



Le 12 octobre 2017

Le Premier président

à

Monsieur Bruno Le Maire

Ministre de l'économie et des finances

Monsieur Gérald Darmanin

Ministre de l'action et des comptes publics

Réf. : S2017-2824

Objet : Les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères économiques et financiers pour les exercices 2013 à 2015 avec une actualisation à 2016. Le périmètre était constitué des emplois de direction et des emplois fonctionnels (chef de service et sous-directeur, notamment), soit 759 postes en 2015.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R.143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

La Cour a constaté la persistance d'irrégularités dans les rémunérations versées à certains cadres supérieurs des ministères économiques et financiers (1). Elle relève surtout que la cohérence de la politique de rémunération est mise à mal par le niveau élevé de la rémunération des administrateurs généraux des finances publiques (2).

1 LA PERSISTANCE DE PRATIQUES IRRÉGULIÈRES EN MATIÈRE INDEMNITAIRE

Dans un relevé d'observations définitives adressé en février 2010 au secrétaire général des ministères de l'économie, de l'industrie, de l'emploi, du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur la gestion et les rémunérations du haut encadrement des administrations centrales pour la période 2003-2008, la Cour avait relevé le caractère irrégulier des primes et indemnités versées dans les ministères financiers.

Une nouvelle enquête réalisée en 2011 sur l'administration centrale et les services déconcentrés avait mis en évidence que les règles juridiques en matière indemnitaire n'étaient toujours pas pleinement respectées.

L'analyse des rémunérations de l'encadrement supérieur des ministères financiers à laquelle la Cour a procédé montre que, pour la plupart d'entre elles, les différentes indemnités et primes servies ont désormais un fondement juridique approprié. Ainsi, les rémunérations de l'encadrement supérieur dont la gestion relève du secrétariat général, c'est-à-dire essentiellement les emplois fonctionnels (chef de service, sous-directeur, directeur de projet ou expert de haut niveau des administrations centrales), sont harmonisées entre les directions et reposent sur des textes réglementaires. En revanche, 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).

1.1 Des dispositifs de rémunération sans fondement légal

1.1.1 L'indemnité différentielle des administrateurs des finances publiques

Une indemnité différentielle a été créée en faveur des administrateurs des finances publiques (AFiP) afin de compenser la perte de rémunération subie par certains d'entre eux lors d'un changement de corps. Son versement repose sur une décision ministérielle du 18 juin 2009, et non, comme la règle l'impose, sur un décret du Premier ministre, contresigné par les ministres du budget et de la fonction publique et publié au journal officiel. Cette indemnité concernait 18 agents en 2015 et 16 en 2016 et elle représentait une dépense annuelle de l'ordre de 260 000 €. Le montant des dépenses à ce titre est encore estimé à 150 000 € en 2017 et ce dispositif irrégulier pourrait persister jusqu'en 2024, date du départ en retraite du plus jeune bénéficiaire.

1.1.2 L'indemnité complémentaire des comptables d'établissements publics nationaux

Les AFiP chargés des fonctions comptables dans les établissements publics nationaux bénéficient d'une indemnité complémentaire égale à la différence entre la rémunération globale perçue dans le cadre de leurs fonctions et celle des personnels de même catégorie exerçant au sein de la DGFIP. Cette indemnité, créée par une simple décision ministérielle du 1^{er} février 2011, concernait 23 personnes en 2013, pour un montant de 1,15 M€, et 15 personnes en 2015 pour 0,56 M€.

1.1.3 Les rémunérations accessoires des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels

Le dispositif de rémunération des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) a été fixé, pour sa partie indemnitaire, par une décision du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 14 juin 2011. Celle-ci prévoit que les intéressés perçoivent, à compter du 1^{er} septembre 2011, les mêmes rémunérations accessoires que celles attribuées à un administrateur général des finances publiques de 1^{ère} classe ou de classe normale, suivant le classement du service géré. Si la Cour a pu constater que la rémunération effectivement versée est conforme à cette décision, il n'en demeure pas moins que le régime indemnitaire des CBCM est dépourvu d'un fondement légal. Cette situation est d'autant plus anormale que les CBCM sont en charge du respect de la régularité des dépenses de rémunération dans les ministères auprès desquels ils sont affectés.

