

## La masse salariale et les rémunérations des agents de l'Etat

François ECALLE

Ce billet présente d'abord l'évolution de la masse salariale de l'Etat, hors contributions au financement des pensions, telle qu'elle a été constatée de 2006 à 2016 et prévue dans les lois de finances initiales pour 2017 et 2018. Il fait ensuite le point sur la croissance des rémunérations des agents de l'Etat de 2005 à 2015 et sur leur niveau en 2015, comparés avec la croissance et le niveau des salaires dans le secteur privé, à partir des rapports du ministère de la fonction publique. Enfin, il donne une première estimation des gains de pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'Etat, en les comparant à ceux des salariés du secteur privé, pour les années 2016-2018.

**Le rythme annuel de croissance de la masse salariale de l'Etat, à périmètre constant, a nettement ralenti de 2007 (1,4 %) à 2013 (- 0,2 %) puis a accéléré pour atteindre un taux inédit en 2017 (4,0 %), surtout du fait de mesures catégorielles. En 2018, la masse salariale augmenterait encore de 2,4 %.**

**Le pouvoir d'achat du salaire net moyen par tête a augmenté de 0,5 % en moyenne annuelle de 2005 à 2015, pour les fonctionnaires de l'Etat comme pour les salariés du secteur privé. Il a augmenté plus vite dans la fonction publique d'Etat de 2005 à 2010, puis plus lentement de 2010 à 2015, notamment du fait du gel du point et de la réduction des mesures catégorielles, si bien que les gains de pouvoir d'achat ont été identiques de 2005 à 2015.**

**En 2015, les cadres de la fonction publique de l'Etat (y compris hors enseignants) étaient moins bien rémunérés que ceux du secteur privé ; les ouvriers et employés de l'Etat étaient en revanche mieux rémunérés que ceux du secteur privé. La dispersion des salaires à l'intérieur des services de l'Etat est plus faible que dans le secteur privé.**

**Sur les années 2016-2018, les gains de pouvoir d'achat des salaires nets moyens par tête seraient, en première approximation, de 1,0 % en moyenne annuelle pour les fonctionnaires de l'Etat et de 1,2 % pour les salariés du secteur privé. Ces estimations sont encore imprécises et, à ce stade, l'écart n'est pas significatif.**

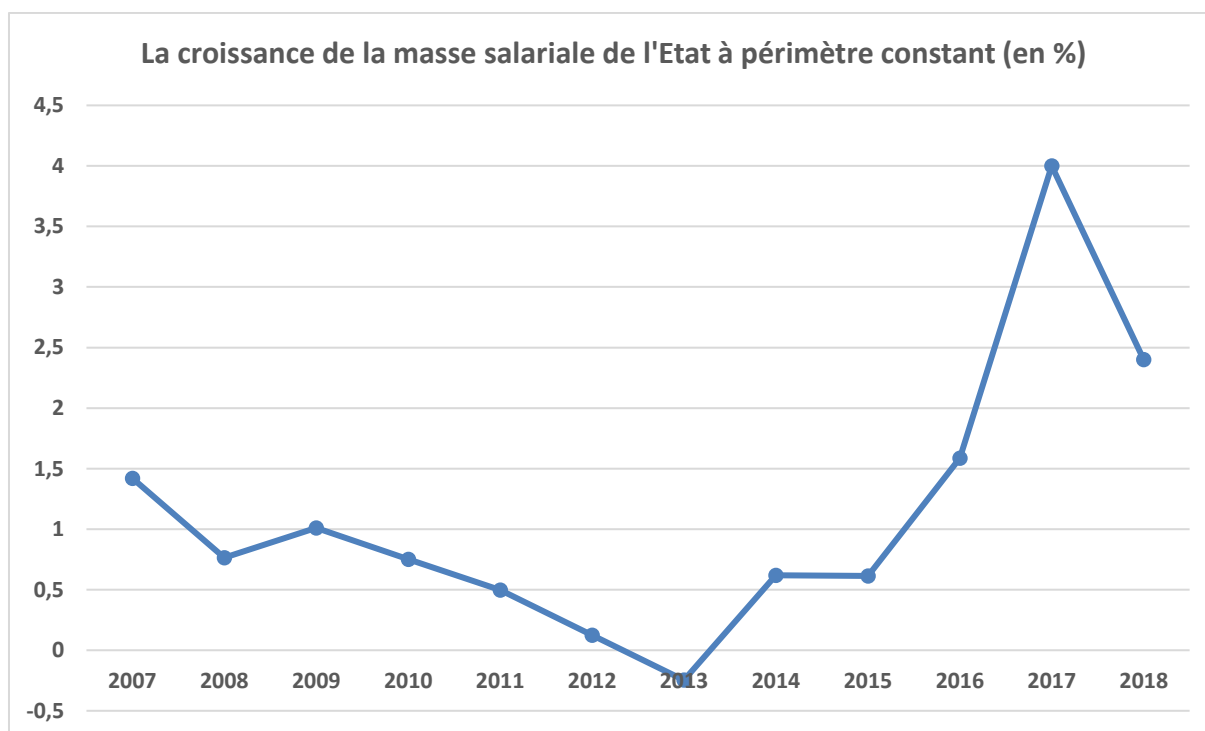
### A) L'évolution de la masse salariale de l'Etat de 2006 à 2018

