

RAPPORT ANNUEL SUR LA FONCTION PUBLIQUE 2007-2008

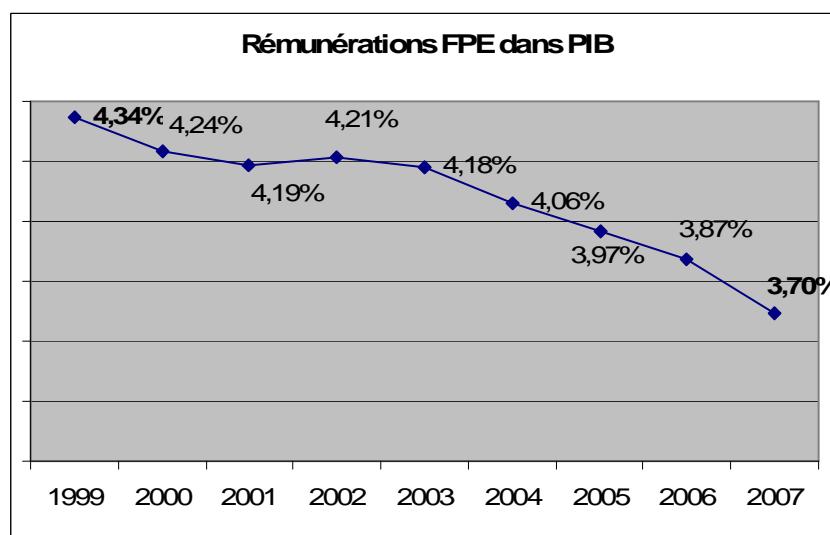
FAITS MARQUANTS

1. Les dépenses de personnels : une part des richesses créées toujours moins importante

La part des dépenses de personnels dans le budget de l'Etat se maintient autour de 44%. 44,31% en 2007, 43,61% en 2006 alors qu'elle était de 44% en 2002.

De 2006 à 2007, le budget de l'Etat s'est accru de 0,4%, les dépenses de personnels de 2%, les rémunérations d'activité de 0,2%, les pensions (y compris militaires et ouvriers d'Etat) de 5%.

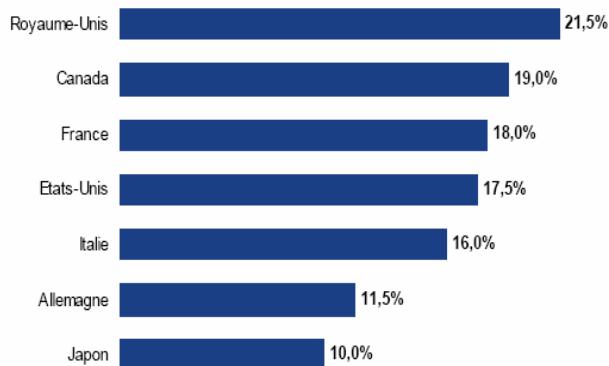
Dans un contexte de réduction du budget de l'Etat par rapport aux richesses créées (PIB), les rémunérations¹ continuent de se détériorer par rapport au PIB : chute de 15% en 8 ans. Les transferts de décentralisation pèsent pour les collectivités. Dans une proportion moindre, elles accentuent sans soute la chute des rémunérations FPE, mais sans remettre en cause l'évolution générale.



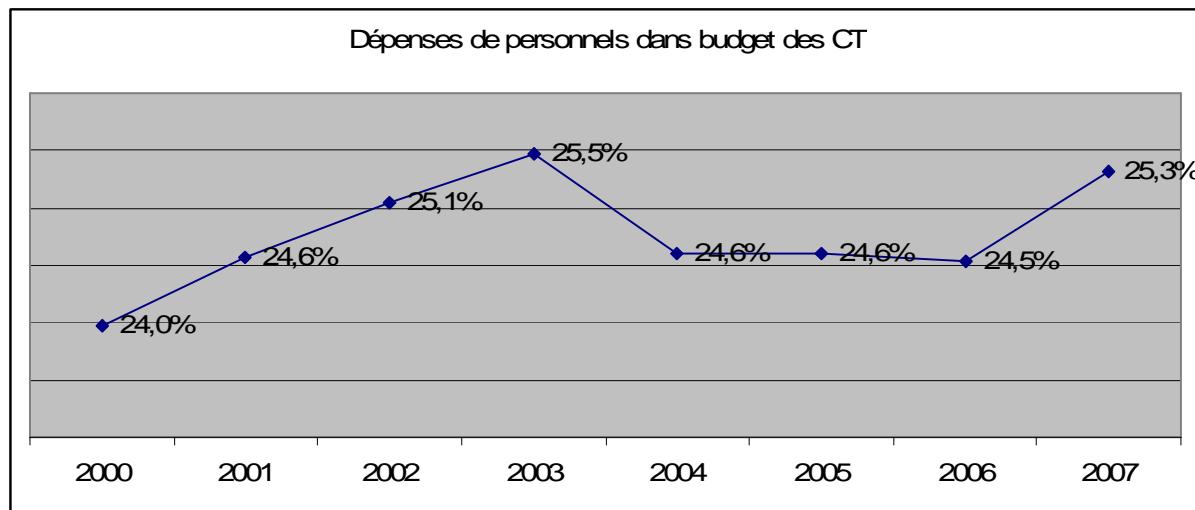
NB : le gouvernement mesure les dépenses induites par les administrations publiques dans le PIB. Le périmètre est plus large (trois versants de la FP, administrations de sécurité sociale, cotisations à charge des employeurs et pensions de retraite) : 12,9% en 2007 contre 13,1% en 2006. On y lit la même dégradation et un niveau relatif comparable à celui mesuré dans d'autres pays développés (voir rapport Silicani).

