

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Christian BABUSIAUX, Président de la première chambre de la Cour des comptes, sur un rapport demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relatif à l'évolution de la masse salariale de l'État 2
- Présences en réunion..... 11
- Annexe : rapport de la Cour des comptes : « Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État » 12

Mardi

5 octobre 2010

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission entend M. Christian BABUSIAUX, Président de la première chambre de la Cour des comptes, sur un rapport demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, relatif à l'évolution de la masse salariale de l'État.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je salue M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes, accompagné de M. François Monnier, président de section et M. François Ecalle, conseiller référendaire. Je remercie la Cour pour sa réactivité car elle a su répondre dans des délais record à notre demande d'enquête du 29 juin dernier sur les moyens de stabiliser en valeur la masse salariale de l'État.

Ce rapport sera pour nous très stimulant car la croissance spontanée des charges salariales est, à court terme, une source de rigidité majeure de la politique budgétaire. La décision de ne pas remplacer un départ à la retraite sur deux est, depuis le début de la législature, une pomme de discorde entre la majorité et l'opposition. Ses effets à court terme sont limités : le respect de la norme d'évolution des dépenses publiques suppose d'aller plus loin, mais comment ?

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes. La Cour a effectivement répondu dans un délai très bref, exceptionnel, à une commande du 29 juin de votre commission des Finances. Il est cependant normal que la Cour contribue à éclairer le Parlement avant le débat budgétaire, ce qui explique notre réactivité.

Le champ du rapport est loin d'être indifférent. Alors que dans le secteur privé la masse salariale comprend toutes les cotisations sociales, notre enquête a limité son champ à la masse salariale hors contributions de l'État employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (le CAS pensions). En effet, le CAS pensions connaît un rythme de croissance de 4 %, distinct de celui des rémunérations, alors que le reste de la masse salariale, d'un montant de 85 milliards d'euros en 2009, peut être stabilisé en valeur. Le champ du rapport ne comporte pas non plus les dépenses de personnel des opérateurs, ni les subventions pour charges de service public qui leur sont versées par l'État. Cependant, le risque de transfert de charges de l'État vers les opérateurs met en évidence la nécessité de maîtriser également la masse salariale de ces derniers.

La stabilisation en valeur de la masse salariale, qui représente 31 % des dépenses hors pensions et intérêts, contribuerait fortement à atteindre l'objectif d'une stabilisation en valeur de l'ensemble de ces charges. La Cour a souvent attiré l'attention sur la forte croissance des dépenses de personnel des opérateurs et des collectivités territoriales, liée à des transferts de personnel qui ne réduisent en rien le déficit des administrations publiques. De surcroît, ces transferts de personnel compliquent la mesure de l'évolution de la masse salariale à périmètre constant, qui est actuellement imparfaite.

Compte tenu d'une croissance de 1 % par an de la masse salariale au cours des trois dernières années (soit 830 millions d'euros en 2009), et d'une augmentation prévue de 0,6 % en 2010, le projet de budget triennal, présenté en juillet, prévoit sa très légère diminution, de 0,2 %, de 2010 à 2013. Les prévisions les plus récentes du projet de loi de programmation des finances publiques retiennent quasiment le même objectif, celui d'une baisse de 0,4 %. Cependant, la période doit s'ouvrir par une hausse initiale de 0,8 % à 1 % de la masse salariale en 2011.

Pour réaliser les conditions techniques d'une stabilisation en valeur à l'horizon de 2013, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, avec une rétrocession de la moitié des économies induites pleinement mise en œuvre depuis 2009, ne suffit pas pour stabiliser la masse salariale en valeur. Le projet de budget triennal est implicitement construit également sur la base du gel du point d'indice (revalorisation inférieure à 0,25 % par an) et de strictes limitations des mesures catégorielles (100 millions d'euros par an).

La difficulté est accrue par le fait que les prévisions de masse salariale présentent une marge d'incertitude non négligeable, compte tenu des risques de dérive des mesures catégorielles, d'erreurs sur les départs en retraite ou de mauvaises estimations du GVT (glissement vieillesse technicité). Les instruments de pilotage en cours d'année permettent difficilement de corriger la trajectoire suivie par la masse salariale, qui était ces dernières années supérieure de 0,4 % par rapport à la prévision. En 2009, les crédits prévus en loi de finances initiale ont été dépassés de 400 millions d'euros, l'enveloppe de crédits du titre 2 n'a pu être respectée que grâce à une diminution des contributions au CAS pensions. Cette dérive est imputable à différentes mesures catégorielles, comme l'augmentation des heures supplémentaires. La rétrocession aux agents des économies induites par le non remplacement d'un départ sur deux a été nettement supérieure au taux de 50 % : estimée à 430 millions d'euros en LFI, elle a plutôt atteint 700 millions d'euros en exécution. Cette dérive a absorbé la marge de sécurité mise en place par la direction du Budget en matière de masse salariale, et on la retrouvera pour une grande part en exécution en 2010. Le rebasage en masse salariale du PLF 2011, qui l'intègre, explique la nécessité de réduire d'autant les dépenses d'intervention.

La stabilisation de la masse salariale en valeur d'ici à 2013 impose techniquement un gel du point d'indice, dont les effets sur les agents pourront être atténués par la garantie individuelle de pouvoir d'achat, la GIPA. Rappelons que chaque hausse de 1 % de la valeur du point coûte 800 millions d'euros à l'État et 1 800 millions d'euros à l'ensemble des administrations publiques.

Un strict plafonnement des mesures catégorielles et diverses, à 400 millions d'euros pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité et de 100 millions d'euros pour les autres mesures, est une autre condition technique indispensable à la stabilisation de la masse salariale.

L'objectif est difficile à atteindre car les enveloppes de mesures catégorielles nouvelles ont augmenté rapidement, de 370 millions d'euros par an en 2004-2007 à 650 millions en 2010. Il s'y ajoute le coût des heures supplémentaires qui est passé de 260 millions d'euros en 2007 à 1 430 millions d'euros en 2009, compte non tenu du coût de l'exonération fiscale qui leur est associée.

Au-delà de 2013, il est difficile d'envisager de prolonger le gel du point d'indice, il pourrait même déboucher sur de coûteuses mesures de rattrapage. Il faudra donc remettre en cause le taux de rétrocession de 50 % des économies induites par les gains de productivité, après l'intégration dans cette enveloppe de 50 % de toutes les mesures catégorielles et diverses. La politique de réduction du GVT positif doit être poursuivie, mais avec des effets seulement sur le long terme et d'une prévision incertaine.

En effet, le pilotage de la masse salariale repose sur des instruments de mesure et de prévision qui semblent fragiles, et ce pour toutes ses composantes. Des progrès sont nécessaires notamment pour clarifier les effets du GVT positif, des mesures catégorielles et

des mesures diverses, notamment pour faire apparaître le coût réel de la rétrocession partielle des économies induites par le schéma d'emplois.

Le pilotage infra-annuel des dépenses de personnel doit être aussi resserré au moyen d'une augmentation des prérogatives des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, même si cette orientation constitue une forte inflexion au regard de la tendance à l'allègement des contrôles. La dérive des mesures catégorielles et diverses en 2009 invite à renforcer la coordination assurée par le ministère chargé du budget auprès des autres ministères.

En conclusion, la stabilisation de la masse salariale en valeur est un objectif qui participe à la maîtrise des dépenses publiques, mais sa réalisation est difficile. Les conditions de cette stabilisation à l'horizon de 2013 sont techniquement claires mais socialement délicates : gel du point d'indice, stricte limitation des mesures catégorielles, entendues au sens le plus large. Les instruments de mesure, de prévision et de pilotage doivent aussi être renforcés.

Dans cette perspective, la restitution de 50 % des économies induites par le non remplacement d'un départ sur deux à la retraite n'est sans doute pas soutenable.

À plus long terme, pour redresser durablement les finances publiques, l'objectif de stabilisation en valeur de la masse salariale ne pourrait être atteint qu'avec la mise en œuvre de profondes réformes structurelles des politiques publiques et de la gestion des ressources humaines de l'État.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. L'analyse de la Cour des comptes illustre parfaitement l'efficacité du dispositif prévu à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, même lorsqu'il s'exerce dans des délais contraints.

C'est en effet en mai dernier, à l'occasion de l'examen de la loi de règlement pour 2009, que j'ai pu relever un dérapage extrêmement important de la masse salariale du périmètre État, constat partagé par la Cour des comptes.

S'agissant de l'État, la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite fait figure de mesure emblématique. Or on considère souvent – à tort – que la maîtrise de la dépense publique se résume à cette seule mesure. Mais face aux chiffres, car ils sont têtus, il m'a semblé indispensable d'analyser cette disposition en détail et d'en montrer les limites budgétaires.

Même si, au sein de la majorité, nous adhérons totalement à cette politique, nous sommes conscients du fait qu'il est impossible d'appliquer ce principe de manière homothétique.

Je souhaitais démontrer l'extrême rigidité de la masse salariale, et l'étude de la Cour des comptes confirme ce constat. Ce sujet est d'une importance capitale. En réintégrant les prélèvements sur recettes, le budget de l'État atteint quelque 350 milliards d'euros. En soustrayant les intérêts de la dette – environ 40 milliards d'euros – les concours aux collectivités locales – 70 milliards d'euros – et les dépenses de « guichets », sociaux ou autres – 40 milliards d'euros environ –, on constate que la masse salariale représente environ 85 milliards d'euros. Or si celle-ci dérive comme en 2009, où est la maîtrise de la dépense publique ?

En outre, n'oublions pas que depuis toujours, la politique salariale de l'État a dicté celles des autres fonctions publiques, notamment la fonction publique territoriale. Les collectivités territoriales vont se trouver sous pression, et c'est légitime. L'enjeu de la masse salariale va être essentiel pour elles. Comment s'y prendre pour atteindre le « zéro valeur » ?

La mise en place de la règle de non-remplacement s'est accompagnée de la recherche du consentement de la fonction publique d'État, *via* une revalorisation des traitements par redistribution d'une partie des économies réalisées sous forme de mesures catégorielles. Mais d'autres dispositifs sont à prendre en compte. Ainsi, la mise en place des heures supplémentaires, une très bonne mesure par ailleurs, notamment dans l'Éducation nationale, représente un coût. De fait, lorsque l'on analyse de manière objective et dépassionnée l'ensemble des mesures catégorielles, des mesures diverses, la redistribution partielle des économies dégagées par le non-remplacement et le caractère rigide d'un point d'indice qui ne peut pas être gelé, on réalise que les marges de manœuvre portant sur la masse salariale sont réduites.

Je souhaiterais poser plusieurs questions. L'Éducation nationale représente près de la moitié de la masse salariale de l'État. Serait-il possible de disposer d'un bilan spécifique à ce ministère de la règle de non-remplacement, de l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT) et du coût des heures supplémentaires ?

Par ailleurs, la séquence prévue dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 semble très optimiste. Même si j'ai conscience de la difficulté d'une telle mesure, ne faudrait-il pas réviser le taux de retour de 50 % au bénéfice des fonctionnaires ?

En outre, tous les ministères ne semblent pas égaux au titre des mesures catégorielles. Lesquels sont les moins atteints ?

Enfin, même si les prévisions s'avèrent hasardeuses en la matière, comment réduire le GVT positif ?

En somme, je dirais qu'on ne peut pas considérer que la seule règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite permet de résoudre le problème de la masse salariale. Si l'on veut éviter des mesures plus rigoureuses comme en Espagne, au Royaume-Uni, en Irlande ou en Allemagne, il va falloir infléchir certaines dispositions : réviser le taux de retour de 50 %, modérer les mesures catégorielles, geler le point d'indice, bien que cette dernière option soit difficilement concevable. Enfin, je rappelle une nouvelle fois que l'enjeu n'est pas limité à l'État mais qu'il concerne également les collectivités territoriales.

M. Jérôme Cahuzac, président. Je remercie encore la Cour des comptes pour sa réactivité et pour la qualité de son travail. D'après l'analyse qui a été faite, ce ne sont pas 430 millions d'euros mais 700 millions d'euros qui ont été restitués chaque année aux fonctionnaires au titre du taux de retour de 50 % sur les économies réalisées. Ceci réduit donc l'objectif de maîtrise de la dépense de 500 millions d'euros à 300 millions d'euros par an. Or dans le projet de loi de finances pour 2011 comme dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les économies sont évaluées à 500 millions d'euros par an, soit un différentiel d'environ 200 millions d'euros.

Comment est-on passé de 430 millions d'euros à 700 millions d'euros de retour ? Ce surcoût est-il dû à la mise en place des heures supplémentaires dans l'Éducation nationale ? À cet égard, je souligne qu'en réalité l'État paie deux fois au titre de cette mesure : une première fois *via* le paiement de ces heures supplémentaires ; une seconde fois, indirectement, puisque celles-ci ne font l'objet d'aucun prélèvement fiscal ou social. Quelle perte de recettes ces heures supplémentaires génèrent-elles ?

Sur les mesures catégorielles, je prendrai l'exemple de la fusion entre la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la Direction générale des impôts (DGI), laquelle a donné lieu à la création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Il semble que cette fusion se soit effectuée au prix du versement d'une prime de fusion qui, après la réforme, a été intégrée dans le traitement des agents sous forme d'une prime catégorielle pour un coût annuel d'environ 50 millions d'euros. La Cour des comptes peut-elle le confirmer ?

M. Christian Babusiaux. Monsieur le rapporteur général a évoqué l'enjeu que représente la maîtrise de la masse salariale pour les collectivités territoriales. Le secteur hospitalier est également confronté aux mêmes problématiques, notamment en ce qui concerne l'évolution du point d'indice.

Concernant la mission *Enseignement scolaire*, en principe, l'économie induite par le non-remplacement a atteint 396 millions d'euros en 2009. La contribution des mesures catégorielles à l'augmentation de la masse salariale de la mission est évaluée à 138 millions d'euros. Par conséquent, elle a été inférieure à 50 % des économies induites par le schéma d'emplois dans ce ministère particulier. L'enveloppe de mesures catégorielles attribuée à ce ministère n'a donc pas été intégralement consommée. En revanche, le coût des heures supplémentaires a, quant à lui, augmenté de 120 millions d'euros. Au total, l'économie nette a donc été de 138 millions d'euros en 2009. Elle aurait été de 78 millions d'euros à peine si la moitié des gains de productivité avaient été rétrocédée. Par ailleurs, l'effet des mesures générales sur le ministère de l'Éducation nationale peut être évalué à 250 millions d'euros, et le GVT à 100 millions d'euros. La masse salariale de l'Éducation nationale a donc augmenté de 212 millions d'euros en 2009.