1.1.4 Les mesures transitoires pour les administrateurs des douanes

La réforme statutaire de la carrière des administrateurs des douanes a été introduite par le décret du 26 avril 2012 relatif aux emplois de direction de la DGDDI. Le dispositif antérieur était conçu de manière à ce que les intéressés perçoivent systématiquement la rémunération la plus élevée au cours des cinq dernières années de leur présence sur un poste comptable, indépendamment du niveau effectif de leurs responsabilités. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Un dispositif transitoire sur six ans (2012-2017) a cependant été mis en place afin de garantir le niveau de rémunération et les droits à pension dont ces agents auraient bénéficié si le dispositif antérieur avait été maintenu. Pour l'année 2015, les compléments de rémunération versés à ce titre variaient entre 18 876 et 60 117 €. Ce dispositif transitoire est irrégulier car il a été arrêté par une décision du secrétaire général du 18 juin 2012 au lieu d'être établi par un décret.

1.2 L'utilisation irrégulière de l'allocation complémentaire de fonctions pour verser diverses indemnités

La remise en ordre juridique des primes et indemnités au ministère de l'économie et des finances a été réalisée par la publication au Journal officiel du 4 mai 2002 de deux décrets et treize arrêtés indemnitaires prenant effet au 1^{er} janvier 2003. À l'étage interministériel commun à l'ensemble des administrations, s'est ajouté un étage ministériel composé de la prime de rendement prévue par le décret n° 45-1753 du 6 août 1945 et de l'allocation complémentaire de fonction (ACF), instituée par le décret n° 2002-710 du 2 mai 2002.

L'allocation complémentaire de fonction n'est pas propre à l'encadrement supérieur. Elle est différenciée, d'une part, selon les catégories ou les niveaux des agents et, d'autre part, selon les fonctions exercées, classées au regard de quatre critères (responsabilité, expertise, sujétion, contrôle) qui peuvent se cumuler. Un arrêté propre à chaque service traduit cette double différenciation grâce à un barème exprimé en points et définit la valeur de ce point.

Or, la DGDDI et la DGFIP utilisent l'ACF comme support juridique pour verser d'autres indemnités, dans la limite des plafonds réglementaires de cette allocation mais sans que cela soit prévu par un texte.

1.2.1 L'indemnité dite « d'octroi de mer »

Jusqu'en 2014, les personnels des douanes bénéficiaient d'une indemnité dite d' « octroi de mer », dont le versement reposait sur une décision ministérielle du 25 mars 1993. Cette décision irrégulière a été abrogée mais la DGDDI a maintenu la prime en l'incluant dans les montants versés au titre de l'allocation complémentaire de fonctions. Cette indemnité représente aujourd'hui 22 % du traitement brut (hors la majoration DOM prise en application de la loi n° 50-407 du 3 avril 1950). Le montant versé était en 2015 de 67 131 € pour six cadres en fonction dans les DOM.

Or, l'arrêté du 2 mai 2002 relatif à la détermination du montant de l'allocation complémentaire de fonctions en faveur de certains personnels de la DGDDI ne mentionne pas l'affectation dans un département d'outre-mer comme faisant l'objet d'une sujétion particulière donnant droit à indemnité. La mise en place d'une majoration d'ACF pour l'encadrement supérieur de la DGDDI (et qui trouve à s'appliquer à l'ensemble des douaniers en service outre-mer), n'est donc pas compatible avec le mode de calcul de cette indemnité prévu par les textes. La DGDDI devrait donc soit supprimer cette majoration, soit adapter le texte de l'ACF. Une telle évolution devrait s'inscrire dans le cadre plus global de la détermination de la rémunération des fonctionnaires en outre-mer sur laquelle la Cour s'est exprimée par ailleurs dans son rapport annuel de 2015.