¹ Depuis 2006 et l'application de la LOLF, les dépenses de rémunération intègrent celles de l'enseignement privé sous contrat. La comparaison est faite après correction.

Niveau des dépenses de fonctionnement (masse salariale et autres dépenses de fonctionnement, hors crédits d'intervention ou d'investissement) des administrations publiques rapporté au PIB pour l'année 2005 (Source : OCDE).

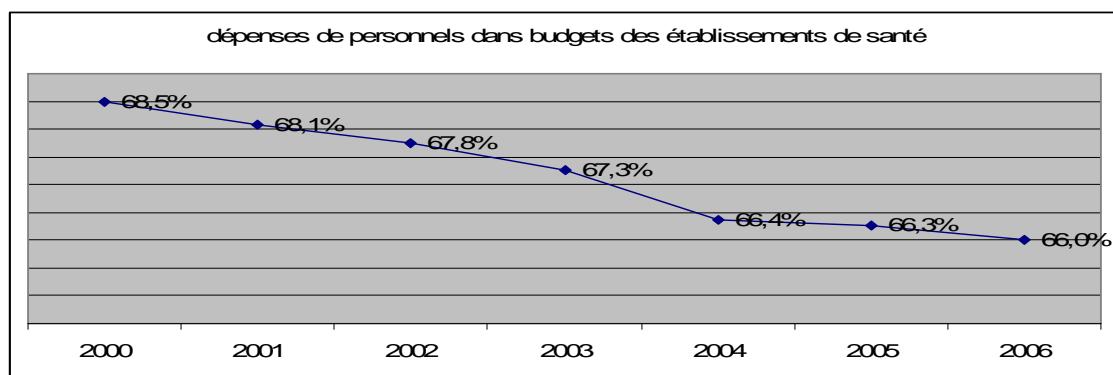


Fonction Publique territoriale



En 2007, les dépenses de personnels pèsent davantage dans les budgets du fait notamment des transferts de décentralisation.

Fonction publique hospitalière



2. Les traitements

Le minimum de traitement : la course derrière le SMIC devient plus difficile

Il a fallu ajouter 5 points d'indice au minimum de traitement au 1^{er} mai pour le porter au niveau du SMIC, et de nouveau 2 points au 1^{er} juillet.

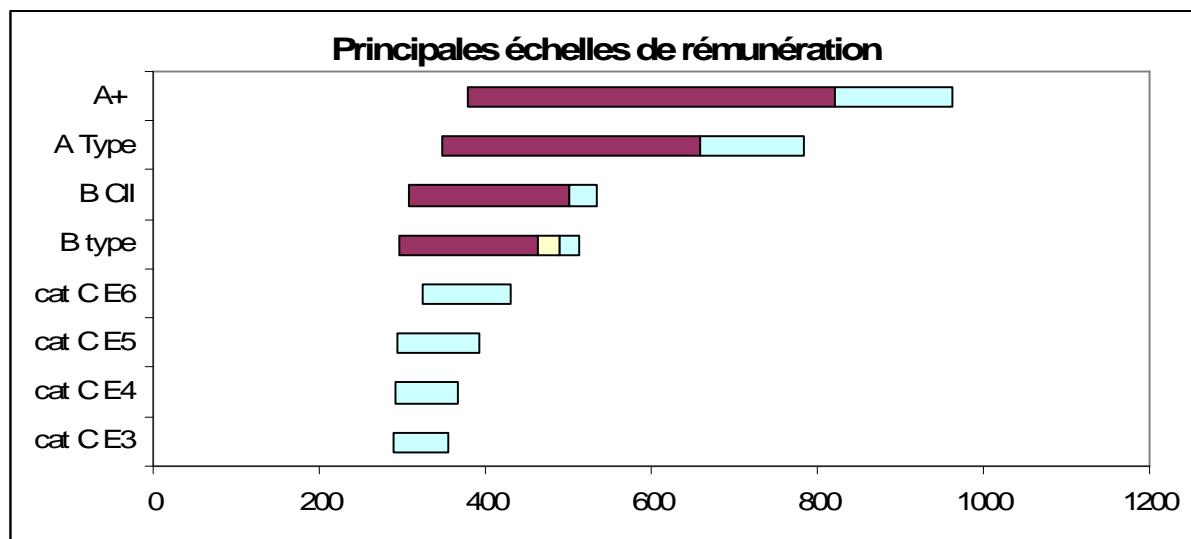
date	Juillet 2002	Juillet 2003	Juillet 2004	Juillet 2005	Juillet 2006	Juillet 2007	Mai 2008	Juillet 2008
IM minimum	261	261	263	275	279	283	288	290

Il en résulte un tassemement de la grille, illustré par les gains d'indice à l'occasion d'un changement d'échelon

- 6 points en moyenne en catégorie C (échelle 3)
- 12 en catégorie B (secrétaire administratif classe normale)
- Plus de 20 en catégorie A.

En conséquence, les bénéficiaires attendus de la GIPA² sont pour l'essentiel des agents de catégorie C et des agents de plus de 50 ans.