Sur l'opportunité de revenir sur le taux de retour de 50 % dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, il convient, au préalable, de savoir si le point d'indice a vocation à être gelé sur l'ensemble de période. Si tel est le cas, et dans l'hypothèse où les mesures catégorielles sont maintenues dans la limite de 50 % des économies réalisées – soit 400 millions d'euros environ –, la baisse du taux de rétrocession ne s'impose pas. Il est théoriquement possible de prendre en compte une limite de 500 millions d'euros, ce qui semble inévitable en 2011 et 2012 au titre du financement de revalorisations de carrières déjà décidées, comme pour les policiers ou les gendarmes. En revanche, si le point d'indice devait être revalorisé, la question du taux de retour se pose. Toutefois, eu égard aux mesures annoncées, il paraît difficile de le réviser avant 2013. En réalité, le point d'indice paraît la seule variable sur laquelle agir si l'on veut rester dans la limite des 500 millions d'euros.

Sur les différences observées entre les ministères, il apparaît que pour diminuer le GVT positif, il faudrait allonger les temps de passage d'un échelon à l'autre ou réduire les effectifs promus au choix chaque année. Eu égard à la pyramide des âges dans la fonction publique, on a été amené à ajouter des échelons au sommet de la grille des corps pour améliorer les fins de carrière. Se pose la question d'un suivi fin du moment où la pyramide

des âges basculerait. Certains corps seraient alors amenés à revoir le rythme des avancements d'échelon. Mais dans les circonstances actuelles, revoir le GVT positif est très difficile.

Sur la fusion entre la DGCP et la DGI, le coût des mesures catégorielles a augmenté en raison du versement de la prime de fusion. Il est estimé à 56 millions d'euros, soit plus de deux fois la contribution du point d'indice à la hausse de la masse salariale. Rappelons que cette prime de fusion a été accordée à l'ensemble des agents de la DGFIP, et non aux seuls agents contraints à une mobilité professionnelle ou géographique, ce qui semblait le minimum incontournable.

M. Christian Babusiaux. Monsieur le Président, vos calculs sont exacts quant au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique. Les quelque 500 millions d'euros qui figurent dans la loi de programmation reposent sur les prévisions de schémas d'emplois qui supposent des économies proches d'un milliard d'euros par an, avec un « retour catégoriel » aux fonctionnaires à hauteur de 50 % de cette somme : il est donc logique que l'économie soit évaluée à 500 millions d'euros par an. Or, la Cour des comptes juge improbable la réalisation de l'économie pour un montant d'un milliard d'euros.

S'agissant du coût des heures supplémentaires, elles ont en effet un coût fiscal induit, qui n'a pas été établi par la Cour, mais on peut supposer que ces sommes seraient imposées au taux marginal de l'impôt sur le revenu, puisqu'elles s'ajoutent aux revenus perçus. En tenant compte d'un coût de 1 460 millions d'euros pour les heures supplémentaires, le coût de la dépense fiscale supplémentaire serait de l'ordre de 300 millions d'euros.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Il est question d'une économie d'un milliard d'euros pour le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique. Mais l'économie globale doit vraisemblablement être revue à 700 millions d'euros.

M. Christian Babusiaux. La base retenue par la Cour est de 800 millions d'euros, mais ces chiffres doivent être maniés avec précaution, d'autant plus que l'on ne connaît pas l'impact qu'aura la réforme des retraites sur les comportements de départ à la retraite dans la fonction publique. Souvenons-nous qu'on est passé de 68 000 départs en 2008 à 62 000 départs en 2009, une baisse brutale que l'on ne sait pas expliquer.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Avec une économie globale de 800 millions d'euros et des charges à hauteur de 700 millions d'euros, il reste une économie de 100 millions d'euros par an, et non plus de 500 millions d'euros.

M. Michel Bouvard. Ce rapport de la Cour est particulièrement intéressant : il soulève des inquiétudes quant à l'évolution globale des dépenses de l'État. En effet, on aurait pu se dire que si des économies pouvaient être faites, c'était certainement sur la masse salariale directe, dans la mesure où les évolutions liées aux pensions de l'État restent mécaniquement contraintes, tandis qu'une inflation a caractérisé les effectifs des opérateurs jusqu'à une période récente. Mais le transfert des effectifs de l'État vers les collectivités territoriales ne va pas dans le sens d'une réduction des coûts, car les régimes indemnitaires qui les accompagnent sont souvent plus favorables aux agents. Les perspectives sont donc assez pessimistes.

Il est en tout état de cause nécessaire d'aller vers une meilleure connaissance des mouvements au sein de la fonction publique pour en assurer une meilleure gestion.

La première question concerne l'organisation de la fonction publique : on le voit avec la fusion de la DGCP et de la DGFIP, elle concerne l'ensemble des effectifs, alors qu'une logique des métiers devrait permettre un regroupement des corps. La structuration des effectifs dans la fonction publique est-elle suffisante ? Les systèmes d'information sont-ils suffisamment fiables ?

Une deuxième interrogation porte sur les heures supplémentaires : on peut les considérer sous deux angles, soit comme une substitution à des emplois à temps plein, soit comme un moyen de recruter afin de mieux gérer les périodes de pointe : c'est largement le cas dans la gendarmerie, par exemple. Les heures supplémentaires peuvent-elles être une source d'économies ou génèrent-elles un surcoût pour l'État ?

Troisième point : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 novembre 1999 a permis la mise en place de groupements d'employeurs public-privé. Ne peut-on pas y voir une solution pour mieux répartir les charges entre employeurs ?

Enfin, s'agissant de la revalorisation du point, est-il envisageable de dissocier chacune des trois fonctions publiques sur ce sujet ?

M. Thierry Carcenac. Ce rapport a le mérite de dissiper un certain nombre d'idées reçues, et permet en tout état de cause de dire que la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ne peut résumer une politique. Ce principe est d'ailleurs appliqué à géométrie variable dans les différentes catégories : il conduit souvent à la suppression de postes de catégorie C, mais n'est pas appliqué strictement souvent dans l'administration centrale.

Il faut ensuite dire qu'il y a une réelle perte de pouvoir d'achat pour les agents, notamment au regard de leur traitement hors primes. S'agissant des primes, le système reste encore opaque, avec une part proportionnellement plus importante des primes en catégorie A et A'. Il convient également de noter l'incidence de cette politique sur les comportements de départ à la retraite : avec le système du bonus / malus, les agents en catégorie A ont intérêt à rester plus longtemps en poste, ce qui entraîne des effets pervers, et cela, d'autant plus que les grilles n'ont pas été rééchelonnées avec la durée plus longue de la carrière.

En matière de regroupement ou de fusion des corps, le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Éducation nationale aux collectivités territoriales a conduit à une augmentation des primes des agents de catégorie C.

Ce fut le cas également pour la fusion DGCP-DGI pour créer la Direction générale des finances publiques : les agents de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts avaient des systèmes de primes différents, et leur alignement a donné lieu à un rattrapage qui peut aller, pour certaines catégories, jusqu'à 800 euros par mois. Il est nécessaire d'appliquer des politiques différenciées.

S'agissant des plafonds d'emplois, l'exemple de la mission *Gestion des finances publique et des ressources humaines* est intéressant : avec un plafond d'emplois de 123 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT), on constate à quel point la politique du non renouvellement d'un poste sur deux est simpliste et inacceptable, tant politiquement que socialement. Il est indispensable que les ministères puissent fonctionner.

La même remarque peut être faite sur le compte d'affectation spéciale *Pensions*, où l'on est passé par décret d'un taux de contribution de l'État employeur de 60 % à un taux de 40 % à la fin de l'année 2009, avant de repasser en janvier 2010 par décret à un taux de 62,14 %, par un jeu d'écritures. Dans la fonction publique territoriale, le taux de cotisation est fixe, alors que pour l'État, la variabilité est la règle, ce qui donne lieu à des situations compliquées. On ne peut en tout état de cause en rester à la notion de plafond d'emplois. Il faut obtenir des éléments sur l'effet de cette politique par catégorie d'emplois publics.

M. Dominique Baert. Le panorama dressé, celui d'une stabilisation de la masse salariale jusqu'en 2013, est plutôt celui d'une « glaciation des rémunérations ». Même avec des hypothèses restrictives, la situation n'est pas tenable. Le Gouvernement interpelle les collectivités territoriales sur leurs dépenses, mais celles-ci sont particulièrement contraintes par des paramètres qu'elles ne maîtrisent pas, notamment en matière de revalorisation des salaires. Or, cette charge qui est imposée aux collectivités locales ne leur est pas compensée. Dans la fonction publique hospitalière, les dérives largement exogènes des charges qu'elle doit supporter conduisent à augmenter l'activité à tout prix, dans le cadre de la tarification à l'activité. La Cour a-t-elle une idée du poids que représentent ces charges exogènes pour les collectivités ? L'essentiel des dépenses des collectivités ne relève pas de leur décision, mais de celle de l'État, qui, de surcroît, réduit leurs recettes.

M. Jean Launay. Je tiens à remercier la Cour des comptes pour le travail effectué.

Je rejoins Thierry Carcenac pour dire que la règle du « un sur deux » est un dogme, un affichage simpliste.

On peut partager certains principes qui guident la réforme de la gestion des ressources humaines de l'État, comme la recherche d'une plus grande efficacité de la fonction publique ou la notation au mérite.

Mais la situation est plus complexe. D'ailleurs, le Rapporteur général a bien montré la difficulté d'une analyse sectorielle, s'agissant par exemple du ministère de l'Éducation nationale.

Le rapport que nous a présenté le Président Babusiaux évoque la question de la gestion des ressources humaines de l'État. La mission d'évaluation et de contrôle de notre Commission a étudié en 2008 la GRH du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. J'ai pu constater, au cours des travaux de la MEC, que la question de la fusion des corps soulève des problèmes avant tout humains. Je souhaite d'ailleurs appeler l'attention de notre Commission sur la situation très difficile des agents de l'Office national des forêts, proche de ce que j'appellerai le « syndrome France Télécom ». On ne peut avoir de ces sujets une simple vision comptable.

Le transfert des effectifs de l'État vers les collectivités territoriales doit nous interroger. S'agit-il d'un simple transfert de compétences, ou bien d'une anticipation des agents de l'État qui craindraient les conséquences de la règle du un sur deux ?

À l'occasion d'une réunion récente de l'association des élus du Lot, le vice-président du conseil général m'indiquait les difficultés rencontrées pour recevoir des services de l'État des réponses aux multiples questions soulevées par le droit de l'urbanisme. De fait, il est délicat de suivre la production législative galopante, d'autant que les effectifs humains de l'État déconcentré évoluent de manière inversement proportionnelle aux demandes des élus.

Je partage donc le constat dressé par le Président Babusiaux sur la difficulté prévisible à atteindre les objectifs fixés. Ce constat pose la question des méthodes d'accompagnement des réformes structurelles, nonobstant l'utilité de ces réformes.

M. Christian Babusiaux. S'agissant du CAS *Pensions*, je signale à la Commission que, d'après nos informations, un décret d'avance est en préparation, afin de permettre le paiement des dépenses de personnel pour la fin de l'année. La Cour vous transmettra avant l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010 un rapport sur ce décret d'avance.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, et même si le rapport de la Cour des comptes ne porte pas sur ce sujet, je peux formuler les observations suivantes.

Après une forte réduction du nombre de corps dans une logique tournée vers les métiers, l'État est revenu à une pratique plus modeste, ralentissant le rythme de regroupement des corps. Le regroupement est en effet rendu difficile par la situation financière décrite dans le rapport, car il a nécessairement un coût, indiciaire ou en termes de primes. Il convient donc de faire preuve de prudence à ce sujet.

Le risque financier est également présent s'agissant des fusions de services au niveau territorial, par un effet de rattrapage entre les différents statuts des agents concernés. Le chemin est étroit pour trouver une voie équitable de réforme.

La séparation de la gestion des trois fonctions publiques, évoquée par M. Michel Bouvard, comporte elle aussi des risques, même si elle présente une certaine logique dans un raisonnement par métiers. Si l'on peut être tenté de dissocier la gestion des trois fonctions publiques, il faut avoir à l'esprit le poids des personnels de certaines catégories, par exemple dans la fonction publique hospitalière, qui pourrait tirer vers le haut le niveau des rémunérations.

En ce qui concerne la règle du « un sur deux », M. Thierry Carcenac a raison de nous inciter à en regarder de plus près les effets par catégorie de fonctionnaires. La Cour, notamment par la voix du Premier président Philippe Séguin, avait critiqué le caractère uniforme de la règle, dont se défendent les pouvoirs publics. Pour autant, il ne faut pas méconnaître l'existence de forts gains de productivité, notamment grâce à l'informatisation des administrations.

S'agissant des systèmes d'information, il existe des problèmes d'alimentation par les ministères, ainsi que des problèmes de contrôle interne, par exemple sur l'imputation des dépenses de personnel. Ce sont ces sujets qui sont plus problématiques que les systèmes d'information eux-mêmes.

Je confirme à M. Thierry Carcenac que la garantie individuelle du pouvoir d'achat, ou GIPA, joue sur le traitement indiciaire, mais pas sur les primes et autres avantages.

Le rapport que nous vous avons présenté ce soir s'efforce d'être pédagogique. J'espère qu'il sera une source de réflexion pour votre Commission.

M. Jean-Claude Flory. Serait-il possible d'avoir un aperçu de ce que font, en matière de réforme de maîtrise de la masse salariale de la fonction publique, nos partenaires européens ? Nous avons entendu parler des mesures prises en Espagne et en Grèce : diminution de 5 % des rémunérations pour la première, suppression du treizième mois pour la seconde. Mais que font les autres États de l'Union européenne ?

M. le président Jérôme Cahuzac. Notre Commission pourrait conduire un travail en ce sens.

Monsieur le Président Babusiaux, je tiens une nouvelle fois à vous remercier de la qualité de votre rapport, qui de surcroît nous a été remis dans des délais compatibles avec l'examen du projet de loi de finances.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 5 octobre 2010 à 21 h 45

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Jean-Claude Flory, M. Jean Launay, M. Pierre-Alain Muet

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Victorin Lurel, M. Henri Nayrou, M. Nicolas Perruchot, M. François Scellier





59344

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

**LES CONDITIONS D'UNE STABILISATION EN VALEUR DE
LA MASSE SALARIALE DE L'ÉTAT**

Avertissement

Par lettre du 29 juin 2010 adressée au Premier président de la Cour des comptes, le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé, en application des dispositions du paragraphe 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, que la Cour réalise une enquête permettant de répondre à la question suivante : « comment stabiliser en valeur la masse salariale de l'Etat ? ».

Afin de permettre à la Commission d'en prendre connaissance avant l'examen du budget de 2011, il a souhaité que les conclusions de cette enquête lui soient communiquées avant le 30 septembre 2010.

A l'issue de cette enquête, la Cour a établi un relevé d'observations provisoires qui a été communiqué, le 16 septembre 2010, au directeur du budget, au directeur général de l'administration et de la fonction publique, au directeur général du trésor et au directeur général de l'INSEE. Le directeur du budget a été entendu, à sa demande, le 21 septembre.

TABLE DES MATIÈRES

	Synthèse	4
	Introduction.....	7
II.	L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET SES DÉTERMINANTS	8
A.	LA MASSE SALARIALE DE L'ETAT ET SA CROISSANCE	8
B.	LES FACTEURS DE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE	13
C.	LA POLITIQUE SALARIALE DEPUIS 2008.....	15
III.	LES INCERTITUDES SUR L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	15
A.	LES ÉCARTS ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET SON EXÉCUTION.....	16
B.	LES ÉLÉMENTS DE FRAGILITÉ DES ANALYSES ET PRÉVISIONS DE LA MASSE SALARIALE	17
C.	LE PILOTAGE INFRA ANNUEL DE LA MASSE SALARIALE	26
IV.	LES CONDITIONS DE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE	27
A.	LES SCÉNARIOS PERMETTANT DE STABILISER LA MASSE SALARIALE	27
B.	LES MESURES NÉCESSAIRES.....	33

SYNTHESE

Pour respecter l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques que le Gouvernement s'est fixé à l'horizon de 2013, les dépenses de l'Etat, dans le périmètre de la norme budgétaire, doivent être stabilisées en volume, c'est-à-dire ne pas augmenter plus que l'inflation. Cette stabilisation en volume ne peut être obtenue que si les dépenses hors charges d'intérêts et contributions employeurs au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions sont elles-mêmes stabilisées en valeur, c'est-à-dire en euros courants. Or, les dépenses de personnel en représentent 31 %. La stabilisation en valeur de la masse salariale, hors contributions au CAS des pensions, contribuerait donc fortement à atteindre l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques. Ce rapport en identifie les conditions techniques.

La masse salariale considérée est celle de l'Etat seul. Elle ne comprend pas les dépenses de personnel des opérateurs, ni les subventions pour charges de service public qui leur sont versées par l'Etat.

Cette stabilisation de la masse salariale de l'Etat en valeur ne saurait résulter de transferts d'agents vers les opérateurs ou les collectivités territoriales, qui ne contribuent en rien à réduire le déficit d'ensemble des administrations publiques. Elle n'a de sens qu'en raisonnant à périmètre budgétaire constant.

1. Les conditions techniques de stabilisation de la masse salariale

a. A l'horizon de 2012-2013

Le projet de budget triennal prévoit une stabilisation en valeur de la masse salariale à l'horizon de 2013, mais un tel résultat n'a jamais été obtenu dans le passé. La masse salariale augmentait encore de 1,0 % par an ces dernières années, à périmètre constant.

Si la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est maintenue avec une rétrocession aux agents de la moitié des économies induites, la masse salariale pourrait en principe être stabilisée avec des revalorisations du point de la fonction publique limitées à 0,25 % par an et une croissance des mesures catégorielles et « diverses » limitée à 100 M€ au-delà de la rétrocession de la moitié des gains de productivité.

Toutefois, les prévisions de masse salariale, même fondées sur des analyses très fines par ministère, présentent une marge d'incertitude non négligeable. Les risques de dérive du coût des mesures catégorielles et diverses, d'erreurs sur le nombre de départs en retraite ou de mauvaise estimation du glissement vieillesse technicité (GVT) sont élevés. Les instruments de pilotage en cours d'année permettent en outre difficilement de corriger la trajectoire suivie par les dépenses de personnel. Dans les dernières années, l'écart moyen entre l'exécution et la prévision était ainsi de l'ordre de 0,4 % de la masse salariale.

En 2009, celle-ci a augmenté de 800 M€ en exécution (+ 1,0 %), soit 500 M€ de plus que prévu en LFI. Cette dérive est imputable aux mesures catégorielles et « diverses », notamment à l'augmentation des heures supplémentaires et aux autres mesures qui accompagnent la réorganisation des services dans le cadre de la RGPP. Le

coût des heures supplémentaires, qui sont surtout utilisées par le ministère de l'éducation nationale, s'est ainsi accru de 140 M€ en 2009.

La rétrocession aux agents des économies induites par le schéma d'emplois a été en réalité nettement supérieure à 50 %. Estimée à 430 M€ dans les rapports annuels de performance (soit la moitié des économies supposées avoir résulté de « la règle du un sur deux »), elle a plutôt été en réalité de l'ordre de 700 M€.

Jusqu'à 2008, les dépenses de personnel inscrites en LFI étaient légèrement supérieures à la prévision technique de la direction du budget. Cette marge de sécurité a disparu en 2009 et la dérive de la masse salariale constatée en exécution en 2009 se retrouvera pour une grande part en exécution en 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 intègre la dérive de 2009 et 2010, ce qui contribue à expliquer la hausse de la masse salariale en 2011 et oblige à réduire d'autant, en 2011, les interventions pour respecter les objectifs globaux de dépenses. Compte tenu de son augmentation en 2011, la stabilisation de la masse salariale en valeur sur la période 2010-2013 suppose une baisse en valeur sur les deux années suivantes.

Compte-tenu de ces risques, si l'orientation vers une stabilisation de la masse salariale en valeur dans les années du prochain budget triennal est retenue, un gel du point jusqu'à fin 2013 semble techniquement nécessaire. La garantie individuelle de pouvoir d'achat et les mesures en faveur des bas salaires peuvent permettre d'atténuer les effets sur les agents sans en remettre en cause le gain budgétaire.

Un strict plafonnement des enveloppes de mesures catégorielles et diverses, à 400 M€ pour la rétrocession de la moitié des gains de productivité plus 100 M€ pour les autres mesures en moyenne de 2011 à 2013, est aussi une condition nécessaire. En 2013, l'ensemble des mesures catégorielles et diverses devraient pouvoir tenir dans l'enveloppe de 400 M€ correspondant à 50 % des gains de productivité.

Le projet de budget triennal est construit, avec les mêmes risques, sur la base d'hypothèses semblables de gel du point et de stricte limitation des mesures catégorielles sur les années 2011 à 2013.

b. A plus long terme

Le gel du point ne pourra cependant être prolongé longtemps, surtout dans une période qui sera marquée par la hausse du taux des cotisations salariales d'assurance vieillesse des fonctionnaires. Il pourrait même déboucher sur de coûteuses mesures de rattrapage.

Au-delà de 2013, la maîtrise de la masse salariale devra donc s'appuyer sur d'autres leviers. Le taux de rétrocession de 50 % des économies induites par les gains de productivité pourrait être réduit et une réflexion sur ce point serait souhaitable à tout le moins avant la LFI pour 2013.

La politique de réduction du GVT positif doit aussi être poursuivie, mais son effet sur la croissance de la masse salariale ne peut être constaté qu'à long terme et avec une assez grande incertitude.

A long terme, d'amples réformes structurelles des politiques publiques et de la gestion des ressources humaines de l'Etat seront nécessaires pour stabiliser la masse salariale de l'Etat, mais leur analyse sort du cadre de ce rapport.

2. Le pilotage de la masse salariale

La fragilité des instruments de mesure et de prévision affecte la plupart des composantes de la masse salariale, notamment les effets des transferts de personnel vers d'autres organismes publics, du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, des mesures catégorielles et diverses. Les méthodes d'analyse et de prévision de la masse salariale ont été améliorées, mais des progrès sont encore nécessaires. La distinction entre GVT positif, mesures catégorielles et « mesures diverses » doit être clarifiée, notamment pour faire apparaître le coût réel de la rétrocession partielle des économies induites par le schéma d'emplois.

Le pilotage infra-annuel des dépenses de personnel doit aussi être resserré. Compte tenu de la gravité de la situation des finances publiques et des dérives constatées en 2009, les pouvoirs de contrôle a priori des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels devront être renforcés, au moins temporairement, bien que cela constitue une forte inflexion par rapport au mouvement d'allègement de ces contrôles qui est engagé depuis plusieurs années. Ce resserrement du pilotage est aussi nécessaire pour que soit parfaitement respecté le vote du budget par le Parlement.

La dérive des mesures catégorielles et diverses en 2009 invite aussi à revoir leurs modalités de gestion, en renforçant la coordination assurée par les ministères chargés du budget et de la fonction publique. Il est certes nécessaire de laisser une assez grande liberté aux autres ministères pour rétrocéder à leurs agents une part des économies permises par les restructurations, mais le contexte actuel de tension sur les finances publiques et, s'il est adopté, l'objectif de stabilisation en valeur de la masse salariale invitent à retenir cette option.

Introduction

Pour respecter l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques que le Gouvernement s'est fixé à l'horizon de 2013, les dépenses de l'Etat, dans le périmètre de la norme budgétaire, doivent être stabilisées en volume, c'est-à-dire ne pas augmenter plus que l'inflation. Or, la croissance des charges d'intérêt et des pensions sera supérieure à l'inflation au cours des prochaines années. La contribution de l'Etat employeur au compte d'affectation spéciale des pensions (dénommé « CAS pensions »), qui finance le paiement des retraites des fonctionnaires de l'Etat, augmenterait ainsi en moyenne de 4,1 % par an de 2010 à 2013, en tenant compte des projets de réforme des retraites annoncés en juin dernier¹.

La stabilisation en volume de l'ensemble des dépenses entrant dans le champ de la norme ne peut être obtenue que si les dépenses hors intérêts et hors contributions au CAS pensions sont elles-mêmes stabilisées à leur valeur nominale.

Certes, de nombreuses dépenses hors masse salariale pourraient être diminuées de façon à obtenir ce résultat. La Cour a notamment déjà souligné l'intérêt d'une révision des dépenses d'interventions². La masse salariale hors CAS pensions, qui fait l'objet de ce rapport, représente toutefois 31 % des dépenses hors intérêts et CAS pensions en 2009. Son évolution au cours des prochaines années sera donc déterminante et sa stabilisation en valeur contribuerait fortement au respect des objectifs de maîtrise des dépenses que le Gouvernement s'est fixés.

Dans sa présentation du budget triennal 2011-2013 au Parlement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a retenu l'objectif d'une telle stabilisation en valeur entre 2010 et 2013 et prévoit même une très légère diminution (-0,2 %). La masse salariale présente cependant une forte rigidité et a augmenté sensiblement au cours de ces dernières années, notamment en 2009 (+ 830 M€ soit + 1,0 % en exécution), ce qui illustre la difficulté de cette stabilisation en valeur qui ne peut pas uniquement résulter du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

En réponse à la question du président de la commission des finances, ce rapport rappelle d'abord quels sont les principaux déterminants de la croissance de la masse salariale ; il met ensuite en évidence les éléments de fragilité qui affectent les analyses et prévisions en ce domaine, en s'appuyant notamment sur l'exemple de l'année 2009 ; enfin, il identifie les conditions techniques d'une stabilisation de la masse salariale de l'Etat en valeur, c'est-à-dire en euros courants.

¹ D'après le document diffusé en juillet 2010 par le Gouvernement sur le « budget pluriannuel de l'Etat 2011-2013 » à l'occasion du débat d'orientation sur les finances publiques.

² Par exemple, dans son rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

II. L'évolution de la masse salariale et ses déterminants

Pour apprécier les perspectives d'évolution de la masse salariale, son périmètre, ses composantes, sa croissance passée et ses déterminants sont d'abord précisés. Le cadre général de la politique de gestion des effectifs et de rémunération des agents est ensuite rappelé.

A. LA MASSE SALARIALE DE L'ETAT ET SA CROISSANCE

1. Le périmètre des dépenses prises en compte

Trois remarques préliminaires doivent être faites sur le champ retenu dans ce rapport.

a. Les contributions de l'Etat employeur au CAS pensions

En 2009, la masse salariale totale de l'Etat, c'est-à-dire le titre 2 du budget, s'est élevée à 119,2 Md€ en exécution. Elle est constituée, à hauteur de 34,2 Md€, de contributions employeurs au CAS des pensions.

La masse salariale comprend l'ensemble des cotisations sociales, dans son acception usuelle, lorsqu'il s'agit d'entreprises.

Cependant, dans une entreprise, les cotisations patronales évoluent comme les salaires bruts, à législation constante. Pour l'Etat, le taux des contributions au CAS pensions (62 % pour les civils et 109 % pour les militaires en 2010) est fixé chaque année, voire au mois le mois comme ce fut le cas en décembre 2009, de façon à équilibrer le CAS. Le montant de ces contributions est calculé de manière à couvrir le solde entre les dépenses de pensions et les autres recettes du CAS (cotisations salariales, cotisations d'autres employeurs publics...).

Leur évolution est donc déterminée, non par celle des rémunérations brutes des agents de l'Etat mais par celle des pensions de la fonction publique d'Etat dont le rythme de croissance, de l'ordre de 4 % (soit 1,5 Md€) par an pour les prochaines années, est nettement supérieur à celui des rémunérations. Les déterminants de la croissance des contributions au CAS pensions, d'une part, et du reste de la masse salariale, d'autre part, sont donc différents. La croissance des pensions dépend principalement de celle des effectifs de retraités et de l'inflation. Celle des autres dépenses de personnel dépend notamment des effectifs en activité, qui diminuent en raison des suppressions de postes alors que le nombre de retraités augmente, et des revalorisations du point de la fonction publique, qui sont désormais indépendantes de l'inflation. Les leviers d'actions sont aussi différents dans les deux cas. Bien qu'il existe des relations entre ces deux composantes de la masse salariale, à travers notamment les flux de départs en retraite, le périmètre retenu dans ce rapport ne comprend donc pas les versements au CAS pensions.

Cette séparation entre les contributions au CAS pensions et les autres composantes du titre 2 correspond aussi à celle qui est établie par le Gouvernement lorsqu'il distingue, dans le projet de budget triennal, la stabilisation en volume de l'ensemble des dépenses de l'Etat et la stabilisation en valeur des dépenses hors intérêts et pensions. Elle est également usuelle dans les négociations budgétaires entre la direction du budget et les ministères. Enfin les négociations sur les rémunérations

d'activité et les retraites dans la fonction publique sont menées de manière assez indépendante³.

