

**NOTE**

*Au groupe de travail du CNIS*

*Sur la régionalisation des dépenses de l'Etat*

Dossier suivi par :  
Stéphanie LEMERLE  
Tél. : 01.41.17.54.56  
Fax : 01.41.17.39.88  
Messagerie : stephanie.lemerle-guillaumat@insee.fr

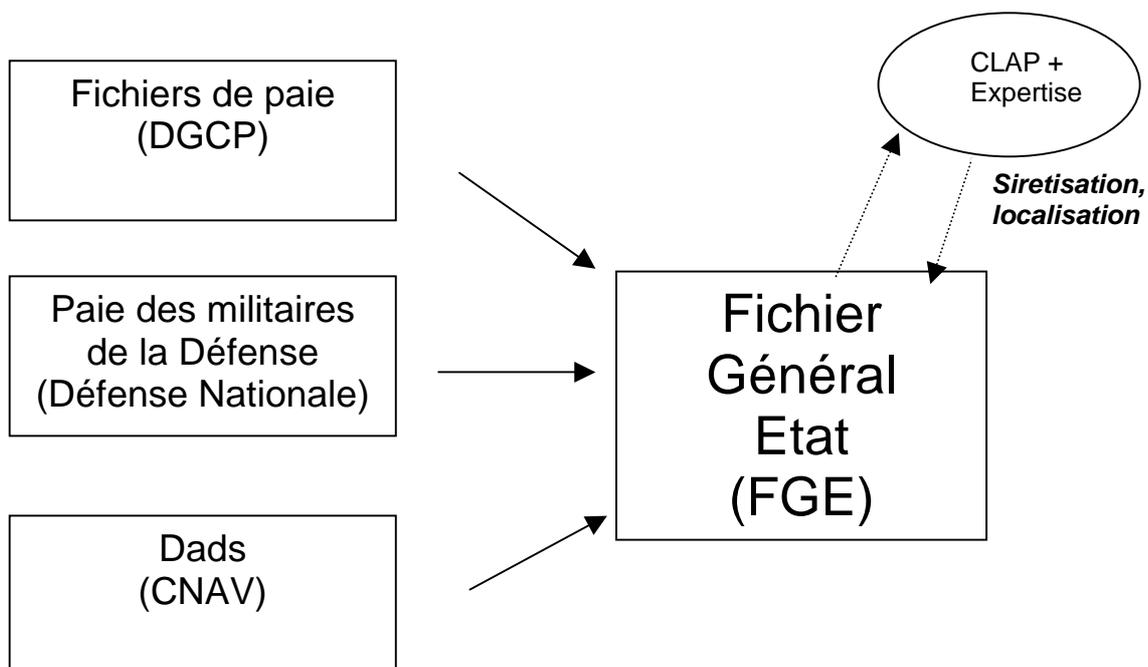
Paris, le 24 mai 2007  
N° 1266/DG75-F220

**L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT : LE SYSTEME  
D'INFORMATION**

Présentation au groupe de travail du CNIS du 29 mai 2007

**1- Le système d'information sur la fonction publique d'Etat**

**Présentation des sources**



Conformément aux recommandations d'Eurostat, le système d'information sur les agents de l'Etat de l'Insee repose exclusivement sur la mobilisation de sources administratives. Il s'intéresse d'une part à l'emploi public en le qualifiant (grade, PCS, catégories socioprofessionnelles, conditions d'emploi, âge, sexe etc.) et d'autre part aux rémunérations (en différenciant la partie assujettie sur la valeur du point fonction publique de la partie variable), dans une dimension nationale mais aussi territoriale détaillée.

Le système d'information sur les agents de l'Etat utilise comme données sources les fichiers de paie en provenance de la direction générale de la Comptabilité Publique (DGCP), du ministère de la Défense ainsi que les déclarations de données sociales (Dads) du champ Etat et/ou APUC.

Pour les données de paie, l'unité statistique de collecte est la prise en charge (c'est-à-dire le croisement Nir x ministère x numéro de dossier), pour les Dads l'unité statistique de collecte est la période (c'est-à-dire le croisement Nir x Siret \* période d'emploi).

Une première étape consiste à mettre ces données, provenant de sources disparates, au même format, en prenant comme unité statistique de référence la prise en charge. Il faut, pour cela, coder l'imputation budgétaire, le grade et la commune de fonction pour chaque enregistrement. L'imputation budgétaire est disponible dans les fichiers de la DGCP et de la Défense. Il faut, par contre, la reconstituer à partir de la nomenclature budgétaire de l'Etat pour le fichier de la Poste et les déclarations issues de l'application Dads. Le grade est codé dans l'Ancienne Nomenclature des Emplois dans un souci de continuité historique (la nomenclature utilisée actuellement par la DGCP est la Nouvelle Nomenclature des Emplois). La commune de fonction est soit directement disponible dans la source, soit reconstituée à partir du service gestionnaire de l'agent et de la description de son poste (cf ci-dessous).