Le tassemement de la grille est aussi visible lorsque l'on s'intéresse à l'amplitude des grilles



Lecture

Catégorie C : 4 grades correspondant aux 4 échelles

Catégorie B type : recrutement au bac (3 grades) ; B CII bac + 2 (2 grades)

Catégorie A type : professeurs des écoles, certifiés, PLP, P EPS, attachés (2 grades)

Catégorie A+ : exemple des professeurs agrégés, maîtres de conférence (2 grades)

Le changement de grade n'est pas accessible à tous.

Construit par la FSU

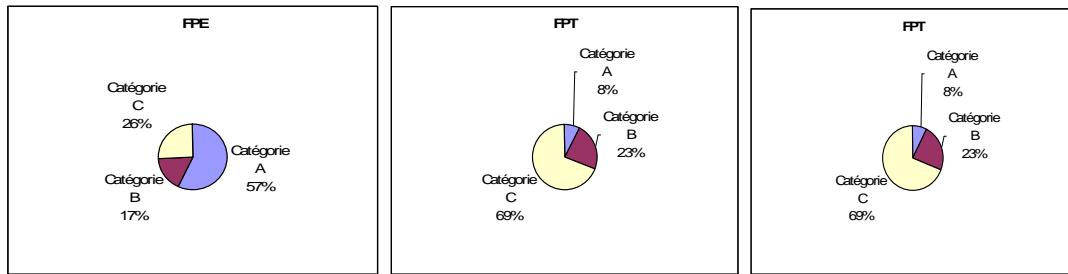
Il en résulte que les progressions de salaire dépendent pour l'essentiel du passage ou non dans un grade ou un corps supérieur. On mesure comment les politiques de gestion deviennent des outils importants de l'individualisation des rémunérations.

² GIPA : dispositif de garantie individuelle de pouvoir d'achat, issu de l'accord de février 2008 (volet signé par 3 organisations la CFDT, la CGC et la CFTC).

La distribution des salaires

Ces données, utiles pour connaître les fonctionnaires ne sont pas directement utilisables pour les comparaisons du fait des effets de structure.

Répartition par catégories des agents



Salaires moyens

- FPE : salaire mensuel net moyen 2006 : 2182 €
- FPT : salaire mensuel net moyen 2006 : 1669 €

Pour les personnels de l'Etat, le salaire mensuel net moyen a diminué en 2005 de 0,8% en euros constants. Il augmente en 2006 de 0,9%. C'est le traitement indiciaire brut qui tire cette augmentation (+1,1%). Cette évolution favorable s'explique par effet report des mesures prises sur la valeur du point d'indice pour 2005 (+0,5% en février, +0,5% en juillet, +0,8% en novembre tandis qu'en 2004 une seule mesure générale était intervenue +0,5% en janvier. Il en est résulté une augmentation en moyenne du point de 1,3% en 2006).

Rappelons qu'en 2005, le gouvernement avait ré-ouvert les négociations salariales en avril, suite aux journées de grève et de manifestation (24 janvier, 5 février, 20 mars). L'évolution est plus sensible pour la FPT (+1,7%) ; en effet à ces mesures générales, s'ajoutent les effets des mesures de relèvements de la grille de catégorie C consécutives à la hausse du traitement minimum.

Les métiers enseignants dévalorisés

Leur rémunération nette est inférieure d'un tiers à celles des cadres de la Fonction Publique.



Le rapport occulte les récents travaux de l'INSEE à partir du suivi de cohortes.

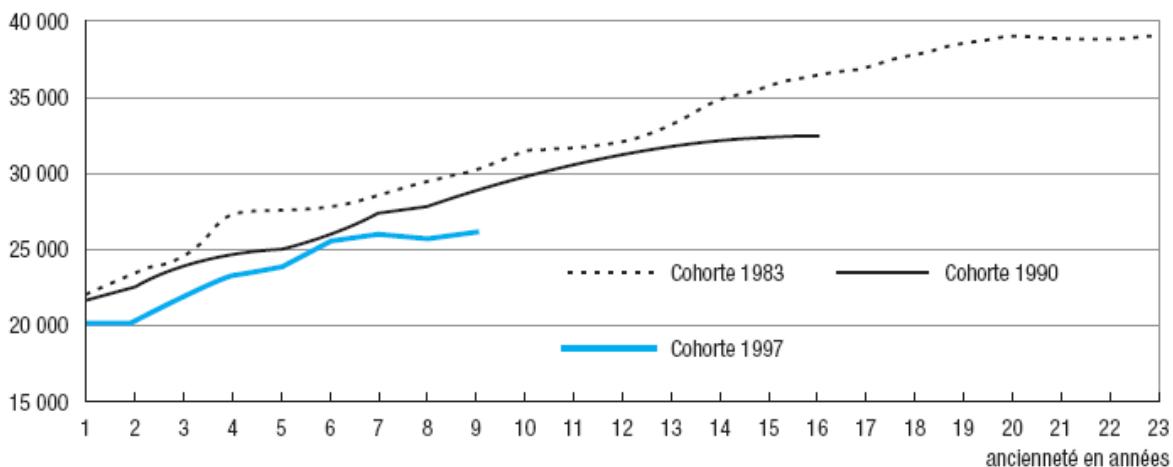
La comparaison³ porte sur trois cohortes : 1983, 1990 et 1997.

Pour mémoire,

- A chaque moment de leur carrière, les plus jeunes ont un pouvoir d'achat inférieur à celui de leurs aînés au même moment.

12. Évolution du salaire annualisé moyen des agents de la Fonction publique d'État entrés en catégorie A, par ancienneté et par cohorte

en euros constants 2005



Note : voir figure 11.

