

FICHES CONCOURS

FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

La rémunération des fonctionnaires

Août 2017



Danaé, par Le Tintoret

La rémunération des fonctionnaires, qui se compose d'une rémunération de base (1), de divers compléments, prime de résidence et supplément familial (2) et de primes et indemnités (3) a évolué ces dernières années en fonction de choix politiques. Les caractéristiques générales de la rémunération des fonctionnaires présentent des différences avec le secteur privé (4). L'évolution de la masse salariale est un sujet de préoccupation, surtout pour l'Etat (5) et, au-delà, les choix de la politique de rémunération pourraient être améliorés (6).

1. La rémunération de base

- La rémunération de base est définie en fonction du corps d'appartenance des fonctionnaires (le corps est le cadre de gestion d'agents recrutés par un même concours et qui ont vocation aux mêmes emplois et à la même carrière). Pour un corps donné, une « grille indiciaire » est définie par décret qui fixe, pour chaque échelon et grade, l'indice de rémunération correspondant, sachant que la valeur du point mensuel, identique pour l'ensemble des fonctionnaires¹, est depuis le 1^{er} février 2017 de 4,6860€. La rémunération de base hors primes est comprise entre un minimum (indice 325, début de carrière des adjoints administratifs de catégorie C) et un maximum (hors échelle G, indice 1505).
- La rémunération de base évolue en fonction des avancements et promotions (mesures individuelles), de la progression de la valeur du point (mesures dites générales), et de mesures dites catégorielles, qui revalorisent certaines grilles de rémunération. Les avancements se font à l'ancienneté (pour les échelons) ou en fonction du parcours et de la valeur professionnelle pour les grades et les promotions de corps. Aucune règle ne fixe l'évolution de la valeur du point, qui dépend de la décision des pouvoirs publics, avec ou sans accord salarial avec les organisations syndicales. Les mesures catégorielles dépendent elles aussi du choix des pouvoirs publics : pour tenir compte de la justice sociale, de l'évolutions des métiers ou du

¹ Le nouveau gouvernement de 2017 réfléchit à la possibilité de « désindexer » la valeur du point d'indice dans les trois fonctions publiques.

niveau de recrutement, la grille évolue alors favorablement pour certains corps ou grades.

- S'agissant de la valeur du point, sa progression même irrégulière a longtemps permis des gains de pouvoir d'achat. Dès 2003, les difficultés budgétaires de l'Etat ont modifié la situation : la valeur du point a évolué moins que l'inflation, puis, à partir de 2010, a été gelée.

Malgré le gel, la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) a augmenté² et est restée supérieure à l'évolution des prix : dans la fonction publique d'Etat (FPE), le gain de pouvoir d'achat a atteint en moyenne 1,6 % en 2014 et 1,8 % en 2015. Cette augmentation peut être due, dans certains cas, à l'amélioration des primes mais tient essentiellement aux effets de carrière (avancements d'échelons et de grades ou changements de corps). Pour les changements de grades et de corps, il existe un ratio fixé d'avance, dit ratio promus / promouvables, qui définit le pourcentage de personnes qui vont être effectivement promues parmi celles qui répondent aux conditions pour l'être. Dans ces conditions, le salaire moyen des fonctionnaires en place (et la masse salariale) augmente mécaniquement chaque année.

Reste que, dans la FPE, un tiers environ des personnels en place ont, en 2014 et 2015, vu leur pouvoir d'achat diminuer. Pour ces personnes, la GIPA, prime de « garantie individuelle du pouvoir d'achat », compense l'écart entre l'inflation et l'évolution du traitement indiciaire brut mais seulement si celui-ci s'avère inférieur à l'évolution des prix sur une période de 4 ans. En 2015, parmi les agents des ministères, la GIPA a été versée à 166 000 bénéficiaires.