Ce rapport est ainsi centré sur la question de la stabilisation en valeur des seules dépenses du titre 2 hors contributions au CAS pensions. Il met toutefois en évidence les liens qui existent entre ces dépenses et celles du CAS pensions (notamment à travers les flux de départ en retraite). Les dépenses hors CAS pensions représentent 85,0 Md€ en 2009 et, dans la suite de ce rapport, l'expression « masse salariale » les désignera.

b. Les dépenses de personnel des opérateurs

L'enquête demandée à la Cour portait sur la masse salariale de l'Etat seul.

Les dépenses de personnel des opérateurs sont donc hors du champ de ce rapport. Elles peuvent être financées par des subventions de l'Etat pour charges de service public, mais celles-ci sont comptabilisées dans les dépenses de fonctionnement (titre 3 du budget) et non dans les dépenses de personnel (titre 2).

c. Les transferts de personnel

La croissance de la masse salariale a été affectée sur la période récente par des transferts de personnel de l'Etat vers d'autres organismes publics, notamment des opérateurs ou des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Ces transferts peuvent se traduire par une baisse de la masse salariale de l'Etat, comme ce fut le cas en 2008 et 2009, sans aucun effet sur le déficit public au sens du traité de Maastricht. Au contraire, la Cour a souvent mis en évidence le risque pour les finances publiques d'une croissance excessive des dépenses de personnel des opérateurs⁴ et des collectivités territoriales⁵, notamment dans son rapport public thématique de décembre 2009 sur les effectifs de l'Etat de 1980 à 2008.

Ce risque est d'autant plus fort que, contrairement à ce qui peut exister pour les dépenses de personnel de l'Etat, il n'y a pas d'encadrement global pour celles des opérateurs et collectivités territoriales, sauf ce qui résulte de la fixation de la valeur du point d'indice servant au calcul des traitements de l'ensemble des fonctionnaires.

La croissance de la masse salariale doit donc être corrigée pour être mesurée à périmètre constant.

³ Cette distinction présente toutefois des inconvénients dans la mesure où une réflexion globale sur l'ensemble du titre 2 est parfois nécessaire. Les analyses et négociations sur les retraites portent souvent sur les paramètres généraux qui déterminent leur évolution dans l'ensemble des régimes. Elles omettent ainsi les avantages catégoriels des retraités qui pourraient être rapprochés de ceux des actifs des mêmes corps de fonctionnaires.

⁴ Cf. référé du 27 octobre 2009 sur la prévision et le suivi des effectifs des opérateurs.

⁵ Rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

2. La structure de la masse salariale

La masse salariale (85,0 Md€) est constituée des éléments suivants :

- les rémunérations brutes d'activité (catégorie 21) pour 72,2 Md€;
- les cotisations et contributions sociales (catégorie 22) à la charge de l'employeur autres que les contributions au CAS pensions pour 11,8 Md€;
- les prestations sociales et allocations diverses (catégorie 23) pour 1,0 Md€

Les rémunérations d'activité sont elles-mêmes constituées :

- de rémunérations principales pour 79 % ;
- de charges connexes à la rémunération principale (indemnités de résidence, supplément familial, heures supplémentaires...) pour 6 % ;
- de primes et indemnités pour 15 %.

3. La croissance en valeur de la masse salariale

Le graphique suivant présente la croissance de la masse salariale de 2000 à 2009, en exécution, et de 2010 à 2013, en prévision (PLF 2010 et note de présentation du budget triennal 2011-2013 remis au Parlement par le Gouvernement en juillet 2010).

Les séries d'évolution de la masse salariale présentent deux difficultés d'interprétation qui ont trait à la prise en compte du financement des pensions, d'une part, et aux transferts de compétences et de personnels entre l'Etat et d'autres organismes publics, d'autre part.

Le CAS « pensions » ayant été créé par la LOLF (à partir de 2006) et le mode actuel de calcul de la contribution au CAS pensions n'étant pas directement comparable aux lignes budgétaires retraçant le financement des pensions sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, la décomposition de la masse salariale entre la part affectée aux pensions et ses autres composantes est différente avant et après 2006. En conséquence, d'une part, le taux de croissance de la masse salariale en 2006 n'a pas de signification et, d'autre part, les taux de croissance sur les périodes 2000-2005 et 2007-2009 ne sont pas comparables.

Sous ces réserves, la croissance annuelle moyenne de la masse salariale hors financement des pensions a été de 2,0 % sur les années 2000 à 2005.

La croissance de la masse salariale doit aussi être mesurée à périmètre constant, en neutralisant les transferts de personnel, mais la série à périmètre constant n'a été établie par la direction du budget que pour les années postérieures à 2006.

De 2006 à 2009, la masse salariale, sur le périmètre courant de la LFI, a diminué de 0,7 % en moyenne annuelle (-1,4 % en 2009), mais cette baisse résulte de transferts de personnel à d'autres organismes publics et collectivités territoriales. A périmètre constant⁶, la masse salariale a augmenté de 1,2 % en 2007, de 0,7 % en 2008 et de 1,0 % en 2009. Sa croissance est encore de 0,6 % en LFI pour 2010. Sa stabilisation en valeur n'est donc pas acquise.

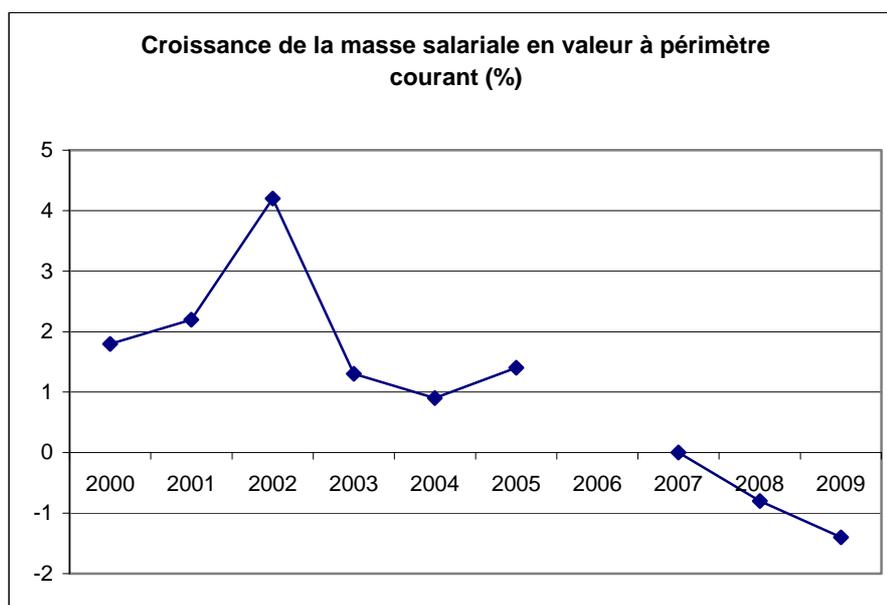
⁶ C'est-à-dire en considérant le périmètre de l'année N-1 pour estimer la croissance de N-1 à N.

Pourtant, la note de présentation du budget triennal 2011-2013 remise au Parlement par le Gouvernement en juillet 2010 prévoit une très légère diminution (- 0,2 %) de 2010 à 2013, à périmètre constant. Elle résulterait d'une hausse de 0,8 % en 2011, suivie d'une baisse de 0,3 % en 2012 et de 0,7 % en 2013. Pour apprécier la plausibilité de cette prévision, il est d'abord nécessaire de préciser l'ensemble des facteurs qui contribuent à l'augmentation de la masse salariale.

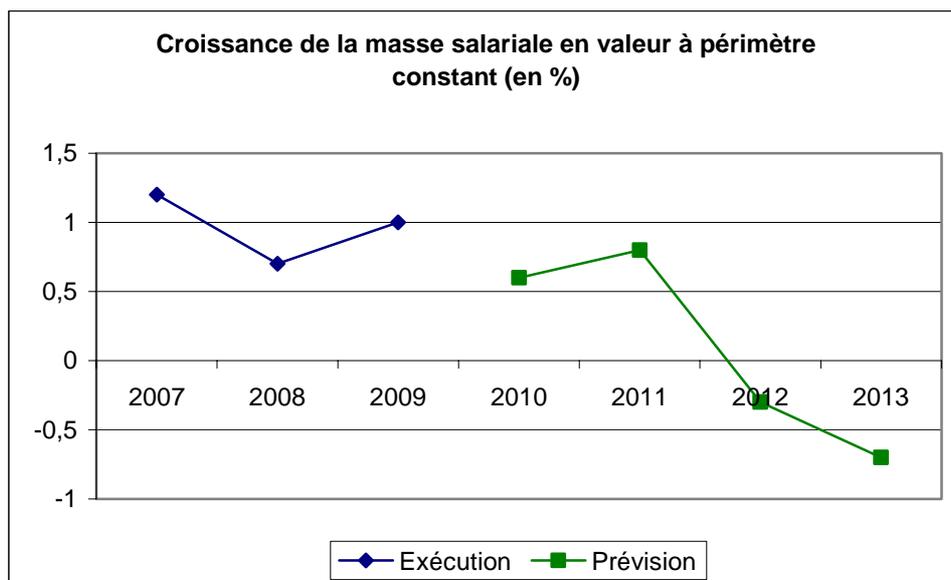
La masse salariale en valeur (en Md€)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Périmètre courant		79,8	81,2	83,0	86,5	87,7	88,5	89,7
Périmètre de l'année N-1		ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
	2006	2007	2008	2009	2010 (p)	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)
Périmètre courant	86,5	86,5	85,8	84,6	82,1	ND	ND	ND
Périmètre de l'année N-1		87,5	87,2	86,6	84,8	82,7	82,4	81,9

Source : direction du Budget ; exécution de 2000 à 2009 ; prévision LFI pour 2010 et note remise au Parlement en juillet 2010 sur le budget triennal pour 2011-2013. En raison d'un changement de méthode de comptabilisation, les années 2000-2005 et 2006-2013 ne sont pas comparables. La prévision pour 2010, réalisée à l'été 2009, n'est pas non plus comparable à l'exécution pour 2009, connue seulement au début de 2010.



Source : direction du Budget ; exécution / exécution. Le taux de croissance de 2006 n'a pas de signification et les taux de croissance sur 2000-2005 et 2007-2009 ne sont pas comparables.



Source : direction du Budget ; exécution / exécution de 2007 à 2009 ; prévision LFI pour 2010 et note remise au Parlement en juillet 2010 sur le budget triennal pour 2011-2013.

B. LES FACTEURS DE CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE

A périmètre constant, de façon à neutraliser les transferts de personnels hors de l'Etat, et en supposant que les cotisations et contributions sociales, hors CAS pensions, évoluent comme les rémunérations d'activité⁷, la variation de la masse salariale d'une année à l'autre (en M€ ou rapportée à la masse salariale de l'année initiale) est la somme de trois termes⁸ :

- l'impact du « schéma d'emplois », c'est-à-dire de la variation des effectifs, qui est estimé égal (en M€) au produit du coût moyen des entrants par la différence entre les effectifs entrants et les effectifs sortants (en ETPT et hors transferts de personnel à d'autres organismes publics) ; cet impact dépend fortement de la règle de remplacement des départs en retraite ;

- l'effet du GVT négatif, ou « effet de noria »⁹, qui est estimé égal (en M€) au produit des effectifs sortants (à périmètre constant) par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants ;

- l'impact de la variation des rémunérations des agents présents les deux années qui est estimé égal (en M€) au produit des effectifs présents les deux années par la différence entre leurs coûts moyens de l'année N+1 et de l'année N.

Cet impact de la hausse de la rémunération moyenne des présents-présents (RMPP) est lui-même égal à la somme des quatre termes suivants :

- l'impact des mesures générales, à savoir en pratique les revalorisations du point, les mesures en faveur des bas salaires et la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)¹⁰ ;
- celui des mesures catégorielles, c'est-à-dire celles qui concernent une catégorie particulière d'agents (par exemple, réforme de la grille indiciaire spécifique à un corps) ;
- l'effet des mesures individuelles, c'est-à-dire celles qui résultent des évolutions de carrière propres à chaque agent (avancements à l'ancienneté ou au choix, acquisition d'une plus grande technicité...), aussi appelé GVT positif ;
- l'impact des « mesures diverses ».

⁷ C'est-à-dire à législation constante.

⁸ L'analyse des déterminants de la croissance de la masse salariale figurait dans le rapport public thématique de décembre 1999 de la Cour sur la fonction publique de l'Etat.

⁹ Le GVT négatif résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière, qui ont donc une rémunération plus faible.

¹⁰ Les mesures générales ont aussi un effet sur l'impact du schéma d'emplois et sur le GVT négatif, à travers les coûts des entrants et sortants, mais il est du second ordre.

Les présentations de l'évolution des rémunérations dans la fonction publique ne distinguent généralement pas une catégorie « mesures diverses », mais la direction du Budget le fait pour analyser les variations de la masse salariale et y range notamment :

- des mesures d'accompagnement des restructurations (indemnités de départ volontaire...);
- le coût de l'augmentation des heures supplémentaires;
- des dépenses exceptionnelles, en principe non reconductibles;
- d'autres mesures (indemnités du chômage, accidents du travail, cessation d'activité pour les travailleurs de l'amiante...).

Pour que la masse salariale soit stabilisée, il faut que la somme des effets du schéma d'emplois et du GVT négatif soit suffisamment importante pour compenser l'impact des variations de la rémunération des présents-présents.

En 2009, la masse salariale a augmenté de 830 M€ en exécution à périmètre constant, et cette hausse peut être approximativement décomposée ainsi¹¹ :

- l'impact du schéma d'emplois (effet en 2009 des suppressions d'emplois inscrites dans les LFI de 2008 et 2009¹²) a été de - 860 M€;
- celui du GVT négatif a été de - 1 080 M€;
- l'effet des mesures générales s'est établi à + 630 M€ dont 490 M€ pour les hausses du point (effet en 2009 des revalorisations effectuées en 2008 et 2009);
- l'impact des mesures catégorielles a été de + 550 M€ dont 430 M€ résultent de la rétrocession aux agents de la moitié des gains permis par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le solde résultant de réformes statutaires généralement plus anciennes que la mise en œuvre de cette règle (par exemple, réforme des corps et carrières des personnels actifs de la police nationale ou rénovation de la grille des personnels militaires);
- la contribution du GVT positif a été de + 1 200 M€;
- l'impact des « mesures diverses » a été significatif puisqu'il a atteint + 360 M€ dont + 140 M€ pour les heures supplémentaires et + 160 M€ pour les primes de mobilité, indemnités de départ volontaire... liées aux restructurations de services menées dans le cadre de la RGPP.

¹¹ Il s'agit de chiffres estimatifs dont la somme ne fait pas exactement 830 M€

¹² En 2008, un départ en retraite sur deux a été remplacé, sauf à l'éducation nationale (deux sur trois). En 2009, la règle du « un sur deux » a été globalement appliquée à l'ensemble des ministères).

C. LA POLITIQUE SALARIALE DEPUIS 2008

La croissance de la masse salariale dépend, à travers les déterminants présentés ci-dessus, des politiques suivies en matière de gestion des effectifs et de rémunération des agents. La politique de gestion des effectifs se traduit notamment, on l'a vu, dans la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui est pleinement mise en œuvre depuis 2009.

Les accords du 21 février 2008 ont marqué un tournant important de la politique salariale dont les principaux éléments sont désormais les suivants :

- les discussions salariales sont mieux articulées avec la procédure budgétaire, notamment avec la préparation du budget triennal ;
- la création d'une garantie individuelle du pouvoir d'achat a permis de limiter les revalorisations du point et de les déconnecter de l'inflation tout en compensant les pertes de pouvoir d'achat qui peuvent en résulter pour certains agents ;
- les économies tirées du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux sont rétrocédées pour moitié aux agents dans le cadre d'enveloppes utilisées par les ministères en fonction des besoins résultant des restructurations ;
- la rénovation des grilles indiciaires doit permettre de relever les bas et les hauts de grille tout en ralentissant le GVT positif ;
- les primes et indemnités sont revues pour être rendues plus cohérentes et pour mieux rémunérer les fonctions et les résultats des agents.

III. Les incertitudes sur l'évolution de la masse salariale

Les techniques de prévision de la masse salariale étaient encore très frustes il y a quelques années et, en fait comme en droit, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF. Les crédits de personnel étaient calculés de manière théorique à partir du nombre d'emplois autorisés et comprenaient une marge de sécurité pour tenir compte de « la situation réelle des effectifs », appelée « ligne souple ». Celle-ci permettait aussi de financer des mesures nouvelles et, en conséquence, tant le mode de calcul des crédits réellement disponibles que le contenu des mesures salariales envisagées par le Gouvernement n'étaient facilement accessibles ni à la représentation nationale, ni d'ailleurs aux autres acteurs que le ministre chargé du budget et ses services.

Ces techniques ont été beaucoup améliorées ces dernières années, notamment par un effort de rationalisation et d'harmonisation entre administrations. Les erreurs de prévision de la masse salariale (écart entre exécution et LFI) restent néanmoins significatives. Elles résultent d'une accumulation d'incertitudes sur les déterminants de son évolution et des difficultés de son pilotage en cours d'exécution. La dérive de la masse salariale par rapport aux prévisions en 2009 montre l'importance de ces incertitudes.

A. LES ÉCARTS ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET SON EXÉCUTION

De 2006 à 2008, la LFI a surestimé le niveau de la masse salariale. L'importance de cette surestimation a cependant décliné et, pour 2009, la LFI l'a sous-estimé de 0,5 %, soit de 400 M€ En ajoutant les fonds de concours, l'écart est de plus de 600 M€ mais les fonds de concours ne sont pas prévus dans les crédits votés en LFI et les écarts analysés dans ce rapport excluent l'impact des fonds de concours.

Ecart entre exécution et LFI sur le titre 2 hors CAS pensions (périmètre courant)

	2006	2007	2008	2009
Ecart sur le niveau en % de la masse salariale	- 0,7	- 0,4	- 0,1	+ 0,5
Ecart sur le taux de croissance en points de croissance		+ 0,3	+ 0,3	+ 0,6

Source : Cour des comptes.

L'erreur moyenne, en valeur absolue, est de 0,4 % de la masse salariale sur son niveau en milliards d'euros et de 0,4 point sur son taux de croissance.

Le fait qu'une sous-estimation ait succédé à la surestimation initiale montre que les dépenses de personnel tiennent de plus en plus difficilement dans les crédits qui leur sont impartis. Cela se reflète aussi dans une sous-estimation systématique, ces trois dernières années, de leur taux de croissance par la LFI.

Ces écarts ont été mesurés en prenant les dépenses de personnel inscrites en LFI et en loi de règlement sans tenir compte des transferts de personnel vers d'autres organismes publics. Or, des transferts différents en exécution de ce qui était prévu en LFI peuvent modifier l'écart entre la masse salariale en exécution et en LFI. Cette cause d'écart est impossible à mesurer car la direction du Budget considère que les éventuelles divergences concernant les transferts entre exécution et LFI sont de second ordre et prend l'hypothèse que ces transferts sont identiques entre exécution et LFI pour construire la série de masse salariale à périmètre constant.

Cette hypothèse n'est pas évidente car, si les effectifs transférés sont sans doute assez bien connus, il y a certainement une incertitude non négligeable sur leur coût moyen et sur les dates de transferts. La direction du Budget considère cependant qu'elle a été à peu près validée par quelques contrôles de cohérence réalisés sur la base des données d'exécution¹³. Les délais impartis à cette enquête n'ont pas permis à la Cour d'approfondir ce sujet, mais l'enjeu est très important.

En effet, il ne se limite pas à l'analyse des évolutions de la masse salariale. La réalité du coût des transferts de personnels est au centre des débats entre l'Etat et les organismes publics auxquels il transfère des compétences.

¹³ Elle a aussi expliqué à la Cour que la date de transfert est assez systématiquement le 1^{er} janvier et qu'il n'y a donc pas d'incertitude sur ce point.

B. LES ÉLÉMENTS DE FRAGILITÉ DES ANALYSES ET PRÉVISIONS DE LA MASSE SALARIALE

La prévision de masse salariale, pour les années N+1 à N+3, est assez largement déléguée aux ministères auxquels la direction du Budget demande d'entrer les données nécessaires dans une application informatique, « l'outil de budgétisation des dépenses de personnel », qu'elle a mise au point.

A partir de l'exécution des dépenses de personnel et des effectifs en ETPT par catégories d'emplois pour N-1 et des données entrées par les ministères (coût moyen des entrants et des sortants, effectifs entrants et sortants en ETP, dates moyennes d'entrée et de sortie etc.), cette application calcule automatiquement la variation de la masse salariale de N¹⁴ à N+3 avec une décomposition correspondant aux déterminants présentés ci-dessus¹⁵. Cette décomposition, avec les principales hypothèses, est reprise dans les projets annuels de performance, avec la justification au premier euro.

La circulaire du 22 février 2010 de la direction du Budget précise la nature des données à entrer et les calculs effectués par l'application. Ces données et calculs présentent cependant des fragilités qui affectent la prévision de masse salariale.

Certaines données entrées dans l'application sont discutées entre la direction du budget et les administrations gestionnaires et éventuellement arbitrées par les cabinets.

1. Les effectifs

La mesure des impacts du schéma d'emplois, du GVT négatif et des variations de la RMPP par catégorie d'emplois suppose de connaître les effectifs présents deux années de suite et les effectifs entrants et sortants en ETPT.

Les effectifs en ETPT en N-1 sont tirés d'un système d'information interministériel. Les ministères entrent dans l'outil de budgétisation leurs prévisions de départs et d'entrées, en ETP, avec les dates moyennes de ces flux, ce qui permet à l'application de convertir ces flux en ETPT et de prévoir les effectifs présents deux années de suite, entrants et sortants en ETPT¹⁶.

¹⁴ Ce qui permet d'actualiser la prévision de la LFI pour l'année en cours.

¹⁵ Schéma d'emplois, GVT négatif et mesures générales, catégorielles, individuelles et autres.

¹⁶ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques corrigés pour tenir compte du temps partiel (un agent à mi-temps compte pour ½ ETP). Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux ETP corrigés pour tenir compte de la période sur laquelle les agents ont été payés (un agent à plein temps entré le 1^{er} septembre compte pour 1/3 ETPT).

a. Le décompte des effectifs en ETPT en N-1

Le décompte des effectifs en ETPT sur le passé a posé quelques difficultés lorsque ce mode de calcul a été généralisé en 2006, difficultés qui tenaient en fait souvent aux incertitudes sur les effectifs physiques eux-mêmes. La LFI pour 2008 intégrait encore une « correction technique » à la baisse de 11 000 ETPT résultant d'une meilleure estimation de ces effectifs.

Pour ne pas risquer une insuffisance de crédits, les plafonds d'emplois ministériels en ETPT et la masse salariale ont plutôt été surestimés lors de la mise en œuvre de la LOLF. Les corrections techniques effectuées depuis ont supprimé cette marge de sécurité.

Les estimations des effectifs en ETPT souffrent pourtant encore de quelques faiblesses inhérentes à la méthode de calcul, qui consiste à diviser pour chaque agent sa rémunération principale par la valeur de son indice (produit de l'indice par la valeur du point en euros), ces informations étant tirées du système de paye sans ordonnancement préalable :

- des approximations sont nécessaires pour les agents non rémunérés sur la base d'un indice ou rémunérés après ordonnancement préalable ;
- les acomptes, rappels et trop perçus peuvent fausser ces calculs.

Ces imperfections conduisent parfois les ministères à utiliser leurs propres systèmes d'information sur les ressources humaines pour corriger les effectifs en ETPT du système interministériel.

Le décompte des effectifs en ETPT présente enfin des fragilités spécifiques au ministère de l'éducation nationale : certains emplois ne sont pas comptés dans les effectifs en ETPT tout en étant rémunérés sur le titre 2 ; d'autres sont rémunérés sur des crédits d'intervention et ne figurent ni dans les plafonds d'emplois, ni dans la masse salariale¹⁷.

b. Les flux d'entrées et de sorties

Les flux de sorties et d'entrées sont prévus par les ministères et introduits en ETP dans l'outil de budgétisation.

A périmètre constant, les entrées prévues sont égales à la somme de la moitié des départs en retraite (règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux), d'une part, et de la totalité des autres sorties, d'autre part¹⁸. C'est donc la prévision de sorties qui importe.

¹⁷ Contrats aidés, assistants d'éducation, certains personnels non enseignants de l'enseignement privé...

¹⁸ Globalement et non ministère par ministère.

Un rapport de l'inspection générale des finances de 2007 montrait que les outils utilisés dans les ministères ne permettaient pas de faire des prévisions fiables et cohérentes des départs en retraite. Le rapport notait que les ministères s'attendaient en moyenne à 64 000 départs chaque année de 2008 à 2012¹⁹ mais que la mission d'inspection ne pouvait pas valider ce chiffre.

Sur la base de ce rapport et de ses propres travaux, la Cour avait noté dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2008 que l'incertitude sur ce chiffre était de l'ordre de 10 %. Ses derniers travaux, notamment sur la mission « pensions » montrent que ces outils n'ont pas vraiment été améliorés, ce dont témoigne l'erreur de prévision sur les départs en 2009 (cf. ci-dessous).

Si les évolutions démographiques sont prévisibles avec une fiabilité suffisante, l'impact des modifications de comportement induites par les réformes des règles de liquidation des pensions reste très difficile à estimer.

Les sorties pour d'autres motifs que la retraite sont encore plus mal connues et la plupart des ministères semblent partir de l'hypothèse, sans doute la moins mauvaise sauf raison particulière, que le nombre de départs est constant d'une année à l'autre.

Ces flux en ETP sont convertis en ETPT par l'outil de budgétisation en utilisant les dates moyennes de recrutement et de sortie entrées par les ministères. La prise en compte de ces dates moyennes est essentielle, mais les dates effectives de départ sont parfois mal connues et la date du 1^{er} juillet est alors retenue par convention.

c. Les prévisions et les constatations en 2009

La LFI pour 2009 tablait sur un solde des suppressions et créations d'emplois de 27 000 ETPT (dont 13 000 résultant de l'effet en année pleine des non remplacements en 2008²⁰). Ce solde s'est finalement établi à 24 000 ETPT, soit un écart de 3 000 ETPT et d'environ 10 %.

La LFI prévoyait 68 000 départs en retraite en ETP, mais il y en a eu seulement 60 000 selon les rapports annuels de performance. Les recrutements ayant été fondés sur cette prévision de 68 000 départs et l'application de la règle du « un sur deux », cette erreur sur les départs en retraite s'est traduite par une hausse des effectifs de presque 8 000 ETP, soit 4 000 ETPT avec une date moyenne d'entrée-sortie au 1^{er} juillet, par rapport à la prévision de la LFI.

En 2008, les départs en retraite avaient été, au contraire, sous-estimés et la réduction des effectifs en ETP a donc été un peu plus forte que prévu. L'effet en 2009 en ETPT des réductions d'effectifs de 2008 a donc en partie compensé l'erreur sur les départs de 2009 si bien que, au total, le solde net des suppressions d'emplois a été inférieur de 3 000 ETPT à la prévision de la LFI pour 2009²¹.

¹⁹ Hors enseignants du secteur privé.

²⁰ Dans une estimation des effectifs en ETPT, un départ au 1^{er} juillet compte pour 1/2 la première année et 1/2 la seconde (cf. plus haut).

²¹ Sur l'ensemble des deux années 2008 et 2009, les suppressions d'effectifs ont été supérieures d'environ 2 400 ETPT aux prévisions de la LFI.

2. L'impact financier du schéma d'emplois et du GVT négatif

a. Le schéma d'emplois

L'impact du schéma d'emplois est égal au produit de la baisse des effectifs en ETPT par le coût moyen des entrants. Il était estimé à 770 M€ en LFI pour 2009.

Sur la base des rapports annuels de performance, la direction du budget l'évalue a posteriori à 860 M€, malgré une baisse d'effectifs inférieure de 3 000 ETPT à la prévision.

Le coût moyen des entrants a en effet été révisé à la hausse par les ministères. En divisant l'impact du schéma d'emplois en euros par son impact en ETPT, on trouve que le coût moyen implicitement pris en compte dans les PAP et RAP était de 26 000 € en LFI 2008, 27 000 € en loi de règlement 2008, 29 000 € en LFI 2009, 36 000 € en loi de règlement 2009, 28 000 € en LFI 2010, 30 000 € dans le budget triennal 2011-2013.

Il se situe sur une tendance assez fortement croissante dont les causes ne sont pas manifestes. Elle pourrait tenir à une déformation de la structure par qualification des entrants, qui seraient de plus en plus qualifiés, mais le bien fondé de cette hypothèse reste à démontrer. Surtout, les causes de la très forte augmentation de ce coût entre la LFI et la loi de règlement pour 2009 ne sont pas claires.

Ces évolutions résultent sans doute en partie des faiblesses dans le calcul du coût moyen des entrants, voire de l'utilisation par les ministères de méthodes inappropriées pour évaluer l'impact du schéma d'emplois. La direction du budget a ainsi écrit en réponse à la Cour que *« les conventions de calcul retenues par certains ministères pour évaluer l'incidence en exécution du schéma d'emplois et du GVT négatif ne correspondent pas aux conventions de calcul recommandées par la direction lors de la budgétisation initiale ; ainsi, par exemple, un ministère a-t-il choisi d'utiliser des coûts moyens pour évaluer l'impact du schéma d'emplois et non pas les coûts des entrants, ce qui conduit à majorer l'économie issue du schéma d'emplois et à minorer celle induite par le GVT négatif »*.

Les fluctuations du coût moyen des entrants, lorsqu'on l'estime en divisant l'impact financier du schéma d'emplois par la variation des effectifs en ETPT, résultent sans doute aussi des imprécisions qui affectent cette variation des effectifs en ETPT.

L'impact financier réel du schéma d'emplois est donc assez incertain et il est probable qu'il soit majoré par certains ministères, pour obtenir un retour catégoriel de 50 % plus important, en contrepartie d'une baisse du GVT négatif.

b. Le GVT négatif

Le GVT négatif est égal au produit du nombre de sortants par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants.

Il était estimé à 1 200 M€ en LFI et n'a pas été recalculé en exécution sur la base des données des ministères, le ministère de la défense ne les ayant pas fournies. La direction du budget l'estime toutefois à un peu moins de 1 100 M€. Il a en effet pu être révisé à la baisse en raison d'un nombre de sortants plus faible et d'un coût moyen des entrants plus fort que prévu.

En 2008, le GVT négatif était estimé à 1 600 M€ par la direction du budget, en LFI et en exécution, sur la base de l'exploitation a posteriori des données de paye. Une révision à la baisse est compréhensible en raison de la diminution du nombre de sortants et de la hausse du coût moyen des entrants. Le passage de 1,6 Md€ à 1,1 ou 1,2 Md€ est toutefois trop important pour que cette explication soit retenue sans réserve. Comme le GVT négatif est désormais estimé à partir des données transmises par les ministères lors de la préparation de la LFI, on ne peut pas exclure que cette révision résulte aussi de changements méthodologiques ou du non respect des méthodes de calcul développées dans la circulaire de la direction du budget (cf. ci-dessus le coût moyen des entrants).

3. L'impact des variations de la RMPP

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2009 comprend un graphique mettant en relation la croissance de la rémunération moyenne des présents-présents prévue par la direction du budget et constatée par l'INSEE. Il apparaît un écart moyen un peu inférieur à 0,5 % en valeur absolue sur les années 1997 à 2006.

a. Les mesures générales

C'est certainement le déterminant le mieux connu des évolutions de la masse salariale. Plus de 90 % des 85 Md€ de masse salariale sont, de droit ou de fait, indexés sur la valeur du point de la fonction publique. Chaque hausse de 1 % de cette valeur a donc un coût en année pleine d'environ 800 M€

En 2009, les mesures générales ont eu, comme prévu, un coût d'environ 500 M€, soit 70 M€ pour la hausse du point de 0,5 % au 1^{er} mars 2008, 180 M€ pour la hausse de 0,3 % au 1^{er} octobre 2008, 200 M€ pour celle de 0,5 % au 1^{er} juillet 2009 et 60 M€ pour celle de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009.

Il n'apparaît d'écart significatif entre LFI et loi de règlement que lorsque la LFI est votée avant que les négociations salariales ne soient terminées et que le Gouvernement n'ait annoncé ses décisions en matière de revalorisation. Le budget est alors souvent construit en prenant l'hypothèse conventionnelle d'un gel du point. La LFI pour 2008 n'avait ainsi pas prévu la décision prise en février 2008 de relever la valeur du point au cours de cette même année.

L'impact des mesures générales inclut aussi celui des mesures relatives aux bas salaires et celui de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). Elles ont contribué à la hausse de la masse salariale pour 170 M€ en LFI et 140 M€ en exécution en 2009.

b. Le GVT positif

Le GVT positif résulte des évolutions de carrière propres à chaque agent (avancements à l'ancienneté ou au choix, acquisition d'une plus grande technicité...).

Il est entré par chaque ministère dans l'outil de budgétisation des dépenses de personnel en distinguant un GVT positif relatif aux traitements indiciaires et un autre relatif aux indemnités.

Les ministères sont invités par la direction du budget, dans la circulaire du 22 février 2010, à estimer le GVT positif indiciaire en calculant, à travers les données de

paye, la variation d'une année sur l'autre de l'indice moyen des présents-présents par catégorie puis en corrigeant cette variation de l'impact des mesures catégorielles.

Le GVT positif indemnitaire est calculé par l'application informatique sur la base d'un taux moyen de primes indexées sur l'indice des agents qui est entré par les ministères.

En 2008, la direction du budget estimait le GVT positif à 1 600 M€ pour cette même année, soit environ 2,0 % de la masse salariale. Les données entrées dans l'outil de budgétisation par les ministères pour le PLF 2009 ont conduit à retenir 1 200 M€. Les données nécessaires à son estimation en exécution n'ont pas été renseignées par tous les ministères, notamment celui de la défense, mais la direction du budget considère que ce chiffre de 1 200 M€ reste valide.

La réduction du GVT positif de 1 600 M€ à 1 200 M€ ne résulte pas d'une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Elle illustre surtout les problèmes méthodologiques inhérents à son calcul et, sans doute, une application hétérogène de la méthode recommandée par la direction du budget dans les ministères.

La principale difficulté tient à la distinction entre le GVT positif et les mesures catégorielles. La variation de l'indice moyen des présents-présents d'une catégorie d'agents mesure le GVT positif mais aussi l'effet de changements d'indice qui résultent de mesures catégorielles passées conduisant à un repyramidage des corps, des transformations d'emplois ou des attributions de points d'indice. La circulaire du 22 février 2010 souligne particulièrement le risque de doubles comptes et donc la nécessité d'en déduire l'effet de toutes les mesures catégorielles.

Les ministères sont fortement invités à des échanges techniques avec la direction du budget avant d'entrer ces données dans l'outil de budgétisation. Il n'est cependant pas établi que les méthodes appliquées soient identiques partout et, en tout état de cause, il est souvent très difficile en pratique de distinguer les variations d'indice tenant au GVT positif et aux mesures catégorielles. Le coût de ces dernières est souvent estimé lui-même de manière assez forfaitaire.

La forte révision à la baisse du GVT positif et l'importance des mesures catégorielles et « autres » en 2009 (cf. ci-dessous) suggèrent que le risque est sans doute moins celui de doubles comptes entre GVT positif et mesures catégorielles ou autres que celui d'une répartition peu fiable entre ces déterminants de la masse salariale pour un total à peu près exact.

En raison notamment de cette difficulté pratique, l'INSEE ne fait pas cette distinction entre GVT positif et mesures catégorielles dans sa présentation de l'évolution des rémunérations de la fonction publique. L'institut distingue seulement un effet de carrière qui regroupe le GVT positif et les mesures catégorielles ou autres se traduisant par des modifications de la grille indiciaire, d'une part, et un effet de structure qui additionne l'effet de carrière et l'effet des variations d'effectifs, d'autre part.

c. Les mesures catégorielles

Les mesures catégorielles sont entrées par les ministères dans l'outil de budgétisation des dépenses de personnel, éventuellement après discussion avec la direction du budget.

Leur impact était estimé à 550 M€ en LFI pour 2009 (en variation par rapport à 2008) et cette enveloppe globale aurait été respectée en exécution selon la direction du budget, sur la base des rapports annuels de performance.

Environ 430 M€ de mesures catégorielles correspondent à la rétrocession aux agents de la moitié des économies permises par le schéma d'emplois (environ 860 M€).

Le solde correspond au financement de plans catégoriels décidés antérieurement à la mise en place de la règle du « un sur deux » avec rétrocession de 50 %, comme le plan de réforme des corps et carrières des personnels actifs de la police nationale.

La circulaire du 22 février 2010 prévoit que les heures supplémentaires figurent parmi les mesures catégorielles indemnitaires. Etant donné qu'elles sont fortement concentrées à l'éducation nationale et que leur hausse y accompagne les réductions d'effectifs, il n'est en effet pas anormal qu'elles soient classées dans les mesures catégorielles. Elles devraient notamment figurer parmi les mesures permettant de rétrocéder aux agents la moitié des gains du « un sur deux ». Or, elles sont en fait comptées dans les « mesures diverses » par la direction du budget.

d. Les « mesures diverses »

L'impact de ces « mesures diverses » a été de 360 M€ en exécution en 2009 alors que 100 M€ étaient prévus en LFI. Ces mesures diverses comprennent :

- des mesures liées aux restructurations des services induites par la RGPP et considérées comme non reconductibles (indemnités de départ volontaire, primes de mobilité...) pour 160 M€ (200 M€ prévus en LFI) ;
- le coût des heures supplémentaires pour 140 M€ (presque entièrement pour le ministère de l'éducation nationale), alors que leur contribution à la hausse de la masse salariale était supposée nulle en LFI ;
- d'autres mesures (indemnisation des victimes de l'amiante, indemnités de chômage, accidents du travail...) ainsi que des dépenses de 2009 supposées non reconductibles, pour 60 M€ en exécution contre une baisse de 100 M€ attendue en LFI.

Ces mesures diverses appellent les observations suivantes :

- leur contenu est flou et hétérogène ;
- les « mesures de restructuration » et les heures supplémentaires y tiennent toutefois une place importante ; elles sont très liées à la RGPP et à l'application de la règle du « un sur deux » et devraient donc être comptées dans l'enveloppe de mesures catégorielles affectée à la rétrocession de la moitié des économies permises par cette règle ; il apparaîtrait alors que la rétrocession a été en réalité supérieure à 50 % en 2009 ;

- la progression de ces mesures diverses en 2009 traduit une sous-budgétisation des mesures catégorielles et explique l'essentiel de l'écart entre les augmentations de la masse salariale en prévision et en exécution ;
- si on estime que les heures supplémentaires et les mesures de restructuration ne constituent pas des mesures catégorielles au sens strict, il conviendrait au moins de faire apparaître clairement que la rétrocession de la moitié des gains de productivité passe non seulement par des mesures catégorielles mais aussi par des mesures « diverses » telles que les heures supplémentaires.

4. L'écart entre exécution et LFI pour 2009

L'augmentation de la masse salariale prévue en LFI pour 2009 à périmètre constant était de 310 M€

L'addition des impacts des déterminants de la hausse de la masse salariale présentés ci-dessus donne environ 530 M€ de LFI 2008 à LFI 2009, mais la direction du budget, au moment de la préparation du PLF 2009, anticipait une sous-consommation de 220 M€ des crédits de personnel en 2008.

Elle a alors décidé de n'augmenter les crédits que de 310 M€ (530 – 220) entre la LFI 2008 et celle de 2009, se privant ainsi d'une marge de sécurité.

L'augmentation de la masse salariale a finalement été de 830 M€ en exécution, soit 520 M€ de plus que prévu en LFI.

Comme l'exécution des dépenses de personnel en 2008 a finalement été inférieure de 120 M€ au montant prévu en LFI, cette erreur de 520 M€ sur la hausse de ces dépenses en 2009 s'est traduite par une exécution supérieure de 400 M€ en niveau à la LFI de 2009 sur les dépenses hors contributions au CAS des pensions²².

	2008		2009
Prévision direction budget	---	+	-----
	83 700 M€		84 230 M€
<i>Variation prévue</i>	<	+ 530 M€	>
LFI	-----	+	-----
	83 920 M€		84 230 M€
<i>Variation en LFI</i>	<	+ 310 M€	>
Exécution	-----	+	-----
	83 800 M€		84 630 M€
<i>Variation en exécution</i>	<	+ 830 M€	>

²² Avec les fonds de concours, l'écart est de 700 M€ dont 600 M€ pour la catégorie 21.

Les crédits totaux sur le titre 2 n'ont été respectés que grâce à une réduction du taux de contribution au CAS des pensions opérée en décembre 2009. Elle a été permise par des départs en retraite moins nombreux que prévu²³.

La hausse de la masse salariale en 2009 à périmètre constant (en M€)

	LFI / LFI	Exécution / exécution	Ecart
Variation totale	+ 310	+ 830	+ 520
Schéma d'emplois	- 770	- 860	- 90
GVT négatif	- 1 200	- 1 080	+ 120
GVT positif	+ 1 200	+ 1 200	0
Mesures générales	+ 660	+ 630	- 30
<i>Dont revalorisation point</i>	+ 490	+ 490	0
Mesures catégorielles	+ 550	+ 550	0
<i>Dont rétrocession 50 % du schéma d'emplois</i>	+ 430	+ 430	0
Mesures diverses	+ 100	+ 360	+ 260
<i>Dont accompagnement des restructurations</i>	+ 200	+ 160	- 40
<i>dont heures supplémentaires</i>	0	+ 140	+ 140
<i>Dont mesures non reductibles et autres</i>	- 100	+ 60	+ 160
Reprise marge sous consommation crédits 2008	- 220	0	+ 220

Source : Cour des comptes. Ces chiffres sont des estimations et il est donc normal que la première ligne (variation totale) ne soit pas égale à la somme des suivantes.

²³ Le mode de gestion antérieur à la LOLF aurait conduit les ministères à suspendre à leur initiative, donc dans une certaine opacité, le reversement au budget général des retenues pour pension.

C. LE PILOTAGE INFRA ANNUEL DE LA MASSE SALARIALE²⁴

Le Parlement vote des plafonds d'emplois par ministère en ETPT et des crédits par programme distinguant le titre 2 (état B).

Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) visent avant le début de l'exercice une « programmation budgétaire initiale » (PBI) établie par chaque ministère qui précise notamment la répartition par programmes du plafond d'emplois et des crédits du titre 2. Elle est accompagnée de prévisions de départs et recrutements et de consommation des crédits de personnel et autorisations d'emplois.

Les CBCM s'assurent en principe de la fiabilité et de la cohérence, notamment entre prévisions d'emploi et de masse salariale, de cette programmation. Cependant, leur visa étant nécessaire pour ouvrir les crédits, les délais impartis sont très brefs et ce contrôle est assez formel.

Des analyses plus approfondies sont effectuées plus tard avec l'examen des documents prévisionnels de gestion des budgets opérationnels de programmes et, surtout, des schémas d'évolution des effectifs et des recrutements. Toutefois, la PBI ayant déjà été visée, il est souvent trop tard pour remettre en cause les prévisions d'emplois et de masse salariale.

