

Rendre plus transparentes et objectives les rémunérations des hauts fonctionnaires

Les rémunérations des « grands commis de l'État »



Béatrice

Guillemont

Responsable de la chaire Probité des responsables publics

En bref

La fonction publique représente un chantier permanent. La perspective d'une réforme est avancée depuis plusieurs années (elle remonterait même à l'Ancien Régime). Entre propositions très libérales inspirées des réformes menées par Margaret Thatcher et propositions qualifiées de sociales-démocrates venant d'une gauche plus modernisatrice, les gouvernements successifs ont bien eu du mal à trouver la via media. Mais une chose est sûre, le thème de la rémunération des hauts fonctionnaires n'a été que rarement abordé. Si le sujet est épineux, les informations en la matière ont longtemps manqué. Grâce aux travaux de certains chercheurs et élus, à l'instar du député René Dosière, qui a fait de la transparence budgétaire son cheval de bataille, la transparence s'est progressivement répandue. Récemment, la Cour des comptes a rendu public un référé alarmant sur la rémunération des hauts fonctionnaires de Bercy. En 2018, la Commission d'enquête du Sénat a rendu, comme la DGAFP, un rapport sur les mutations de la haute fonction publique. Depuis le début de l'année 2019, l'INSEE a publié une étude sur le sujet, des députés ont déposé deux propositions de loi, un amendement a été adopté en mai dans le cadre de l'étude du projet de loi sur la « transformation de la fonction publique » ; les presses scientifique et nationale ont également publié de nombreux articles. Tous abordent

4 juillet 2019

le même sujet : le manque de transparence et d'objectivité des rémunérations des hauts fonctionnaires.

Si les « hauts fonctionnaires » n'ont pas de définition juridique, on sait néanmoins qu'ils représentent 1,3% des 5,4 millions d'agents de la fonction publique (les trois versants confondus), soit près de 120.600 agents. Ils bénéficient globalement, il est vrai, de rémunérations intéressantes. Selon l'étude de l'INSEE, rendue publique en février 2019, « les 1% des salariés de la fonction publique les mieux rémunérés gagnent plus de 6.100 euros nets par mois ». Mais il ne s'agit là que d'une moyenne.

Tous ces agents ne sont pas égaux face à la rémunération. En effet, les « A+ » ayant des fonctions juridictionnelles, d'inspection, de contrôle et d'expertise ainsi que ceux ayant des fonctions d'enseignement supérieur et de recherche sont moins bien rémunérés que ceux ayant des fonctions de direction et d'encadrement (dits fonctionnaires « administratifs »), qu'ils soient à Bercy, au Quai d'Orsay, dans les agences de l'État, les AAI et API, les cabinets ministériels, les services déconcentrés, les établissements d'enseignement supérieur ou encore les hôpitaux. Et même si les rémunérations peuvent paraître très hautes, elles sont en dessous de la moyenne par rapport au secteur privé et très éloignées des rémunérations des dirigeants d'entreprises du CAC 40.

Les rémunérations des hauts fonctionnaires sont, dans leur grande majorité, justifiées et en adéquation avec les responsabilités et risques assumés ainsi que la lourde charge de travail, l'expérience professionnelle et le mérite de chaque agent. Elles permettent également de garantir la probité des hauts fonctionnaires qui œuvrent avec dévouement pour l'intérêt général. Une rémunération substantielle les met davantage à l'abri des conflits d'intérêts et de la corruption en les tenant éloignés des tentations de l'argent provenant des puissances économiques et étrangères. Enfin, elles visent à éviter la fuite vers le privé de talents dont l'État a grandement besoin.

Il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent interroger. Une part substantielle de celles-ci n'est pas publique (à l'instar des primes versées) et demeure fixée de manière discrétionnaire, sans critère objectif, par le fait du Prince. Elle échappe donc à tout contrôle du Parlement et des citoyens, à l'heure où la société réclame davantage de transparence dans l'action publique et de sobriété dans les dépenses des deniers. L'argument de l'attractivité semble en outre devoir être avancé avec précaution tant il peut pousser à la surenchère pour attirer et retenir des agents qui peuvent être tentés par les salaires plus hauts du secteur privé.

Enfin, il faut garder à l'esprit que les Français, qui comparent nécessairement leur situation personnelle à celles des hauts fonctionnaires, ont pour salaire médian 1.692 euros nets mensuels.

Rendre plus transparentes et objectives les rémunérations des hauts fonctionnaires participera à restaurer la confiance que placent les citoyens dans les institutions et à rétablir davantage de justice sociale.

Même si la fonction publique est en constante mutation, la perspective d'une profonde réforme est toutefois avancée depuis plusieurs années. Modernisation du statut et des conditions de travail des agents publics, refondation des instances du dialogue social, suppression des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes font partie des nouveaux défis à relever. Pourtant, l'épineux sujet des rémunérations de certains agents, et plus précisément celles des hauts fonctionnaires, est souvent évité, en témoigne le projet de loi « transformation de la fonction publique »¹ à l'étude actuellement au Parlement.

Comme le constate la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) à l'occasion de son Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations de 2018, les hauts fonctionnaires n'ont pas d'existence juridique, en ce sens qu'ils n'ont pas de définition dans le statut général de la fonction publique. D'ailleurs, une partie de la doctrine scientifique, à l'instar de Christian Vigouroux, refuse de les inscrire dans une catégorie à part entière, considérant qu'ils sont des fonctionnaires comme les autres, soumis aux mêmes droits et obligations. Pour les évoquer, le terme « A+ » est fréquemment utilisé par les institutions, les médias et la société civile. Selon le ministère de l'Action et des comptes publics, tous versants confondus, les hauts fonctionnaires représenteraient 120.600 agents de la fonction publique, soit 1,3% en 2016². Ils sont 53,3% dans la fonction publique d'État, 31,7% dans la fonction publique hospitalière et 9,2% dans la fonction publique territoriale, selon l'INSEE³.

¹ Projet de loi de transformation de la fonction publique, n°1802, enregistré le 27 mars 2019 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

² DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, op. cit., p.93.

³ INSEE références, *Tableau de l'économie française*, op. cit., p.51.

À partir des connaissances empiriques, il est possible de définir ce qu'est un « haut fonctionnaire » avec trois critères cumulatifs. Le premier est organique. Bien souvent, les hauts fonctionnaires sont issus de « grands corps » techniques ou administratifs (magistrature, Conseil d'État, la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)...) après avoir fait de grandes écoles (École nationale d'administration (ENA), l'École nationale de la magistrature (ENM), l'École des hautes études en santé publique (EHESP), Ponts et Chaussées, Mines...). Le deuxième critère est celui de la responsabilité. Les hauts fonctionnaires assument principalement trois types d'activités : des fonctions d'encadrement supérieur et de direction (pour 9.827 agents d'entre eux)⁴, des fonctions juridictionnelles, d'inspection, de contrôle et d'expertise (11.662 agents)⁵, et des fonctions d'enseignement supérieur et de recherche (5.120 agents)⁶. Enfin, le dernier critère est celui de la rémunération. Plus le fonctionnaire bénéficie d'une haute rémunération, plus il est « haut ».

Fruits d'une grille indiciaire, mais aussi d'une histoire administrative longue et complexe – les conseillers d'État n'étaient-ils pas membres de la curia regis chargés de conseiller le roi au Moyen-Âge ? –, de la reconnaissance du mérite, de l'expérience, des lourdes responsabilités que doivent assumer les hauts fonctionnaires, certaines rémunérations sont la cible de critiques provenant essentiellement de la société civile, relayées par les médias et le mouvement des « gilets jaunes » et portés par certains élus. Outre l'absence de définition juridique et d'étude systématique sur les rémunérations des hauts fonctionnaires, ces dernières ne sont pas nécessairement transparentes et objectives.