1.2.2 La modulation, l'indemnité d'obligation de résidence et le « traitement » versé au titre de la médaille des douanes

La DGDDI a mis en place une indemnité, dénommée « modulation », qui peut atteindre 3 000 € par an, afin d'instituer pour l'encadrement supérieur une rémunération à la performance. Elle fonde le versement de ce complément indemnitaire sur le dispositif de l'ACF. Cependant, comme pour l'octroi de mer, cette indemnité n'est pas prévue par le texte relatif à l'ACF versée aux agents de la DGDDI. Si une modulation spécifique peut être réalisée dans le cadre général posé par le décret instituant l'ACF, sa mise en place devrait reposer sur l'identification d'une enveloppe spécifique de points prévue par l'arrêté précisant les modalités de mise en œuvre de l'ACF.

Cette dernière sert aussi pour le versement d'une indemnité au titre de l'obligation de résidence imposée à une partie des douaniers, égale à 8,33 % du traitement brut. Cette indemnité, versée depuis la réforme de 2002 sur le fondement d'une simple décision de la DGDDI, n'est pas non plus prévue par le texte qui institue l'ACF.

Enfin, c'est de manière irrégulière que l'ACF sert de support au versement de l'indemnité accordée aux récipiendaires de la médaille des douanes.

1.2.3 La « modulation » de la rémunération des administrateurs des finances publiques

L'article 15 du décret n° 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des AFiP, prévoit une modulation du régime indemnitaire. Or celle-ci a été précisée par une décision du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 18 juin 2009 et non par un arrêté interministériel. Sur une proposition du directeur général des finances publiques, ce complément indemnitaire a été diminué par deux en 2013 (pour une dépense totale de 547 887 €) puis ramené à zéro en 2015. C'est cependant sans base réglementaire que les paiements ont été réalisés jusqu'en 2014.

1.2.4 Une indemnité différentielle pour les conservateurs des hypothèques

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les chefs de service de publicité foncière sont rémunérés dans les mêmes conditions que les autres comptables du réseau de la DGFIP. Suivant le classement de leur poste d'affectation, les ex-conservateurs des hypothèques ont été détachés dans l'un des grades d'administrateur général des finances publiques ou dans un emploi de chef de service comptable.

Cette évolution positive s'est accompagnée d'un dispositif de garantie de rémunération créé sur la base d'une simple décision du ministre du budget du 26 mars 2012 au bénéfice des ex-conservateurs des hypothèques. Au 31 décembre 2016, 22 en bénéficiaient ; ils étaient encore 17 concernés en 2017, pour un montant total de 178 700 €. Compte tenu de l'âge de départ en retraite des intéressés, ce dispositif devrait perdurer jusqu'en 2022.

Comme pour les autres indemnités précitées, cette indemnité différentielle a été mise en place en prenant comme support l'allocation complémentaire de fonction alors que le texte instituant l'ACF ne le permet pas.

*

Le ministère 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.

2 UNE COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION MISE À MAL PAR LE NIVEAU ÉLEVÉ DE RÉMUNÉRATION DES ADMINISTRATEURS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

L'analyse des rémunérations démontre l'incohérence du dispositif de rémunération de l'encadrement supérieur entre les services déconcentrés, en particulier celui de la DGFIP, et les administrations centrales. Cela nuit fortement à la mobilité entre ces deux ensembles, qui devraient au contraire être étroitement articulés. De fait, si les rémunérations en administration centrale ne présentent pas de différence manifeste avec celles qui sont versées dans les autres ministères, en revanche le régime indemnitaire des AGFiP, dont une majorité exerce des fonctions comptables, est très élevé au regard de celui des autres corps d'encadrement supérieur de l'État.

2.1 Le niveau élevé de la rémunération des administrateurs généraux des finances publiques est difficile à justifier

2.1.1 La surrémunération relative des administrateurs généraux des finances publiques est manifeste

Parmi les rémunérations versées par les ministères chargés de l'économie et des finances entre 2013 et 2015, la très grande majorité des plus hautes étaient servies à des agents de la DGFIP et, dans une moindre mesure, de la DGDDI¹ : ainsi, 104 des 242 AGFiP en poste en 2015 (classe exceptionnelle, 1^{ère} classe et classe normale) percevaient une rémunération figurant au nombre des 150 les plus élevées d'entre elles. C'était aussi le cas de sept des dix contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

La rémunération nette des AGFiP de classe exceptionnelle s'élevait en 2015, en moyenne, à 202 456 € (avec un maximum de 255 579 €), celle des CBCM à 174 979 € (maximum de 207 061 €) et celle des AGFiP de 1^{ère} classe à 161 450 € (maximum de 204 681 €).