Selon le rapport de 2017 sur la fonction publique, les [dépenses de personnel de l'Etat](#) imputées sur le « [budget général](#) », hors contributions au financement des pensions, se sont élevées à 82,7 Md€ en 2016.

Les variations annuelles de ces dépenses résultent parfois pour partie du transfert de compétences et d'agents entre l'Etat et d'autres administrations publiques. En particulier, de

nombreux agents ont été transférés par l'Etat aux collectivités territoriales à la fin de la dernière décennie dans le cadre de « l'acte II » de la décentralisation, ce qui a contribué à réduire sensiblement sa masse salariale.

Il est donc nécessaire de présenter l'évolution des dépenses de personnel à périmètre constant, mais le ministère du budget ne publie jamais de séries longues de dépenses budgétaires à périmètre constant, ce qui est très regrettable. Les rapports de la Cour des comptes, par exemple son rapport de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques, permettent cependant de reconstituer des variations annuelles de la masse salariale au périmètre de l'année précédente.



Source : Cour des comptes ; FIPECO. Croissance en exécution pour les années 2007 à 2016 et croissance de LFI à LFI pour les années 2017 et 2018.

De 2006 à 2016, la masse salariale de l'Etat a augmenté en valeur de 0,7 % en moyenne annuelle à périmètre constant, mais cette moyenne masque des évolutions très différentes selon les périodes. Les années 2007 à 2012 ont été marquées par d'importantes mesures (non remplacement de la moitié des départs en retraite, gel du point d'indice...) visant à stabiliser la masse salariale en valeur. Son taux de croissance annuel est de fait passé de 1,4 % en 2007 à 0,1 % en 2012. En 2013, l'impact décalé de la baisse des effectifs de 2012, le maintien du gel du point d'indice et la diminution des mesures catégorielles ont conduit à une baisse de 0,2 %. La croissance des dépenses de personnel a ensuite repris, modérément en 2014-2015 (0,6 % par an) puis vivement en 2016 (1,6 %).

La loi de finances initiale (LFI) pour 2017 prévoit une croissance exceptionnellement forte de 4,0 % (soit 3,2 Md€) par rapport à la LFI pour 2016. Elle résulte notamment d'un montant inédit de mesures catégorielles (1,25 Md€ dont environ la moitié au titre du protocole relatif à la réforme des grilles salariales), de la hausse des effectifs (0,6 Md€) et de la revalorisation du point de la fonction publique (0,6 Md€).

