



Allocution de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

**Audition par la Commission des finances du Sénat
« La masse salariale de l'État – enjeux et leviers »**

le 9 septembre 2015 à 10h30

Madame la présidente,
Monsieur le rapporteur général,
Mesdames, messieurs les sénateurs,

Je suis heureux de venir une nouvelle fois devant vous afin de présenter un travail réalisé à la demande de votre commission.

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances, votre commission a souhaité que la Cour lui remette un rapport sur les enjeux et les leviers de maîtrise de la masse salariale de l'État. Des échanges de correspondance avec vous, Madame la Présidente, ont permis d'en délimiter le périmètre. Je veux saluer l'implication du rapporteur général de votre commission dans la définition du champ de l'enquête, en coordination avec les rapporteurs de la Cour.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité des travaux de la Cour : après un rapport réalisé en 2010 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur « *les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État* », la Cour a déjà examiné les risques qui pèsent sur les objectifs d'évolution de la masse salariale fixés par le Parlement. Dans plusieurs rapports successifs sur la situation et les perspectives des finances publiques, notamment celui de juin 2014, elle s'est aussi intéressée aux leviers susceptibles de contribuer à les respecter.

rapport que nous venons vous présenter aujourd'hui actualise, approfondit et complète les constats et les analyses de la Cour. Il étend notamment le champ des travaux, auparavant principalement centrés sur la question budgétaire, à celle d'une gestion des ressources humaines dans la fonction publique plus adaptée à un service public moderne.

Pour vous présenter ce travail de la Cour, je suis entouré de Raoul BRIET, président de la première chambre, d'Henri PAUL, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes ; de François ECALLE, conseiller maître, et Nathalie GEORGES, rapporteur extérieur, rapporteurs. Christian CHARPY, conseiller maître, était le contre-rapporteur de cette enquête.

Je veux revenir dans mon intervention sur les trois principaux constats de la Cour :

- premièrement, la masse salariale constitue un enjeu majeur pour la maîtrise des finances publiques, compte tenu de son importance et de son évolution ;
- deuxièmement, cet objectif de maîtrise est à concilier avec une gestion des ressources humaines plus adaptée à un État et à un service public modernes ;



- troisièmement, pour respecter les objectifs que les pouvoirs publics se sont fixés, plusieurs leviers de maîtrise sont possibles, que ce soit en termes de rémunérations, d'effectifs ou de durée de travail. À cet égard, neuf principaux ont été identifiés, que la Cour a souhaité présenter sans faire de choix entre eux.

*



LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE

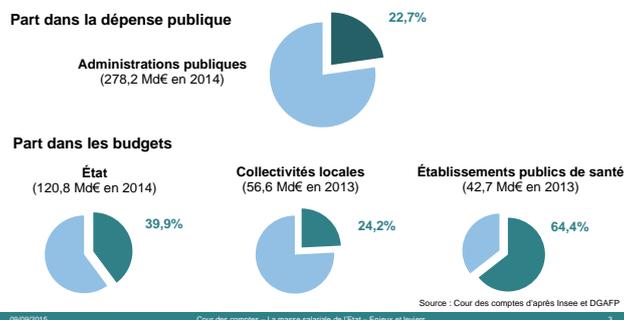
Déterminants et évolutions récentes

La maîtrise de la masse salariale participe de celle des finances publiques, compte tenu de son importance et de son évolution (**diapo 2**). C'est le premier constat de la Cour.

Le rapport est centré sur l'Etat, sans s'interdire d'étendre ses analyses aux trois fonctions publiques, y compris pour les leviers de maîtrise de l'évolution de la masse salariale qui concernent toutes les administrations publiques.



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



Dans le contexte durablement tendu de nos finances publiques, la masse salariale est un enjeu de première importance (diapo 3). Elle représente près du quart de la dépense publique et 13 % de la richesse nationale. Les administrations publiques, en tant



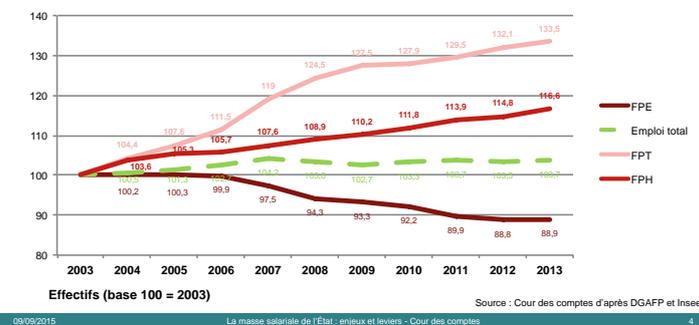
qu'employeurs, rémunèrent près de 6 millions d'agents. Ce poids, notable, est le plus important des pays de l'OCDE après les pays scandinaves.