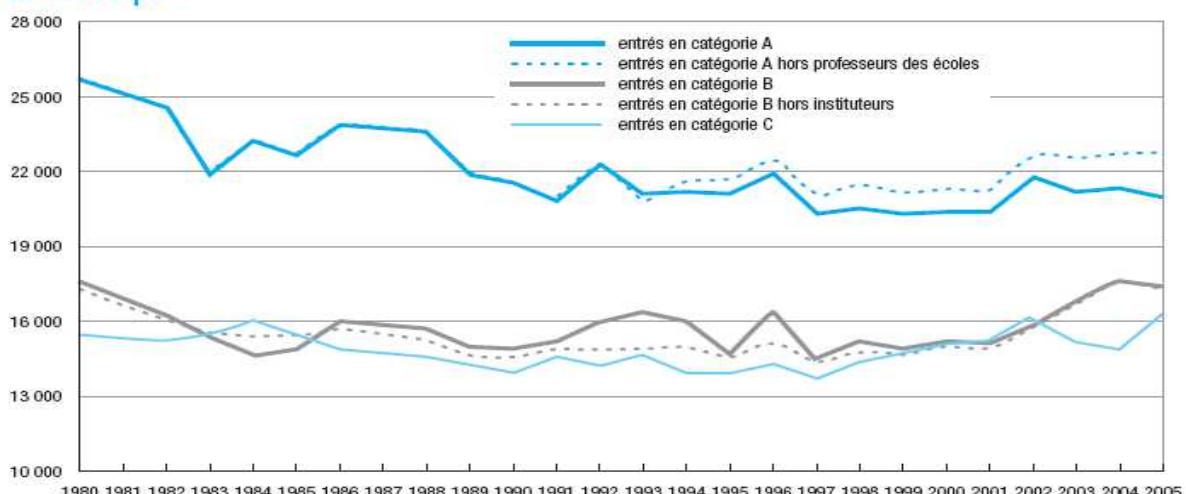
Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie A.

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'Etat (exploitation au 1/12).

On relève sur ce graphique que la cohorte 1997, entrée en catégorie A, a après 9 ans de carrière un pouvoir d'achat inférieur de 14% à celui de la cohorte 1983.

- les salaires en euros constants des entrants

13. Évolution des salaires à l'entrée de la Fonction publique d'État selon la catégorie hiérarchique



Note : pour chaque année, on représente le salaire moyen des agents à l'entrée dans la Fonction publique d'État, par catégorie hiérarchique. Les salaires sont exprimés en euros constants de 2005 et annualisés, c'est-à-dire convertis en équivalent « année complète à temps plein » de façon à rendre comparables les salaires des agents, qu'ils soient ou non à temps plein et qu'ils aient exercé ou non leur activité toute l'année.

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'Etat (exploitation au 1/12).

³ INSEE Les salaires en France, édition 2007.

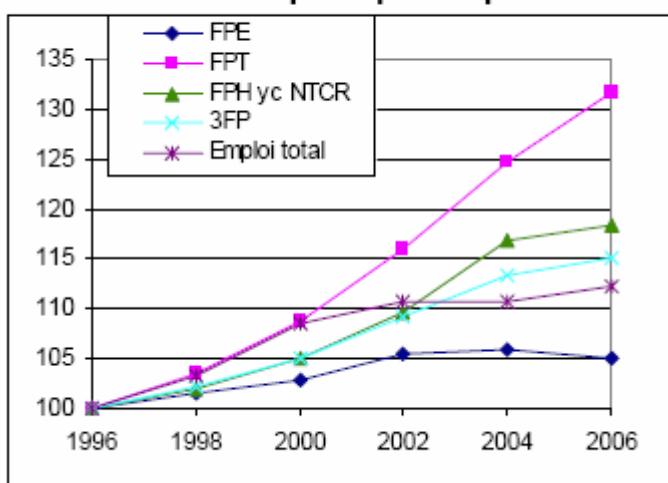
En catégorie C, les entrants de 2005 ont un pouvoir d'achat légèrement supérieur à ceux qui sont entrés en 1980 (effet relèvement du SMIC et par suite du minimum de rémunération). En catégorie B, la situation est inchangée.

En catégorie A, les entrants de 2005 ont un pouvoir d'achat inférieur de 23% par rapport à celui des entrants 25 ans plus tôt ! A noter le décrochage enseignant apparaissant au travers des deux lignes (catégorie A avec et sans professeurs des écoles).

3. Les effectifs

La presse a fait état de l'évolution des effectifs, hors emplois aidés.

Graphique V 1.2-1 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1996



Au 31/12/2006	FPE		FPT		FPH		Total	
	personnes	ETP ⁴	personnes	ETP	personnes	ETP	personnes	ETP
Titulaires	1 824 037	1 757 268	1 259 806	1 185 085	785 238	746 822	4 222 787	4 042 881
Non titulaires	296 578	237 186	346 128	267 145	134 897	123 006	777 603	627 336
Total	2 524 440 ⁵	239 693	1 662 501 ⁶	1 508 036	1 014 142 ⁷	937 033	5 201 083	4 842 003

Evolution de l'emploi des non titulaires

Tableau V 1.2-8 : Évolution des non titulaires dans les trois fonctions publiques depuis 1996

	1996		2006		Evolution 1996 - 2006		Evolution 2005 - 2006	
	Part de Non titulaires (en %)	Non titulaires	Part de non- titulaires (en %)	En effectifs	En moyenne annuelle (en %)	En effectifs	En %	
FPE	294 316	12,3	296 578	11,7	2 262	0,1	-18 400	-5,8
FPT	271 445	21,5	346 128	20,8	74 683	2,5	21 055	6,5
FPH	70 318	8,2	134 897	13,3	64 579	6,7	-1 963	-1,4
FPE + FPT + FPH	636 079	14,1	777 603	15	141 524	2,0	692	0,1

Sources : Insee, Drees, DHOS

Traitement DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

Ce tableau ne recense pas les non titulaires que sont les assistantes maternelles et les médecins hospitaliers.