Une fois les données mises au format unique, des variables dérivées sont calculées. Il s'agit, pour l'essentiel, de déterminer l'emploi principal par opposition aux emplois secondaires, de calculer la durée de paie en équivalent temps plein, et de codifier une catégorie socio-professionnelle détaillée.

## Les grands types d'informations disponibles

L'exploitation du FGE fournit une information très riche, certes limitée aux variables qui ont un intérêt pour l'établissement de la paye (ce qui exclut par exemple le niveau de diplôme). Elle permet à la fois la connaissance des effectifs et des rémunérations. Sauf pour le ministère de la Défense, les données sont individuelles et non anonymisées. Il est donc possible, au moyen du NIR, de suivre les agents au fil des années.

Les principales variables permettent de caractériser les effectifs :

- Comptage des présents au 31/12,
- Effectifs rémunérés au cours d'une année n,
- Caractérisation des individus : âge, sexe, zone de résidence
- Caractérisation des emplois occupés : grade, statut, conditions d'emploi , zone de fonction
- Employeur : ministère, imputation budgétaire, service, siret

...et d'étudier les rémunérations :

- Traitement indiciaire,
- Indemnité de résidence,
- Supplément familial de traitement,
- Autres primes et indemnités,
- Cotisations salariés
- Cotisations employeurs



## La localisation des emplois

Dans les fichiers de paie de la comptabilité publique, le code du poste de l'agent permet de déterminer la commune de fonction avec une bonne précision. Il reste néanmoins une marge d'incertitude dans un certain nombre de situations dont les deux principales sont : d'une part les agents sans affectation fixe (remplaçants, "volants", agents gérés en "pool"), d'autre part les agents mis à disposition dans une autre administration, pour lesquels ce code poste n'est pas toujours précisément celui du poste d'accueil. Il semble que les services gestionnaires n'aient pas tous la même pratique en la matière et l'Insee n'est pas en mesure d'améliorer la qualité de l'information transmise sauf si, contrairement à un code poste de regroupement unique, le libellé du poste est explicite. En tout état de cause, le département de localisation de l'emploi, donc la région, sont bien renseignés ou redressés.

Dans les enregistrements issus des DADS, la localisation de l'emploi est déterminée par l'intermédiaire du siret d'affectation. Mais un certain nombre d'organismes regroupent sur quelques siret des emplois plus dispersés. Ainsi, par exemple, les unités du CNRS (comme des autres organismes de recherche : INSERM, INRA...) n'apparaissent pas toutes dans les DADS, a fortiori les agents isolés dans des laboratoires autres que ceux du CNRS. La totalité des agents est bien comptabilisée mais ils ne sont pas actuellement "dégrouvés" dans le FGE. Il en résulte que la localisation au niveau de la région et du département est satisfaisante, sauf pour quelques rares cas de regroupements nationaux lorsque le personnel (ou une certaine catégorie de personnel) est géré par le siège d'un organisme. Par contre, ces dégroupements sont effectués par les directions régionales de l'Insee et disponibles dans le cadre des fichiers de diffusion sur l'emploi salarié (application Clap).

En ce qui concerne les militaires, le fichier ne contient pas d'information sur la localisation de l'emploi à un niveau infra régional.

## Le découpage fonctionnel pour les comptes nationaux

Sur la base de la table de passage entre ligne budgétaire et codification branche et fonction de la DGCP, le DERA livre aux comptes nationaux une ventilation fonctionnelle des effectifs et des rémunérations des administrations centrales pour le calcul de la productivité du travail.

## 2- La refonte engagée par l'Insee

### Le Système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité (SIERA)

La refonte du Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) engagée par l'Insee, particulièrement la partie relative à la Fonction publique d'Etat, s'inscrit dans un contexte plus large, celui de l'élaboration, au sein du Système d'Information sur l'Emploi et les Revenus d'Activité, d'un socle annuel et trimestriel d'emploi et de revenus constitué par la synthèse de sources administratives. Deux débouchés naturels sont la future application Estel (Estimations localisées d'emploi) qui compte le nombre de personnes en emploi et l'application Clap (Connaissance locale de l'appareil productif) qui fournit un volume annuel d'emploi et de rémunérations à un échelon géographique fin. SIERA vise à assurer la meilleure comparabilité possible et une cohérence maximale (au sens des critères de qualité mis en avant par Eurostat) en matière de revenus et de condition d'emploi de l'ensemble des salariés, qu'ils relèvent du privé ou de la sphère publique.

L'objectif est de passer d'une logique « source » à une logique "utilisateur" en développant les systèmes d'information annuels et conjoncturels transversaux, en positionnant en complémentarité les applications « sectorielles » (spécialisées) et le système d'enquête de manière à alléger la charge de réponse des enquêtés (Colter, SPE, SAE, Ecmoss..).



