre 2 dès lors qu'elle correspond à une rémunération due à une personne physique par la personne morale État ou est induite par celle-ci, à condition qu'il existe un lien juridique direct de type « contrat de travail » entre le bénéficiaire et l'État. Sont ainsi exclues du titre 2 les dépenses liées aux personnels de l'État détachés auprès d'autres personnes morales (tels les établissements publics) et celles relatives aux personnes employées par des personnes morales autres que l'État et qui sont sans lien de subordination avec lui (telles que les recrutements propres des établissements publics). Comme pour la comptabilité nationale, les dépenses de rémunération de La Poste et d'Orange (anciennement France Telecom) sont ainsi exclues.

Depuis l'instauration de la Lof, les rémunérations d'activité comprennent les salaires des enseignants du secteur privé sous contrat, tandis que pour les cotisations relatives aux pensions, les contributions de l'État employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » sont comptabilisées en lieu et place des pensions effectivement versées.

Rémunération : Dans la comptabilité budgétaire, elle comprend la partie « principale » de la rémunération (salaire, traitement ou solde) ainsi que les parties accessoires, comme le supplément familial de traitement, les primes et les indemnités liées à la résidence, à la mobilité ou encore à des heures supplémentaires. Le terme budgétaire recouvre donc le champ du salaire et traitement brut et diffère ainsi de la rémunération au sens des comptes nationaux qui inclut l'ensemble des cotisations sociales (effectives ou imputées) à la charge de l'employeur.

Dépenses de personnel : Voir définitions.

Prestations sociales : (Voir définitions) ; les prestations sociales évoquées dans cette fiche sont celles versées par l'employeur.

Dépenses indexées : Elles correspondent à la partie des dépenses de personnel dont la valeur dépend directement de la valeur du point de la fonction publique. C'est sur cette base qu'est évaluée l'incidence financière globale sur le budget de l'État des mesures salariales portant sur la valeur du point.

Les prélèvements sociaux obligatoires à la charge du salarié

Dans la fonction publique, le salaire brut (voir définitions) est soumis à un certain nombre de contributions sociales obligatoires à la charge du salarié :

- la CSG déductible : 5,1 % de 98,25 % du salaire brut de 2012 à 2017, 6,8 % de 98,25 % du salaire brut à partir de 2018 ;
- la CSG non déductible : 2,4 % de 98,25 % du salaire brut depuis 2012 ;
- le CRDS : 0,5 % de 98,25 % du salaire brut depuis 2012.

À ces contributions sociales, s'ajoutent des cotisations sociales qui dépendent du statut du salarié. Pour les fonctionnaires, elles sont constituées de :

- la retenue (CNRACL) ou cotisation (SRE) pour pension civile : elle est assise sur le traitement brut. Plusieurs décrets ont prévu un relèvement du taux de cette cotisation salariale dans le cadre des réformes des retraites de 2010 et de 2014 et de la réforme de la retraite anticipée pour carrière longue en 2012. Ainsi, le taux de cette cotisation est progressivement relevé de 7,89 %, avant la réforme de 2010, à 11,10 % en 2020. Ce taux est ainsi fixé à 10,56 % en 2018, à 10,83 % en 2019 et à 11,10 % depuis 2020 ;
- la cotisation salariale au régime additionnel de la fonction publique (RAFP) : 5 %. Son assiette comprend les éléments de rémunération de toute nature perçus et non soumis à retenue pour pension (indemnité de résidence, supplément familial de traitement, primes, rémunération des activités accessoires, etc.) dans la limite de 20 % du traitement brut.

Pour les agents contractuels, les cotisations retraite comprennent :

- la cotisation retraite de base. Son assiette est le salaire brut. Le taux de cotisation est de 7,3 % en dessous du plafond de Sécurité sociale et de 0,4 % au-delà depuis le 1^{er} janvier 2017 ;
- la cotisation retraite complémentaire auprès de l'Ircantec. L'assiette est également le salaire brut avec un taux de cotisation de 2,8 % en dessous du plafond de Sécurité sociale et de 6,95 % au-delà, depuis 2017.