⁴ ETP : équivalents temps plein

⁵ Ne correspond pas au total des deux lignes ; il convient d'y ajouter les ouvriers d'Etat et les militaires.

⁶ Dont 56567 assistantes maternelles

⁷ Dont 94007 médecins

La baisse de l'emploi global (2005-2006) a affecté l'emploi des non titulaires, très certainement au-delà des titularisations. En creux, on lit l'importance du nombre des contractuels non réemployés.

FPE : baisse de 18400 tandis que 2400 sont recrutés dans un corps de fonctionnaire. 16000 non réemployés ? Il y a à corriger des contractuels transférés vers la FPT. On peut néanmoins évaluer entre 10 et 15 000 les contractuels mis au chômage par l'Etat en 2006.

FPH : baisse de près de 2000 agents non titulaires, mais on ne dispose pas des données sur les recrutements.

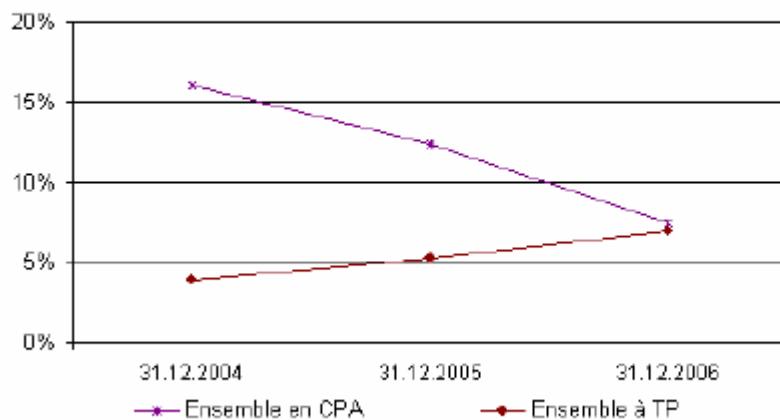
4. Travail à temps partiel et CPA

Le rapport met en évidence un fort recul de la CPA (cessation progressive d'activité), consécutive à la réforme profonde de 2003.

Nombre d'agents en CPA (FPE) au 31 décembre

	2003	2004	2005	2006
Agents en CPA	37000	33000	28000	22000

Graphique 8.3-5 : Évolution de la part de titulaires de 55 ans et plus à temps partiel ou en cessation progressive d'activité, par sexe



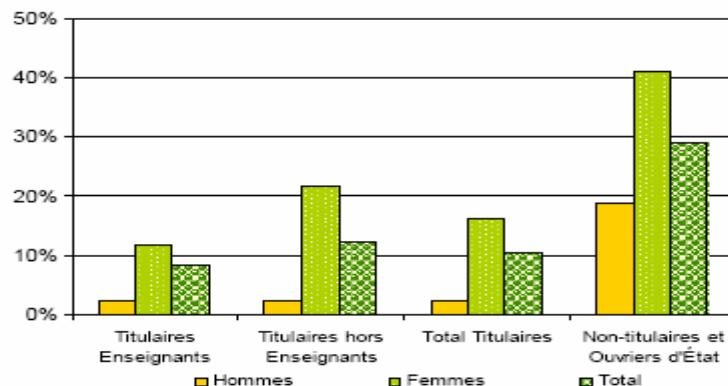
Source : *Fichier de paie des agents de l'Etat (FGE)*, Insee.

Au 31 décembre 2006, parmi les titulaires âgés de 55 ans et plus, 4,8% des hommes sont en CPA, 9,5% des femmes, soit en moyenne 7,5% des agents de 55 ans et plus.

La CPA continue d'être davantage choisie par les enseignants : au 31 décembre 2006, alors que 1,2% des agents exercent en CPA, c'est 1,4% des enseignants (respectivement 0,8% et 1,4% chez les hommes et 1,5% et 1,4% chez les femmes). Lorsque l'on ajoute que la CPA ne concerne seulement les enseignants du second degré, la différence est plus importante que celle qui est affichée.

Le temps partiel par sexe et statut

Graphique 8.3-2 : Proportion d'effectifs physiques à temps partiel ou incomplet par statut et sexe au 31 décembre 2006



Source : Fichier de paie des agents de l'Etat (FGE), Insee.
Traitement DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

La quotité de temps de travail majoritairement choisie est la quotité de 80% choisie dans 55% des temps partiels.

5. Retraites

Le rapport présente pour la première fois une étude analytique sur les retraites.

Toutefois, les données sont encore parcellaires, difficiles à comparer avec les celles des années précédentes car elles ne se rapportent pas aux mêmes populations. Les explications sont approximatives (inexactitudes sur les conséquences du temps partiel) et peuvent comporter des affirmations non démontrées (voir page 401) : la réforme de 2003 améliorerait la situation des femmes !