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une croissance de 2,4 % (soit 2,0 Md€) par rapport à la LFI pour 2017. L'examen des « projets annuels de performance » montre qu'il retient des mesures catégorielles pour un montant d'environ 0,65 Md€<sup>1</sup>, dont 0,4 Md€ au titre du protocole sur la réforme des grilles salariales. Or, entre le dépôt du projet de loi de finances et le vote de la loi de finances initiale, le Gouvernement a décidé de reporter d'un an la mise en œuvre de ce protocole et de compenser la perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires résultant de la hausse de 1,7 point de la CSG.

Cette compensation prend la forme de la suppression d'une cotisation salariale dite de solidarité de 1,0 % et du versement d'une indemnité compensatrice équivalente à 0,7 % du traitement brut. Cette dernière mesure accroît la masse salariale de l'Etat d'environ 0,4 Md€, soit à peu près le montant de l'économie résultant du report de la réforme des grilles. Les dispositions prises après le dépôt du projet de loi de finances ne semblent donc pas avoir modifié la prévision de masse salariale pour 2018.

## **B) L'évolution des salaires de 2005 à 2015**

Une [fiche de l'encyclopédie](#) présente les principales caractéristiques de la rémunération des fonctionnaires.

Le [rapport sur l'état de la fonction publique](#) donne chaque année la croissance du salaire net moyen par tête dans chacune des trois fonctions publiques et dans le secteur privé<sup>2</sup>. Les dernières données disponibles portent sur l'année 2015.

Le pouvoir d'achat du salaire net moyen par tête a augmenté de 0,5 % en moyenne annuelle de 2005 à 2015, pour les fonctionnaires de l'Etat comme pour les salariés du secteur privé.

Il a augmenté plus vite dans la fonction publique d'Etat de 2005 à 2010 puis plus lentement de 2010 à 2015, notamment du fait du gel du point et de la réduction des mesures catégorielles dans le secteur public, si bien que les gains de pouvoir d'achat ont été identiques dans les services de l'Etat et dans le secteur privé de 2005 à 2015.

Il convient à cet égard de rappeler que le gel du point de la fonction publique ne signifie pas que les rémunérations de tous les fonctionnaires sont gelées. Les rémunérations de la plupart d'entre eux augmentent sous l'effet notamment des avancements, de la garantie individuelle de pouvoir d'achat et des mesures catégorielles.

## **C) Le niveau des salaires dans les secteurs public et privé en 2015**

Les salaires nets moyens du secteur privé en 2015, pour un temps plein, sont supérieurs à ceux des collectivités locales, inférieurs à ceux de l'Etat et semblables à ceux des hôpitaux publics. La répartition des emplois par catégories socioprofessionnelles dans ces quatre secteurs est toutefois très différente.

Les statistiques disponibles ne permettent de comparer que les salaires des trois grandes catégories socio-professionnelles que sont les cadres (avec ou sans les enseignants), les

---

<sup>1</sup> Les autres facteurs d'augmentation de la masse salariale sont notamment la hausse des effectifs (0,4 Md€) et l'impact du GVT (0,3 Md€).

<sup>2</sup> Depuis 2010 s'agissant du secteur privé. Les données pour 2005 à 2010 ont été prises dans le rapport de juillet 2015 de la Cour des comptes sur la masse salariale de l'Etat.

professions intermédiaires et les ouvriers et employés. Il en ressort notamment que les cadres de la fonction publique de l'Etat (y compris hors enseignants) sont moins bien rémunérés que ceux du secteur privé ; en revanche, les ouvriers et employés de l'Etat sont mieux rémunérés que ceux du secteur privé.

### **Les salaires nets mensuels moyens en 2015 (euros)**

	Etat (civils)	Collectivités locales	Hôpitaux publics	Secteur privé
Ensemble	2 495	1 891	2 239	2 249
Cadres (dont hors enseignants)	3 056 (3 617 en 2014)	3 277	4 775	4 142
Professions intermédiaires	2 272	2 232	2 284	2 270
Ouvriers et employés	2 002	1 672	1 718	1 677

Source : [rapport 2017 sur l'état de la fonction publique](#) ; salaires moyens par équivalent temps plein ; FIPECO.