Au total, près de 85 % des plus hautes rémunérations des ministères chargés de l'économie et des finances sont perçues par des agents exerçant des fonctions comptables, ce qui pose la question de l'adéquation entre le niveau de rémunération des comptables et les charges auxquelles ils peuvent avoir à faire face.

2.1.2 Le niveau de rémunération des comptables supérieurs ne se justifie pas par les charges résultant en pratique de leur responsabilité propre

La DGFIP a longtemps justifié le niveau de rémunération des comptables supérieurs, qui sont désormais dans le corps des AGFiP, par la fonction comptable et les charges qui s'attachent à leur responsabilité pécuniaire personnelle devant le juge des comptes. Celles-ci peuvent être évaluées comme l'addition des sommes laissées à la charge du comptable² et des montants non susceptibles de remise. À ces montants, s'ajoute le coût des garanties prises : cautionnement et assurance souscrite pour se prémunir contre les risques liés à leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

¹ Si les cadres supérieurs des douanes représentaient, de 2013 à 2015, entre 7 et 12 % du total, cette part devrait diminuer significativement à partir de 2018, avec l'arrivée à son terme de l'indemnité différentielle mise en place pour assurer le maintien de la rémunération qui était versée avant la réforme de l'encadrement supérieur des douanes.

² Lorsque le comptable est mis en débet par le juge des comptes, le ministre a la faculté de lui accorder une remise gracieuse conduisant à laisser à sa charge une partie seulement du montant du débet.

Pour ces comptables, compte tenu notamment des remises accordées par le ministre, le montant moyen annuel des sommes « laissées à charge » et non rémissibles peut être estimé au plus à 610 €. Le montant annuel des garanties financières peut être évalué, pour sa part, entre 2 000 et 3 500 €.

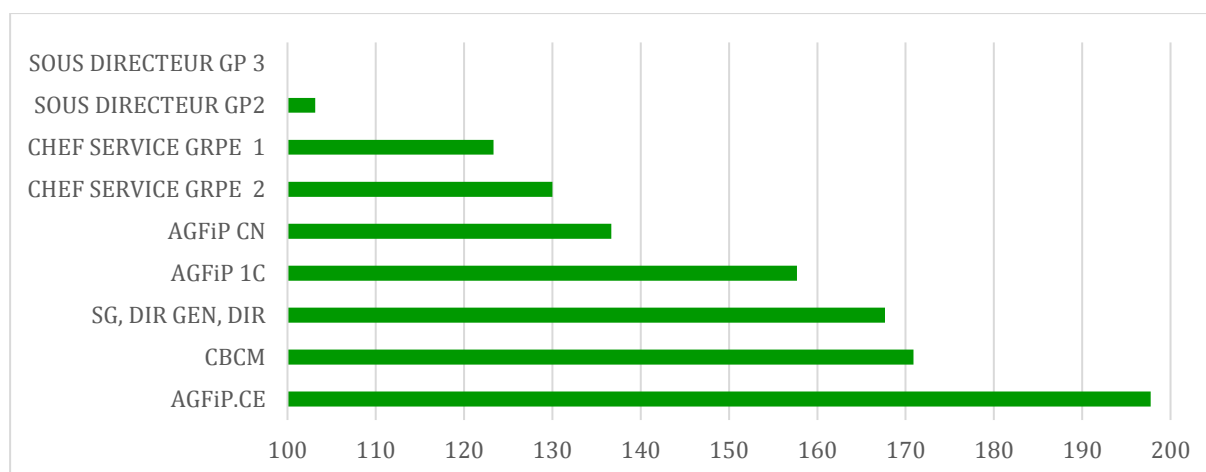
Au total, les charges susceptibles d'être supportées par les comptables et le coût des assurances ne représentent qu'une part très minime de la rémunération servie aux administrateurs généraux des finances publiques.

