

CE QUE NOUS APPREND LE RAPPORT STATISTIQUE SUR LES RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE LA DGAFP (1^{ÈRE} PARTIE)

Jérôme LARTIGAU

Maître de conférences en sciences de gestion
Conservatoire National des Arts et Métiers
Ancien directeur d'hôpital

Dans le contexte de maîtrise continue des dépenses de santé que subissent les établissements publics de santé, la gestion et le pilotage de la masse salariale constituent un enjeu capital.

Cependant, il n'est pas inutile de prendre le temps d'analyser de façon plus détaillée la situation et surtout de sortir du périmètre hospitalier pour se livrer à une comparaison avec d'autres secteurs.

C'est ce que permet le rapport de la DGAFP de mars 2016. Grâce à la collecte d'informations sur les trois fonctions publiques, ce rapport très détaillé montre que si les établissements publics de santé ont à surveiller leur masse salariale, ils ne sont pas les plus à blâmer !

La thématique sera traitée en deux articles : le présent article s'attachera à reprendre et à éclairer les éléments méthodologiques du rapport ; un deuxième article à paraître donnera et commentera les résultats proprement dits.

L'annonce récente du gouvernement sur la revalorisation du point d'indice de la fonction publique remet sur le devant de la scène la problématique de la masse salariale et de sa maîtrise dans un système de santé où elle représente 70 % en moyenne de charges d'exploitation. La masse salariale évolue en effet selon deux facteurs : le volume (les effectifs) et le « prix » (les rémunérations). A cet égard, il convient de signaler un document de grand intérêt produit par la DGAFP au mois de mars 2016 et intitulé « *Éléments statistiques de référence sur l'évolution globale des rémunérations dans la fonction publique* ».

Pour les professionnels de la GRH du secteur public, ce document contient un grand nombre d'informations relatives aux rémunérations, à leur structure et à leur évolution. Nous aborderons dans cet article – qui constitue la première partie de notre exposé – les éléments de méthodologie pour le calcul et l'analyse de l'évolution des rémunérations. Nous exposerons dans un deuxième article les conclusions de la DGAFP en la matière, en nous centrant sur la fonction publique hospitalière mais sans omettre les comparaisons nécessaires avec les deux autres fonctions publiques.

Rappel des concepts fondamentaux de la rémunération

Avant de se pencher sur les conclusions du rapport, il n'est pas inutile de rappeler les concepts fondamentaux en matière de rémunération dans la fonction publique. Ainsi, contrairement au secteur privé qui ne distingue qu'un salaire brut intégrant l'ensemble des variables de paie, le secteur public fait-il une distinction entre le salaire brut et le traitement de base.

Le traitement de base ou ce que la DGAFP appelle « traitement brut ou traitement indiciaire brut (TIB) » correspond à la part principale de la rémunération liée au statut particulier du corps ou cadre d'emplois auquel appartient le fonctionnaire. Il est calculé par la multiplication entre le nombre de points de l'indice majoré de l'échelon dans le grade du fonctionnaire et la valeur du point fonction publique. C'est bien sûr cette dernière variable qui va faire l'objet d'une revalorisation de 1,2 % sur deux exercices consécutifs, en juillet 2016 et en février 2017. Comme l'indique la DGAFP, le résultat obtenu est le traitement avant tout complément et retenue.

Il convient de rappeler également que selon le guide DGOS de septembre 2014, le TIB doit servir de valeur de référence pour la mesure de l'évolution de la masse salariale dans les établissements de santé.

Le salaire brut intègre quant à lui l'intégralité des sommes perçues par l'agent au titre de son contrat de travail pour les contractuels, et de son emploi pour les fonctionnaires, avant toute déduction de cotisations obligatoires.

Pour les fonctionnaires le salaire brut est donc le TIB augmenté de toutes les primes, indemnités et rémunérations annexes. En dehors des nombreuses rémunérations annexes liées à l'activité ou au statut particulier, il faut intégrer l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ou encore la nouvelle bonification indiciaire. Pour les contractuels, la rémunération peut être fixée par référence à une grille ou un indice, mais cette référence n'est pas obligatoire.

Comme chacun sait, le salaire brut est soumis à un certain nombre de prélèvements sociaux obligatoires à la charge du fonctionnaire. Ces prélèvements sont déduits du salaire brut afin d'obtenir le salaire « net de prélèvements » ou salaire net. Le salaire brut restera toutefois la valeur de référence pour l'établissement employeur en raison du mécanisme de « portage » selon lequel ledit établissement acquitte les contributions sociales de l'agent.

Ces prélèvements sont divers et il n'est pas utile de les énumérer. En revanche, il est intéressant de constater d'une part que le taux de ces prélèvements augmente tendanciellement : la retenue pour pension civile est par exemple passée de 7,85 % du traitement brut en 2009 et en 2010 puis 8,12 % en 2011 et 8,39 % en 2012, ce taux augmentant chaque année par paliers de 0,27 point selon les dispositions prévues par la loi du 9 novembre 2010 sur la réforme des retraites (rapport DGAFP). Cette retenue est actuellement de 9,94 % et devrait passer à 11 % environ en 2020 pour se rapprocher du régime de retraite du secteur privé. Autre

remarque qui s'impose : les prélèvements sociaux peuvent augmenter non du fait de leur taux mais de leur assiette, ce qui *in fine* revient à peu près à la même chose. L'exemple de la CSG et du CRDS vient à l'appui de cette thèse : l'assiette servant au calcul de ces cotisations est passée de 97 % à 98,25 % du salaire brut entre 2011 et 2012 (l'assiette de 98,25 % est stable en 2016).

Les salaires peuvent être exprimés en euros courants ou en euros constants. Le salaire en euros courants (ou en valeur nominale) correspond au montant du salaire tel qu'il est réellement touché par l'agent. Le salaire en euros constants correspond au salaire corrigé de l'inflation. Bien que le taux d'inflation soit en baisse continue depuis 2012 (le taux est passé de 2 % à 0 % en 2015 selon l'INSEE), le gel du point d'indice depuis 2010 a entraîné une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

La DGAFP précise enfin dans son rapport que les salaires sont presque toujours calculés en équivalent temps plein annualisé (EQTP). « *Compris entre 0 et 1, l'EQPT correspond pour un agent au rapport entre son nombre d'heures rémunérées dans l'année et le nombre d'heures rémunérées correspondant à un service à temps complet toute l'année* ». En d'autres termes, l'appréciation de l'évolution de la rémunération doit toujours prendre en considération le temps de travail rémunéré de l'agent. Ce point est important et il a été développé dans le guide DGOS de suivi de la masse salariale. En effet, le niveau de salaire moyen et par conséquent le poids de la masse salariale dépend de la quotité réelle de travail (de manière pas toujours proportionnelle en raison de la surcompensation des temps partiels à 80 % et 90 %). Dans le secteur de la grande distribution par exemple, la flexibilisation du temps de travail conduit à de nombreux contrats à temps non complet ; cette limitation imposée du temps de travail conduit à un niveau de rémunération relativement bas si l'on prend en compte la rémunération moyenne mensuelle bien que paradoxalement le SMIC horaire soit respecté.

Les principaux indicateurs de suivi des rémunérations et leur interprétation

Les trois principaux indicateurs de suivi de l'évolution des rémunérations produits par la DGAFP sont :

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

Dans la fonction publique hospitalière, l'ITB-GT n'est pas utilisé. Le guide de suivi de la masse salariale de la DGOS préconise les deux premiers indicateurs de suivi. Ces indicateurs peuvent être intéressants à calculer pour mieux isoler l'effet prix dans l'évolution de la masse salariale et donner une représentation plus fidèle de la structure de rémunération dans l'établissement.

Le salaire moyen par tête (SMPT) est un indicateur relativement simple à obtenir puisqu'il se base sur l'effectif moyen annuel. Mais son évolution va être conditionnée par deux paramètres simultanés : l'évolution de la rémunération des agents présents durant la période et l'effet des mouvements d'entrées – sorties (les recrutements et les départs à la retraite constituant la quasi-totalité des mouvements).

Pour la DGAFP, « l'évolution du SMPT entre deux années est décomposée entre l'évolution du salaire moyen à structure constante (évolution à corps, grade et échelon constants) et un effet de structure (changement de corps, de grade ou échelon) :

- l'évolution du salaire moyen à structure constante est l'évolution qu'aurait connue le salaire moyen si les effectifs par corps, grade et échelon n'avaient pas été modifiés entre les deux années
- l'effet de structure (aussi appelé GVT solde) 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 SMPT et l'évolution du salaire à structure constante.

Il résulte de l'effet de carrière, toujours positif (dit GVT positif), et de l'effet des départs et des embauches (ou « entrées-sorties » ou effet de noria ou GVT négatif), généralement négatif :

- l'effet de carrière lié à l'avancement des personnes en place, dit « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif : il mesure la contribution à l'évolution du salaire moyen des avancements et promotions des personnes en place. L'effet de carrière inclut l'impact des mesures individuelles et des mesures catégorielles.
- l'effet d'entrée / sortie (dit GVT négatif ou effet de noria) qui se caractérise principalement par l'arrivée de débutants et le départ de personnes expérimentées dont le salaire est supérieur à celui des remplaçants souvent plus jeunes. Il pèse donc souvent négativement sur l'évolution du SMPT »

Le SMPT est par conséquent un indicateur clé pour appréhender l'évolution des rémunérations des agents ; il va donner une image instantanée de la rémunération moyenne dans l'établissement compte tenu de la structure des effectifs sur la période considérée (en général l'année). On pourrait objecter à la lecture du rapport que le GVT solde n'est une manifestation de l'effet de structure que si sa valeur est positive : dans le cas contraire, le GVT solde négatif serait alors un reliquat de l'effet de noria. Dans la fonction publique hospitalière, l'effet de structure est distingué du concept de GVT solde ; c'est du moins la recommandation implicite du guide de suivi de la masse salariale.

Toutefois, le SMPT est un indicateur qui peut être trompeur. En effet, la valeur du SMPT va être affectée par l'effet de noria dans des proportions parfois importantes, notamment en cas de départs massifs en retraite et/ou de différences importantes de salaire entre les sortants et les entrants. Dans ce cas, la diminution du SMPT ne reflèterait en aucune manière une baisse du salaire réel mais un changement

de composition démographique ou un effet d'aubaine.

C'est la raison pour laquelle les analystes devront privilégier l'approche par la RMPP, plus représentative de la variation réelle des salaires et traitements.

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) est utilisée pour évaluer « l'évolution moyenne du salaire des agents présents deux années déterminées, généralement consécutives ». Pour la DGAFP, sont qualifiés de « personnes en place » les agents présents tout au long des deux années considérées, chez le même employeur et avec la même quotité de travail les deux années. Ce mode de calcul a pour objectif de neutraliser les effets sur la rémunération moyenne du volume de travail, des réorientations professionnelles ou encore des départs en retraite.

Comme l'indique la DGAFP, « Les trois sources de progression des rémunérations pour ces agents présents 24 mois consécutifs 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 (...). Il peut également s'agir de l'attribution uniforme de points d'indice, de l'attribution de primes exceptionnelles pour l'ensemble des agents, ou de la modification des taux de prélèvements à la charge des salariés
- les mesures catégorielles qui concernent certaines catégories de personnels désignées par leur statut ou leur métier. Elles jouent soit sur la structure ou le niveau de la grille indiciaire, soit sur les indemnités, soit sur le niveau hiérarchique ou le statut des emplois (...). Certaines mesures catégorielles, qui touchent par exemple le raccourcissement de la durée de certains échelons, peuvent relever du GVT positif
- les mesures individuelles qui s'appliquent aux agents par référence à leurs caractéristiques personnelles.