La dispersion des salaires à l'intérieur du secteur public est plus faible que dans le privé, au détriment des cadres et à l'avantage des ouvriers et employés de la fonction publique. En 2015, la rémunération, primes et indemnités incluses, que dépassent les 10 % d'agents les mieux payés en équivalents temps plein (seuil du dernier décile) est 2,4 fois supérieure à celle au-dessous de laquelle se trouvent les 10 % les moins bien payés (seuil du deuxième décile) dans la fonction publique d'Etat. Cet écart hiérarchique est de 3,0 dans le secteur privé.

Les analyses approfondies des disparités salariales entre les secteurs publics et privés tenant compte des caractéristiques spécifiques de leurs agents (âge, diplôme, sexe...) sont rares, mais celles qui existent (par exemple une [étude de l'Insee de 2014](#)) confirment les observations précédentes (cadres moins bien payés et ouvriers et employés de l'Etat mieux payés que dans le privé).

Dans l'enseignement, le salaire net mensuel est de 2 415 € dans le public et de 2 074 € dans le privé en 2014 alors que les grilles salariales y sont les mêmes. L'écart provient pour la moitié d'effets de structure tels que la composition par corps (agrégés, certifiés...), pour 20 % des cotisations salariales, plus élevées dans le privé, et pour le reste de facteurs non identifiés ([analyse de la direction des études](#) et de l'évaluation du ministère de l'éducation nationale).

### **D) Les évolutions probables des salaires sur les années 2016-2018**

En 2016, la masse salariale de l'Etat a augmenté de 1,6 % en exécution et les effectifs en équivalents temps plein se sont accrus de 0,3 %, à périmètre constant. Le salaire brut moyen par tête a donc été majoré de 1,3 %. Le taux de cotisation salariale au titre des retraites a été relevé de 0,4 point et la progression du salaire net moyen par tête a été de 0,8 %. L'inflation ayant été de 0,2 % en moyenne annuelle, le pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'Etat a été revalorisé en moyenne de 0,6 %.

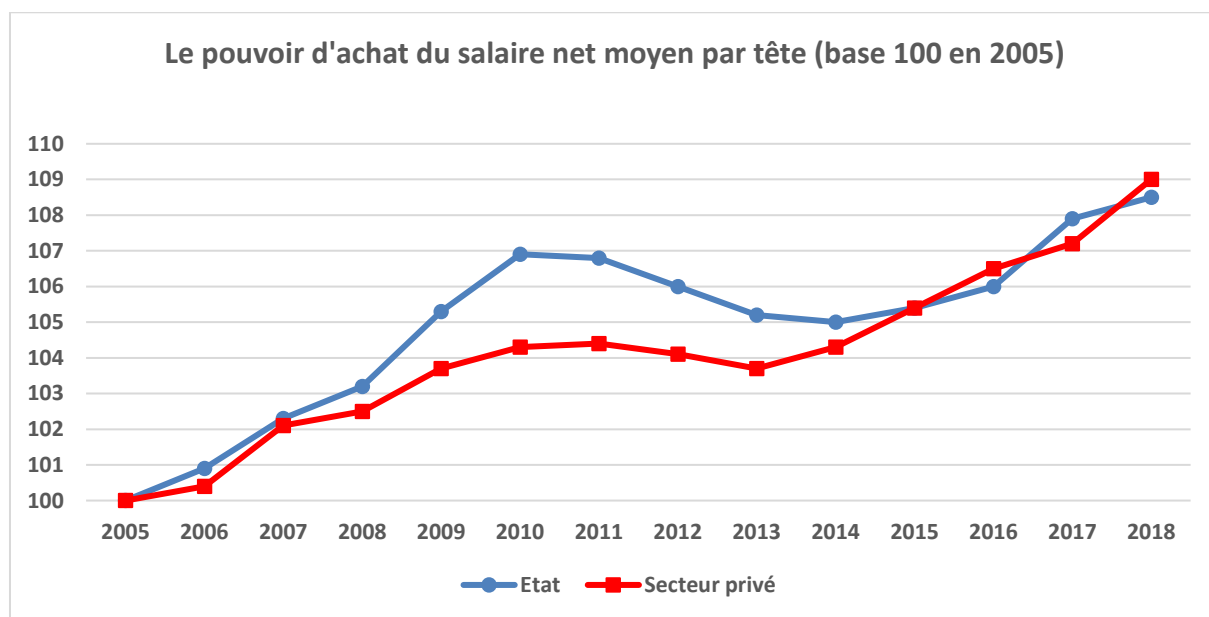
Dans le secteur marchand non agricole, le salaire brut moyen par tête a augmenté de 1,2 %. En considérant qu'il n'y pas eu de variations significatives des taux de cotisations sociales salariales<sup>3</sup>, le pouvoir d'achat des salariés a ainsi été relevé de 1,0 %.