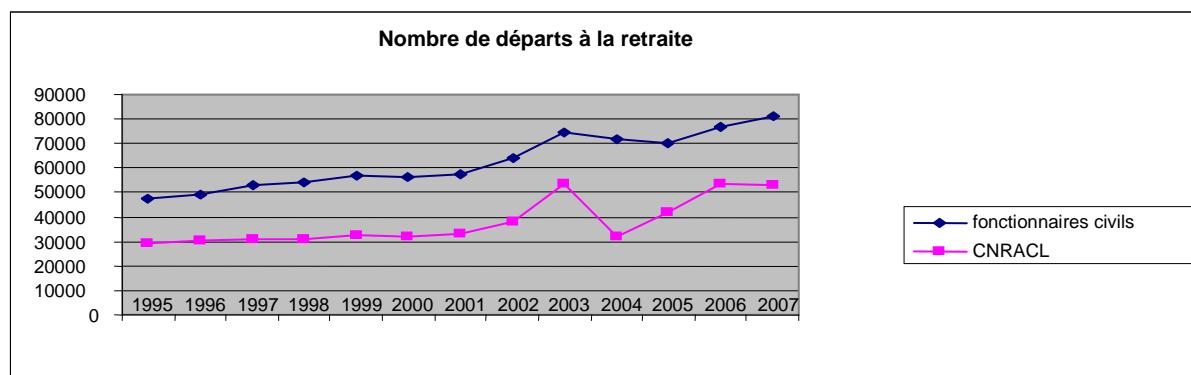
En complément, il serait utile d'avoir des données sur la durée d'assurance tous régimes et la distribution de celle-ci.

Il serait important que les données sur la décote et la surcote soient différencierées par sexe.

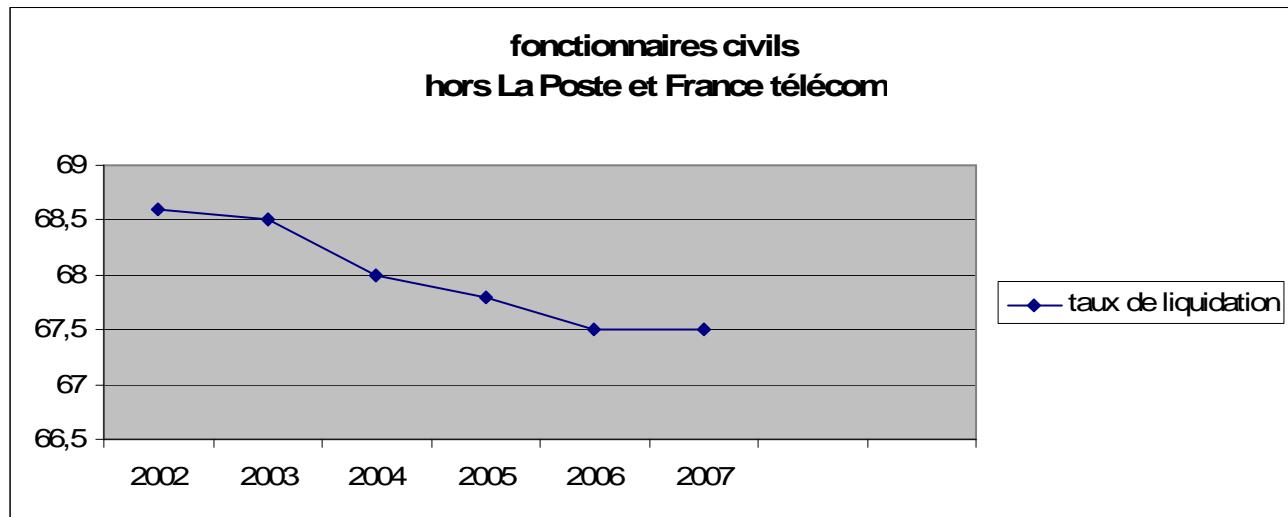
Avoir un bilan de la réforme des bonifications, du rachat des années d'étude, de la surcotisation pour le temps partiel. Et de pouvoir en débattre. Ce que n'a pas encore permis le rendez vous de 2008.

On retiendra

- Une augmentation des départs en retraite en 2007 (dans la FPE)



- Une stabilité du taux de liquidation par rapport à 2006



- Les taux significatifs de départ avant 60 ans, hors invalidité. Il s'agit des bénéficiaires de services actifs, des motifs familiaux, des départs anticipés pour carrière longue.
- Proportion de départs avant 60 ans

départs avant 60 ans en %	FPE	FPT	FPH
	36,5	33	68,7

- Une faible proportion d'agents liquidant avec le taux plein et une proportion importante de départs au minimum garanti

Pensions brutes liquidées en 2007	FPE			FPT			FPH		
	H	F	ensemble	H	F	ensemble	H	F	ensemble
Pension mensuelle moyenne €	2219	1864	2016	1302	1094	1189	1393	1310	1327
Moyenne services	135,1	129,1	131,7	121,6	105,6	112,9	129,3	120,5	122,3
Moyenne bonifications	6,7	7,3	7,1	1,5	3,4	2,7	1,7	6,1	5,3
Moyenne DATR	nd	nd	nd	168,1	161,6	164,6	162,6	151,9	154
Part au taux plein %	30,5	29,2	29,8	17,1	11,7	14,1	15,2	14,7	14,8
Part au minimum garanti %	8	12,4	10,5	40	58,9	50,3	28,2	32	31,2
Part avec décote %			14			3			14
Décote moyenne €			1,10			16			16,50
Part avec surcote			33			23			12
Surcote moyenne €			86,89			49,90			46,10

- Des inégalités hommes / femmes importantes

entrées en paiement 2007	FPE			FPT			FPH		
	Hommes	Femmes	Différence %	Hommes	Femmes	Différence %	Hommes	Femmes	Différence %
En euros									
A	2686	2270	-15,5%	2461	1927	-21,7%	2236	1924	-14,0%
B	1585	1513	-4,5%	1589	1379	-13,2%	1596	1428	-10,5%
C	1098	1124	2,4%	1122	939	-16,3%	1185	1105	-6,8%

Les hommes de catégorie A sont plus concernés par la surcote.
 Au sein des catégories actives, les femmes sont plus concernées par la décote (25% contre 17%).