Jusqu'en 2017 s'ajoutaient à ces cotisations retraite :

- la contribution exceptionnelle de solidarité : 1 % du salaire brut après déduction des cotisations sociales obligatoires jusqu'en 2017 ;
- la cotisation maladie : 0,75 % du salaire brut uniquement pour les agents contractuels.

Le décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017 instaure une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) de +1,7 % à compter du 1^{er} janvier 2018. Pour compenser la réduction de la rémunération des agents publics, le gouvernement a décidé la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (1 %) et la cotisation maladie (le cas échéant) ainsi que la mise en place d'une indemnité compensatrice fixe, calculée, pour l'année 2018, sur la base des revenus 2017. Son mode de calcul est détaillé dans la circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG (NOR : CPAF1735515C). Après déduction de ces contributions et cotisations sociales à la charge du fonctionnaire, on aboutit au salaire net de prélèvements.

Pour mémoire, le salaire brut sert également d'assiette à des contributions et cotisations sociales employeur non détaillées ici et qui ne font pas partie de la rémunération au sens budgétaire (cf. supra).

Déterminants de la rémunération des agents publics

La rémunération d'un **fonctionnaire** se compose principalement d'un traitement indiciaire brut calculé comme le produit de l'indice majoré, déterminé par son grade et son échelon, par la valeur du traitement indiciaire brut annuel fixée réglementairement. Au traitement s'ajoutent des éléments indemnitaires soit indexés sur la valeur du point d'indice majoré, soit distincts tels que primes de fonction, de sujétion, heures supplémentaires... ainsi que l'éventuelle indemnité de résidence liée au lieu de travail (1 % ou 3 % du traitement selon la commune).

L'indice minimal de traitement de la fonction publique est commun aux trois versants de la fonction publique. Le traitement afférent à cet indice est le traitement minimal qu'un agent de la fonction publique peut percevoir. S'il est inférieur au Smic, une indemnité différentielle compensant l'écart est versée aux agents concernés qui y sont éligibles (décret n° 91-769 du 2 août 1991).

Les rémunérations des **contractuels** peuvent être fixées par référence à une grille ou un indice, mais cette référence n'est pas obligatoire. Au sein des trois grandes catégories de contractuels répertoriées (catégories spécifiques, emplois statutaires de contractuels des établissements publics dérogatoires et autres contractuels), on observe, par exemple, que les assistants d'éducation et les attachés temporaires d'enseignement et de recherche sont rattachés à une grille indiciaire. Les enseignants contractuels du secteur public voient leur rémunération encadrée par un traitement minimal et un traitement maximal définis en référence à un indice.

Les sources de progression des rémunérations dans la fonction publique

Les trois sources de progression des rémunérations dans la fonction publique sont :

- Les **mesures générales**, qui concernent la totalité des agents et n'influent que sur le traitement indiciaire : par exemple, revalorisation du point fonction publique (une revalorisation de 0,6 % est intervenue le 1^{er} février 2017) ;
- Les **mesures catégorielles**, qui concernent certaines catégories de personnels désignées par leur statut ou par leur métier. Elles jouent soit sur la structure ou le niveau de la grille indiciaire, soit sur les indemnités, soit sur le niveau hiérarchique des emplois. Le reclassement en catégorie A des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation à compter du 1^{er} janvier 2019 (décrets n° 2019-49 et n° 2019-50) ; l'harmonisation et la convergence des régimes indemnitaires avec l'adhésion progressive de nombreux corps et emplois au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) créé par le décret n° 2015-513 en sont deux exemples. Il peut également

s'agir d'attribution de points d'indice majoré sur tout ou partie de la grille indiciaire, comme l'attribution de 5 points d'indice majoré aux agents de catégorie C au 1^{er} janvier 2015 ;

- Les **mesures individuelles**, qui s'appliquent aux agents par référence à leurs caractéristiques personnelles. Cette notion renvoie à celle de « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif. Les mesures individuelles se décomposent en des mesures automatiques, qui peuvent être assimilées à la part « vieillesse » du GVT positif (par exemple, changement d'échelon), et des mesures non automatiques, que les collectivités publiques et les ministères peuvent piloter chaque année en fonction de leur politique de gestion des ressources humaines (par exemple : changement de grade ou de corps).

