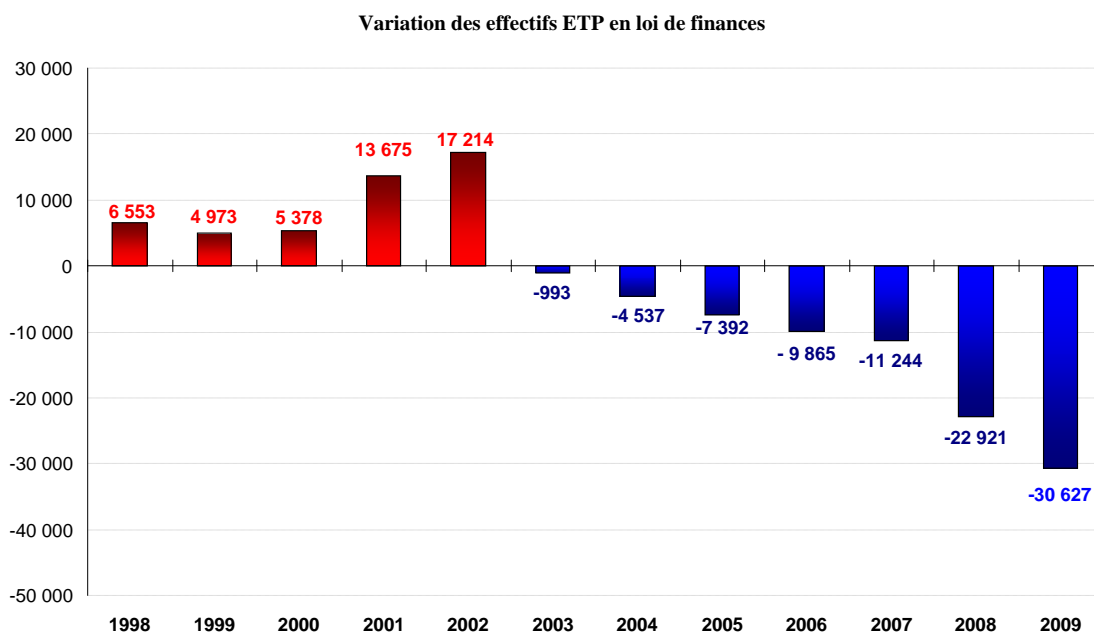

LES EFFECTIFS ET LA POLITIQUE SALARIALE DE L'ÉTAT

1. Un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne sera pas remplacé

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis d'identifier des réformes structurelles importantes en matière d'organisation des services de l'État, autorisant une évolution profonde de ses effectifs. Le départ à la retraite d'un grand nombre de fonctionnaires dans les années à venir constitue une opportunité historique pour mettre en œuvre ces réformes qui permettront de moderniser l'administration et de réaliser les gains de productivité indispensables à l'amélioration de la qualité des services offerts au public et à une maîtrise durable des finances publiques.

Dès 2009, ce sont un peu plus de 30 600 fonctionnaires partant à la retraite qui ne seront pas remplacés grâce à des réformes visant à améliorer la qualité et la productivité du service public. Il s'agit d'un effort sans précédent, supérieur au résultat atteint en 2008 (- 22 900). Ainsi, l'effectif d'agents non remplacés en 2009 équivaut quasiment au total des efforts réalisés entre 2004 et 2007.



En moyenne, l'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est quasiment atteint (45 % sur la base d'une prévision d'un volume de départs à la retraite évalués à environ 68 000). À l'inverse d'une logique purement arithmétique, l'effort demandé s'appuie sur des réformes clairement identifiées (décidées par les trois premiers Conseils de modernisation des politiques publiques).

Ainsi, si tous les ministères sont mobilisés, les gains de productivité demandés diffèrent entre les ministères selon les réformes engagées et au vu de leur calendrier de mise en œuvre :

- au ministère de l'Éducation nationale, le taux de non-remplacement sera de l'ordre de 35 %, compte tenu des créations de postes pour la scolarisation des enfants handicapés et de la mise en œuvre progressive de la réforme du soutien scolaire et de la gestion des remplacements ;

- la priorité gouvernementale donnée à la recherche conduira à limiter à 450 emplois les non-remplacements de postes du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;

- au ministère de la Justice : la création nette d'emplois est de 512 ; elle correspond au recrutement de personnels pénitentiaires lié à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires permettant de résorber la surpopulation carcérale et en partie compensée par les gains de productivité mobilisés sur les autres domaines d'intervention du ministère.

À l'inverse, les taux de non-remplacement sont plus élevés dans des ministères qui connaîtront d'importantes réformes de structure :

- les taux de non-remplacement atteindront deux départs à la retraite sur trois aux ministères de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, de la Défense et, enfin, des Affaires étrangères et européennes ;

- au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, la fusion des administrations du Trésor public et des Impôts permettra notamment de réaliser des gains de productivité importants (- 2 812 ETP au total, soit un taux de non-remplacement de 55 % en 2009).