Car c'est un fait : une part substantielle de la rémunération totale des « hauts fonctionnaires » échappe à tout contrôle. Si les traitements de base des fonctionnaires peuvent être connus, les primes, leurs critères d'attribution et leurs montants ne sont pas publics. L'absence de transparence empêche le contrôle des dépenses publiques, que celui-ci soit exercé par un service de ressource humaine, une commission de déontologie, le

⁴ DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, 2018, p.38.

⁵ *Ibidem*.

⁶ DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, 2018, p.38.

Parlement ou les citoyens. De facto, cette situation contrevient aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en vertu desquels : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » et « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. ». Le caractère illégal de certaines indemnités, primes ou avantages, fruit de négociations ponctuelles voire d'arrangements en dehors de tout cadre légal et réglementaire (comme certaines primes dont d'anciens agents des ministères financiers ou du Quai d'Orsay ont pu bénéficier) est une autre des difficultés dans notre État de droit. Enfin, à l'heure où le salaire médian des Français est de 1.692 euros nets mensuels⁷, que ces derniers se voient imposer une politique d'austérité budgétaire depuis plusieurs années, la connaissance de certaines rémunérations provoque indignation et colère. Bien sûr, la presque totalité des 5.480.202 agents⁸ de la fonction publique n'est pas concernée par cette situation, il n'en demeure pas moins que celle-ci a de quoi interroger.

Alors que notre pays traverse une crise démocratique majeure, ce manque de transparence a pour conséquence de nourrir incompréhensions, fantasmes, soupçons, fakes news et perte de confiance dans les institutions républicaines. Les Français se sentent dépossédés de ce sujet bien qu'ils aspirent à pouvoir porter un regard plus attentif sur le fonctionnement de notre État. Le pouvoir exécutif s'y est montré attentif, le Président de la République Emmanuel Macron et le Gouvernement Philippe évoquant la possibilité de réformer « ces hauts fonctionnaires qui se sont constitués en caste »⁹. Toutefois, la question de leur rémunération est contournée, sans qu'il soit possible d'en connaître tous les ressorts. Quelles sont précisément les rémunérations des hauts fonctionnaires ?

Cette étude se propose d'y répondre scientifiquement, d'établir un bilan et de soumettre plusieurs propositions. Pour ce faire, il conviendra en premier lieu d'identifier la variété des rémunérations des hauts fonctionnaires (I), avant de se pencher sur les justifications de celle-ci (II).

⁷ INSEE, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2018, p.9.

⁸ DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, 2018, p.79.

⁹ Propos d'Emmanuel Macron dans son livre *Révolution*, éd. XO, 2016.

LA VARIÉTÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES

Les hauts fonctionnaires nourrissent bien des fantasmes en ces temps de démocratie troublée. La réalité doit cependant s'imposer à celui qui cherche à comprendre quelle est l'exactitude de leur rémunération.

La rémunération exacte des hauts fonctionnaires : la grande inconnue

De quoi est composée la rémunération d'un fonctionnaire ? Bref rappel

La rémunération se décompose en plusieurs éléments. Le premier élément est le « traitement » de base du fonctionnaire, calculé selon une grille indiciaire. Le traitement individuel est d'abord déterminé selon l'appartenance à un « corps » ou à un « cadre d'emploi »¹⁰. Les autres éléments sont les primes, indemnités (comme l'indemnité d'expatriation, de loyer ou encore pour « condition spéciale » pour les ambassadeurs), allocations et les avantages en nature.

Traitement de base, indemnités, primes et avantages éventuels composent « la rémunération » du « haut fonctionnaire ».
Si le premier élément peut être connu, les autres ne sont pas publics, rendant difficile la connaissance exacte des rémunérations des hauts fonctionnaires.

À titre d'exemple, les indemnités sont multiples. S'agissant des agents en poste à l'étranger, l'indemnité d'ajustement de poste compense les disparités de coût de la vie d'une affectation à l'autre, l'indemnité d'expatriation rémunère les efforts qu'une personne consent lorsqu'elle travaille dans un pays étranger, l'indemnité de foyer accorde un

¹⁰ À l'intérieur se trouve le grade et l'échelon auquel est affecté un indice brut. Ils définissent ainsi la « place » du fonctionnaire dans une grille indiciaire commune à tous les fonctionnaires de ce corps ou cadre.

supplément de revenus aux agents dont le conjoint ne travaille pas ou qui a un membre de sa famille à charge, l'indemnité pour conditions spéciales compense les sujétions rencontrées lorsque l'affectation confronte le fonctionnaire à un environnement particulièrement difficile (guerres, climats, hygiène de vie notamment). L'indemnité de « sujétions particulières » (ISP), généralement attribuée aux agents des cabinets ministériels, est en fait une « prime de cabinet ». Elle est venue remplacer les primes versées en liquide (et donc soustraites à l'impôt) versées à l'époque grâce à des fonds secrets ; le système ayant pris fin en 2002 à l'initiative de Lionel Jospin¹¹. Désormais, cette prime est soumise à l'impôt¹². Les allocations sont aussi multiples : allocation pour enfant à charge, allocation logement (pour la prise en charge, souvent partielle, du coût du logement), allocation d'études (qui compense les frais, souvent partiellement, d'études des enfants) ¹³.

Ces derniers éléments dépendent de chaque emploi, de la période durant laquelle celui-ci est assumé, des négociations lors de la signature du contrat, du profil du candidat au poste. Ils sont également non publics. Pourtant, ils peuvent représenter une part substantielle de la rémunération totale. Ils sont très difficilement mesurables. Selon le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations de 2018 établit que la part des primes et indemnités dans le salaire brut s'établit en moyenne à 22,5% pour les fonctionnaires¹⁴.

Évaluation des rémunérations des hauts fonctionnaires

Le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations de 2018 évalue le traitement brut de base des cadres de catégorie « A+ » à 3.986 euros mensuels, ce à quoi il faut ajouter les primes et indemnités.

¹¹ Dosière (R.), *Rémunérations choquantes dans les cabinets ministériels*, blog de René Dosière, mis en ligne le 29 octobre 2014.

¹² Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels.

¹³ France Diplomatie, *Grades et rémunérations*, mis à jour en juin 2015.

¹⁴ DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, 2018, p.176 et s..

Le traitement de base d'un « haut fonctionnaire » est, en moyenne, de 5.776 euros nets mensuels, auquel il faut ajouter les indemnités, primes et avantages éventuels.

Plus précisément, s'agissant du salaire global net, c'est-à-dire en comprenant les primes et indemnités, en 2016 :

- Les « A+ » ayant des fonctions de direction et d'encadrement percevaient en moyenne 6.566 euros nets mensuels ;
- Les « A+ » ayant des fonctions juridictionnelles, d'inspection, de contrôle et d'expertise auraient en moyenne 5.841 euros nets mensuels ;
- Les « A+ » assurant des fonctions d'enseignement supérieur et de recherche, percevaient en moyenne 3.699 euros nets mensuels¹⁵.

Toutefois, il ne s'agit là que de moyennes.

Certains « hauts fonctionnaires » verraient leur rémunération être multipliée par trois par des indemnités, primes et avantages pour atteindre 21.000 euros nets

Le journaliste Vincent Jauvert, auteur du livre *Les intouchables d'État* estime que 600 « hauts fonctionnaires » « seraient mieux payés que le Président de la République » – ce dernier percevant près de 14.910 euros nets mensuels. Ils toucheraient un salaire de plus de 150.000 euros nets par an. Pour faire son évaluation, Vincent Jauvert se base notamment sur une note interne confidentielle de la Direction générale des finances publiques intitulée « Rem 150 » (pour « rémunération 150.000 euros ») qui aurait été commandée en octobre 2016 par le Président de la République François Hollande. Selon cette note, certains hauts fonctionnaires toucheraient jusqu'à 21.000 euros nets par mois.