Le gel de la valeur du point n'a cessé de susciter des protestations des organisations syndicales mais aussi d'experts, le rapport Pêcheur³ considérant qu'il ne relève pas des avancements et promotions de garantir ou d'augmenter le pouvoir d'achat. Les pouvoirs publics y ont mis fin en 2016 : la valeur du point a augmenté de 1,2 %, la moitié en juillet 2016 et l'autre en février 2017. La décision a amélioré le climat social mais contribué à la forte augmentation de la masse salariale en 2016 et 2017⁴. la valeur du point devrait être à nouveau gelée en 2018.

- Pour ce qui est des mesures catégorielles, elles sont anciennes et fréquentes, et correspondent parfois à une véritable refonte de la grille.

Ainsi, le protocole Durafour de 1990, dont la mise en œuvre s'est étalée sur 15 ans, a modifié l'architecture de nombreux corps et tiré vers le haut la grille indiciaire. Le reclassement des corps d'enseignants du premier degré à partir de 1990 a contribué également à faire passer le pourcentage des emplois de catégorie A, dans la FPE, de 32 % en 1980 à 55 % aujourd'hui. De même, dans les années 2000, les carrières des catégories B et C dans leur ensemble ont été améliorées. Chaque année, une enveloppe de mesures catégorielles (550 millions de 2008 à 2012, moitié moins de 2013 à 2016, 1380 millions en 2017) est consacrée à l'amélioration de la situation de certains corps : l'Etat se montre, en ce domaine, un employeur plutôt

² Pour comparer l'évolution du salaire moyen et celle des prix, il ne faut prendre en compte que la rémunération du personnel en place les deux années sur lesquelles la comparaison est à établir. Si l'on raisonnait sur le salaire moyen de l'ensemble des salariés, on intégrerait dans la comparaison l'effet noria produit par la substitution de personnels jeunes moins bien rémunérés à des personnels partant en retraite, ce qui abaisserait artificiellement le salaire moyen.

³ Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique, par B. Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat.

⁴ Voir point 5, l'évolution de la masse salariale de l'Etat.

généreux.

En 2015, sur le fondement des propositions du rapport Pêcheur commandé en 2013 à l'ancien directeur général de la Fonction publique⁵, le ministère en charge de la fonction publique a négocié avec les organisations syndicales un protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (protocole PPCR). Bien que celui-ci n'ait pas obtenu la signature d'organisations représentant la moitié des voix aux élections professionnelles⁶, ses dispositions ont été appliquées dès 2016 et doivent s'étager jusqu'en 2020, du moins si le nouveau gouvernement en place à l'été 2017 n'en allonge pas la durée d'application, comme il en a annoncé l'intention.

Pour l'essentiel, les mesures du protocole sont les suivantes :

- Revalorisation indiciaire, pour l'ensemble des corps, des débuts et fin de carrière, une part limitée de cette revalorisation étant toutefois financée par une réintégration des primes dans la grille, conformément aux recommandations émises dans le rapport Pêcheur, qui considérait qu'il fallait limiter la part des primes, jugée excessive ;
- Restructuration de certains corps : allongement de la carrière des catégories A (ainsi, pour les attachés, création d'un échelon supplémentaire et assouplissement des conditions d'accès au 3^e grade ; création d'un 3^e grade pour les professeurs certifiés et agrégés, accessibles pour l'essentiel à des agents ayant occupé des postes difficiles) et restructuration des catégories C sur 3 grades au lieu de 4 pour accélérer la carrière ;
- Passage de B en A des métiers de la filière sociale.

La Cour des comptes a estimé le coût total du PPCR entre 4,5 et 5 Mds pour l'ensemble des fonctions publiques, dont 2,5 à 3 Mds pour la FPE.

Les compléments de salaire, un archaïsme ?

Les fonctionnaires (qui touchent par ailleurs des prestations familiales comme toute la population) perçoivent un supplément familial de traitement (SFT) de 2,29€ pour un enfant, compris entre 73 et 111€ pour deux enfants et entre 182 et 282€ pour trois enfants (part fixe et part variable en fonction de l'indice de traitement). Pour tenir compte du prix des logements, ils ont droit à une indemnité de résidence (IR) de 3 % de leur rémunération de base brute en Ile de France et de 2 % dans les grandes villes.