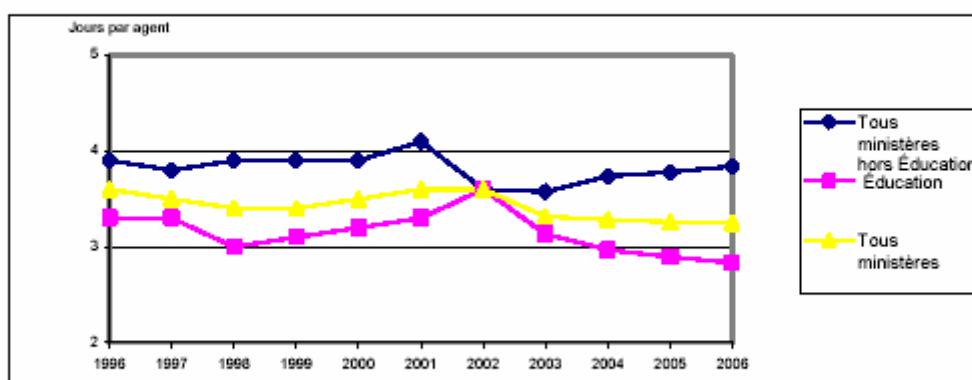
6. formation

Les dépenses de formation initiale sont affectées par la baisse des recrutements. Il est donc difficile d'interpréter les données.

En revanche, s'agissant de la **formation continue** les tendances déjà constatées se prolongent.

- Un moindre investissement au MEN avec 2,6% de la masse salariale contre 4,3% dans les autres ministères.
- Une baisse du nombre de jours de formation continue par agent, due à la baisse du MEN

Graphique 7.1-3 : Nombre moyen de jours de formation continue par agent des ministères de 1996 à 2006



Source : enquêtes annuelles Formation, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

- Les agents de catégorie C bénéficient d'un plus faible nombre de jours de formation : 3,3 jours contre 4,6 jours pour les catégories A et B (hors MEN).
- Les hommes bénéficient un peu plus des formations.

7. parité et diversité

- une place des femmes toujours très réduite dans l'encadrement supérieur

15% des emplois dirigeants, 11,6% des emplois à la décision du gouvernement. Elles sont plus présentes dans les emplois d'administration centrale que dans les services déconcentrés.

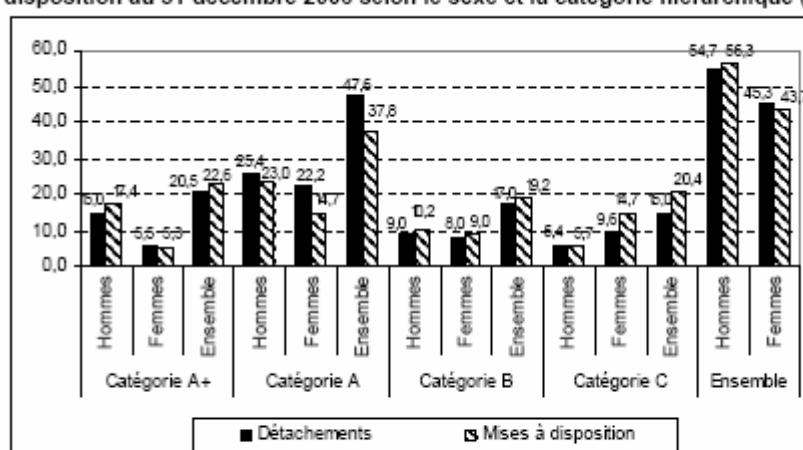
9,6% parmi les présidents d'université (élection).

Le taux de féminisation des viviers de nomination et la proportion des femmes parmi les nominations en 2006 ne semblent pas corrélés. On peut en déduire que la volonté de favoriser la nomination des femmes à ces emplois n'est pas également partagée.

Mais la réduction du potentiel promouvable au vivier atteste qu'en amont des emplois supérieurs, les carrières des femmes sont déjà moins favorables.

L'étude sur la mobilité établit que la mobilité statutaire concerne en premier lieu les hommes.

Graphique AD 1.1-1 : Répartition des titulaires civils des ministères détachés et mis à disposition au 31 décembre 2006 selon le sexe et la catégorie hiérarchique (en %)



Source: enquête annuelle « Transparence de l'emploi et mobilité statutaire », DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ: titulaires civils des ministères mis à disposition et en détachement au 31 décembre 2006.

Note de lecture: 15 % des titulaires civils des ministères en détachement sont des hommes appartenant à la catégorie A+ (5,5% de femmes).

Le rapport pointe aussi la difficulté des syndicats : les femmes sont 40% des élus en CAP alors qu'elles représentent 58% de l'ensemble des fonctionnaires.