Pour l'État, les dépenses de rémunération et de cotisations sociales atteignent 40 % du budget général, soit 121 Md€ en 2014 au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions (81 Md€ hors cotisations).



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

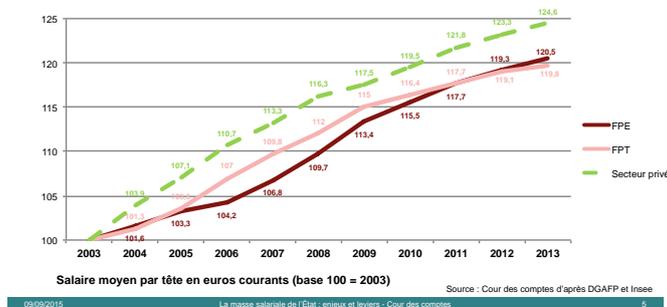


Ces dix dernières années, la masse salariale du secteur public a augmenté à un rythme proche de celle du secteur privé et de la richesse nationale, c'est-à-dire autour de 2,5 points par an en moyenne (en nominal). Ces rythmes proches s'expliquent par une croissance plus dynamique des effectifs dans le secteur public (**diapo 4**), compensée par une augmentation des rémunérations plus modérée (**diapo 5**).



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

Mais les rémunérations y sont moins dynamiques



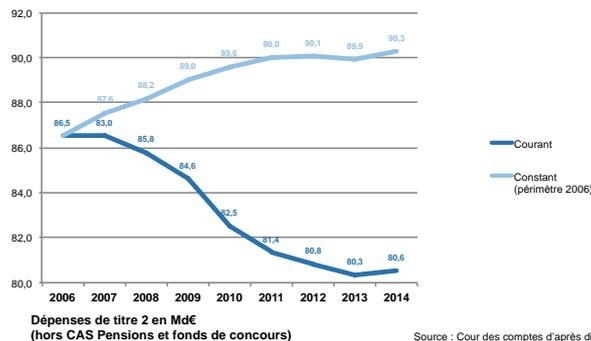
Au sein du secteur public, pendant cette période, la tendance moyenne masque des évolutions différenciées selon les niveaux d'administrations. En particulier, la croissance de la masse salariale de l'État – autour de 1 % par an – a été plus contenue que



celle des collectivités territoriales – plus de 4 % – et que celle des opérateurs – plus de 6,5 %. Cette dynamique s'explique par une augmentation beaucoup plus rapide des effectifs dans des administrations qui sont allées au-delà des seuls transferts de personnels de l'État sur la période.



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



09/09/2015 La masse salariale de l'État - enjeux et leviers - Cour des comptes 6

Le profil particulier de la masse salariale de l'État (**diapo 6**) traduit les effets des politiques menées depuis plusieurs années. La baisse des dépenses du titre 2 hors CAS *Pensions* constatée depuis 2007 est due aux transferts de personnels aux collectivités territoriales (décentralisation) et aux opérateurs (notamment les universités). Hors ces effets, c'est-à-dire à périmètre constant d'une année sur l'autre, **l'État est parvenu à ralentir progressivement l'augmentation de sa masse salariale, jusqu'à quasiment la stabiliser depuis 2011**. La Cour l'a rappelé dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État.



L'ÉTAT 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)

09/09/2015 La masse salariale de l'État - enjeux et leviers - Cour des comptes 7

Ce résultat illustre **les efforts déjà consentis par l'État pour maîtriser sa masse salariale (diapo 7)** : d'abord sur les effectifs avec la RGPP et le non-remplacement d'un départ à la



retraite sur deux entre 2008 et 2012 ; et plus récemment sur les rémunérations, avec le gel du point d'indice depuis 2010 et la réduction des enveloppes catégorielles depuis 2013. Si une partie de ces efforts se répercute aussi sur les autres fonctions publiques (par exemple le gel du point), ils sont à eux seuls insuffisants pour garantir une évolution contenue de la masse salariale publique dans son ensemble (l'État n'en représente que la moitié). **Ainsi, l'effort nécessaire pour maîtriser la masse salariale concerne tout autant les administrations autres que l'État.**

*



CONCILIER DEUX OBJECTIFS MAJEURS
Respecter le cadrage budgétaire
et dynamiser la gestion de la fonction publique

J'en viens au deuxième constat de la Cour : pour maîtriser effectivement la masse salariale, les pouvoirs publics sont amenés à concilier respect de la programmation budgétaire pluriannuelle et gestion dynamique des ressources humaines (**diapo 8**).

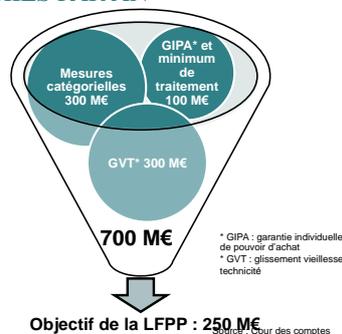


**RESPECTER LA LOI DE PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019
NÉCESSITE 450 M€ D'ÉCONOMIES PAR AN**

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



09/09/2015

La masse salariale de l'État - enjeux et leviers - Cour des comptes

9

En premier lieu, la programmation 2014-2019 des finances publiques adoptée dans la loi de décembre 2014 repose sur des **objectifs ambitieux de maîtrise de la masse salariale**



(**diapo 9**). Pour l'ensemble des administrations publiques, elle limite la croissance de la masse salariale à 1,1 % par an en moyenne. S'agissant plus spécifiquement de l'Etat, cela se traduit par une progression des dépenses de titre 2 hors CAS *Pensions* limitée à 1 % sur trois ans dans le budget triennal 2015-2017, soit **en moyenne 250 M€ par an**.

Or **plusieurs facteurs portent la masse salariale de l'État à croître beaucoup plus** sur cette période. Il s'agit notamment de la dynamique spontanée des rémunérations, avec les avancements de carrière des agents. Les mesures déjà annoncées, comme la stabilisation des effectifs, le maintien du gel du point d'indice ou la réduction des enveloppes catégorielles, ne permettent **de limiter la croissance de la masse salariale qu'à 700 M€ par an**.

Ainsi, en vue de respecter les objectifs qu'ils se sont fixés, les pouvoirs publics sont amenés à **identifier, chaque année, autour de 450 M€ d'économies supplémentaires**. Ce montant sera même plus important pour les deux années à venir (2016 et 2017). En effet, la loi de finances initiales pour 2015 prévoyait déjà une augmentation de 400 M€, soit sensiblement plus que le niveau moyen de 250 M€ sur trois ans. Cette prévision devrait être dépassée en exécution en raison des arbitrages récents sur les effectifs du ministère de la défense.



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 ¾ 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

09/09/2015

La masse salariale de l'Etat : enjeux et leviers - Cour des comptes

10

La mise à jour de la loi de programmation militaire va en effet avoir des conséquences importantes sur l'évolution prévisible de la masse salariale de l'État. Dès lors, sauf à revenir sur les créations de postes dans les autres ministères prioritaires, l'objectif d'une stabilisation du plafond global des autorisations d'emplois qui a été fixé par la loi de programmation des finances publiques jusqu'à 2017 n'apparaît d'ores et déjà plus tenable (**diapo 10**).

Les arbitrages annoncés lors du débat d'orientation des finances publiques concernant le projet de loi de finances pour 2016 s'écartent de l'objectif de stabilisation des effectifs, avec un schéma d'emplois s'élevant à +8 300 équivalents temps-plein (ETP). Les efforts supplémentaires demandés aux ministères non prioritaires en matière de rémunérations, notamment en limitant les mesures catégorielles, ne seront vraisemblablement pas suffisants pour compenser les besoins liés à cette hausse des effectifs.



Enfin, la réalisation de certaines des autres économies programmées dans le budget triennal paraît incertaine. C'est notamment le cas de la baisse des heures supplémentaires au sein de l'éducation nationale. Alors qu'elle était censée accompagner la hausse des effectifs, cette prévision ne s'est en pratique pas vérifiée en 2013 et en 2014. C'est aussi le cas des opérations militaires extérieures, dont le coût ne devrait vraisemblablement pas baisser dans le contexte des engagements pris par la France.

Pour compenser ces risques, il ne suffira pas de restreindre encore davantage les enveloppes catégorielles. Ce sera même inopérant : les enveloppes catégorielles se limitent déjà aux « coups partis ». Et il est nécessaire de conserver une marge de manœuvre pour financer l'accompagnement de certaines réformes, à la fois de modernisation de l'administration et d'harmonisation des régimes indemnitaires.

Enfin, les risques de dépassement en exécution sont réels : depuis 2009, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont systématiquement été dépassés, en particulier du fait des difficultés propres au ministère de la défense (sous-budgétisation des opérations extérieures, logiciel Louvois). Si les outils de contrôle et de pilotage en cours d'année de la masse salariale ont été renforcés ces dernières années, ils restent insuffisants pour garantir une exécution parfaitement tenue. Il serait donc judicieux de prévoir des marges de précaution lors de l'exercice de budgétisation, ce qui n'est plus fait depuis 2009.



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

Le respect d'un cadrage budgétaire strict n'est pas l'unique préoccupation de l'État employeur. Il doit également s'interroger sur ses pratiques de gestion des emplois et des compétences (**diapo 11**). **Le déroulement des carrières de la fonction publique ne paraît plus correspondre au contexte et aux besoins actuels.**

Premièrement, les **grilles salariales** ont progressivement perdu de leur sens. Elles sont resserrées par le rehaussement du minimum de traitement. Elles prévoient parfois des carrières courtes qui ne tiennent pas compte du recul progressif de l'âge effectif de départ en retraite. Les avancements automatiques à l'ancienneté priment encore sur la reconnaissance de la performance, rendant les parcours professionnels peu incitatifs. J'y reviendrai. Ce



constat a été fait conjointement par le Gouvernement et par les organisations syndicales dans le cadre de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations. Cette négociation a débouché en juillet dernier sur un protocole d'accord pour rénover les grilles.

Deuxièmement, les **primes et indemnités** ont pris une importance croissante dans la rémunération des agents, par empilement de dispositifs hétérogènes, parfois inéquitables. Troisièmement, les disparités entre corps et ministères comme le libre choix des affectations conduisent à des carrières trop peu mobiles, et trop souvent à affecter les agents les moins expérimentés dans les fonctions et les territoires les plus difficiles. Or la nécessaire restructuration des administrations pour renforcer l'efficacité du service public augmentera les besoins de **mobilité** et de formation des agents.



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



09/09/2015

La masse salariale de l'État - enjeux et leviers - Cour des comptes

12

Les réformes nécessaires pour rendre les situations plus homogènes et la gestion de la fonction publique plus efficace auront un coût (diapo 12).

D'une part, la **réforme des grilles** conduit à court terme à reclasser les agents à des niveaux indiciaires équivalents ou plus élevés et à revaloriser les progressions de carrière, même si ce coût est atténué à long terme par le ralentissement des carrières. À titre d'exemple, le coût des nouvelles grilles proposées dans le cadre de la négociation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations peut être estimé à 2,5 Md€ pour la fonction publique d'État, et montera progressivement en charge entre 2017 et 2020. Le montant est évalué par la Cour à 4,5 Md€ pour l'ensemble de la fonction publique à l'horizon 2020, en tenant compte des économies liées à l'intégration de certaines primes dans les bases indiciaires. Les autres mesures d'économies annoncées en contrepartie dans le protocole d'accord seront insuffisantes pour compenser ce coût.

D'autre part, en pratique l'**harmonisation des régimes indemnitaires** se fait quasi-systématiquement par alignement sur le régime le plus favorable. Ainsi le nouveau « *régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État* » (RIFSEEP) ne pourra déboucher sur un régime indemnitaire commun qu'en débloquant des enveloppes pour financer la convergence des corps et des ministères actuellement dans la situation la moins favorable.



Enfin, seul un **accompagnement financier** des agents est probablement nécessaire pour permettre les nécessaires restructurations qui impliqueront **des mobilités** fonctionnelles et géographiques dans l'intérêt du service. Ce sera notamment le cas prochainement avec la fusion des régions et la nouvelle répartition des compétences.

*



LES LEVIERS

pour financer les réformes
et respecter le cadrage budgétaire

Au regard de ce constat de la nécessité de dégager des financements pour rénover la gestion des ressources humaines et renforcer l'attractivité des carrières de la fonction publique tout en respectant le cadrage budgétaire strict voté par le Parlement, **les leviers existent (diapo 13)**. C'est le troisième et dernier constat que je veux mettre en avant.

Les pouvoirs publics disposent en effet de plusieurs leviers pour définir une politique de ressources humaines équilibrée et soutenable. Il s'agit notamment de :

- la structure des **rémunérations**, devenue de plus en plus complexe, par l'empilement de dispositifs parfois anciens. Ceux-ci ne répondent plus forcément aux objectifs qui leur avaient été assignés ;
- l'évolution des **effectifs**, dont une maîtrise renforcée permettrait de retrouver des marges en termes de politique salariale ;
- et la **durée effective du travail**, dont la modulation peut accompagner les restructurations des administrations, tout en maintenant la qualité du service rendu aux usagers.



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

09/09/2015

La masse salariale de l'Etat : enjeux et leviers - Cour des comptes

14

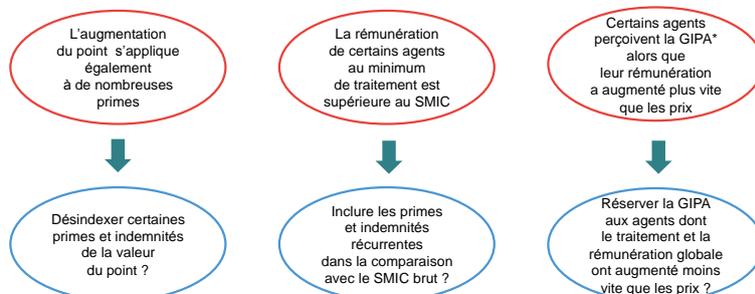
Au sein de cette boîte à outils, la Cour a identifié neuf leviers principaux (diapo 14), mais c'est bien sûr au Gouvernement et au Parlement – à vous, mesdames et messieurs les parlementaires – que le choix de la combinaison appartient.

Les mesures examinées dans le rapport ne doivent pas être additionnées ni interprétées comme des recommandations. Il s'agit d'une contribution à la réflexion sur les moyens de concilier les contraintes budgétaires avec une gestion plus attractive des carrières publiques.

La Cour s'est intéressée aux rémunérations qui se composent, vous le savez, d'une part indiciaire et d'une part indemnitaire. Elle a aussi examiné l'effet des évolutions de carrière sur la masse salariale.



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



* GIPA : garantie individuelle de pouvoir d'achat

09/09/2015

La masse salariale de l'Etat : enjeux et leviers - Cour des comptes

15



En ce qui concerne tout d'abord la **part indiciaire des rémunérations (diapo 15)**, la maîtrise de la masse salariale depuis 2010 a surtout reposé sur le gel du point d'indice. Les économies à en attendre se réduisent progressivement :

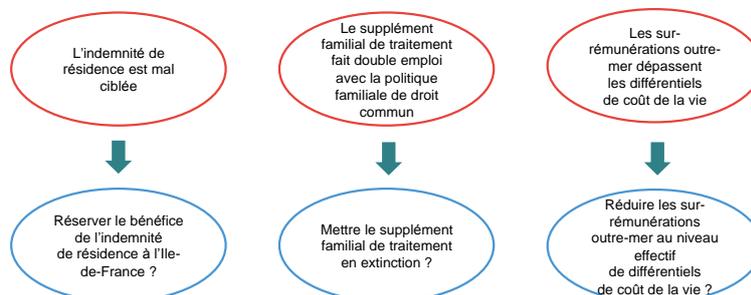
- d'une part, l'alignement du traitement le moins élevé sur le SMIC pèse de manière croissante ;
- d'autre part, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), versée sous forme d'une prime aux agents dont le traitement indiciaire a augmenté moins vite que les prix, représente aussi un montant croissant.

Cependant, un dégel du point d'indice aurait un coût financier important : près de 2 Md€ pour l'ensemble de la fonction publique pour une augmentation de 1 %. Afin d'en maîtriser le niveau, l'opportunité d'une **désindexation sur la valeur du point de certaines primes et indemnités** pourrait être examinée.

Par ailleurs, plusieurs mesures permettraient de limiter les dépenses liées à la **revalorisation du minimum de traitement et à la GIPA**. En particulier, leur mode de calcul pourrait être révisé, afin de mieux répondre aux objectifs fixés à ces dispositifs. Comme ils sont tous deux actuellement calculés exclusivement sur le traitement indiciaire, ils ne prennent pas en considération l'évolution des primes et indemnités, qui ont été dynamiques ces dernières années. En conséquence, certains agents bénéficient de ces dispositifs alors même que leur rémunération globale est sensiblement supérieure au SMIC ou que leur pouvoir d'achat a été préservé. Un meilleur ciblage de ces dispositifs consisterait donc à **tenir compte des primes et indemnités récurrentes dans leur base de calcul**.