Ces éléments de rémunération sont souvent contestés : le SFT est un héritage de la période précédant l'institution des prestations familiales qui, en termes d'équité, n'a plus de justifications. La Cour des comptes propose depuis longtemps de le forfaitiser ou de le supprimer. L'IR, qui ne parvient pas à remplir son rôle en Ile-de-France, devrait être revue, sans doute gardée dans cette région mais peut-être forfaitisée ou gelée ailleurs, voire

⁵ Voir note 2.

⁶ Aux termes des dispositions relatives à la validité des accords dans la fonction publique (loi du 5 juillet 2010 relative au renouveau du dialogue social), il ne devait donc pas être mis en œuvre.

supprimée pour les nouveaux fonctionnaires. Le sujet sera sensible : même limités, ces avantages sont considérés comme des acquis.

Les primes et indemnités : des évolutions récentes et contrastées

- Les primes et indemnités (dites « rémunérations accessoires »), prévues par un texte législatif ou réglementaire, ont été longtemps très diverses, fixes ou variables, attribuées soit en fonction des sujétions, des responsabilités assumées ou de la technicité requise, soit en fonction de la valeur professionnelle. Il existait encore en 2013 1700 régimes indemnitaires différents⁷, de niveau très variable. Le système est accusé de constituer un frein à la mobilité : à fonctions comparables, les primes diffèrent selon les ministères, parfois du simple au double.
- La rémunération de base ne tenant pas compte de l'emploi tenu, certaines primes ont été instituées de longue date pour compenser les sujétions ou les responsabilités de l'emploi : c'est le cas de la NBI (nouvelle bonification indiciaire), qui correspond à une indemnité calculée en points d'indice attribuée aux personnes qui occupent certains emplois (ainsi de l'accueil du public ou des emplois de direction) ou des indemnités spécifiques versées à certains fonctionnaires (les enseignants notamment) affectés dans des zones peu attractives. Ces dispositifs ont représenté des palliatifs insuffisants et les réformes récentes tendent à mieux prendre en compte l'emploi.
- Dans les années 2000, le choix a été de simplifier un dispositif de primes foisonnant et injuste, de mieux tenir compte des responsabilités exercées et de prévoir parallèlement une forte modulation « au mérite », dans une logique d'amélioration de la performance : la volonté était d'individualiser davantage la rémunération, les pouvoirs publics ayant la conviction de stimuler ainsi la motivation. Après l'institution ponctuelle de diverses primes de « performance »⁸, une prime de fonctions et de résultats (PFR) a été instituée par le décret du 22 décembre 2008 qui, réservée au départ à la filière administrative, devait s'étendre ensuite à l'ensemble des fonctionnaires et remplacer progressivement la plupart des primes existantes.

La PFR comportait deux parts : une part liée aux responsabilités du poste occupé et une part liée aux résultats obtenus, avec une forte amplitude de variation. La part « fonctions » a conduit à une cotation des emplois, ce qui était une novation bienvenue, et la part « résultats » devait être fortement modulée : la volonté était ouvertement de discriminer les « meilleurs » agents.

⁷ Source : Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique, par B. Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat

⁸ Voir notamment la création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale (décret n° 2004-731 du 1^{er} juillet 2004), d'une indemnité de fonction et de résultats de certains personnels d'administration centrale (décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004) et d'une indemnité de performance pour les directeurs d'administration centrale (décret n° 2006-1019 du 11 août 2006, pris après une expérimentation engagée en 2004).

Cependant, en 2012, 160 000 agents de l'État seulement étaient compris dans le champ de la réforme, pour l'essentiel les cadres dirigeants et les catégories A et B de la filière administrative. Les critiques récurrentes d'opacité et d'injustice n'ont d'ailleurs pas cessé.

- En 2014, le gouvernement a souhaité remplacer la PFR par un nouveau dispositif, moins centré sur l'amélioration des performances individuelles : le nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP, régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel⁹, a vocation à couvrir, d'ici à 2019, tous les corps de fonctionnaires d'Etat¹⁰ (hors certaines exceptions importantes, dont les enseignants¹¹) et à remplacer la plus grande part des primes actuelles, la NBI étant toutefois gardée.

Comme la PFR, le nouveau régime est constitué de deux parties :

- L'une est fonctionnelle (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, IFSE) et tient compte des caractéristiques de l'emploi. Dans chaque corps, les emplois sont classés dans plusieurs groupes selon des critères de responsabilités, de sujétions et d'expertise, groupes dont dépend le plafond de l'indemnité.
- L'autre partie est un complément indemnitaire tenant compte de la valeur professionnelle.

Malgré les apparences, la logique de la PFR est nettement modifiée :

- Lorsqu'un corps bascule dans le nouveau système de primes, l'IFSE versée est égale au montant des primes touchées antérieurement par l'agent. Elle peut augmenter ensuite si les fonctions changent mais aussi, sans automaticité, en cas de changement de grade ou tous les 4 ans, en fonction de l'expérience professionnelle. Chaque ministère définit les modalités d'évolution dans les divers cas, dans les limites d'un plafond et des crédits alloués.
- Le complément indemnitaire annuel est facultatif : fixé par groupe de fonctions, il est modulable en tenant compte de la valeur professionnelle évaluée par l'entretien professionnel annuel. Le choix est que son montant ne soit pas supérieur à 15 à 10 % de la prime totale selon la catégorie A, B ou C : le but est ouvertement de réduire la part « au mérite », dont le poids était jugé « démesuré ».

La mise en place du RIFSEEP avance à grands pas : le ministère en charge de la Fonction publique considère que plus de 50 % des fonctionnaires d'Etat ont, début 2017, déjà intégré le RIFSEEP.

Au final, de nettes différences avec le secteur privé

- Le salaire mensuel net moyen s'élève à 2477 € dans la FPE (2 646€ pour les seuls fonctionnaires), contre 2 226 euros dans le secteur privé : la différence s'explique par une qualification plus élevée, 55 % des emplois de la FPE étant des emplois de cadres.

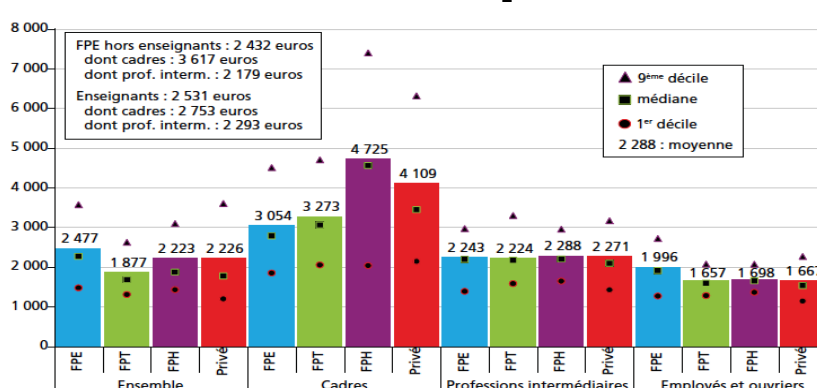
⁹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP).

¹⁰ L'extension du RIFSEEP à la fonction publique territoriale est en cours. La fonction publique hospitalière n'est pas concernée.

¹¹ Le système indemnitaire des enseignants du premier degré, de l'Education prioritaire et des établissements spécialisés a été amélioré de 2015 à 2017.

- La dispersion des salaires est moindre : en 2014, le rapport entre le salaire net des 10 % les mieux rémunérés et celui des 10 % les moins bien payés est de 2,35 dans la fonction publique et de presque 3 dans le secteur privé.
- La part de primes est plus importante dans le secteur public où elle dépasse 20 % du salaire brut (plus de 40 % dans certains corps), alors que, dans le secteur privé, elle atteint 12,8 % du salaire dans les entreprises de 10 salariés ou plus.
- A l'exception du service public hospitalier, le salaire des cadres est inférieur dans le public, alors que le salaire est quasiment identique à celui du secteur privé pour les catégories intermédiaires, d'employés ou d'ouvriers.