## Le système cible sur l'emploi salarié (2009 sur 2007)

		Salariés			
		SMNA	RA	FP	PE
Trimestriel	<u>Format commun Epure 2</u>				
	<i>Acemo</i>	MSA	FPE	CNAV	
Annuel	<u>Format commun DADS</u>				
	<i>Ec Moss</i>	MSA	SIASP2	CNAV	

### Le contexte institutionnel récent

Au cœur de la réforme de l'Etat, la gestion de l'emploi public est devenue un sujet majeur de préoccupation, dans un contexte marqué à la fois par des départs à la retraite massifs dans les prochaines années et par la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique. Au cours des quinze dernières années, les critiques portées à l'encontre de la gestion des trois fonctions publiques (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) ont été nombreuses. Il a été reproché à l'Etat d'être dans l'incapacité de présenter un état tant quantitatif que qualitatif de la situation des personnels qu'il emploie. Dans son rapport particulier de janvier 2000, la Cour des comptes notait l'opacité de la gestion des personnels de la fonction publique. Créé en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public s'est vu assigner comme principale mission « *d'observer l'emploi public pour anticiper son évolution* ».

S'appuyant sur les recommandations du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) de janvier 1997 ainsi que sur les travaux réalisés par la Cour des comptes, l'Observatoire de l'emploi public a mis en avant deux concepts d'emploi public : au sens de la Comptabilité nationale, l'emploi public recense les personnels du secteur institutionnel des Administrations publiques (selon la définition retenue dans le Système européen de comptes). Selon l'approche plus juridique retenue par l'OEP, il s'agit de dénombrer ceux qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et IV<sup>1</sup> du statut général de la fonction publique (définition par le statut de l'agent) ou ceux qui, fonctionnaires ou non-fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur). Le tableau de synthèse, établi chaque année par l'Insee à partir de sources spécifiques à chaque fonction publique, replace l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés et permet ainsi d'estimer son importance selon le concept retenu. Mais sa précision souffre d'une insuffisante cohérence en amont entre les sources qu'il mobilise.

A compter de 2006, la nouvelle Loi organique en matière de loi de finances (LOLF) impose aux ministères de gérer des plafonds d'emploi par programme et statut des agents, dans un objectif de pilotage de la masse salariale. Cette nécessité fait peser des contraintes fortes sur le système de gestion ayant trait au volet « rémunérations » de la dépense publique et

1. Titre I : droits et obligations des fonctionnaires (quelle que soit la fonction publique) ; Titre II : fonction publique de l'Etat, Titre III : fonction publique territoriale ; Titre IV : fonction publique hospitalière.



conduit à sa réorganisation en vue d'obtenir des informations plus précoces et plus transparentes.

Le contexte institutionnel s'est donc profondément modifié. Cela s'est traduit par un accroissement de la demande économique et sociale pour des données et des études fiables, élaborées en toute transparence, sur la Fonction publique et permettant d'établir des comparaisons pertinentes entre les salariés du privé et ceux du public. Face à cela, la Statistique publique (Insee et SSM) disposait d'un système d'information reposant en grande partie sur une application ancienne (le système d'information sur les agents de l'Etat a trente ans) dont la modernisation s'imposait.

### **Le nouveau système d'information sur la Fonction publique**

Ces différents éléments ont conduit l'Insee en 2004 à engager une refonte du système d'information sur les agents des services publics, organisée autour de deux axes de développement :

- refonte du système d'information sur les agents de l'Etat, pour tenir compte des évolutions institutionnelles, intégrer dans l'application les fonctions publiques territoriale et hospitalière et permettre des comparaisons pertinentes public - privé (déploiement progressif entre 2007 et 2008 ;
- produire des informations conjoncturelles sur les trois fonctions publiques (horizon 2009).

De la sorte, on vise à passer d'un ensemble de sources disparates, spécifiques à chaque fonction publique, à un système d'information intégré et synthétique sur la Fonction publique, constitué à partir de sources administratives.

L'ensemble du système juridique a été revu (Déclarations à la Cnil et conventions). Une nouvelle convention a été signée avec le Ministère de la Défense autorisant la localisation de l'emploi militaire au niveau département pour les personnels des trois armées et au niveau infra-départemental pour les gendarmeries.

A l'issue de la refonte, le système d'information sur la fonction publique privilégiera la diffusion de données sur les salariés et la mesure de l'emploi public au sens de l'OEP (concepts BIT). Il permettra des analyses de carrière via une panélisation des agents des trois ainsi que les problématiques du type navette domicile-travail seront accessibles via l'application Dads qui produit des fichiers sur l'ensemble des établissements employeurs et de leurs salariés. Le socle annuel d'emploi enfin, produira des statistiques sur le nombre d'employeurs publics et de postes de travail localisés au Siret ainsi que des agrégats sur la masse salariale.