Les données individuelles de suivi de l'évolution des rémunérations

Le suivi de l'évolution des rémunérations est réalisé à partir du Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) produit par l'Insee, en collaboration avec la DGAFF, la DGCL, la Drees et la Depp depuis 2009. Le champ de suivi des salaires regroupe les agents civils dont le poste se situe en France métropolitaine ou dans les DOM (hors Mayotte). Il exclut donc les agents des COM et ceux affectés à l'étranger.

Les données présentées incluent les bénéficiaires de contrats aidés et excluent les apprentis dans tous les versants. Les agents relevant des « autres catégories et statuts » correspondent à des situations spécifiques à chaque versant², si bien que la dispersion des salaires y est importante, particulièrement dans la FPH.

En outre quelques particularités sont à signaler :

- **Dans la fonction publique de l'État (FPE)** sont exclus les élus exerçant un mandat politique ou syndical, les militaires, les volontaires du service civique. Les enseignants des établissements privés sous contrat s'ajoutent aux agents des ministères et de leurs établissements publics administratifs. Par ailleurs, le champ des enseignants est plus large que celui retenu par la direction statistique du ministère de l'Éducation nationale (MEN). En effet, outre les enseignants des secteurs public et privé sous contrat du MEN, il inclut ceux de l'Enseignement supérieur et d'autres ministères comme celui de l'Agriculture, par exemple ;

- **Dans la fonction publique territoriale (FPT)**, les assistants maternels, les élus et les apprentis sont exclus du champ. La restriction aux seuls agents civils exclut également les marins-pompiers de Marseille du fait de leur statut militaire ;

- **Dans la fonction publique hospitalière (FPH)**, les assistants maternels, les internes et les externes sont exclus. Les bénéficiaires de contrats aidés sont inclus dans le champ depuis l'édition 2014 du Rapport annuel, sauf mention contraire. La production d'informations sur les établissements médico-sociaux permet depuis l'édition 2015 de fournir des informations sur les salaires de l'ensemble du versant.

Depuis le Rapport annuel 2017, les contours des deux grands secteurs hospitalier et médico-social ont été modifiés afin de se rapprocher du champ des publications sur l'emploi et distinguer :

- *Les hôpitaux publics (HOP)*, constitués en grande majorité des établissements ayant une activité hospitalière³ et dans une moindre mesure des établissements ou administrations générales ayant une activité complémentaire. Les règles de classification sont détaillées dans l'édition 2017 du rapport. Les rémunérations prises en compte pour les agents des hôpitaux publics sont uniquement celles versées par les établissements de santé. En particulier, le

². Dans les collectivités locales, cette catégorie correspond essentiellement aux collaborateurs de cabinet. Sur le champ des hôpitaux publics et des établissements médico-sociaux, cette catégorie correspond presque exclusivement aux médecins et médecins remplaçants. Dans la fonction publique de l'État, elle regroupe essentiellement les enseignants du privé sous contrat ainsi que les ouvriers d'État.

³ Quatre établissements hospitaliers sont classés dans la FPE : l'Institution nationale des invalides, l'Établissement public de santé national de Fresnes, le Centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts et le CHU de Montpellier.

personnel hospitalo-universitaire (professeurs des universités-praticiens hospitaliers, PU-PH) est inclus dans la catégorie des « médecins, pharmaciens, psychologues » (hors internes), mais uniquement au titre de la partie de la rémunération qui leur est versée par les hôpitaux publics. Les médecins de la FPH ne sont pas fonctionnaires. Pour tenir compte de leurs spécificités, ils ne sont pas classés avec l'ensemble du personnel contractuel, mais dans la catégorie « autres statuts » ;

- *Les établissements médico-sociaux (ETMS)*, qui regroupent les « établissements publics locaux sociaux et médico-sociaux » dont la catégorie juridique est 7366, et les établissements dont l'activité principale relève de l'accompagnement, de l'accueil et de l'hébergement d'adultes handicapés (NAF 8710C, 8720A, 8730B et 8810B) ; de l'accompagnement, de l'accueil et de l'hébergement d'enfants handicapés (NAF 8710B et 8891B) ou en difficulté sociale (NAF 8790A et 8899A) ; de l'accompagnement, de l'accueil et de l'hébergement d'adultes et de familles en difficulté sociale (NAF 8790A, 8899B et 8720B) ; de l'accueil et de l'hébergement de personnes âgées (NAF 8710A et 8730A) ; de l'accueil de jeunes enfants (NAF 8891A) ; de l'aide par le travail (NAF 8810C) ou de l'aide à domicile (NAF8810A).

Dans les statistiques de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), les ETMS recourent les trois versants de la fonction publique (voir Nahon, 2014). Toutefois, ici, les statistiques produites sur la FPH n'incluent que les parties de ces deux secteurs relevant de la fonction publique hospitalière. Ainsi, l'essentiel des établissements médico-sociaux pris en compte dans la FPH relèvent de l'accueil et de l'hébergement de personnes âgées, tandis que les secteurs « accueil de jeunes enfants » et « aide à domicile » sont plus marginaux.

Le champ de suivi des salaires dans la fonction publique ne couvre pas l'ensemble des rémunérations versées. Il repose sur l'observation de postes (actifs, non annexes), conjonction de l'emploi d'une personne pour une durée déterminée par un employeur, et exclut certains postes notamment lorsque des variables de contrôle sur les salaires paraissent manifestement incohérentes. C'est la raison pour laquelle il est parfois fait mention « d'effectifs utilisés pour le calcul des salaires » dans les tableaux.

Le champ de suivi des salaires du secteur privé comprend l'ensemble des salariés du privé et des entreprises publiques, y compris les bénéficiaires de contrats aidés. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs. Les données sont issues d'une exploitation par l'Insee des déclarations annuelles des données sociales (DADS) et des déclarations sociales nominatives (DSN) depuis 2018.

Les indicateurs de suivi des rémunérations

Le salaire en équivalent temps plein mensualisé (EQTP) correspond au salaire converti à un temps plein pendant toute l'année (soit 1 820 heures), quel que soit le volume de travail effectif. Pour un agent ayant occupé un poste de travail durant six mois à 80 % et ayant perçu au total sur l'année 9 600 euros, le salaire en EQTP est de $9\ 600 / (0,5 \times 0,8) = 24\ 000$ euros par an. Les salaires sont ensuite mensualisés : le salaire de l'agent précédent vaut donc 2 000 en équivalent temps plein mensualisé.

Pour calculer le salaire moyen en EQTP ou sa distribution, tous les postes, y compris les postes à temps partiel, sont pris en compte au prorata de leur volume de travail effectif (soit $0,5 \times 0,8 = 0,4$ EQTP dans l'exemple précédent). Ces EQTP « salaires » sont légèrement différents des équivalents temps plein utilisés pour la mesure de l'emploi public, du fait des différences minimes de champ de suivi (voir paragraphe précédent).

Le salaire pris en compte est celui du poste principal des agents. La rémunération comprend : le traitement (y compris les bonifications indiciaires), les primes et indemnités (compléments indemnitaires, heures supplémentaires et complémentaires, la nouvelle bonification indiciaire, rachats de jours de CET, etc.), les accessoires de rémunération (supplément familial de traitement et indemnité de résidence). Les remboursements de frais de déplacement et des frais de transport domicile/travail sont exclus. Il est tenu compte des retenues pour jour de grève et jour de carence.