8. parcours professionnels.

Les mobilités

Les mobilités sont suivies par exploitation des fichiers de paie. La mobilité géographique correspond à un changement de département : elle a concerné en 2005-2006, 5,1% des hommes et 3,8% des femmes. La mobilité catégorielle correspond à un changement de catégorie socio professionnelle et ne prend pas en compte le changement de corps ou de grade. Des études plus fines sont nécessaires.

Néanmoins quelques enseignements :

- les mobilités géographiques et catégorielles concernent davantage les hommes et les plus jeunes ;
- les agents exerçant en Ile de France sont très mobiles (7%) ;
- le taux de mobilité (changement de lieu de travail) est plus fréquent pour les titulaires de la Fonction Publique que pour les salariés du privé.

La mobilité « structurelle »

- Changer de ministère est très rare (0,2% par an) ;
- 1% des agents changent de service au sein d'un même ministère ou de ministère ;
- Très peu d'évolution en dix ans.

- Quasi égalité entre hommes (1%) et femmes (0,9%).
- Taux plus élevé chez les cadres administratifs et techniques.
- Le MEN connaît peu de mobilité inter ministérielle (mobilité interne non mesurée par cette étude) ; il est un ministère d'accueil.

La répartition H/F est d'autant plus déséquilibrée que les femmes sont majoritaires parmi les personnels.

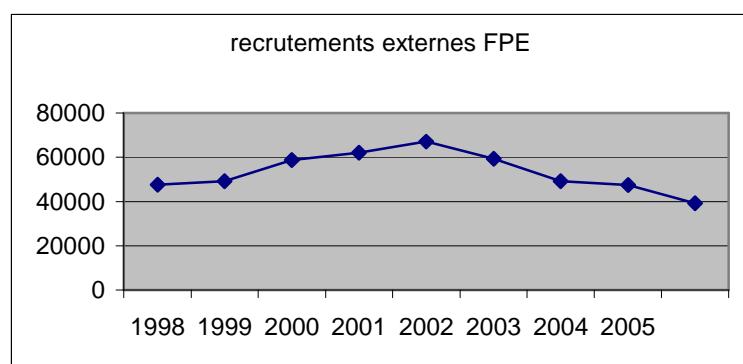
Proportion de femmes parmi les titulaires civils des ministères et EPA

catégorie	A	B	C
Part en %	59,4	48,2	61,4

9. Recrutements et titularisations

Recrutements externes

L'année 2006 connaît le niveau de recrutement le plus bas depuis 15 ans.



Titularisations

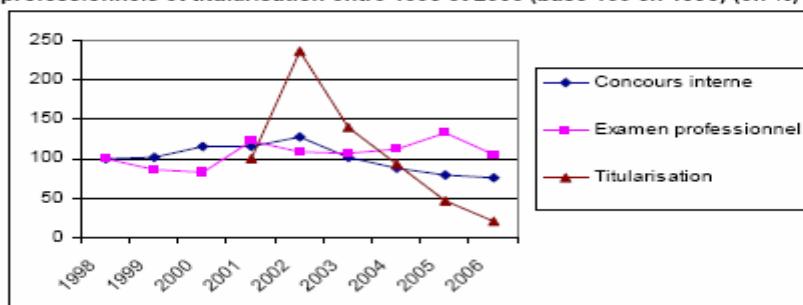
Le dossier reprend des éléments que nous avions mis en évidence : le plan Sapin culmine en 2003 mais est quasiment abandonné ensuite. Le bilan par rapport à la population éligible n'est d'ailleurs pas fait.

33148 titularisations entre janvier 2001 et janvier 2006 (23 387 par concours réservés et examens professionnels ; 9757 par liste d'aptitude en échelle 2).

2001	2002	2003	2004	2005
5373	12652	7538	4996	2589

Les concours internes et examens professionnels

Graphique D 1.2-1 : Évolution du nombre de lauréats aux concours internes, examens professionnels et titularisation entre 1998 et 2006 (base 100 en 1998) (en %)



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'Etat, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Tableau D 1.2-1 : Part des différents types d'accès par voie interne aux emplois de la Fonction publique de l'État de 2003 à 2006

	2003		2004		2005		2006	
	Nombre de lauréats	Part (en %)						
Concours interne	18 022	63,4	15 596	66,0	13 980	69,8	13 317	81,8
Examen professionnel	2 880	10,1	3 041	12,9	3 572	17,9	2 844	17,5
Titularisation	7 538	26,5	4 996	21,1	2 469	12,3	120	0,7
Total interne	28 420	100,0	23 633	100,0	20 021	100,0	16 281	100,0

Source : enquêtes annuelles *Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'Etat*, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Origine des recrutés par voie interne

Tableau D 1.2-2 : Répartition des candidats recrutés selon leur origine en 2006

	Catégories des postes à pouvoir			
	A	B	C	Total
Titulaires de catégorie A	2 985	99	0	3 084
Titulaires de catégorie B	4 112	1 675	1	5 788
Titulaires de catégorie C	47	1 690	1 115	2 852
Agents contractuels	1 291	234	430	1 955
Agents fonction publique territoriale	49	8	34	91
Agents fonction publique hospitalière	13	3	4	20
Candidats extérieurs	0	0	0	0
Origine inconnue	164	1 669	658	2 491
Total	8 661	5 378	2 242	16 281
Dont candidats de l'Union européenne	89	7	8	104

Source : enquêtes annuelles *Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'Etat*, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation