



# LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT

## Enjeux et leviers

9 septembre 2015



# LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE

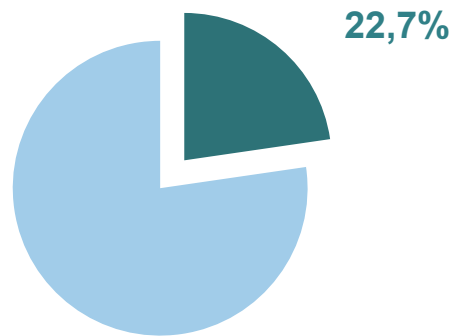
## Déterminants et évolutions récentes



# LA MAÎTRISE DE LA MASSE SALARIALE EST UN ENJEU MAJEUR POUR LES FINANCES PUBLIQUES

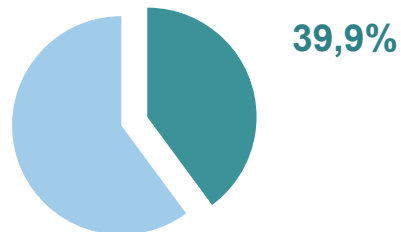
## Part dans la dépense publique

**Administrations publiques**  
(278,2 Md€ en 2014)

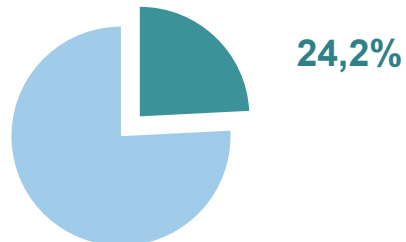


## Part dans les budgets

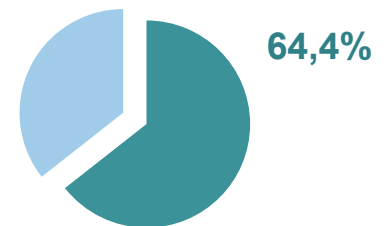
**État**  
(120,8 Md€ en 2014)



**Collectivités locales**  
(56,6 Md€ en 2013)



**Établissements publics de santé**  
(42,7 Md€ en 2013)

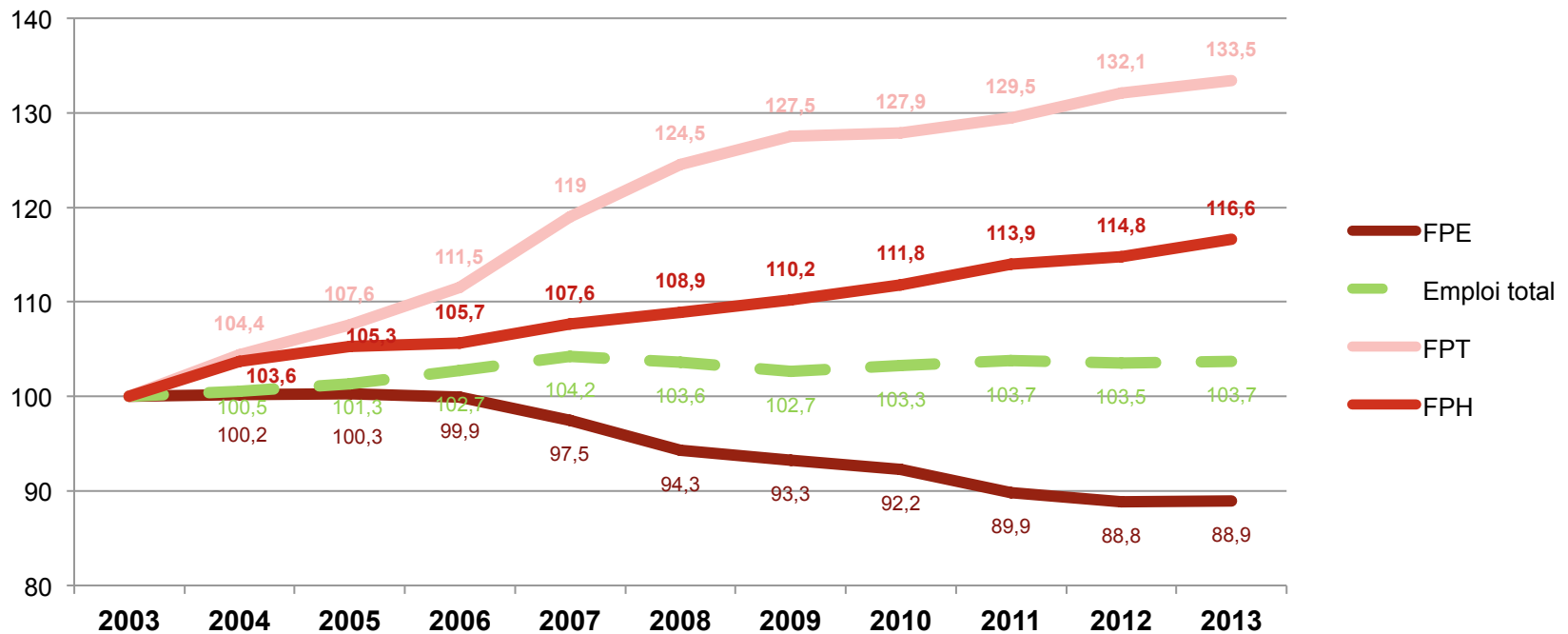


Source : Cour des comptes d'après Insee et DGAFP



# LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE AUGMENTE À UN RYTHME PROCHE DE CELLE DU SECTEUR PRIVÉ (1/2)

**Mais la hausse des effectifs y est plus rapide**



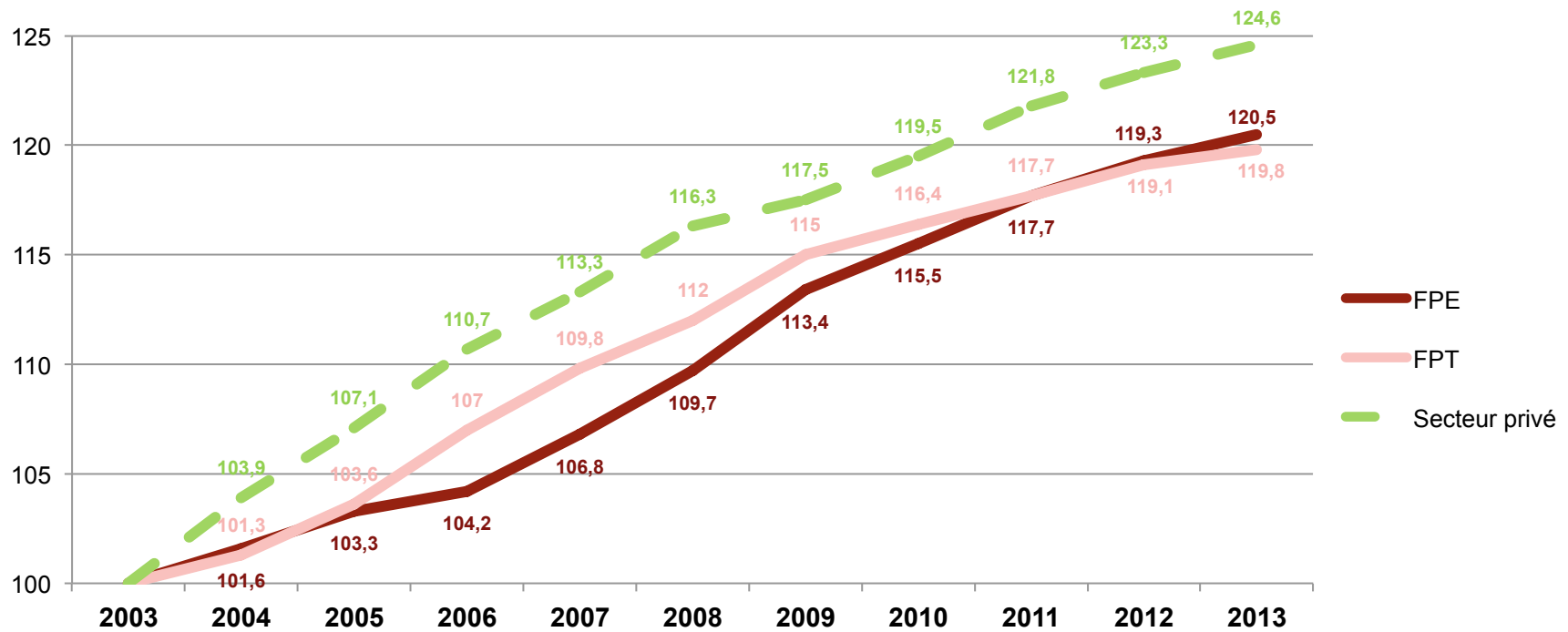
Effectifs (base 100 = 2003)

Source : Cour des comptes d'après DGAFP et Insee



# LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE AUGMENTE À UN RYTHME PROCHE DE CELLE DU SECTEUR PRIVÉ (2/2)

**Mais les rémunérations y sont moins dynamiques**

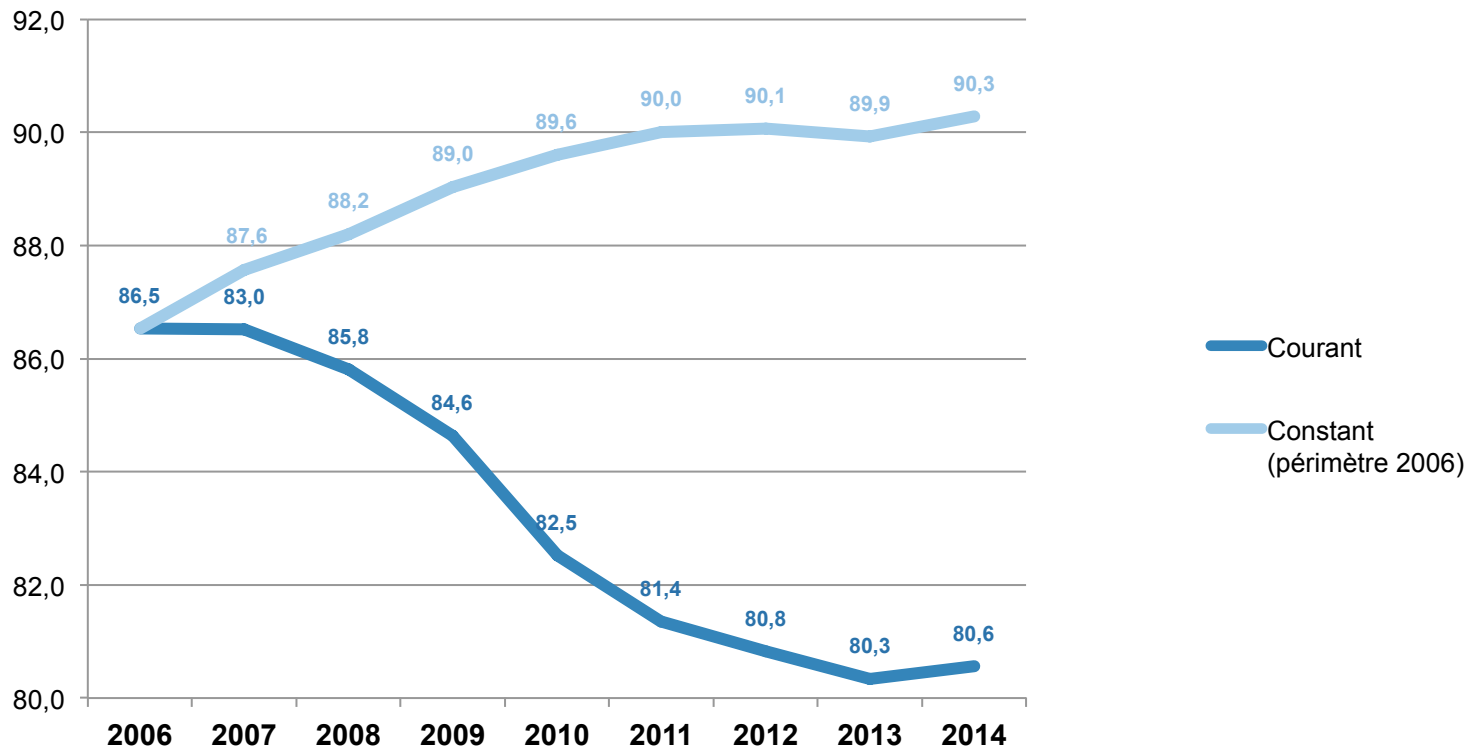


**Salaire moyen par tête en euros courants (base 100 = 2003)**

Source : Cour des comptes d'après DGAFP et Insee



## LA MASSE SALARIALE DE L'ETAT A FORTEMENT RALENTI À PÉRIMÈTRE CONSTANT DEPUIS 2011



**Dépenses de titre 2 en Md€  
(hors CAS Pensions et fonds de concours)**

Source : Cour des comptes d'après direction du budget



# L'ETAT A DÉJÀ FAIT DES EFFORTS NOTABLES POUR MAÎTRISER SA MASSE SALARIALE

**Les effectifs de l'Etat ont baissé entre 2008 et 2012 et se sont stabilisés depuis 2013 :**

- Transferts de compétences (universités, collectivités locales)
- Non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (RGPP)

**Les rémunérations ont ralenti depuis 2011, sans toutefois amputer, en moyenne, le pouvoir d'achat des agents en place :**

- Gel du point d'indice depuis 2010
- Soutien des plans catégoriels et des avancements individuels



**Si certaines mesures prises par l'Etat se diffusent à l'ensemble de la fonction publique (comme le gel du point), les efforts de l'Etat seul sont insuffisants pour maîtriser la masse salariale publique (en particulier poursuite de la hausse des effectifs des opérateurs, des collectivités locales et des hôpitaux)**



# CONCILIER DEUX OBJECTIFS MAJEURS

Respecter le cadrage budgétaire  
et dynamiser la gestion de la fonction publique



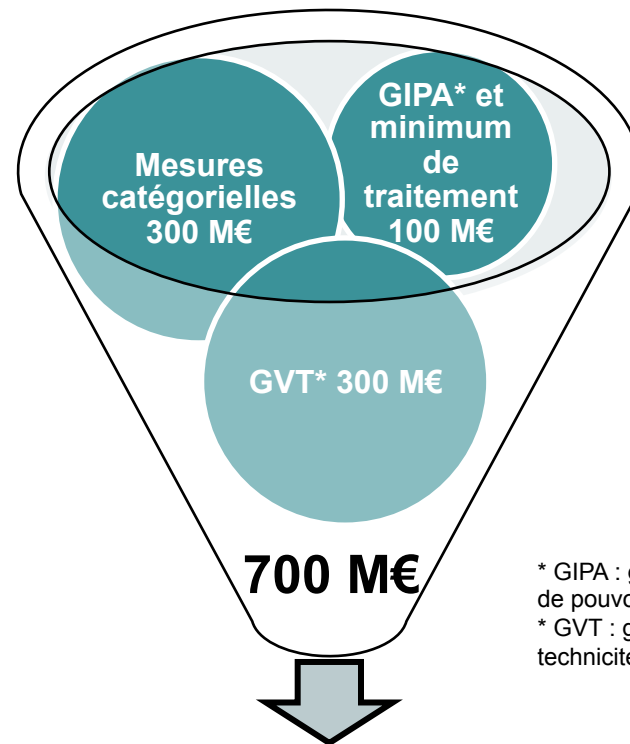


# RESPECTER LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019 NÉCESSITE 450 M€ D'ÉCONOMIES PAR AN

**La croissance tendancielle de la masse salariale de l'Etat, à politique de 2013 inchangée (gel du point, stabilité des effectifs, diminution des enveloppes catégorielles), est de **700 M€ par an****

**Mais l'objectif de la LPFP est de contenir cette augmentation à **250 M€ par an****

**Il faut donc trouver **450 M€ d'économies par an** pour atteindre cet objectif**



\* GIPA : garantie individuelle de pouvoir d'achat

\* GVT : glissement vieillesse technicité

**Objectif de la LFPP : 250 M€**

Source : Cour des comptes



## CET OBJECTIF EST DIFFICILE À RESPECTER

### **Les arbitrages sur les effectifs de défense et de sécurité hypothèquent le respect de l'objectif de stabilisation sur la durée de la législature**

- Les moindres suppressions de postes à la défense seront insuffisamment compensées par les efforts supplémentaires demandés aux ministères non prioritaires

### **Les économies programmées sont pour certaines hypothétiques**

- Les économies attendues sur les heures supplémentaires à l'éducation nationale et sur les OPEX ne se sont pas matérialisées à ce jour
- Les enveloppes catégorielles s'approchent d'un point bas qui ne laisse plus aucune marge de manœuvre pour financer des réformes de modernisation et d'harmonisation des régimes

### **Les risques de dépassement en exécution exigent une budgétisation plus prudente**

- Depuis 2009, les dépenses de masse salariale ont systématiquement dépassé les crédits ouverts en LFI, pour les  $\frac{3}{4}$  en raison des difficultés propres au ministère de la défense
- Les outils de contrôle et de pilotage ont été renforcés, mais restent fragiles, nécessitant des marges de précaution



# LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE DEVRA ÊTRE RÉNOVÉE

## **Les grilles salariales ont progressivement perdu leur logique de progression de carrière**

- Les grilles se sont resserrées sous l'effet de l'augmentation du minimum de traitement
- Les durées des carrières sont courtes, et en décalage avec le recul de l'âge de la retraite
- Les avancements sont encore souvent automatiques

## **Les primes et indemnités sont hétérogènes et incitent peu à la performance**

- La part des primes et indemnités dans la rémunération est croissante et désormais très significative
- Les disparités sont fortes entre régimes indemnitaires
- L'introduction d'une part de rémunération à la performance reste marginale

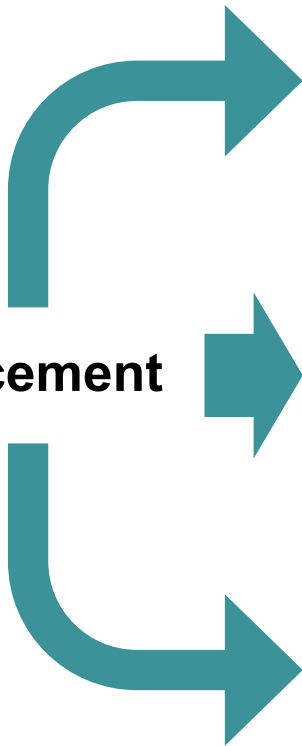
## **Les mobilités sont limitées et rarement décidées dans l'intérêt du service**

- Les critères de mobilité conduisent à une affectation sous-optimale des agents
- Les restructurations nécessitent une mobilité accrue des agents



# CES RÉFORMES AURONT UN COÛT, NÉCESSITANT DE DÉGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE

## Financement



### **de la réforme des grilles**

Ajout d'échelons pour décompresser les grilles et allonger les carrières, en partie compensé par le ralentissement et le contingentement des avancements

cf. protocole d'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations soumis à signature

### **de l'harmonisation des régimes indemnitaires**

La garantie du maintien de la rémunération conduit à un alignement sur le régime le plus favorable

cf. mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

### **des incitations et accompagnements à la mobilité**

Nécessité de faire adhérer les agents aux projets de restructurations

cf. dispositifs d'accompagnement des restructurations (2008)



# LES LEVIERS

pour financer les réformes  
et respecter le cadrage budgétaire



## LA BOITE À OUTILS

### **Les leviers :**

- Rémunérations : certains dispositifs ne répondent plus aux objectifs qui leur avaient été assignés
- Effectifs : une reprise de la baisse des effectifs de l'Etat permettrait de mener une politique salariale moins contrainte
- Durée du travail : une évolution de la durée effective du travail faciliterait l'adaptation des services à des ressources plus contraintes sans dégrader la qualité du service public

**Il appartient au Gouvernement et au Parlement de déterminer le juste équilibre entre les leviers**

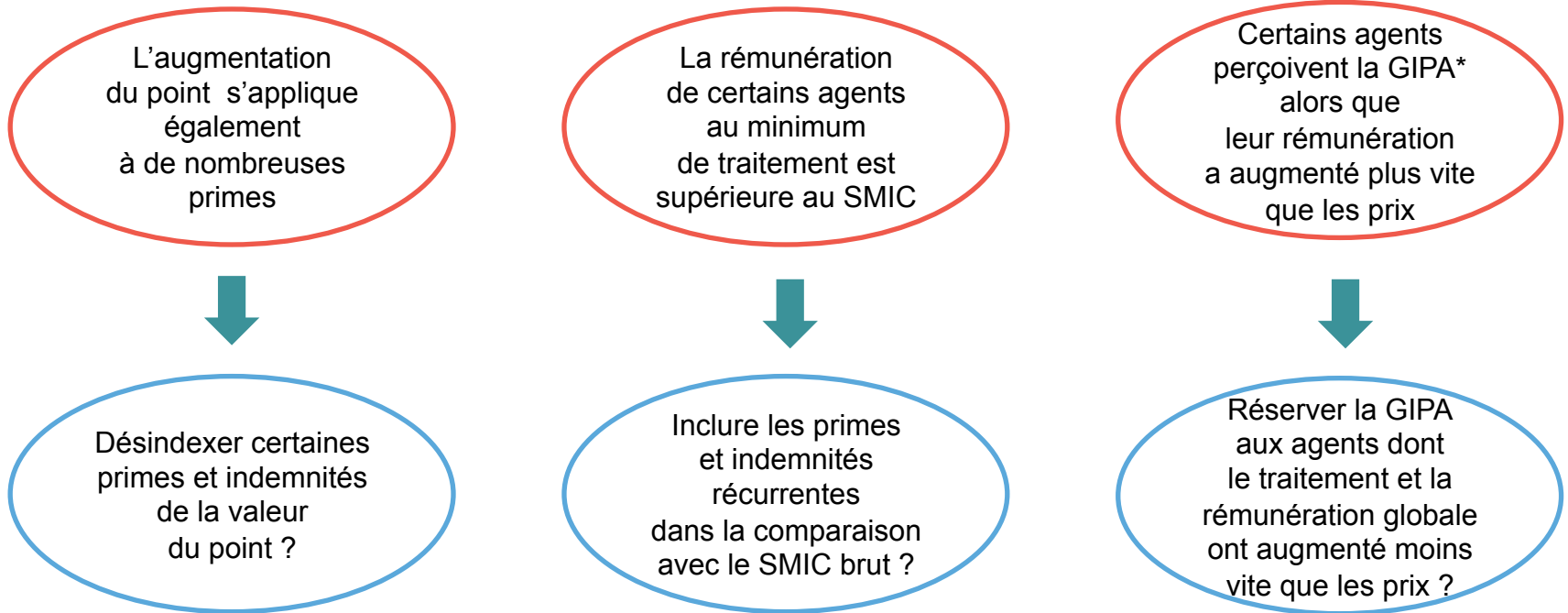


**Au cours de son enquête, la Cour a identifié neuf leviers de maîtrise de la masse salariale qui pourraient contribuer à financer une dynamisation de la gestion de la fonction publique dans le respect du cadrage budgétaire**

**Ceux-ci constituent une boîte à outils et ne doivent pas être additionnés**



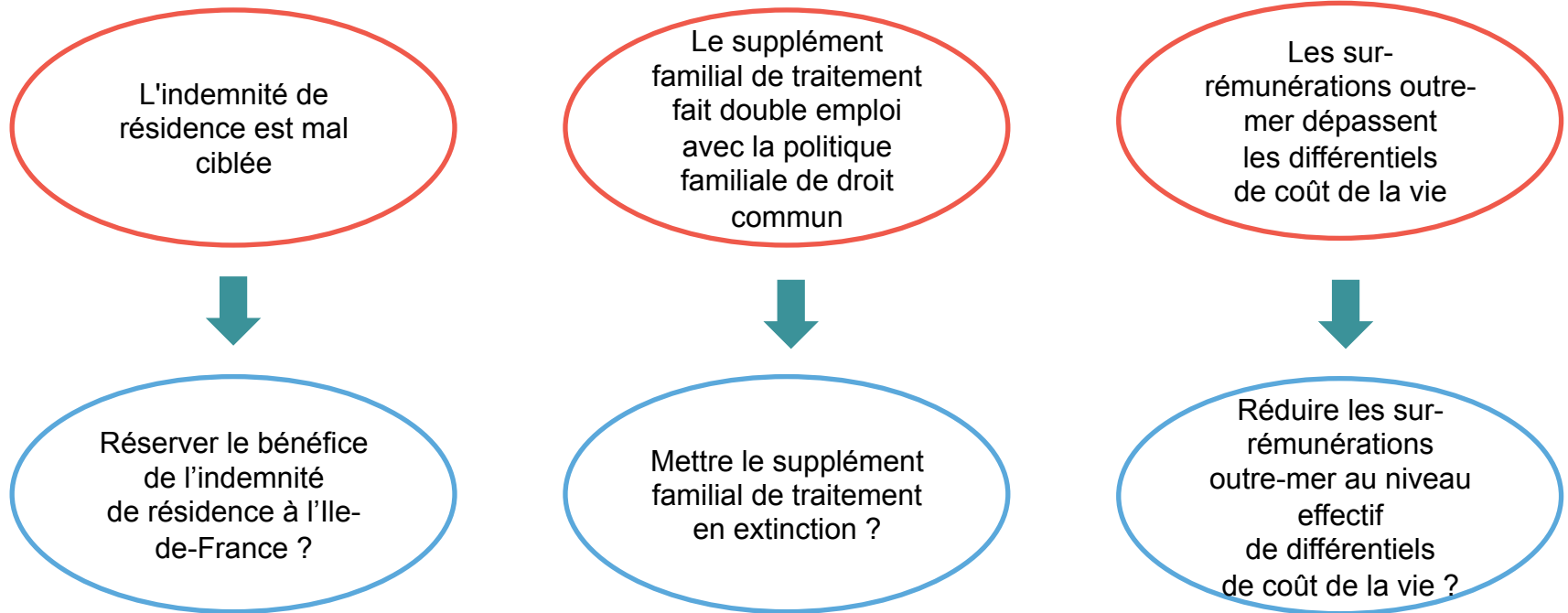
## LEVIER « RÉMUNÉRATIONS » (1/3) : LES MESURES INDICIAIRES



\* GIPA : garantie individuelle de pouvoir d'achat



## LEVIER « RÉMUNÉRATIONS » (2/3) : LES PRIMES ET INDEMNITÉS

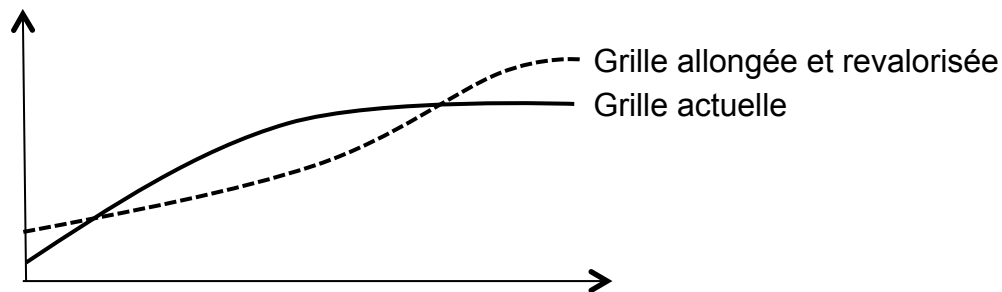






## LEVIER « RÉMUNÉRATIONS » (3/3) : LES DÉROULEMENTS DE CARRIÈRE

**Solution structurelle de long terme : rénover les grilles en desserrant l'espace indiciaire, en allongeant les carrières et en ralentissant les promotions**



**Marges de financement immédiates : modifier les pratiques de gestion en matière d'avancement individuel**

- Contingenter davantage les promotions – baisser les taux de promus-promouvables ? Introduire des examens pour certaines promotions ? Supprimer le « coup de chapeau » ?
- Restaurer le caractère incitatif des outils de gestion de carrière – réserver les réductions d'ancienneté aux agents dont les performances sont avérées ? Utiliser la totalité des pages d'appel ouvrant droit à avancement ?



## LEVIER « EFFECTIFS »

### **Les économies sont potentiellement importantes :**

- Economies engendrées par le non-remplacement de un départ à la retraite sur deux entre 2008 et 2012 (RGPP) : 4,2 Md€ (4,8 % de la masse salariale de l'Etat)
- Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre en moyenne sur tous les ministères assurerait quasiment les économies nécessaires au respect du cadrage de la LPFP (toutes choses égales par ailleurs)

### **Les conditions pour l'efficacité d'une politique de maîtrise des effectifs :**

- Cibler les baisses d'effectifs en fonction des besoins et des gains de productivité. Devrait s'accompagner d'une réflexion sur le périmètre des missions de service public et sur leur répartition entre les niveaux d'administration
- Les autres administrations (opérateurs, collectivités locales, hôpitaux), qui ont vu leurs effectifs augmenter fortement, devraient être associées aux efforts



## LEVIER « DURÉE DU TRAVAIL »

### **Le constat : une situation réelle mal connue**

- Des situations et régimes de travail très hétérogènes
- Des écarts entre la durée effective et la durée théorique
  - Le secteur public travaillerait en moyenne environ une centaine d'heures de moins par an que le secteur privé en raison d'un nombre de jours de congés et de RTT plus important
  - Certaines administrations auraient des durées moyennes effectives inférieures à la durée légale (notamment certaines collectivités locales)
- Porter la durée effective au niveau de la durée théorique partout où elle lui est inférieure dégagerait des marges de manœuvre

### **D'autres aménagements du temps de travail, porteurs d'économies, sont envisageables :**

- Lutter plus efficacement contre les absences répétées et non justifiées
- Limiter le recours aux heures supplémentaires
- Contrôler et limiter l'utilisation des comptes épargne temps
- Supprimer la sur-rémunération du temps partiel à 80% et 90%