Selon la Cour des comptes, les agents les mieux rémunérés se trouvent aux ministères de l'Économie et des Finances. Ils percevaient en moyenne, en 2015, entre 13.454 euros et 21.298 euros nets mensuels.

La Cour des comptes fait le même constat à l'occasion de son référé sur les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers¹⁶ puisque certains agents des Finances publiques (AFIP) de classe exceptionnelle ont perçu en 2015, en moyenne, 202.456 euros (avec un maximum de 255.579 euros), les agents de première classe, 161.450 euros (avec un maximum de 204.681 euros)¹⁷. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) percevaient durant la même période, en

¹⁵ DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, op. cit., p.516.

¹⁶ La Cour des comptes a examiné « les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères financiers, soit plus de 750 postes, pour les exercices 2013 à 2015, avec une actualisation à 2016 » : Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, op. cit..

¹⁷ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, 12 décembre 2017, réf. S2017-2824.

moyenne, 174.979 euros (avec un maximum à 207.061 euros)¹⁸. Ces agents ont donc perçu en moyenne, en 2015, entre 13.454 euros et 21.298 euros nets mensuels. Ainsi, la Cour des comptes estime en 2016 que 43% des personnels de l'État touchant plus de 150.000 euros nets par an étaient des administrateurs généraux des finances publiques ou des hauts fonctionnaires des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel¹⁹. Les hauts cadres des impôts percevaient en moyenne 8.200 euros nets mensuels.

Un autre chiffre a récemment été avancé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans une étude de février 2019 : « les 1% des salariés de la fonction publique les mieux rémunérés gagnent plus de 6.100 euros nets par mois en équivalent temps plein »²⁰. Ces 48.500 agents, fonctionnaires ou non, perçoivent en moyenne 7.850 euros mensuels, soit 4 fois le salaire médian dans la fonction publique²¹. Selon l'Institut, en 2016, dans la fonction publique d'État, le salaire net moyen en équivalent temps plein pour les agents ayant des fonctions d'encadrement supérieur et de direction s'élève à 6.584 euros mensuels lors que celles-ci sont exercées en France, 13.790 euros lorsqu'elles sont exercées à l'étranger. Les agents issus des corps et emplois à la décision du gouvernement (hors ambassades²²) perçoivent pour leur part un salaire moyen net mensuel de 10.457 euros, devant les administrateurs généraux des finances publiques et chefs de service comptable (8.019 euros), les chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale (8.266 euros), les directeurs d'administration territoriale de l'État (8.244 euros). En outre, dans la fonction publique territoriale, le salaire net moyen en équivalent temps plein pour les agents ayant des fonctions d'encadrement supérieur et de

Les agents issus des corps et emplois à la décision du gouvernement (hors ambassades) perçoivent en moyenne 10.457 euros nets mensuels.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, 12 décembre 2017, réf. S2017-2824.

²⁰ Comme l'explique l'INSEE, « Le salaire en équivalent temps plein (EQTP) correspond au salaire converti à un temps plein pendant toute l'année quel que soit le volume de travail effectif, puis mensualisé. Pour un agent ayant occupé un poste de travail durant six mois à 80 % et ayant perçu au total 10 000 euros, le salaire en EQTP est de $10\ 000 / (0,5 \times 0,8) = 25\ 000$ euros par an, soit 2 083 euros par mois. Les salaires perçus correspondent aux sommes déclarées par l'employeur, y compris les rattrapages et les primes ponctuelles (primes de mobilité...) (v. INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2018, p.4).

²¹ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.1.

²² En les comptant, le « corps et emplois à la décision du gouvernement » percevaient environ 15.000 euros nets mensuels, à l'instar des directeurs généraux et directeurs d'administrations centrales.

direction s'élève à près de 5.000 euros. Dans la fonction publique hospitalière, le salaire net moyen en équivalent temps plein pour les agents ayant des fonctions de direction s'élève à 6.005 euros, des fonctions d'encadrement supérieur à 4.510 euros en moyenne tandis que les praticiens hospitaliers et les personnels hospitalo-universitaires perçoivent en moyenne près de 5.500 euros nets mensuels. D'ailleurs, 34% de ces praticiens ont une rémunération mensuelle nette supérieure à 6.410 euros²³. Ils représentent 42,3% des agents en poste en France ou à l'étranger dont la rémunération est supérieure à ce seuil indiqué par l'INSEE²⁴. Cette information a son importance puisque ces agents issus des hôpitaux représentent une part substantielle du haut fonctionnariat.

Pour plus de précision, il est possible de revenir sur les rémunérations de certains hauts fonctionnaires.

Les hauts fonctionnaires aux hautes rémunérations se trouvent dans les ministères, principalement aux ministères de Finances et de l'Économie, au Quai d'Orsay et dans les ambassades²⁵

Les agents des ministères financiers et du Quai d'Orsay

Plus que le traitement de base des agents des ministères financiers et du Quai d'Orsay, ce sont les montants de certaines primes et indemnités, ainsi que parfois leur caractère irrégulier, qui interrogent. En 2010, la Cour des comptes avait déjà relevé le caractère illégal de ces dernières sur la période 2003-2008. En 2011, une nouvelle enquête était réalisée sur l'administration centrale et les services déconcentrés, mettant en évidence que les règles juridiques en matière indemnitaire n'étaient toujours pas pleinement respectées.

²³ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.4.

²⁴ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.4.

²⁵ En juillet 2017, 182 ambassadeurs, 89 consuls (v.<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaires-et-adresses-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres/ambassadeurs-et-consuls-en-poste/>).

En 2017 l'occasion de son examen relatif aux rémunérations des fonctionnaires d'encadrement supérieur des ministères financiers, soit plus de 750 postes, la Cour des comptes a constaté que, pour la plupart de ces primes et indemnités servies disposent désormais d'un fondement juridique approprié et reposent sur des textes réglementaires. Toutefois, la Cour relève la persistance d'irrégularités pour les corps d'encadrement supérieur de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), par défaut de base légale pour certaines d'entre elles ou, pour d'autres, par le recours irrégulier à l'allocation complémentaire de fonctions (ACF).

En outre, la Cour constate l'utilisation irrégulière de l'allocation complémentaire de fonctions pour verser diverses indemnités qui concernent les personnels des douanes, le personnel d'encadrement supérieur, les administrateurs des finances publiques, les ex-conservateurs des hypothèques. À ce propos, depuis le 1er janvier 2013, les chefs de service de publicité foncière sont rémunérés dans les mêmes conditions que leurs homologues comptables du réseau de la DGFIP et ce changement a été accompagnée par une garantie de rémunération dont le fondement juridique est une simple décision du ministère du Budget du 26 mars 2012 aux bénéfices de ces anciens conservateurs des hypothèques. Sans base légale, cet arrangement a coûté 178.700 euros. La Cour des comptes juge que le ministre de l'action et des comptes publics, auquel il appartient notamment de s'assurer de la régularité des dépenses publiques, « doit mettre fin dans les meilleurs délais au versement irrégulier de ces différentes indemnités ».

Mais ce n'est pas tout, puisque la Cour des comptes constate aussi la « surrémunération relative des administrateurs généraux des finances publiques par rapport à celle des autres membres de l'encadrement supérieur de l'État »²⁶ qui a pour conséquence de nuire à la mobilité des agents entre la DGFIP et les services déconcentrés. En substance, elle

Selon la Cour des comptes, en 2017, certains agents de Bercy bénéficiaient d'une surrémunération par rapport à celles des autres membres de l'encadrement supérieur de l'État, sans justification par rapport à leur charge de travail.

²⁶ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, op. cit..

souligne que ces hautes rémunérations sont sans justification par rapport à la charge de travail assumée par le fonctionnaire²⁷.

Là encore, ce sont les primes et les indemnités qui font l'objet de vives critiques. La Cour a constaté « la persistance de pratiques indemnitaires irrégulières, notamment des dispositifs de rémunération sans base juridique »²⁸ et a ajouté que la politique de rémunération des administrateurs généraux des finances publiques pose des problèmes d'équité et de cohérence avec celui du reste de l'administration²⁹. Quant aux importants écarts de rémunération entre certains « A+ », la Direction générale des finances publiques justifie l'importance des rémunérations des agents des finances publiques et des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) – tous ministères confondus, ils représentent 43% des personnels de l'État percevant plus de 150.000 euros nets par an en 2016 – par la charge managériale et les responsabilités associées aux fonctions. Or, la Cour des comptes estime pourtant qu'à charges égales, les directeurs d'administration centrale et les responsables des autres administrations déconcentrées exerçant des responsabilités au moins équivalentes et souvent plus importantes sont bien moins rémunérés³⁰.

Mais ces situations problématiques ne sont néanmoins pas irréversibles. Le ministère s'est d'ailleurs engagé devant la Cour des comptes, suite au référé, à procéder sans délai aux régularisations nécessaires, « à poursuivre la réduction des écarts de rémunérations et annonce l'extinction, à compter de 2018, du grade d'AGFIP de classe exceptionnelle »³¹.

²⁷ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, 12 décembre 2017, réf. S2017-2824.

²⁸ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, mis en ligne le 20 décembre 2017.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, 12 décembre 2017, *op. cit.*.

³¹ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, mis en ligne le 20 décembre 2017.

37% des agents en poste à l'étranger ont une rémunération supérieure à 6.410 euros nette

S'agissant des agents de la fonction publique d'État en poste à l'étranger (absents des statistiques usuelles d'emploi et de salaires), qui concernent principalement les personnels des ambassades, consultants et établissements français (notamment les lycées français) à l'étranger rémunérés depuis la France, 37% d'entre eux ont une rémunération supérieure à 6.410 euros nette mensuelle. Comme l'explique l'INSEE, « cette concentration résulte d'une part d'un effet de structure, avec davantage de postes de catégorie A et A+ parmi les postes à l'étranger. D'autre part, outre leur rémunération statutaire, ces personnels perçoivent des indemnités pour service à l'étranger.

Pour les corps représentés à l'étranger, le fait d'être en poste à l'étranger fait plus que doubler en moyenne le salaire, cet effet étant variable selon le pays, pour tenir compte du coût de la vie, des sujétions particulières et des situations à risques éventuels. »³². Sur les 12.000 agents à l'étranger, 4.384 sont parmi les 1% des agents les mieux rémunérés (plus de 6.410 euros), 3.575 sont parmi les 0,5% des agents

Les ambassadeurs et consuls perçoivent en moyenne 13.790 euros nets mensuels, auxquels il faut ajouter les indemnités pour service à l'étranger, primes et autres allocations.

les mieux rémunérés (plus de 7.330 euros)³³. Ainsi, « ils représentent 8% de l'ensemble des agents de la fonction publique rémunérés au-dessus de 6.410 euros »³⁴. Les ambassadeurs et consuls perçoivent en moyenne 13.790 euros nets mensuels équivalent temps plein, traitement auquel il faut ajouter les indemnités pour service à l'étranger, les primes³⁵ et allocations. Selon Vincent Jauvert, la rémunération de l'ambassadeur de France Afghanistan culminerait à 29.000 euros nets mensuels³⁶. Mais les chefs du protocole et introducteurs des ambassadeurs perçoivent également un traitement confortable, entre 5.243 euros et 6.220 euros bruts mensuels³⁷.

Les hauts fonctionnaires se trouvent également au sein des AAI et API, dans les agences et cabinets ministériels.

³² INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019.

³³ *Ibidem*.

³⁴ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Levy Ayoun (S.), *Plus de 600 hauts fonctionnaires mieux payés e le président de la République*, Capital, mis en ligne le 18 janvier 2019

³⁷ Emploi-collectivités, *Salaires des chefs de protocole, introducteurs des ambassadeurs (emploi fonctionnel)*, mis à jour le 21 février 2019.

Les présidents d'AAI, d'API38 et d'agences

Quatre présidents d'AAI et API perçoivent plus de 200.000 euros bruts annuels. Ces rémunérations ne sont pas exclusives d'autres sources de revenus et peuvent par exemple être cumulées avec des retraites.

D'après le Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016) de la Cour des comptes, sur les 26 autorités, quatre présidents perçoivent plus de 200.000 euros bruts annuels : 238.973 euros bruts annuels (soit près de 20.000 euros bruts mensuels) pour le Président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), autorité bénéficiant de l'autonomie financière ; 221.045 euros annuels (soit 18.420 euros mensuels) pour le Président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), 210.197 euros annuels pour le président de la haute autorité de santé (HAS), 200.201 pour le président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)³⁹. Treize présidents perçoivent entre 150.000 et 200.000 euros bruts annuels⁴⁰, enfin, neuf présidents perçoivent moins de 100.000 euros bruts annuels⁴¹.

³⁸ Pour aller plus loin, v. Guillemont (B.), *La rémunération des présidents d'AAI et API*, Observatoire de l'éthique publique, mis en ligne le 22 janvier 2019.

³⁹ *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes*, Projet de loi de finances 2019, p.69. Ce rapport, annexé au projet de loi de finances, comporte les rémunérations et avantages des présidents et membres de chaque autorité. C'est sur la base de ce document que les médias ont révélé le montant de la rémunération de Mme Jouanno.

⁴⁰ 195.000 euros pour le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), 194.456 euros pour le président de l'Autorité de la concurrence (AC), 191.543 euros pour le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), 188.700 euros pour le président du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), 172.425 euros pour le président de la Commission nationale du débat public (CNDP), 170.894 euros pour le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), 160.891 euros pour le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), pour le président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES), 155.568 euros pour le Défenseur des droits (DDD), 150.187 euros pour le président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), 146.409 euros pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), 127.000 euros pour le président de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), 102.109 euros pour le président de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) (v. *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes*, Projet de loi de finances 2019).

⁴¹ 96.450 euros pour le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), 86.185 euros pour le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), 60.360 euros pour le président du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C), 50.000 euros pour le Médiateur national de l'énergie (MNE), 48.000 euros pour le président de la Commission du secret de la Défense nationale (CSDN), 40.500 euros pour le président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), 24.382 euros pour le président de l'Agence Française de Lutte contre le Dopage (AFLD), 24.000 euros pour le président du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), enfin 18.000 euros pour le président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) (v. *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes*, Projet de loi de finances 2019).

Les rémunérations ne sont d'ailleurs pas exclusives d'autres sources de revenus comme les pensions retraite. Aussi, le Défenseur des droits, Jacques Toubon, s'est récemment retrouvé dans la tourmente lorsque le Canard enchaîné a révélé qu'il cumulait à sa rémunération de Défenseur, 155.568 euros bruts annuels, plusieurs pensions (pension de fonctionnaire, de parlementaire et de conseiller de Paris) pour atteindre près de 30.000 euros mensuels⁴².

La Cour des comptes a également constaté que toutes les rémunérations des présidents ne bénéficiaient pas d'un fondement réglementaire⁴³. Ainsi, la rémunération du Contrôleur général des lieux de privation de liberté demeurerait établie, non pas par un arrêté indemnitaire, mais par un contrat fondé sur une note du secrétaire d'État chargé du budget en date du 25 septembre 2014⁴⁴. Le même constat a été fait s'agissant de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), la Cour des comptes ayant constaté en décembre 2017 que le traitement de base du président n'a pas de base juridique⁴⁵.