Schéma d'emplois 2009 en équivalent temps plein (ETP)

I. BUDGET GÉNÉRAL		-30 529
Affaires étrangères et européennes		-190
Agriculture et pêche		-650
Budget, comptes publics et fonction publique		-2 812
Culture et communication		-103
Défense		-8 250
Écologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire		-1 400
Économie, industrie et emploi		-287
Éducation nationale		-13 500
Enseignement supérieur et recherche		-450
Immigration, intégration et développement solidaire		-3
Intérieur, outre mer et collectivités territoriales		-2 953
Justice		512
Logement et ville		0
Santé, jeunesse, sports et vie associative		-131
Travail, relations sociales, famille et solidarité		-352
Services du Premier ministre		40
dont direction de l'action du Gouvernement		-18
dont Conseil et Contrôle de l'État		58
II. BUDGETS ANNEXES		-98
Contrôle et exploitations aériens		-74
Publications officielles et information administrative		-24
TOTAL GÉNÉRAL		-30 627

2. Les opérateurs de l'État seront associés à l'effort de réduction des effectifs

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs, dont la fixation a été prévue par la loi de finances pour 2008 (cf. encadré ci-dessous), s'élève au total à 265 759 équivalents temps plein (ETP).

Évolution du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État entre 2008 et 2009 (en ETP)

Plafond des autorisations d'emplois 2008	Solde des créations suppressions d'emploi	Mesures de transfert et de périmètre	Plafond des autorisations d'emplois 2009 retraité
216 784	- 1 108	50 083	265 759

Hors mesures de périmètre et de transfert (il s'agit essentiellement des transferts de personnel de l'État à certaines universités dans le cadre du passage à l'autonomie financière et de la fusion ANPE-Unedic qui accroît le périmètre concerné), les emplois des opérateurs de l'État diminuent de 1 108 ETP, ce qui représente un taux d'effort (diminution rapportée aux effectifs totaux) de 0,5 %.

Ce taux est inférieur à celui du budget général de l'État (- 1,2 %) car les opérateurs ont des départs à la retraite moins nombreux que ceux constatés dans les administrations d'État du fait de la création relativement récente de certains organismes et de la dynamique passée de recrutements.

La fixation d'un plafond d'emplois des opérateurs de l'État

L'article 64 de la loi de finances pour 2008 prévoit la fixation d'un plafond d'emplois des opérateurs de l'État en loi de finances à compter de 2009.

S'inscrivant dans le cadre de la maîtrise de l'emploi public et d'une logique de soutenabilité à moyen et long terme du financement des emplois des opérateurs de l'État, le plafond des autorisations couvre l'ensemble des emplois rémunérés par les opérateurs à l'exception des emplois temporaires financés intégralement par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur (contrats de recherche ou de développement, conventions de projets, commandes particulières, etc.).

3. Le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2009 (en ETPT)

Le plafond des autorisations d'emplois ministériels s'établira en 2009 à 2 110 810 « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), contre 2 188 626 en 2008. En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'État s'établira à 2 123 517 ETPT, contre 2 200 924 ETPT en 2008.

La diminution du plafond d'emplois, hors budgets annexes, s'explique par :

- le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite : - 14 785 ETPT, correspondant aux 30 529 suppressions de postes ETP de 2009 (hors budgets annexes) compte tenu des dates de départ étalées sur l'année, auxquels s'ajoute l'effet en 2009 des suppressions d'emplois de 2008 (effet dit « extension en année pleine ») à hauteur de - 12 576 ETPT ;

- l'ajustement technique des plafonds d'autorisations d'emplois de 2008 à hauteur de - 465 ETPT. L'analyse de l'exécution du budget 2007 a mis en évidence que les plafonds d'emplois de certains ministères avaient été surestimés lors du passage en mode Lolf (comptabilisation de postes vacants). Le plafond 2009 est donc corrigé pour refléter au plus juste les effectifs réels de l'État ;

- des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de 49 990, lesquelles s'expliquent notamment par :

- les transferts du budget général vers les opérateurs qui sont particulièrement importants cette année en raison du passage à l'autonomie financière, dès le 1^{er} janvier 2009, de 20 premières universités : ce sont ainsi - 35 810 (dont - 34 491 ETPT transférés vers les universités en 2009) ;

- des mesures de décentralisation (- 14 180 ETPT), qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales.