Le contrôle infra-annuel repose ensuite sur le visa préalable obligatoire des CBCM sur les principales mesures générales de gestion du personnel (ouvertures de postes sur concours notamment) et sur certains actes individuels (recrutements de contractuels par exemple). La forte diminution des actes visés a priori par le contrôle financier au cours de ces dix dernières années a moins touché ceux qui concernent la gestion des ressources humaines et qui sont désormais les plus nombreux.

Ce contrôle porte essentiellement sur les recrutements, mais pas sur la totalité. Il semble relativement efficace dans la mesure où les plafonds d'emplois ministériels ont globalement toujours été respectés. Toutefois, ces plafonds ont été surestimés par prudence dans un premier temps et il reste à voir si ce mode de pilotage reste efficace dans un contexte marqué par des contraintes beaucoup plus fortes sur les effectifs.

Le plafond d'emplois peut être respecté du fait d'une hausse temporaire du taux de vacance des postes alors même que des recrutements trop importants sont en cours par rapport aux objectifs du schéma d'emplois.

En outre, ce contrôle a priori ne porte pas sur les crédits de personnel. Or, la masse salariale peut dériver par rapport aux prévisions alors même que l'évolution des effectifs leur est conforme. Les CBCM peuvent seulement alerter les ministères et la direction du budget s'ils craignent un dérapage, sur la base de leur analyse des informations fournies par les ministères et de la consommation des crédits.

Ils transmettent au moins deux fois par an, en mai ou juin puis en septembre ou octobre, des comptes-rendus de gestion à la direction du budget mais ces documents, largement fondés sur les données fournies par les ministères, sont de qualité inégale.

En 2009, ce dispositif de suivi des dépenses n'a pas permis d'identifier la dérive des crédits de personnel (hors contribution au CAS pensions) suffisamment à temps

²⁴ Cf. Rapport de juin 2009 sur les résultats et la gestion budgétaires.

pour l'arrêter, ni pour en tenir compte dans les prévisions de la LFI pour 2010²⁵. Notamment, le fait que les départs en retraite soient moins nombreux que prévu n'est apparu qu'à l'automne.

Il est donc probable que la masse salariale sera à nouveau supérieure d'environ 400 M€ au montant prévu en 2010, l'augmentation prévue s'appliquant à une base 2009 de 400 M€ plus élevée. Il n'est pas certain que cette dérive puisse être compensée, comme en 2009, par une économie sur les contributions au CAS pensions.

En revanche, le budget triennal 2011-2013 intègre une correction en base, ce qui explique une partie de la hausse de la masse salariale prévue de 2010 à 2011.

Au total, un objectif de maîtrise plus complète de la masse salariale doit s'accompagner de nouveaux progrès dans les méthodes de prévision, de suivi et de contrôle.

IV. Les conditions de stabilisation de la masse salariale

Les conditions de stabilisation de la masse salariale en valeur sont d'abord examinées, dans les développements qui suivent, sur la base d'un scénario de référence reposant sur des hypothèses proches de celles qui semblent implicites au budget triennal. Les risques associés à ce scénario sont ensuite analysés, ce qui conduit à envisager des scénarios alternatifs. Des recommandations sont ensuite dégagées.

A. LES SCÉNARIOS PERMETTANT DE STABILISER LA MASSE SALARIALE

Le scénario qui semble implicite au budget triennal est d'abord présenté. Un scénario de référence plus précis pour 2011-2013 est ensuite développé. Il repose sur une prolongation adaptée des évolutions antérieures, sauf pour la valeur du point et l'enveloppe des mesures catégorielles qui en sont les variables d'ajustement permettant de stabiliser la masse salariale en valeur. Les risques associés conduisent à envisager des scénarios alternatifs reposant sur d'autres variables d'ajustement.

1. Le scénario implicite du budget triennal

Le budget triennal semble reposer sur des hypothèses de gel du point et de fort ralentissement des mesures catégorielles.

A périmètre constant, une augmentation de 700 M€ de la masse salariale est prévue en 2011 qui s'explique notamment par un « rebasage » sur l'exécution de 2009 (de l'ordre de 400 M€) et par l'effet en année pleine de la revalorisation du point de juillet 2010 (pour 200 M€), le total des effets des mesures catégorielles et autres compensant, pour sa part, les gains tirés du schéma d'emplois.

En 2012, une diminution de 300 M€ de la masse salariale est prévue. Elle résulterait du gel du point et d'une augmentation des mesures catégorielles, hors retour de 50 %, limitée à 100 M€

²⁵ Comme des économies substantielles ont pu être dégagées sur la contribution au CAS pensions, la loi de finances rectificatives de décembre 2009 a pu annuler 150 M€ de crédits sur le total du titre 2.

En 2013, la diminution de la masse salariale prévue est de presque 500 M€ ce qui suppose la combinaison d'une hausse de l'impact du schéma d'emplois, d'un gel du point et d'une limitation de l'impact des mesures catégorielles et diverses à la rétrocession de la moitié des économies du schéma d'emplois.

2. Un scénario de référence

Le scénario de référence suivant est fondé sur des hypothèses plus précises :

- maintien de la règle du « un sur deux » avec un rendement de 800 M€par an, cohérent avec une hypothèse prudente sur le coût des entrants et avec une diminution du nombre de départs en retraite, en raison de la démographie et du relèvement de l'âge minimal de départ en retraite²⁶ ;
- rétrocession de la moitié de ces gains en mesures catégorielles, soit 400 M€;
- progression des mesures bas salaires et GIPA de 100 M€par an en cohérence avec une faible revalorisation du point ;
- stabilité du taux et de l'assiette des cotisations employeurs, hors CAS pensions, bien que la politique de réduction des niches sociales puisse conduire à les modifier²⁷ ;
- égalité du GVT positif et du GVT négatif, soit un « GVT solde » nul.

Cette dernière hypothèse est généralement retenue par la direction du budget en prévision. Elle n'a pas de fondement théorique mais, approximativement, elle a été vérifiée dans la première moitié de la décennie et semble l'avoir été en 2008 et 2009 sur la base des données fournies par les ministères.

Sous ces hypothèses, la masse salariale peut être stabilisée en valeur sous deux conditions :

- le coût des revalorisations du point ne doit pas dépasser 200 M€ en année pleine, ce qui correspond à une hausse limitée à 0,25 % par an ;
- les mesures catégorielles et « diverses » ne doivent pas contribuer à augmenter la masse salariale de plus de 100 M€par an, au-delà des 400 M€ de rétrocession de la moitié des gains de productivité.

²⁶ Ce rendement est ainsi en baisse par rapport à celui qui a été retenu avec le PLF pour 2010 (900 M€). Cette baisse est limitée car il y a des aléas à la hausse, comme les départs anticipés de mères de trois enfants ayant 15 ans de service et souhaitant liquider leurs droits à la retraite avant que cet avantage ne soit supprimé.

²⁷ Les taux des cotisations employeur maladie et famille sont inférieurs à ceux du secteur privé et leur assiette est plus étroite.

3. Les risques associés à ces scénarios

a. Les mesures générales

Même si son impact sur les agents est atténué par la GIPA, qui exclut toute baisse de pouvoir d'achat, et par les mesures relatives aux bas salaires, qui évitent le rattrapage par le SMIC du minimum de traitement, le gel du point ne peut pas être prolongé longtemps, surtout dans un contexte qui sera marqué par la hausse des cotisations sociales salariales des fonctionnaires de l'Etat à leur régime d'assurance vieillesse²⁸.

La revalorisation du point ne pourra pas non plus être longtemps retardée si le taux d'inflation s'accroît sensiblement. L'année 2009 a été exceptionnelle à cet égard avec une inflation quasiment nulle.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat

Il s'agit d'une prime, créée en 2008, qui est versée aux fonctionnaires et à certains agents publics non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains établissements publics.

La croissance du traitement indiciaire brut de chaque agent est comparée à l'inflation sur une période de quatre ans. Si elle est inférieure à l'inflation, un montant indemnitaire brut équivalent à la perte de pouvoir d'achat ainsi constatée est versé à chaque agent concerné.

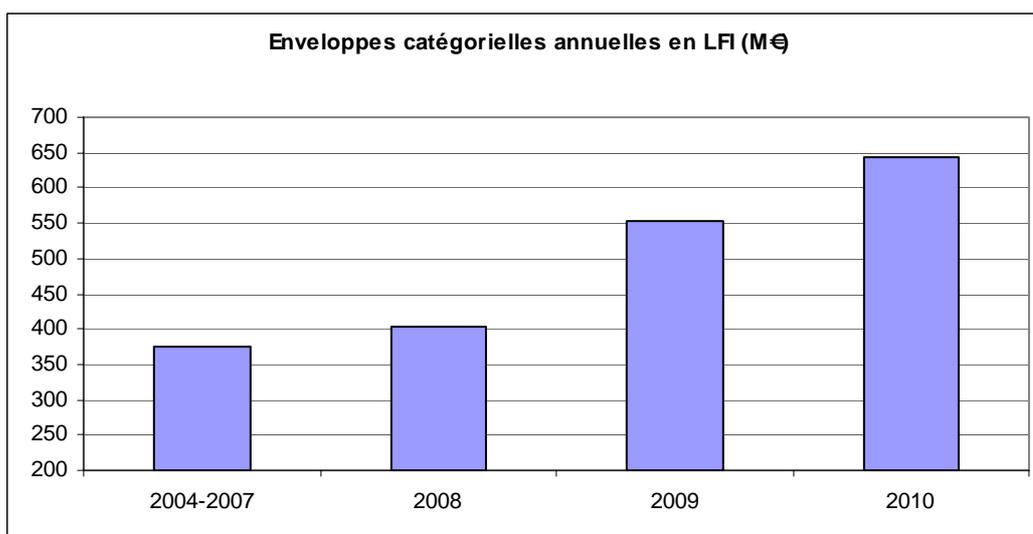
Les bénéficiaires ont été 140 000 en 2009 pour un coût de 113 M€

b. Les mesures catégorielles et « diverses »

Les résultats de 2009 montrent qu'il est très difficile de maintenir l'ensemble des mesures catégorielles et « diverses » dans une enveloppe de 500 M€, dont 400 M€ au titre de la rétrocession de la moitié des gains de productivité.

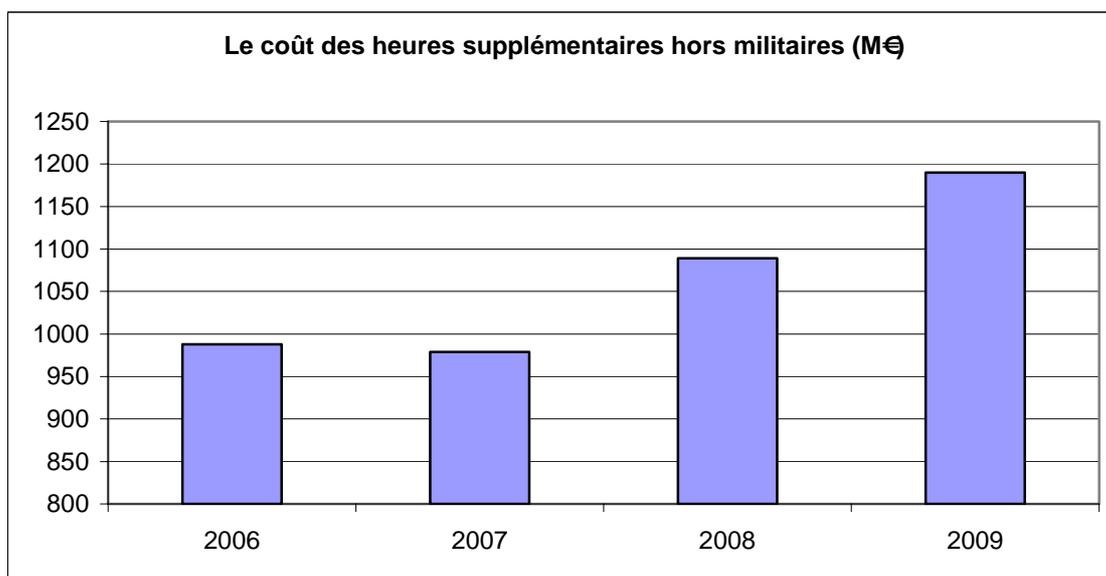
L'augmentation de la part des primes et indemnités dans les rémunérations d'activité est un des objectifs de la politique salariale et cette part est ainsi passée de 13,9 % en 2006 à 14,8 % en 2009.

²⁸ La réforme des retraites prévoit l'alignement du taux de cotisation salariale retraite des fonctionnaires (actuellement 7,85 %) sur celle du secteur privé (10,55 %) en dix ans, soit une augmentation de 0,27 point par an à partir de 2011.



Source : direction du budget ; enveloppes catégorielles hors mesures « diverses » comme les heures supplémentaires.

De plus, il est très probable que la réduction des effectifs continue à entraîner une augmentation des heures supplémentaires dans le système éducatif. Leur coût, pour l'ensemble des ministères, est déjà passé de 1 170 M€ en 2007 (dont 960 M€ pour l'éducation nationale) à 1 430 M€ en 2009 (dont 1 230 M€ pour l'éducation nationale)²⁹.



Source : direction du budget.

En outre, la gestion des enveloppes de mesures catégorielles correspondant à la rétrocession de 50 % du schéma d'emplois est largement déléguée aux ministères qui ne l'utilisent pas toujours dans des conditions satisfaisantes³⁰.

²⁹ Coût en termes de dépenses budgétaires auquel il faut ajouter le coût des exonérations fiscales et sociales.

³⁰ Selon une enquête de la Cour sur la gestion des personnels de la direction générale des finances publiques, le coût des mesures catégorielles a

D'autres administrations utilisent surtout la rétrocession de la moitié des gains de productivité pour financer des mesures indiciaires. Or celles-ci risquent d'entraîner plus tard une hausse du GVT positif.

Ces mesures catégorielles risquent aussi, par « effet de contagion », d'être étendues à d'autres ministères. La DGFAP essaye d'harmoniser l'utilisation de ces enveloppes en privilégiant les mesures indemnitaires mais ne semble pas être suivie dans les arbitrages interministériels.

Enfin, les mesures récentes de reconnaissance de la qualification de certains corps (infirmières) ou de relèvement de la qualification à l'entrée (« masterisation » des enseignants) pourraient avoir aussi d'importants « effets de contagion » sur d'autres corps.

En sens inverse, le coût des mesures d'accompagnement des restructurations (indemnités de départ, primes de mobilité ou de réorganisation...) ne devrait pas continuer à augmenter si le nombre de suppressions de postes est lui-même à peu près stabilisé.

Au total, il y a plutôt de forts risques de croissance des mesures catégorielles et « diverses ». Si l'enveloppe totale qui leur est affectée était de 700 M€ (contre 900 M€ en 2009), aucune revalorisation du point ne serait possible avec un objectif de stabilisation de la masse salariale en valeur.

c. Le GVT solde

Les résultats de ces dernières années montrent, avec un fort degré d'incertitude, que le GVT solde contribue à accroître la masse salariale. S'il était de 100 M€, comme en 2009, les possibilités de hausse du point seraient quasiment nulles.

Le ministère de la fonction publique essaye de réduire le GVT positif, mais il doit aussi remonter les indices dans le bas des grilles et en ajouter dans le haut pour que les agents n'atteignent pas trop tôt le sommet indiciaire de leur corps. Éviter une hausse du GVT positif est déjà un objectif difficile à atteindre.

Le GVT négatif pourrait voir son importance diminuer du fait de la hausse du coût des entrants en raison de mesures telles que la « masterisation » des nouveaux enseignants.

d. Les cotisations sociales hors vieillesse

Ces scénarios reposent sur l'hypothèse d'un maintien du taux et de l'assiette actuels des cotisations de l'Etat employeur, hors pensions. Or, le rééquilibrage des comptes de la sécurité sociale pourrait conduire à relever certains taux ou élargir l'assiette de certaines cotisations. Toutefois, l'impact global sur le besoin de financement des administrations publiques serait nul.

fortement augmenté en raison du versement de la prime de fusion. Il équivaut désormais pratiquement au coût du GVT positif de cette direction (56 M€) et représente plus de 2 fois la contribution du point à la hausse de la masse salariale.

4. Les scénarios alternatifs

L'importance des risques mis en évidence conduit à examiner, pour répondre à la question de la Commission des finances, des scénarios alternatifs fondés sur l'utilisation d'autres leviers permettant d'agir sur l'évolution de la masse salariale dans les trois prochaines années.

a. Un schéma d'emplois plus exigeant

Si seulement un départ en retraite sur trois était remplacé, l'impact du schéma d'emplois serait de 1 100 M€ soit 550 M€ après rétrocession de 50 %.

La marge disponible pour accroître la valeur du point serait alors de 350 M€ ce qui correspond au coût en année pleine d'une hausse du point de 0,4 %.

Le rapport public thématique de 2009 de la Cour sur les effectifs de l'Etat met cependant en évidence les nombreuses rigidités structurelles qui font obstacle à une réduction plus rapide des effectifs. Compte tenu de la mobilité relativement limitée des agents de l'Etat, un taux de remplacement inférieur à un sur deux, certes modulé entre les services en fonction de leurs besoins, pourrait entraîner une dégradation excessive de la qualité de service dans les administrations en sous-effectifs.

Le schéma d'emplois repose sur les mesures prises dans le cadre de la RGPP qui correspondent le plus souvent à des réorganisations (mutualisation de fonctions supports...). Les gains de productivité induits vont finir par s'épuiser et le taux de remplacement de un sur deux ne pourra lui-même être maintenu à moyen terme que si des réformes structurelles bien plus ambitieuses sont menées.

Si la règle était ramenée au remplacement de deux départs sur trois, l'impact du schéma d'emplois serait de 550 M€, soit 275 M€ après rétrocession, ce qui annulerait quasiment toute possibilité de hausse du point, le gain net du schéma d'emplois étant absorbé par les autres mesures catégorielles.

b. La réduction du taux de retour sur le schéma d'emplois

La rétrocession de 50 % des économies permises par le schéma d'emplois a l'avantage de la lisibilité et permet d'inciter les agents à accompagner les restructurations. Dans un contexte de très fortes tensions sur les finances publiques, ce taux de retour pourrait cependant apparaître trop élevé.

Le maintien de la règle du « un sur deux » avec un taux de retour limité à 25 % permettrait d'augmenter le point de 0,5 % par an (400 M€), en supposant toujours que la contribution des mesures catégorielles et diverses est limitée à 100 M€ au-delà de ce retour³¹.

³¹ Moins de 0,4 % avec un taux de retour de 40 %.

B. LES MESURES NÉCESSAIRES

1. Les leviers permettant de stabiliser la masse salariale

a. A l'horizon de 2013

Dans le cadre d'un remplacement de un départ sur deux et d'un taux de retour de 50 % des économies générées par le schéma d'emplois, la stabilisation de la masse salariale en valeur est compatible avec de légères revalorisations du point de la fonction publique, de l'ordre de 0,25 % et en tout état de cause inférieures à 0,5 % par an, à condition que les mesures catégorielles et diverses soient limitées à 100 M€ au-delà de la rétrocession de la moitié des économies induites par le schéma d'emplois. L'objectif est en soi très ambitieux compte-tenu des pressions à la hausse des mesures catégorielles.

Cependant, ces calculs sont approximatifs et l'expérience montre que les prévisions de masse salariale, même lorsqu'elles résultent de l'agrégation de données très précises par ministère, sont entachées d'erreurs de l'ordre de 0,4 % en moyenne.

Or, d'une part, la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat dans le périmètre de la norme est nécessaire pour atteindre les objectifs de maîtrise des dépenses publiques que le Gouvernement s'est fixé et le respect de ces objectifs est lui-même indispensable pour réduire suffisamment vite les déficits publics. D'autre part, il serait difficile de stabiliser en volume les dépenses de l'Etat sans stabiliser en valeur la masse salariale hors contributions au CAS des pensions, étant donné son poids dans les dépenses.

Si une stabilisation de la masse salariale en valeur dans les années du prochain budget triennal est en conséquence visée, un gel du point jusqu'à fin 2013 semble techniquement nécessaire si l'Etat ne veut pas prendre le risque de la voir augmenter.

Dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait invité à réfléchir à des mesures telles que le gel du point en mettant en avant les décisions prises récemment dans d'autres pays européens et la progression du pouvoir d'achat moyen des présents-présents au cours de ces dernières années (+ 1,9 % par an de 1999 à 2009). Les revalorisations du point ont en outre un impact immédiat sur les dépenses de personnel des hôpitaux et des collectivités territoriales (le coût d'une hausse de 1 % est de 1,8 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques).

Stabiliser la masse salariale en valeur suppose aussi de maîtriser strictement la progression des mesures catégorielles et « diverses ». Tous les avantages accordés aux agents en contrepartie de la réalisation du schéma d'emplois devraient tenir dans l'enveloppe de 50 % des économies permise par ce schéma d'emplois, quelle que soit leur forme (heures supplémentaires, primes exceptionnelles...).

Au-delà de cette enveloppe de 50 % des économies tirées du schéma d'emplois, il convient probablement de provisionner en moyenne environ 100 M€ par an pour financer notamment les mesures catégorielles décidées avant la mise en place de la règle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux. Les « coups partis » pourraient représenter presque 200 M€ en 2011, 100 M€ en 2012 et 50 M€ en 2013, dont respectivement 75 M€, 65 M€ et 30 M€ pour la police et la gendarmerie nationales.

b. A plus long terme

Le gel du point ne peut pas être poursuivi longtemps alors que le relèvement du taux de cotisations salariales aux régimes de retraite des fonctionnaires réduira le pouvoir d'achat des agents de l'Etat. D'autres leviers doivent donc être envisagés si l'objectif est de stabiliser la masse salariale.

Le taux de remplacement des départs en retraite pourrait être fixé au-dessous de 50 %. Cependant, à politiques publiques inchangées, un tel objectif semble difficile à atteindre sans que la qualité des services rendus par les administrations ne soit trop affectée. Le risque existerait aussi d'une déformation trop marquée de la pyramide des âges.

L'ensemble des mesures catégorielles et diverses devrait être intégrées dans l'enveloppe de 50 % des économies tirées du schéma d'emplois, une fois que les mesures déjà décidées, les « coups partis », cesseront de produire leurs effets.

Ce taux de retour de 50 % sur les économies tirées du schéma d'emplois est lui-même probablement trop élevé et pourrait être diminué. Un autre équilibre doit être trouvé entre les objectifs budgétaires immédiats et la nécessité d'inciter les agents à contribuer aux gains de productivité. Un taux de 25 %, par exemple, dégagerait une marge supplémentaire de 200 M€ par an.

Le GVT positif pourrait être réduit mais ce levier ne permet pas de stabiliser rapidement la masse salariale pour deux raisons :

- la réduction du GVT suppose des réformes délicates des grilles salariales et ne peut pas être obtenue rapidement ;
- la fragilité de la mesure du GVT (il n'est certainement pas connu à 100 M€ près) est telle qu'il sera très difficile de savoir s'il a réellement diminué.

A plus long terme, des réformes structurelles des politiques publiques et de la gestion des ressources humaines de l'Etat sont nécessaires, mais leur analyse sort du cadre de ce rapport.

2. Les outils de prévision et de suivi de la masse salariale

La fiabilité des analyses et prévisions relatives à la masse salariale a été beaucoup améliorée au cours des dernières années, mais elle doit être encore améliorée.

L'enjeu ne réside pas seulement dans les prévisions budgétaires, dont les limites ont été examinées plus haut, mais aussi dans la compréhension des mécanismes de formation des salaires publics, qui est nécessaire pour éclairer la politique salariale.

Ainsi, la direction du Budget considère toujours que la RMPP progresse automatiquement de 1,9 % par an sous l'effet du GVT positif. Cependant, la révision de la contribution du GVT positif à la croissance de la masse salariale, de 1 600 à 1 200 M€, devrait s'accompagner d'une révision à la baisse de ce taux, de 1,9 % à environ 1,5 %.

La direction du budget a expliqué à la Cour que ce taux de 1,9 % est toujours valide, mais qu'il était auparavant appliqué à tort à une masse salariale de 85 Md€ (ce qui donne une contribution du GVT positif de 1 600 M€) alors qu'il devrait l'être seulement aux éléments concernés des rémunérations des présents-présents (65 Md€ ce qui donne une contribution de 1 200 M€). Cette explication, notamment la pertinence de

la base de 65 Md€ n'a pas pu être expertisée dans le délai demandé à la Cour et il subsiste une incertitude sur le calcul du GVT positif.

L'absence de révision a posteriori du coût des mesures de transferts de personnels vers d'autres organismes publics et les collectivités territoriales jette aussi un doute sur la fiabilité de leur chiffrage alors qu'il est au centre des discussions budgétaires avec ces organismes.

Les délais impartis à cette enquête n'ont pas permis d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour améliorer ces prévisions et la connaissance des facteurs d'évolution des rémunérations publiques.

Il est toutefois très probable qu'un contrôle plus strict des données entrées par les ministères dans l'outil de budgétisation soit nécessaire. Il est certes souhaitable que les services gestionnaires se sentent responsables des analyses et prévisions de masse salariale et qu'une grande partie des calculs leur soit confiée, mais il est tout aussi souhaitable que les méthodologies soient totalement harmonisées et que ce soit vérifié.

Une clarification des frontières entre le GVT positif, les mesures catégorielles et les mesures « diverses » est nécessaire, notamment pour mettre correctement en évidence le coût de la rétrocession de la moitié des gains de productivité.

La fiabilisation des prévisions de masse salariale devrait faciliter le pilotage infra annuel de l'exécution des dépenses de personnel, qui n'a pas été suffisamment précis en 2009, mais elle ne suffira pas. Le contrôle exercé par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) devra être renforcé, au moins pendant la période nécessaire au redressement des finances publiques, et deux mesures peuvent être prises à cette fin.

En premier lieu, le contrôle des prévisions d'emplois et de masse salariale est insuffisant au moment de la programmation budgétaire initiale (PBI) car le visa du CBCM porte globalement sur tous les crédits du ministère et est indispensable pour commencer à les consommer. Le visa ne peut donc pas être trop longtemps différé, ce qui réduit la capacité pour le CBCM d'exercer un contrôle efficace. Le décret de 2005 sur le contrôle budgétaire pourrait donc être modifié pour obliger les ministères à présenter un document prévisionnel de gestion des crédits du titre 2, distinct de la PBI, et ne les autoriser à recruter qu'une fois ce document visé par le CBCM.

En second lieu, les visas en cours d'année sur les recrutements pourraient être refusés non seulement s'il y a un risque de dépassement du plafond d'emplois mais encore si le schéma d'emplois risque de ne pas être respecté, ce qui pose tout autant le problème de la soutenabilité budgétaire de ces recrutements.

De telles mesures iraient à l'encontre du mouvement d'assouplissement des contrôles a priori qui a été engagé depuis 2005. Les dérives constatées en 2009 justifient cependant, au moins provisoirement, un rééquilibrage.

En effet, ces dérives ne seront pas toujours compensées, comme en 2009, par des économies sur la contribution au CAS pensions. Elles pourraient donc remettre en cause le vote du Parlement sur les crédits du titre 2 et rendre plus difficile le respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques du gouvernement. La gravité de la situation des finances publiques impose de ne pas prendre un tel risque.

3. Le pilotage de la masse salariale

La maîtrise de la masse salariale ne peut pas seulement reposer sur des prévisions et un suivi infra-annuel. Il est beaucoup plus important, a fortiori à moyen terme, d'avoir en amont une politique salariale appropriée à cette maîtrise.

A cet égard, l'analyse des facteurs d'évolution de la masse salariale met en évidence un risque mal maîtrisé de dérive des mesures catégorielles et diverses, notamment celles qui sont accordées dans le cadre du retour de la moitié des gains de productivité.

Cette observation invite à revoir le pilotage global de ces mesures et plus généralement de la politique salariale, notamment le partage des responsabilités entre la direction du budget, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les ministères.

Si l'esprit de la LOLF est de donner plus de responsabilités aux gestionnaires de programmes, y compris sur les dépenses de personnel, encore faudrait-il que le dispositif de performance qui permet de les juger en fonction de leurs résultats soit à la hauteur de l'enjeu et incite suffisamment à maîtriser la masse salariale. En outre, la responsabilisation des acteurs de terrain n'exclut pas une coordination minimale permettant d'éviter que des mesures prises dans une administration aient, par effet de contagion à d'autres services, un impact disproportionné sur l'évolution à long terme de la masse salariale.

Le respect des objectifs de maîtrise des dépenses publiques fixés par le Gouvernement pour les prochaines années impose de resserrer la coordination assurée par les ministères chargés du budget et de la fonction publique et d'encadrer un peu plus l'autonomie dont bénéficient les autres ministères, notamment pour rétrocéder à leurs agents la moitié des économies tirées du schéma d'emplois et, plus généralement, pour accorder des avantages catégoriels.