Les trois principaux indicateurs de suivi de l'évolution des rémunérations sont :

- le salaire moyen ;
- la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) ;
- l'indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI).

Les évolutions de salaire sont calculées en euros courants et en euros constants. Les évolutions en euros constants sont calculées en tenant compte de la progression de l'indice des prix à la consommation, y compris tabac.

L'évolution du salaire moyen prend en compte à la fois l'évolution de la rémunération des agents présents durant la période, l'effet des mouvements d'entrées-sorties (recrutements-départs, dont départs à la retraite), et des modifications de structure (par exemple, modification de la qualification des agents et de leur niveau de rémunération). Notamment :

- *L'évolution du salaire à structure constante et les effets de structure.* Dans le cas des fonctionnaires, l'évolution du salaire moyen entre deux années peut être décomposée entre une évolution à effectifs de corps, grade et échelon figés, l'évolution du salaire à structure constante, et un effet de structure. L'effet de structure mesure l'effet des modifications de la répartition de la population entre les différents corps, grades et échelons. Il se calcule comme l'écart entre l'évolution du salaire moyen et l'évolution du salaire à structure constante. Il résulte de l'effet de carrière, toujours positif, et de l'effet des départs et des embauches (ou « entrées-sorties » ou effet de noria), généralement négatif ;

- *Les effets de carrière liés à l'avancement des personnes en place (dit GVT positif).* Il mesure la contribution à l'évolution du salaire moyen des avancements et promotions des personnes en place. À l'identique de l'évolution du salaire à structure constante, il s'obtient comme l'écart entre l'évolution du salaire moyen et à structure constante mais en incluant l'impact des mesures statutaires et des réformes catégorielles. Le GVT positif est donc inférieur à l'effet de structure lorsque des mesures viennent accroître la rémunération de certaines catégories ou lorsque le point d'indice est revalorisé ;


- *Les effets d'entrées-sorties (dit GVT négatif).* Du fait de l'arrivée de débutants et du départ de personnes expérimentées dont le salaire est supérieur à celui des remplaçants souvent plus jeunes, ces effets pèsent en général négativement sur le salaire moyen.

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) : Cette notion est utilisée pour évaluer l'évolution moyenne du salaire des agents présents deux années déterminées (généralement consécutives). L'évolution de la RMPP prend ainsi en compte les mesures portant sur la valeur du point, les mesures statutaires et indemnitaires, de même que l'impact des mesures d'avancement individuel et des promotions (GVT positif) ainsi que les autres éléments susceptibles d'avoir un impact sur le traitement ou le salaire (requalification des emplois par exemple). Seules les personnes présentes tout au long des deux années considérées chez le même employeur et avec la même quotité de travail sont qualifiées de « personnes en place », de manière à neutraliser les effets sur le revenu du volume de travail ou d'une réorientation professionnelle.

L'indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI) et l'indice de traitement net - grille indiciaire (ITN-GI) : dans la fonction publique de l'État, ils mesurent, d'une part, l'impact des mesures générales (évolution du point d'indice, relèvement du minimum de traitement de la fonction publique et attribution de points uniformes) et, d'autre part, l'impact de toutes les réformes statutaires intervenues sur le traitement indiciaire des fonctionnaires civils de la fonction publique de l'État. L'ITN-GI prend également en compte l'impact de l'évolution des cotisations salariales assises sur le traitement indiciaire. En revanche, ces indicateurs n'intègrent aucun élément de nature indemnitaire, ni les impacts des GVT positif et négatif. Ces indicateurs couvrent actuellement la seule fonction publique de l'État.

Disponibilité des données

L'ensemble des figures présentées dans la Base de données sociales sont disponibles au format Excel sur le site internet : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>, rubrique Études&Statistiques/Rapport annuel, ainsi que les figures

marquées du signe  dans la rubrique Séries longues, pour disposer de résultats avec la plus grande profondeur historique possible.