Cette notion renvoie exclusivement à la notion de GVT positif. Ces mesures 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, qui peuvent être assimilées à la part « technicité » du GVT positif (places offertes aux concours) et à sa part « glissement » (nombre de promotions au choix de grade ou de corps)."

Comme nous pouvons le voir, la RMPP permet d'isoler l'évolution réelle de la rémunération des agents en fonction d'un certain nombre de facteurs déclenchants. Ces facteurs sont nombreux, multiformes et interagissent entre eux ce qui rend toujours très difficile les simulations de masse salariale. Dans le cas qui nous occupe, le calcul de la RMPP donne une image bien plus conforme à la réalité que le SMPT. Elle traduit parfaitement l'effet prix de l'évolution de la masse salariale.

Un troisième indicateur est proposé par la DGAFP pour mesurer l'évolution des rémunérations : l'indice de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI). Cet indicateur n'est pas utilisé dans la fonction publique hospitalière ou territoriale et ne concerne donc que l'Etat. Voyons ce que dit la DGAFP :

« 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 toutes les réformes statutaires intervenues sur la période portant sur le traitement indiciaire des agents fonctionnaires des ministères. L'ITN-GI prend en outre 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 ».

En fait, cet indicateur peut être considéré comme hybride, à mi-chemin entre les deux précédents. En effet, contrairement au SMPT, il ne prend en compte que les augmentations de nature indiciaire ; comme le SMPT toutefois, il est calculé a priori sur l'effectif présent sur l'exercice et non sur deux exercices consécutifs comme la RMPP. L'ITN-GI est une innovation intéressante dans la mesure où il permet de mesurer l'évolution de la rémunération indiciaire retracée par l'ITB-GI mais en prenant en compte l'impact des cotisations sociales qui touchent l'agent. Ainsi, les cotisations sociales et en particulier le taux de retenue sur pension civile pèsent de plus en plus sur le revenu net des fonctionnaires ce qui tend à annuler les effets de la revalorisation du point d'indice.

Le système d'information : clé de voûte de l'analyse statistique

La question du système d'information est une question cruciale en matière de suivi statistique. La mise en place en 2009 d'une source unique pour le suivi statistique de l'emploi et des salaires dans les trois versants de la fonction publique a permis d'harmoniser les concepts et les méthodes pour le calcul des indicateurs de niveau et d'évolution des rémunérations. Ce système d'information – connu sous le nom de SIASP et dont l'acronyme signifie Système d'Information sur les Agents des Services Publics – améliore ainsi leur comparabilité et favorise les comparaisons avec le secteur privé. Ainsi, afin d'assurer une meilleure comparaison des niveaux de salaire entre les trois versants de la fon-

ction publique, mais également entre fonction publique et secteur privé, les salaires sont exprimés en équivalent temps plein (EQTP) annualisé et la RMPP est calculée de façon comparable sur les agents présents 24 mois sur deux années déterminées chez le même employeur, à quotité de travail inchangée (Cf. supra).

Pour la fonction publique hospitalière, les données issues du SIASP sont également complétées par la source CABESTAN : les données sont issues du dispositif de suivi quadrimestriel de l'exécution des EPRD des établissements publics de santé et privés non lucratifs.

Les services statistiques disposent ainsi d'un système d'information qui devrait permettre d'améliorer considérablement l'analyse des données dans un domaine qui reste extrêmement complexe mais qui présente de forts enjeux sur les plans économiques et politiques.

Nous verrons dans un deuxième article à paraître les résultats proprement dits et les commentaires qui peuvent en être faits.