Plus encore, la juridiction financière s'est interrogée sur le montant de certaines rémunérations des présidents d'AAI/API par rapport à leur taille. Aussi, les rémunérations des présidents de l'ACNUSA, de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), de la haute autorité de santé (HAS) sont jugées particulièrement élevées⁴⁶. D'après la Cour, la situation peut être analysée

Certaines rémunérations seraient sans cohérence avec la taille des AAI/API et les responsabilités assumées par leur président.

⁴² Philippe (B.), *30.000 euros par mois : le Défenseur des droits Jacques Toubon ne « comprend pas » ce qui choque*, Capital, mis en ligne le 17 janvier 2019.

⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, p.61.

⁴⁴ À la suite de ces auditions, le secrétaire général du Gouvernement dit avoir transmis à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, par un courrier en date du 20 octobre 2017, des textes visant à créer le statut d'emploi de CGLPL et à fixer le montant annuel de l'indemnité forfaitaire à accorder au Contrôleur. Au 21 novembre 2017, le projet était toujours en cours. (v. Cour des comptes, *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, p.61).

⁴⁵ À la suite de ces auditions, le secrétaire général du Gouvernement qu'un projet de décret était en cours d'élaboration. Au 21 novembre 2017, le projet était toujours en cours. (v. Cour des comptes, *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, p.61).

⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, p.62.

selon plusieurs critères : le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT), le volume budgétaire de la structure ou encore des critères relatifs à la nature de la mission ou du secteur régulé⁴⁷.

Il paraît néanmoins bon de rappeler que les AAI et API échappent à l'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Aucun contrôle a priori des dépenses n'est effectué par un contrôleur financier du ministère des Finances. Ce n'est qu'a posteriori que la Cour des comptes et le Parlement, par le biais des commissions des finances des deux assemblées, à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances et dans le cadre de travaux de contrôle des rapports spéciaux que les dépenses concernant les AAI et API peuvent être contrôlées.

S'agissant des agences, en mars 2012, l'Inspection générale des finances reconnaissait à l'occasion de son rapport sur L'État et ses agences⁴⁸ « la très forte augmentation des niveaux de rémunération » de certains dirigeants. Elle ajoutait que celle-ci « devait être

⁴⁷ Comme le fait remarquer la Cour des comptes, « en 2010, MM. René Dosière et Christian Vanneste avait formulé, dans leur rapport, une recommandation n°19 concernant la mise en place d'une grille de rémunération pour les autorités administratives indépendantes : "Instaurer, en fonction de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, des grilles de rémunération des présidents d'AAI, des membres des collèges et des personnels de direction". Le Gouvernement s'était alors déclaré défavorable à cette orientation, arguant que la rémunération des dirigeants et des membres du collège des AAI ne répond pas à une logique de grille uniforme, dans la mesure où le modèle même de l'AAI recoupe des réalités bien diverses ; c'est la raison pour laquelle la rémunération serait appréciée au cas par cas. » (v. Cour des comptes, *Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes : politiques et pratiques de rémunération (2011-2016)*, p.62 ; Rapport d'information par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n°2925) du 28 octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes, par M. René Dosière et M. Christian Vanneste).

⁴⁸ Les agences ne sont pas définies juridiquement. Toutefois, l'Inspection générale des Finances, constatant en mars 2012 à l'occasion de son rapport sur *L'État et ses agences* qu'il n'existe pas de recensement exhaustif, retient une conception large, considérant que toutes entités qui sont à la fois contrôlées par l'État et qui exercent pour son compte des missions de service public non marchand peuvent être considérées comme des agences. Ce faisant, les établissements publics administratifs (EPA), les établissements publics à caractère industriels et commerciaux (EPIC), les autorités administratives et publiques indépendantes (AAI et API), les services à compétences nationales (SCN), les groupements d'intérêt public (GIC), les opérateurs de l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ou encore les établissements dotés d'un comptable public peuvent relever de cette définition. Cela représenterait 1244 agences pour un coût total de 50 milliards d'euros par an, soit 20% du budget général de l'État (v. L'Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, mars 2012, p.2.). Le Conseil d'État, la même année, retient une conception plus limitative en retenant deux critères : celui de l'autonomie (et non de l'indépendance) et celui de la responsabilité de l'entité dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale⁴⁸. Au total, cela représenterait 103 agences, 14.5000 postes, soit 8% de l'effectif de la fonction publique⁴⁸. Pour la juridiction administrative, peut donc s'agir d'EPA, d'EPIC, de SCN, de GIC voire même d'associations ou de sociétés, mais selon les juges de la rue Cambon, pas d'AAI et API ni d'opérateurs d'État (v. L'Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, mars 2012, p.2.)

contenue »⁴⁹ d'autant que certaines rémunérations « présentent une forte hétérogénéité, et atteignent des niveaux parfois élevés »⁵⁰.

Même si aucune donnée ne permet de suivre l'évolution sur une moyenne période des rémunérations des dirigeants d'établissements, la mission a pu constater, sur un échantillon de 250 agences, d'une part, « que ces rémunérations s'élevaient à un niveau important (122.866 euros brut-agent par an en moyenne) et, d'autre, part, qu'elles présentaient une forte dispersion entre agences et entre ministères de rattachement ; ainsi qu'il existe un écart de près de 46% entre la plus basse et la plus élevée des rémunérations moyennes »⁵¹.

Cette analyse se confirme à l'aune de la déclaration d'intérêts de Muriel Pénicaud, ministre du Travail, à partir de laquelle l'on apprend qu'en 2016 237.200 euros nets pour diriger Business France, soit 19.766 euros nets mensuels⁵². La ministre du Travail n'est toutefois pas la seule puisque vingt présidents d'agences ont perçu en moyenne en 2017 168.045 euros bruts annuels selon le rapport annexé au Projet de loi de Finances 2019 relatif aux opérateurs de l'État. Les rémunérations des dirigeants dépassent celle du chef de l'État dans 7 structures : le Centre national d'études spatiales (CNES) (224.500 euros pour 2016), l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (IFPEN) (197.500 euros pour 2016), l'Institut de recherche pour le développement (IRD) (198.700 euros pour 2016), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (193.700 euros pour 2016), ou encore l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) (123.900 euros). D'autres institutions se montrent également particulièrement généreuses vis-à-vis de leur dirigeant. C'est le cas par exemple de la Société du Grand Paris (SGP) (179.000 euros pour 2016), Pôle emploi (170.900 euros pour 2016), les Agences régionales de santé d'Ile-de-France et de l'océan indien (ARS) (137.300 euros pour 2016), Météo France (137.700 euros pour 2016),

Muriel Pénicaud, ministre du Travail, a perçu en 2016, en tant que dirigeante de l'opérateur de l'État Business France, 237.200 euros nets.

En 2016, le Gouverneur de la Banque de France, personne morale de droit public sui generis, a perçu chaque mois 29.237 euros bruts mensuels (indemnité de logement incluse).

⁴⁹ L'Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, mars 2012, p.2.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ L'Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, *op. cit.*, p.25.

⁵² HATVP, *Déclaration d'intérêts de Muriel Pénicaud*, déposée le 17 mai 2017, p.2/4.

le CNRS (139.000 euros pour 2016), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (147.400 euros pour 2016)...⁵³

Les agents des cabinets ministériels

Comme l'explique Matthieu Caron, Directeur général de l'Observatoire de l'éthique publique et universitaire, au cours du XXe siècle, jusqu'au début des années 2000, aucune information relative à la rémunération individuelle des collaborateurs des cabinets ministériels n'a jamais fait l'objet d'une divulgation officielle⁵⁴. Il ajoute : « En termes de salaires, il est simplement de notoriété que l'Élysée faisait payer ses collaborateurs par les ministères, les entreprises publiques ou certains établissements publics tandis que le Gouvernement acquittait ses conseillers selon des modalités variables. En sus des salaires versés, chacun se souvient en particulier que tous les collaborateurs de l'exécutif touchaient des primes officieuses grâce au fameux système des fonds secrets »⁵⁵. La transparence s'est progressivement déployée depuis, notamment grâce au travail parlementaire de René Dosière⁵⁶.