Ministères	Plafond des autorisations d'emplois LFI 2008	Solde des créations et suppressions d'emplois	Correction technique du plafond d'emplois 2009	Mesures de transfert et de périmètre	Plafond des autorisations d'emplois PLF 2009
Affaires étrangères et européennes	16 072	-190	0	-16	15 866
Agriculture et pêche	36 081	-541	-60	-700	34 780
Budget, comptes publics et fonction publique	150 780	-2 703	0	117	148 194
Culture et communication	11 741	-99	0	10	11 652
Défense	325 293	-6 650	0	-188	318 455
Écologie, énergie, développement durable et aménagement	74 474	-1 200	-276	-3 829	69 169
Économie, industrie et emploi	16 365	-236	0	-327	15 802
Éducation nationale	1 000 754	-11 800	0	-11 091	977 863
Enseignement supérieur et recherche	150 207	-169	0	-34 529	115 509
Immigration, intégration et développement solidaire	609	-1	0	5	613
Intérieur, outre mer et collectivités territoriales	291 702	-4 348	0	-513	286 841
Justice	72 081	843	0	-175	72 749
Logement et ville	3 133	26	0	346	3 505
Santé, jeunesse et sports	7 044	-96	-129	-5	6 814
Travail, relations sociales, famille et solidarité	24 697	-237	0	660	25 120
Services du Premier ministre	7 593	40	0	245	7 878
Budget général	2 188 626	-27 361	-465	-49 990	2 110 810
Contrôle et exploitation aériens	11 290	-74	20	498	11 734
Publications officielles et information administrative	1 008	-35	0	0	973
Budgets annexes	12 298	-109	20	498	12 707
Total État	2 200 924	-27 470	-445	-49 492	2 123 517

Comment l'Etat décompte-t-il ses agents ?

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le plafond d'autorisation d'emplois de l'Etat est arrêté par le Parlement en « équivalent temps plein travaillé » ou **ETPT**, qui remplace le décompte en « emplois budgétaires ». L'ETPT permet d'apprécier la force de travail réelle de l'Etat en prenant en compte non seulement la quotité de temps de travail de l'agent (temps plein, mi-temps, etc.), mais également sa durée de présence dans l'année.

Le décompte des ETPT est réalisé à partir d'une application interministérielle dénommée « Outil de décompte des emplois » (ODE). Celle-ci est alimentée à partir du fichier de paye de l'Etat et permet à tous les ministères de consulter à tout instant leurs consommations d'ETPT et de vérifier qu'ils respectent en fin d'année le plafond voté par le Parlement.

4. L'intéressement des fonctionnaires à l'effort de réduction des effectifs permettra la mise en œuvre une politique salariale dynamique

Le Gouvernement a entamé une rénovation en profondeur de la politique salariale de la fonction publique qui vise à garantir le pouvoir d'achat des agents, à individualiser les rémunérations au regard du mérite et de la performance et à dynamiser les carrières grâce aux économies générées par le schéma d'emplois.

Suite aux premières négociations salariales triennales qui se sont tenues au début de l'été 2008 de manière concomitante à la préparation du budget pluriannuel, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre deux mesures générales qui bénéficient à l'ensemble des agents indépendamment de leur statut et de leur métier afin de garantir le pouvoir d'achat :

- une hausse de 0,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet de chaque année sur la période 2009-2011 et une hausse complémentaire de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009 ;

- la mise en œuvre d'une prime de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) pour les fonctionnaires dont l'augmentation indiciaire sur quatre ans aura été inférieure à la hausse des prix constatée : un examen de la situation de l'ensemble des fonctionnaires sera réalisé dès 2009, afin de prendre en compte le pic d'inflation de 2008, puis une nouvelle fois en 2011.

Sur la période 2009-2011, le Gouvernement a l'intention de généraliser la rémunération au mérite de ses agents par l'intermédiaire de primes prenant en compte tant les caractéristiques des fonctions exercées que les résultats obtenus. Ceux-ci pourront s'apprécier en fonction des niveaux de responsabilités et des métiers soit de façon individuelle soit de façon collective.

Conformément à l'engagement présidentiel, l'intéressement des agents à la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite sera poursuivi : les fonctionnaires bénéficieront du « retour » de 50 % des économies induites par le non-remplacement des départs à la retraite sur la période 2009-2011 sous la forme de mesures catégorielles. En 2009, ce retour s'établira à 388 millions d'euros - soit une hausse de plus de 40 % vis-à-vis du montant de l'année 2008 (où 225 millions d'euros avaient été alloués au titre des nouvelles mesures catégorielles). À ce montant de 388 millions d'euros, s'ajoutera la poursuite du financement de mesures catégorielles décidées antérieurement, à hauteur de 125 millions d'euros.

Ce retour s'inscrit dans les budgets de chacun des ministères, en fonction des gains de productivité réalisés. Ainsi, les différents ministères auront la possibilité de revaloriser les carrières et les régimes indemnitaires de leurs agents : à titre d'exemples, un plan de revalorisation de la fonction enseignante et une amélioration des grilles indiciaires des militaires seront mis en œuvre. Les enveloppes de mesures catégorielles permettront également de développer l'individualisation de la rémunération au regard du mérite et de rénover les grilles indiciaires des différentes catégories de fonctionnaires (en commençant par les catégories B et A).

Enfin, la politique salariale de la fonction publique intègre pleinement l'objectif présidentiel de revalorisation du travail. Les exonérations sociale et fiscale des heures supplémentaires prévues par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) constituent ainsi un vecteur important d'amélioration du pouvoir d'achat pour nombre d'agents. Au titre de la rentrée 2008, une nouvelle incitation sera mise en place pour les enseignants du second degré qui se portent volontaires pour effectuer trois heures supplémentaires par semaine (prime annuelle de 500 euros).