2.2 L'écart de rémunération entre les emplois fonctionnels et le réseau pose des problèmes d'équité et limite fortement la mobilité des agents

Les écarts de rémunérations entre les emplois fonctionnels au sein des ministères économiques et financiers et ceux des CBCM et des AGFiP sont très élevés, comme le montre le graphique ci-dessous. L'écart est de 95 % entre un AGFiP de classe exceptionnelle et un sous-directeur du groupe 3. Il est encore de 37 % pour un AGFiP de classe normale, qui peut lui-même exercer des fonctions de chef de bureau. Il atteint 62 % entre un AGFiP de classe exceptionnelle et un chef de service du groupe 1.

De même, la rémunération annuelle d'un directeur régional des finances publiques est supérieure en moyenne d'environ 35 000 € à celle d'un directeur d'administration centrale, et encore de près de 8 000 € à celle d'un directeur général.

Graphique n° 1 : Écart entre les rémunérations nettes des emplois fonctionnels et de direction des ministères financiers et celles des AGFiP (base 100 pour les sous-directeurs groupe 3)



Source : Cour des comptes, pour l'année 2015

Ces écarts conduisent à figer les mouvements entre le réseau et l'administration centrale. De fait, les cadres du réseau sont très peu nombreux en administration centrale et, lorsqu'ils viennent y occuper un poste, l'administration se trouve dans l'obligation de leur ménager un maintien de rémunération dérogatoire.

Cette situation se retrouve de manière voisine au sein des douanes, où le nombre de cadres du réseau est extrêmement réduit en administration centrale, notamment parce que les rémunérations des administrateurs généraux et des administrateurs supérieurs des douanes ont été jusqu'en 2017 plus élevées que celles des titulaires d'un emploi fonctionnel.

Les écarts de rémunération entre l'administration centrale et les postes dans le réseau pénalisent dès lors fortement le bon fonctionnement des directions concernées.

2.3 Le niveau de rémunération des AGFiP doit être mis en cohérence avec celui du reste de l'administration

La DGDDI a engagé en 2012 une réforme visant à supprimer l'affectation en fin de carrière sur des postes comptables fortement primés afin de redonner aux postes de management les plus exposés une rémunération qui prenne mieux en compte la réalité des responsabilités exercées. Cette mesure, qui se traduit par un ajustement à la baisse des rémunérations, trouvera son plein effet en 2018.

Si la DGFIP a, depuis 2013, commencé à réduire le nombre des AGFiP et entamé un mouvement d'ajustement de leurs rémunérations, notamment avec la suppression des logements de fonction et de la « modulation », le niveau de rémunération des intéressés, hérité de celui des anciens trésorier-payeurs généraux à l'occasion de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), reste très élevé. De fait, la rémunération du directeur général des finances publiques était, au cours de la période couverte par l'enquête de la Cour, au 39^{ème} rang au sein de sa direction, ce qui montre le haut niveau des rémunérations servies dans le réseau.

Parmi les personnels de l'État, tous ministères confondus, qui percevaient plus de 150 K€ nets par an en 2016, près de 43 % étaient AGFiP ou CBCM. La DGFIP tend à expliquer aujourd'hui le niveau de rémunération de ces agents par la charge managériale et les responsabilités associées à la fonction. Or, alors que leur rémunération est inférieure, les directeurs d'administration centrale et les responsables des autres administrations déconcentrées exercent des responsabilités au moins équivalentes et souvent plus importantes.

La DGFIP doit donc mettre en œuvre un ajustement de ses plus hautes rémunérations, comme la DGDDI vient de le faire. Outre les impératifs d'équité qui la rendent nécessaire, cette évolution s'impose d'autant plus que les écarts actuels, s'ils perturbent la gestion de l'encadrement au sein des ministères financiers, constituent aussi un frein à la mobilité vers d'autres administrations et, en sens inverse, font le plus souvent obstacle à l'accueil de cadres extérieurs.

--oOo--

La Cour formule dès lors les recommandations suivantes :

- **Recommandation n°1** : Mettre un terme sans délai aux irrégularités constatées au titre du versement d'indemnités sans base réglementaire ;
- **Recommandation n°2** : Mettre fin à la surrémunération relative des administrateurs généraux des finances publiques par rapport à celle des autres membres de l'encadrement supérieur de l'État.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet cette communication, accompagnée des réponses (article L.143-1).
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud