

MASSE SALARIALE

La croissance des dépenses de personnel n'est pas une fatalité !

Longtemps regardées comme incontrôlables et vouées à croître sans cesse, les dépenses de personnel font désormais l'objet de toute l'attention des décideurs locaux et nationaux afin de retrouver des marges de manœuvre financières. Malgré le poids des mesures exogènes qui s'imposent aux collectivités, de nombreux leviers statutaires permettent d'agir sur la masse salariale sans remettre en question les services offerts aux citoyens.

De 2000 à 2014, les dépenses de personnel des collectivités territoriales ont doublé, passant de 30 à presque 60 milliards d'euros. Elles représentent aujourd'hui un quart des dépenses totales des collectivités et plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des communes. C'est pourquoi, après avoir coupé dans leurs investissements (-10 % en 2015) et leurs achats, de plus en plus de collectivités se tournent vers les dépenses de personnel avec l'espoir de faire face aux réductions des dotations ou tout simplement de rationaliser un poste budgétaire majeur. L'évolution de la masse salariale dépend toutefois de multiples facteurs, à la fois exogènes et endogènes aux collectivités.

Un objectif d'évolution de 2,5 % par an jamais atteint

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a fixé aux collectivités un objectif – non

contraignant – d'évolution de la masse salariale de 2,5 % par an en valeur. À en croire la Cour des comptes, la progression observée dépasse constamment cet objectif (+ 3,4 % en 2013 et + 4 % en 2014), accréditant la croyance selon laquelle les dépenses de personnel obéiraient à de nombreux déterminants qui échappent aux élus locaux, sauf à entrer dans un conflit social dur. Élément de base de la masse salariale, la rémunération des agents est composée de trois agrégats : le traitement, déterminé par l'avancement dans la carrière et par le point d'indice, les compléments de

traitement (notamment l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement), sur lesquels les collectivités n'ont pas de prise, et le régime indemnitaire. Cette dernière composante, en partie à la main des collectivités, représente en moyenne 20 % de la masse salariale des agents locaux et jusqu'à 30 % pour les agents de catégorie A.

Des facteurs exogènes qui pèsent lourd

Les facteurs exogènes ayant une incidence sur les rémunérations sont nombreux et pèsent lourd : en 2014, la Commission consultative

Sinon, pour valoriser les agents méritants, on pourrait remplacer l'avancement par des images et des sucettes.

560 millions d'économies potentielles.





Avancement d'échelon : vers la fin de la durée minimale

- 1 **L'avancement d'échelon est, d'après la loi du 26 janvier 1984**, « fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle », ce qui justifie la modulation de la durée de chaque échelon selon la manière de servir, tout en sachant que, in fine, l'avancement est de droit à la durée maximale. Pour autant, un certain nombre de collectivités ont bénéficié tous leurs agents d'un avancement à l'ancienneté minimale, appliquant ainsi le dispositif dans un sens plus favorable aux agents qu'aux finances publiques.
- 2 **Revenant sur cette pratique, la loi de finances initiale pour 2016** prévoit la suppression de l'avancement à la durée minimale au 1^{er} juillet 2016 pour les cadres d'emplois de catégorie B et paramédicaux et sociaux de catégorie A, et au 1^{er} janvier 2017 pour tous les autres cadres d'emplois. L'avancement obéira désormais à une cadence unique, le plus souvent alignée sur ce qui était précédemment la durée maximale. Ce ralentissement des carrières fera réaliser aux collectivités une économie estimée à 46 millions d'euros.

d'évaluation des normes (CCEN) a estimé à 1 milliard d'euros le coût pour les collectivités des mesures RH qui lui avaient été présentées. Il s'agit en particulier des hausses du SMIC, qui se répercutent mécaniquement sur les rémunérations les plus basses, mais aussi des diverses mesures statutaires et des évolutions de cotisations sociales. Une hausse de 1 % des cotisations à la CNRACL représente ainsi un surcoût de 465 millions d'euros pour les employeurs locaux.

De plus, le gouvernement a annoncé en mars 2016 une augmentation de 1,2 % du point d'indice, gelé depuis 2010, étalée sur deux ans, soit un surcoût évalué à près de 650 millions d'euros par an pour les collectivités. Enfin, de nombreuses mesures nationales ont des répercussions sur l'organisation des services locaux, le plus souvent sans réelle compensation. Le dernier exemple en date est évidemment la réforme des rythmes scolaires, qui a lourdement pesé sur les budgets communaux malgré les compensations prévues par l'État. Au total, les mesures nationales expliqueraient près de la moitié de la hausse des dépenses de personnel des collectivités (1 milliard d'euros

sur 2,4 en 2014 d'après la Cour des comptes). En conséquence, les décideurs locaux peuvent agir sur l'autre moitié, constituée de facteurs plus endogènes.

Les leviers statutaires

Si la grille indiciaire et la valeur du point d'indice s'imposent aux collectivités, la progression des agents dans la carrière relève en partie de l'employeur, par l'avancement d'échelon et de grade. L'avancement d'échelon obéira désormais à de nouvelles règles de durée fixées par la loi de finances pour 2015. L'avancement de grade, quant à lui, permet d'accéder à de nouvelles fonctions au sein d'un même cadre d'emplois. Depuis 2007, les quotas fixés à l'échelle nationale par décrets ont laissé la place à des ratios « promus-promouvables » décidés par les employeurs locaux. Le choix doit alors s'effectuer « par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents » (loi du 26 janvier 1984 instituant le statut de la fonction publique territoriale). Cependant, de nombreuses collectivités appliquent depuis 2007 un ratio de 100 %, ce qui signifie que tous les

agents remplissant les conditions statutaires sont proposés à l'avancement de grade. Revenir sur le ratio de 100 % permet donc à la fois de mieux valoriser les agents méritants et d'atténuer la progression continue de la masse salariale.

L'avancement, d'échelon comme de grade, n'est évidemment pas seulement un enjeu financier, il est avant tout un enjeu managérial. Comme la prise en compte de la manière de servir dans la rémunération, la modulation de l'avancement touche à des ressorts culturels complexes ; en témoigne la réticence partagée par certains encadrants et organisations syndicales.

Pour finir, les primes et indemnités sont attribuées sur la base d'une décision de l'assemblée délibérante, en application de règles à la fois strictes et peu contraignantes. Strictes, car la loi prévoit que ces indemnités doivent être instituées par un texte législatif ou réglementaire, en respectant le principe de parité avec l'État. Peu contraignantes, d'une part, parce que la loi du 24 janvier 1984 a autorisé le maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération décidés antérieurement (c'est notamment le cas des primes de fin d'année ou « 13^e mois ») et, d'autre part, parce que l'assemblée délibérante fixe en partie le contour (nature et montant des primes) et les conditions d'attribution du régime indemnitaire. Il s'agit donc d'un élément important et partiellement modulable des dépenses de personnel. Malgré le poids des facteurs exogènes qui s'imposent aux collectivités, les décideurs locaux ont par conséquent des leviers statutaires leur permettant d'agir sur leur masse salariale. L'organisation du service public, la gestion du temps de travail et les effectifs sont d'autres leviers particulièrement importants pour maîtriser les dépenses de personnel. ♦

Jonathan Sapène