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



09/09/2015

La masse salariale de l'Etat - enjeux et leviers - Cour des comptes

16

S'agissant des primes et des indemnités transversales (**diapo 16**), de nombreuses études convergent pour en soutenir la rénovation, notamment pour les dispositifs anciens ne répondant plus à leurs objectifs originaux.



C'est le cas notamment de l'**indemnité de résidence**, qui ne permet pas de compenser le différentiel effectif de coût de la vie entre les territoires, et qui pourrait donc être globalement **revue**. Elle pourrait par exemple être recentrée sur l'Île-de-France, où le coût de la vie est plus élevé.

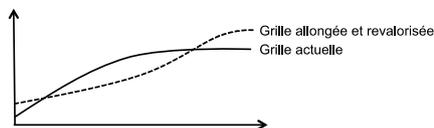
Cela concerne aussi le **supplément familial de traitement**, hérité d'une époque antérieure à la sécurité sociale. Des projets de forfaitisation sont à l'étude, mais ne permettraient pas de dégager d'économies. Compte tenu de sa redondance avec la politique familiale de droit commun, les pouvoirs publics pourraient s'interroger sur la pertinence du supplément familial de traitement.

Enfin, dans son rapport public annuel de février 2015, la Cour a montré que les **sur-rémunérations outre-mer** étaient sans commune mesure avec le différentiel effectif de coût de la vie par rapport à la métropole et a donc recommandé de les **revoir sensiblement à la baisse**, afin d'éviter notamment un phénomène inflationniste dans les territoires ultramarins.



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 plages d'appel ouvrant droit à avancement ?

09/09/2015

La masse salariale de l'Etat : enjeux et leviers - Cour des comptes

17

Le rapport examine aussi les effets qui pourraient être attendus de mesures touchant **les déroulements de carrières (diapo 17)**. Si, dans le cadre de la refonte des grilles, ils devaient être **ralentis** et **les promotions davantage contingentes**, le glissement vieillesse-technicité (GVT) s'en trouverait mécaniquement diminué. Toutefois, les mesures inscrites dans le protocole d'accord soumis aux organisations syndicales ne permettent qu'un ralentissement limité et à long terme. À plus court terme, **les outils de gestion des avancements individuels de carrière pourraient être utilisés de manière plus rigoureuse**. Les taux de promotions pourraient être revus à la baisse – les promotions ont plutôt eu tendance à augmenter ces dernières années sans être toujours soumises à la vérification des aptitudes professionnelles. À l'approche de l'âge de la retraite, les promotions dites « *coups de chapeau* » sont devenues quasi automatiques dans certains ministères, alors qu'elles sont censées être réservées aux agents les plus méritants.

La notion de performance, qui est au centre de la réforme budgétaire du début des années 2000, **pourrait d'ailleurs être remise au centre de la gestion des carrières**, ainsi que le



prévoient les textes. À cet égard, l'on peut légitimement s'interroger sur le fait que les réductions d'ancienneté et les avancements à l'ancienneté minimum aient parfois été accordés à tous les agents d'un service en même temps ou à tour de rôle. Si ces dispositifs ne retrouvent pas leur finalité incitative, la question de leur suppression pourra se poser, au bénéfice des nouveaux outils que sont la prime de fonction et de résultat (la PFR) et, plus récemment, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État (RIFSEEP).



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

Bien que des leviers existent encore du côté des rémunérations, ainsi que nous venons de l'évoquer, la politique salariale est déjà très contrainte par le gel du point et la baisse des enveloppes catégorielles. **Le levier de la baisse des effectifs (diapo 18), potentiellement porteur d'économies substantielles, permettrait de desserrer la contrainte qui pèse sur la politique salariale.**

Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis de réduire sensiblement les effectifs de fonctionnaires.

La reprise d'une norme identique permettrait des économies substantielles en termes de masse salariale, en tenant compte des mesures d'accompagnement des agents qui pourraient être retenues. À titre d'exemple, une norme deux fois moins contraignante (non-remplacement d'un départ à la retraite sur quatre en moyenne dans l'ensemble des ministères) suffirait pour financer presque à elle seule les économies nécessaires au respect du cadrage de la loi de programmation.

Naturellement, **une nouvelle baisse des effectifs ne peut être pensée que dans le cadre d'une politique structurelle de redéfinition du périmètre des missions de l'État et de répartition des compétences entre les niveaux d'administrations.** Vous connaissez en effet les réticences de la Cour à l'égard des mesures de compression uniforme de la dépense – du rabot. La décision de faire évoluer les effectifs devrait reposer d'abord sur



l'identification des gains potentiels de productivité. Ce sont par exemple ceux liés à la transformation numérique des structures, et à la suppression des doublons entre les différents échelons d'administration. C'est à l'issue de cette démarche que les services concernés par ces restructurations seraient ciblés. Dans tous les cas, un accompagnement approprié devrait être assuré pour les agents de ces services.

Jusqu'à présent, seul l'État est parvenu à diminuer globalement ses effectifs. Dans le même temps, les autres administrations – opérateurs, collectivités territoriales et hôpitaux – s'inscrivaient dans une tendance inverse. Or l'État ne peut pas – il ne doit pas – porter seul cet effort. **Cet effort doit être équitablement partagé, avec une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs des autres fonctions publiques.**



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%

09/09/2015

La masse salariale de l'État : enjeux et leviers - Cour des comptes

19

La réflexion sur l'évolution des effectifs pourrait également s'accompagner d'une réflexion sur le temps de travail réel des agents (**diapo 19**). En effet, le maintien de la qualité du service avec des ressources plus contraintes suppose la disponibilité des agents pendant la durée réglementaire.

La difficulté est que **la réalité du temps de travail des agents de la fonction publique est très mal connue** : le dernier rapport transversal sur le sujet date de 1999 ; le bilan du passage aux 35 heures n'a jamais été fait. Compte tenu de la diversité des missions, les régimes de travail sont très hétérogènes, et les durées moyennes de travail sont difficilement comparables et peu pertinentes. De ce point de vue, les éclaircissements que pourraient apporter les travaux de la mission confiée à M. Philippe Laurent par le Premier ministre seront les bienvenus.

À ce stade, les calculs effectués par la Cour à partir de l'Enquête emploi de l'INSEE permettent d'estimer que les agents du secteur public travailleraient en moyenne une centaine d'heures de moins par an que ceux du secteur privé. C'est surtout le nombre plus important de jours de congés et de RTT qui explique cela. Seule la fonction publique territoriale aurait une durée moyenne inférieure à la durée légale, mais cette moyenne



masque d'importantes disparités et **le fait de porter la durée effective du travail au niveau de la durée légale partout où elle lui est inférieure aurait un effet non négligeable. D'autres mesures portant sur le temps de travail pourraient également être sources d'économies :**

- C'est le cas par exemple d'une lutte renforcée contre les **absences** répétées et non justifiées, dont l'impact financier est important et qui grèvent la qualité de service.
- Le coût des **heures supplémentaires**, essentiellement effectuées dans l'éducation nationale, pourrait être limité par des réformes de structure permettant de mieux aligner les spécialités des enseignants sur les besoins des élèves.
- Par ailleurs, un contrôle renforcé des **comptes épargne temps**, dont la réalité est insuffisamment suivie, pourrait limiter la dette sociale en formation.
- Enfin, certains régimes de **temps partiel** sont rémunérés au-delà du strict prorata (85,7 % au lieu de 80 % et 91,4 % au lieu de 90 %), et cela sans justification et en décalage avec ce qui se passe dans le secteur privé. La question de la pertinence de cette sur-rémunération mériterait d'être posée.

*

Madame la présidente,
Monsieur le rapporteur général,
Mesdames, messieurs les sénateurs,

En conclusion, en raison de son importance, l'enjeu que représente la masse salariale impose aux pouvoirs publics de faire des choix clairs dans les années à venir. Le rapport, que **vous** avez demandé à la Cour de réaliser, fournit des détails sur la réalité de la situation, qui sont susceptibles d'éclairer ces choix. Il met sur la table plusieurs pistes reposant sur les leviers de la rémunération, des effectifs et de la durée de travail.

À partir de là, c'est aux représentants du suffrage universel qu'il revient d'actionner ces leviers, selon les priorités qu'ils auront déterminées, et de se saisir des pistes qu'ils jugeront appropriées.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.