En 2017, de LFI à LFI, la croissance de la masse salariale de l'Etat est de 4,0 % et celle des effectifs en équivalents temps plein est de 0,7 %. Le taux de cotisations salariale au régime de retraites étant relevé de 0,4 point, la progression du salaire net moyen par tête est de 2,8 %, soit un gain de pouvoir d'achat de 1,8 % compte-tenu d'une inflation de 1,0 %.

Dans le secteur marchand non agricole, selon le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances, la croissance du salaire brut moyen par tête est de 1,7 %<sup>4</sup>. A taux de cotisation salariale constant<sup>5</sup>, le gain moyen de pouvoir d'achat est ainsi de 0,7 %.

En 2018, de LFI à LFI, la croissance de la masse salariale de l'Etat est de 2,4 % et les effectifs augmentent de 0,5 % en équivalents temps plein<sup>6</sup>. La progression du salaire brut moyen par tête est ainsi de 1,9 % et le taux de cotisation salariale retraite est majoré de 0,3 point. La hausse de la CSG est intégralement compensée par la baisse des autres cotisations salariales et la nouvelle indemnité, si bien que le salaire net moyen par tête augmente de 1,6 %. L'inflation prévue par le Gouvernement étant de 1,1 %, le gain de pouvoir d'achat est de 0,5 %.

Dans le secteur marchand non agricole, selon le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances, la croissance du salaire brut moyen par tête est de 2,1 %, soit 1,0 % en termes réels. Le remplacement de cotisations salariales par la CSG majore le pouvoir d'achat de 0,8 point en 2018 si bien que la progression du pouvoir d'achat est de 1,8 %.



Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour 2005 à 2015 ; calculs FIPECO à partir de la loi de règlement pour 2016 et des lois de finances initiales pour 2017 et 2018 (exposé des motifs et rapport économique et financier).

<sup>3</sup> Au vu du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018, la croissance des salaires nets est quasiment identique à celle des salaires bruts en 2016 et 2017.

<sup>4</sup> Dans sa note de conjoncture de décembre 2017, l'Insee prévoit une progression de 2,1 % et il est probable que la prévision du Gouvernement pour 2017 soit un peu faible.

<sup>5</sup> Cf. note 3.

<sup>6</sup> Il s'agit de l'effet en année pleine des recrutements de 2017. Il est prévu une légère baisse des effectifs en 2018.

Au total sur les trois années 2016-2018, le gain de pouvoir d'achat est de 2,9 % pour les fonctionnaires de l'Etat (1,0 % en moyenne annuelle) et de 3,5 % pour les salariés du secteur privé (1,2 % en moyenne annuelle, ou 1,3 % si on retient la prévision de l'Insee pour la croissance des salaires dans le secteur privé en 2017). Ces estimations devraient être approfondies pour mieux tenir compte des évolutions des taux de cotisations sociales. Il reste, en première approximation, que le pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'Etat augmenterait quasiment comme celui des salariés du secteur privé sur cette période.