La rémunération moyenne d'un conseiller du Premier ministre s'élève à 10.504 euros bruts mensuels, soit plus que le ministre lui-même (9.940 euros).

Ainsi, l'on apprend notamment en lisant le « jaune budgétaire » des personnels affectés dans les cabinets ministériels que certains de leurs membres bénéficient de hautes rémunérations. Le député honoraire René Dosière, fondateur et président de l'Observatoire de l'éthique publique, établie en novembre 2018 que Matignon est « le cabinet le plus dispendieux de la Ve République, au point que l'on peut estimer qu'un membre de cabinet sur trois perçoit une rémunération supérieure à celle de son ministre (9.940 euros bruts) »⁵⁷. En 2018, la rémunération moyenne brute mensuelle est de 9.310 euros dans les cabinets ministériels, 10.504 euros pour le cabinet du Premier ministre, 11.084 pour le cabinet de la ministre des Solidarités et de la santé⁵⁸.

⁵³ Les Échos, *La Banque de France lève le voile sur le salaire de son gouverneur*, mis en ligne le 3 mars 2017.

⁵⁴ Caron (M.), Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du « secret-dépense », *RFFP* n°127, août 2014.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Najiba (H.), *René Dosière a passé au crible les rémunérations des cabinets ministériels du gouvernement Philippe*, France Info, mis en ligne le 11 novembre 2018.

⁵⁸ Annexe au projet de loi de finances 2019, personnels affectés dans les cabinets ministériels.

La situation n'est pourtant pas inédite puisque René Dosière avait établi ce même constat en 2014. Sur 333 membres de cabinets de l'époque, soit 74% des agents en poste, « la rémunération mensuelle brute moyenne d'un membre de cabinet ministériel s'est élevée à 8.201 euros », « soit une augmentation de en augmentation de +7,1% par rapport à 2013 (7.655 euros) » ; « de même, l'indemnité de sujétion particulière – 2235 euros – a augmenté de +4,3% »⁵⁹.

En 2018, pour les 311 membres de cabinets, la rémunération mensuelle brute moyenne s'élève à 9.310 euros.

En 2017, René Dosière avait alerté quant à l'explosion des rémunérations moyenne (+20,5%)⁶⁰. En 2018, même si la progression est modérée (+1,4%) et en légère inflexion s'agissant du cabinet du Premier ministre (0,7%)⁶¹, elle cache une forte augmentation dans douze ministères, et ce dans « des proportions choquantes voire scandaleuses compte tenu du contexte économique et financier de l'année 2018 et en particulier de l'évolution des rémunérations dans la fonction publique »⁶². Ainsi, les conseillers du cabinet du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et de ses affaires étrangères voient leur rémunération augmenter de 17,2% en un an (9.928 euros bruts mensuels), 27,6% au secrétariat du porte-parole du Gouvernement (9.180 euros), 25,9% au secrétariat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes (9.078 euros)⁶³.

Quant à l'indemnité de sujétions particulières (ISP), chaque ministère dispose d'une enveloppe annuelle dont on ignore les critères de calcul. C'est au ministre d'affecter au personnel de cabinet, sans qu'il soit possible de connaître les critères d'attribution, d'autant que cette indemnité représente, en 2018, 21 millions d'euros dont 6, 8 millions versés à 218 conseillers ministériels (tous les conseillers n'en bénéficiant pas)⁶⁴. En moyenne, les conseillers perçoivent 2.887 euros au titre de l'ISP⁶⁵. Toutefois, d'importants écarts peuvent se constater selon les ministères. L'indemnité est de 5.425 euros pour les conseillers du ministre des Sports, 5.080 pour les conseillers du ministre de l'Économie et

Au ministère des Sports, l'indemnité « de sujétions particulières » s'élève en moyenne à 5.425 euros bruts mensuels, alors que le traitement moyen est de 8.896 euros bruts par mois.

⁵⁹ Dosière (R.), *Cabinets ministériels en 2017. Effectifs en baisse, rémunérations en hausse...*, blog de René Dosière, mis en ligne le 31 octobre 2017.

⁶⁰ Dosière (R.), *Les cabinets ministériels au scanner*, blog de René Dosière, mis en ligne le 8 novembre 2018.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Annexe au projet de loi de finances 2019, personnels affectés dans les cabinets ministériels.

⁶⁵ Dosière (R.), *Les cabinets ministériels au scanner*, *op cit.*.

des finances lorsqu'elle est de 614 euros pour les conseillers du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement⁶⁶. L'écart est de 1 à 9, comme le souligne René Dosière. Cette indemnité peut être d'autant plus conséquente qu'elle représente 39% de la rémunération des conseillers du ministre des Armées, 33% des conseillers du secrétaire d'État aux affaires européennes, par exemple⁶⁷.

Ainsi en 2018, le coût global des rémunérations versées en cabinet, primes comprises, s'élève à 119.945.919 d'euros dont 27.715.161 euros pour le cabinet du Premier ministre et 92.230.758 euros pour les 30 cabinets ministériels⁶⁸. Selon René Dosière les rémunérations des conseillers ministériels ont massivement augmenté (+20% pour le gouvernement Philippe par rapport au gouvernement Valls) à cause des primes visant à attirer les hauts fonctionnaires. C'est donc l'argument de l'attractivité qui serait mis en avant.

LES JUSTIFICATIONS DE LA REMUNERATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES ET LA VOLONTE DE LES REFORMER

Après l'exactitude des chiffres vient le temps de leur justification. Bien des revendications sociales ont récemment vu le jour, notamment quant au revenu moyen des Français, prenant comme point de comparaison la rémunération de leurs fonctionnaires. Sans succomber aux jugements à l'emporte-pièce, il convient de s'interroger sur les arguments en faveur d'une telle rémunération, au premier rang desquels la probité attendue de la fonction publique. Pour autant, une révision de la rémunération de certains hauts fonctionnaires pourrait être envisagée.

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Annexe au projet de loi de finances 2019, personnels affectés dans les cabinets ministériels.

Une haute rémunération pour préserver la probité publique des hauts fonctionnaires

Plusieurs arguments plaident en la faveur de tels niveaux de rémunérations.

En premier lieu, le traitement de base est fixé en fonction du corps duquel dépend le fonctionnaire et donc d'une grille indiciaire. Plusieurs éléments sont pris en compte pour fixer celui-ci, la responsabilité et les risques supportés par ledit fonctionnaire en sa qualité de

Les rémunérations des hauts fonctionnaires sont, le plus souvent, en adéquation avec les responsabilités, les risques assumés et le temps consacré à la charge.

supérieur hiérarchique en font partie. À titre d'exemple, le Directeur de la Direction générale des finances publiques a sous son autorité près de 100.000 agents alors qu'il doit dans le même temps piloter la réforme relative au prélèvement à la source. La charge de travail fait également partie de l'équation, les 35h étant souvent éloignées du quotidien des hauts fonctionnaires. Le caractère méritocratique de l'accès à la fonction n'est pas non plus à l'exclure : plus l'accès au corps est difficile, plus les fonctions à assumer sont lourdes et plus le salaire est haut. Enfin, s'ajoutent au traitement des indemnités, primes et avantages en fonction des risques pris ; c'est notamment le cas des ambassadeurs dans certains pays qui peuvent voir leur rémunération être multipliée.

Une haute rémunération pour favoriser l'attractivité.

En deuxième lieu, la haute rémunération favorise l'attractivité pour ceux qui font de celle-ci un critère dans l'orientation de leur carrière professionnelle. C'est l'exemple de l'indemnité de sujétions particulières qui permet de retenir le haut fonctionnaire soumis à une très lourde charge de travail. Ce qui est en jeu ici est la loi de l'offre et de la demande puisqu'à niveau d'études, diplômes, compétences, et responsabilités à assumer équivalents, ces hauts fonctionnaires peuvent être mieux payés dans le privé. Ainsi, si ce secteur est plus rémunérateur, l'État est contraint d'encourager et de retenir les meilleurs talents à intégrer la fonction publique en avançant notamment l'argument financier. Ce dernier n'est d'ailleurs pas rhétorique, car un pays a besoin de ses meilleurs citoyens pour se bâtir et se renouveler afin de protéger son indépendance face à des puissances économiques et étrangères de plus en plus développées. En outre, une importante rémunération permet aussi de limiter le pantoufflage, c'est-à-dire le fait de quitter le secteur

public pour aller dans le secteur privé, et le retro pantouflage. L'argument de l'attrait du service public, utilisé récemment par la majorité, ne peut cependant pas être utilisé sans cesse, au risque de participer à une surenchère permanente. Et de toute façon, il est impossible à la France de rivaliser en faisant des propositions de rémunérations toujours plus hautes face à des concurrents qui auront une capacité financière toujours plus importante, de sorte qu'ils pourront proposer des salaires toujours plus alléchants. Servir l'État est aussi une vocation.

En troisième lieu, la rémunération est bien souvent aussi la juste reconnaissance du dévouement dont ont fait preuve les hauts fonctionnaires vis-à-vis de leur pays. Certains hauts fonctionnaires ont fait l'ensemble de leur carrière au service de l'État sans jamais compter leurs

Une rémunération témoignant de la reconnaissance de l'État vis-à-vis du dévouement du haut fonctionnaire.

heures. Ils ont occupé les plus hautes fonctions, ont participé et accompagné la réforme de l'État, ont promu le pays à l'étranger. À titre d'exemple, avant que Jean-Louis Nadal n'occupe la fonction de présidente de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), il a fait l'ensemble de sa carrière dans la magistrature comme Procureur général près les cours d'appel de Bastia, Lyon, Aix, Paris puis Procureur général près la Cour de cassation (sa rémunération était alors de 6.433 euros bruts mensuels). Son dévouement et sa probité ont été plusieurs fois salués. D'ailleurs, sa rémunération (8.000 euros bruts mensuels) fixée par décret correspond au traitement afférent au premier groupe supérieur des emplois d'États classés hors échelle et d'une indemnité de fonctions réduite à la demande de l'intéressé, prenant en compte sa pension retraite.

Les hautes rémunérations sont un gage de probité et d'indépendance des hauts fonctionnaires.

En dernier lieu, la haute rémunération permet de garantir la probité publique des hauts fonctionnaires qui œuvrent pour l'intérêt général. Elle permet de lutter contre les tentations de l'argent, et ainsi de lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts. L'indépendance du haut fonctionnaire face aux puissances étrangères et à l'argent est un élément essentiel de la bonne tenue d'un pays démocratique. Il est, à ce titre, souvent fait référence à la déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif ainsi que des personnes investies d'un mandat électif public qui doivent se prémunir de toute atteinte à leur probité. Préserver les hauts fonctionnaires par une rémunération juste et conséquente relève donc de l'intérêt général.

En outre, les hautes rémunérations des « hauts fonctionnaires » ne sont pas sans commune mesure avec le privé. Au contraire et selon l'INSEE, « les plus hauts salaires dans le privé sont plus élevés que dans le public et l'éventail des revenus d'activité y est plus étendu »⁶⁹. Les hautes rémunérations sont plus fréquentes dans le secteur privé. En 2015, « les 1% de salariés les mieux rémunérés du secteur privé perçoivent plus de 8.280 euros nets par mois en EQTP »⁷⁰. Ainsi, dans le privé, « le niveau du dernier centile de salaire est ainsi supérieur de 30% à celui de la fonction publique »⁷¹. En 2016, le salaire mensuel moyen EQTP d'une personne travaillant dans le secteur privé atteint les 2.238 euros nets⁷² alors que la médiane se situe à 1.789 euros, tandis que les 10% des salariés les mieux rémunérés perçoivent 3.576 euros nets mensuels⁷³. Les cadres, comme dans la fonction publique, sont la catégorie des salariés les mieux rémunérés, avec un salaire net mensuel moyen de 4.060 euros⁷⁴. En 2010, l'INSEE indique qu'en 2007, le 1% des salariés à temps complet les mieux rémunérés du secteur privé, soit 133.000 personnes, perçoivent un salaire annuel moyen de 215.600 euros, soit 17.966 euros⁷⁵. Il s'agit essentiellement de dirigeants d'entreprise et de « financiers »⁷⁶. En 2018, Challenges dévoile les salaires des présidents directeurs généraux du CAC 40 pour l'année 2016. Les dix dirigeants les mieux rémunérés perçoivent en moyenne 7.497.377 euros, soit 624.781 euros par mois (Carrefour, Sanofi, L'Oréal, LafargeHolcim, LVMH, Renault, Total, Air Liquide, Schneider Electric, Atos)⁷⁷. Quant à Bernard Charlès, directeur général de Dassault Systèmes, entré au CAC 40 en septembre 2017, il perçoit en 2018 près de 23 millions d'euros par an, soit près de 2 millions d'euros par mois. Ces rémunérations sont donc très loin de celles des hauts fonctionnaires du secteur privé.

En 2016, les dix dirigeants les mieux rémunérés du CAC 40 perçoivent 624.781 euros par mois.

En 2017, les 1% de salariés les mieux rémunérés dans le privé sont pour l'essentiel « des dirigeants salariés de leurs entreprises, des cadres et des ingénieurs » évoluant

⁶⁹ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.4.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.4.

⁷² INSEE Première, *Salaires dans le secteur privé*, n°1750, avril 2019, p.1

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ INSEE Première, *Les très hauts salaires du secteur privé*, n°1288, avril 2010, p.1.

⁷⁶ INSEE Première, *Les très hauts salaires du secteur privé*, n°1288, avril 2010, p.2.

⁷⁷ Challenges, *Rémunération des patrons du CAC 40 en 2016*.

principalement dans les secteurs d'activités financières, d'assurance et de conseil de gestion⁷⁸. La disparité homme/femme est moins marquée puisque, parmi eux, 17% sont des femmes. Les écarts de revenus sont en revanche plus importants : « la dispersion des salaires est globalement plus importante dans le privé : le rapport entre le dernier centile et le salaire médian est de 4,6 dans le privé, contre 3,2 dans le public. »⁷⁹. S'agissant des non-salariés, en 2016, « parmi les actifs affiliés à un régime de protection sociale des non-salariés non agricoles – hors micro-entrepreneurs – qui retirent un bénéfice net de leur activité, 1% gagne plus de 23.700 euros en moyenne par mois ». Ils sont souvent médecins, dentistes, pharmaciens ou exercent des activités juridiques et comptables⁸⁰. La rémunération moyenne des praticiens libéraux serait de 8.620 euros par mois en 2016, supérieure donc à celle des praticiens hospitaliers (5.549 euros nets par mois).

Une haute rémunération de certains hauts fonctionnaires qui pourrait être revue

Il faut être clair, les critiques formulées à l'égard de certaines rémunérations ne concernent qu'une infime partie des 5,4 millions de fonctionnaires. Les montants doivent être analysés avec retenue et recul tant les missions et responsabilités à assumer par les « hauts fonctionnaires » dans des structures à l'envergure, au rôle et au budget sont à géométrie variable. Il n'en demeure pas moins que certains de ces montants sont le témoin d'un manque de rigueur juridique (absence de base légale et réglementaire pour certaines primes et indemnités notamment), d'un manque déontologique voire, dans certains cas, de comportements pénalement répréhensibles, comme le démontre le référé rendu public en décembre 2017 par la Cour des comptes⁸¹.

À cette situation, le Gouvernement n'a pas été totalement indifférent. Le 17 mai 2019, à l'occasion du débat parlementaire concernant le projet de loi « Transformation de la fonction publique », Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et aux

⁷⁸ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.4.

⁷⁹ INSEE Première, *Les hautes rémunérations dans la fonction publique*, n°1738, février 2019, p.4.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Cour des comptes, *Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers*, 12 décembre 2017, *op. cit.*.

comptes publics, indiquait que le dernier échelon du grade d'administrateur général des finances publiques avait été supprimé, c'est-à-dire le grade « de classe exceptionnelle », et que l'intégralité des primes sans fondement avait été remise en cause, conformément à la demande la Cour des comptes. Le 14 février de la même année, il annonçait également au micro de BFMTV que les traitements les plus importants de ces mêmes administrateurs allaient être diminués avant 2021.

Pourtant, le Gouvernement et la majorité ne semblent pas favorables à une réforme conséquente, dans le sens d'une plus grande transparence. Le projet de loi présenté par Gérald Darmanin, Ministre de l'Action et des comptes publics et Olivier Dussopt, dont la procédure accélérée a été engagée, ne comporte à ce propos aucune mesure substantielle concernant la rémunération des hauts fonctionnaires. Le sujet est pourtant largement évoqué depuis près d'un an.

La Commission d'enquête du Sénat sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République, a rendu son rapport le 4 octobre 2018⁸² et a formulé plusieurs propositions. Parmi celles-ci, celles d'harmoniser les rémunérations des hauts fonctionnaires en poste dans les AAI, dans des entreprises relevant du secteur public et dans les administrations déconcentrées avec celles des hauts fonctionnaires en poste dans les administrations centrales, de donner une existence légale à la catégorie A+ dans la fonction publique, de publier les rémunérations du secteur public, ou encore d'intégrer les primes au traitement des fonctionnaires afin d'améliorer la transparence.

Le député Thierry Benoit (UDI, Agir et indépendants) a néanmoins fait adopter un amendement, contre l'avis du Gouvernement et de la rapporteure de la Commission des lois constitutionnelles, visant à introduire un article 37 au projet de loi. Celui-ci met à la charge du Gouvernement l'obligation de produire annuellement un rapport sur les rémunérations des membres du Conseil constitutionnel, des autorités publiques et administratives indépendantes et des agences de l'État. Le Sénat a également adopté ce nouvel article⁸³.

⁸² Rapport n°16(2018-2019).

⁸³ Cette obligation fait toutefois en partie double emploi par rapport à l'exigence contenue dans l'article 23 de la loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API mettant à la charge du Gouvernement de présenter, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la gestion des AAI et API et notamment d'explicitier les rémunérations et avantages des présidents de chaque autorité.

Deux propositions de loi ont également été déposées devant le bureau de l'Assemblée nationale, notamment par certains députés membres de l'Observatoire de l'éthique publique, à l'instar de Régis Juanico, Christine Pires Beaune, Fabien Gouttefarde, Pierre Morel-À-L'huissier, Jean-Christophe Lagarde, Jean-Luc Waser mann (PS, Génération(s), UDI, LR). La première, n°1803 du 27 mars 2019, vise à « interdire le cumul d'une pension de retraite et d'une indemnité d'activité pour les personnes nommées au Conseil constitutionnel et dans les agences de l'État » et vise particulièrement le cas de Jacques Toubon. La seconde, n°1751 du 6 mars 2019, vise à rendre publiques les rémunérations des hauts fonctionnaires. Celles-ci recourent donc le sujet de la rémunération des hauts fonctionnaires sans toutefois pouvoir l'embrasser pleinement, comme l'amendement soutenu par le député Thierry Benoit. Toutes deux ont été renvoyées devant la Commission des lois constitutionnelles.

Si davantage de transparence sur l'utilisation des deniers publics semble être la voie empruntée par l'Histoire, la lecture des débats parlementaires du projet de loi « transformation de la fonction publique », et tout particulièrement celui autour de l'amendement n°75584, témoigne toutefois d'un malaise persistant du côté de la majorité et du Gouvernement. Le député Stéphane Peu (PCF) s'interroge : « Quel signal le secteur public donne-t-il, quelle exemplarité manifeste-t-il à propos des rémunérations, quand on refuse de statuer sur le cumul entre la retraite et l'indemnité, de plafonner les hauts salaires et de parler d'éthique et de vocation, tandis qu'on laisse les écarts de salaires se creuser dans la fonction publique dans des proportions qui vont rattraper celles qu'on observe dans le privé ? Ce n'est pas acceptable. Le secteur public a, au minimum, un devoir d'exemplarité et il devrait montrer une voie raisonnable, éthique, morale, qui puisse éventuellement donner un sens à la société, notamment pour ce qui concerne le secteur privé. »⁸⁵.

On l'aura compris, notre Ve République s'est également bâtie sur un « pouvoir d'État », placé dans les mains de techniciens et experts, et qui trouve sa légitimité dans une rationalité scientifique au service d'un État moderne. Ce « relais d'élites », comme

⁸⁴ Visant à ce qu'« un décret en Conseil d'État fixe les règles relatives à la rémunération des présidents et des membres d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ». Comme les deux propositions de lois, cet amendement a également été déposé en partie par un député membre de l'Observatoire, Jean-Luc Waser mann (LR).

⁸⁵ Troisième séance publique du vendredi 17 juin 2019, travaux en séance, projet de loi transformation de la fonction publique.

l'appelait Bertrand de Jouvenel⁸⁶, issu des grandes écoles et des plus belles formations, qui échappe en partie au contrôle du Parlement et des citoyens, paraît de plus en plus anachronique pour les Français. Ces derniers, qui se voient appliquer la plus grande rigueur budgétaire depuis la crise économique de 2008, sont à même de comprendre que les fonctions qualifiées appellent de hautes rémunérations, mais aspirent néanmoins à davantage de transparence et de sobriété démocratiques.

Dans l'esprit d'une réforme d'ampleur visant la rémunération des hauts fonctionnaires, plusieurs recommandations peuvent être faites :

1. Définir et donner une existence légale à la catégorie de A+ ;
2. Réaliser une étude publique globale sur les rémunérations des hauts fonctionnaires ;
3. Établir une grille unique pour les trois versants de la fonction publique de rémunération prenant en compte les pouvoirs, responsabilités, risques assumés par les hauts fonctionnaires ;
4. Comptabiliser des différentes pensions dans le calcul de la rémunération ;
5. Intégrer les primes au traitement des agents publics ;
6. Mettre à la charge du Gouvernement, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les hauts fonctionnaires et leurs rémunérations ;
7. Harmoniser les rémunérations des hauts fonctionnaires pour supprimer les importants écarts entre certains hauts fonctionnaires ;
8. Prévoir la publication en ligne et au fil de l'eau des postes à pourvoir relevant de la catégorie A+ ;
9. Plafonner la rémunération des hauts fonctionnaires à un certain niveau (par exemple, par rapport à la rémunération du Président de la République ou des ministres).

⁸⁶ Branthôme (Th.), de Saint Victor (J.), *Histoire de la République en France. Des origines à la Ve République*, Economica, 2018, p.1051.