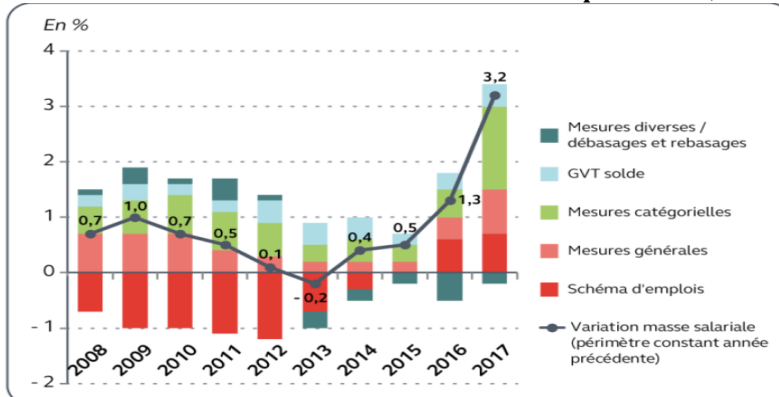
Salaires nets mensuels en euros par catégories socioprofessionnelles dans les trois versants de la fonction publique et dans le secteur privé en 2014 (rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2016



L'évolution de la masse salariale : une inquiétude, surtout sur 2017

La masse salariale publique a dû absorber en 2016 et 2017 l'impact de la réévaluation de la valeur du point (2,4 Mds pour les trois fonctions publiques, plus d'1 Mds pour l'Etat), conjointement avec une part du coût du protocole PPCR. De plus, la Cour des comptes note en juillet 2017 que les emplois de l'Etat ont augmenté de 28 000 en lois de finances 2016 et 2017¹². De ce fait la masse salariale de l'Etat (85 Mds en 2017 hors dépenses de pensions, soit 27 % des dépenses nettes du budget général), qui était en faible croissance jusqu'en 2015, augmente fortement les deux années suivantes.

Evolution de la masse salariale de l'Etat à champ constant, en %



Source : Cour des comptes, La situation d'ensemble des finances publiques, février 2017

¹² La situation et les perspectives des finances publiques, audit, Cour des comptes, juillet 2017

Une politique de rémunération à améliorer

- Les perspectives de retour à un gel de la valeur du point en 2018 (la décision a été annoncée par le nouveau gouvernement de 2017) montre que la politique salariale de la fonction publique ne parvient pas à se stabiliser. Outre que les fonctionnaires subissent ainsi des à-coups salariaux, l'on peut regretter l'absence d'une politique salariale construite qui, sans négliger les considérations financières, n'en découlerait pas exclusivement. Cette construction nécessiterait sans doute de revoir les conditions de progression de carrière, sujet sensible et controversé. Quant aux perspectives de désindexation de la valeur du point entre fonctions publiques évoquées par le nouveau gouvernement, elles sont profondément libérales (chacun décide de la charge qu'il peut supporter) mais heurtent l'unité de la fonction publique et mettent les employeurs de la fonction publique territoriale en position de responsables de la politique de rémunération, ce qu'ils redoutent.

- Le dispositif de primes est aujourd'hui en voie d'unification formelle. La réduction de la part « au mérite » est peu contestable, de très nombreuses études montrant que, si la rémunération doit être jugée juste, les primes « au mérite » ne jouent guère sur la motivation, en tout cas bien moins que les perspectives de carrière, l'intérêt du travail, la qualité des relations professionnelles. C'est l'efficacité de la réforme sur la réduction des inégalités entre corps et ministères (à caractéristiques d'emploi identiques) qui est loin d'être assurée : le complément indemnitaire est facultatif et sera donc inégalement répandu et, lors du basculement dans le nouveau système, les agents ont gardé le montant de leurs primes antérieures.

En outre, entre catégories, le système reste très inégalitaire : en moyenne, les primes représentaient en 2014 20 % du salaire brut total des fonctionnaires mais les enseignants, qui restent en dehors de la réforme du RIFSEEP, en perçoivent peu (10,9 % en moyenne, moins de 5 % pour les professeurs des écoles), tandis que les primes des cadres A + représentent 38 % du salaire brut, davantage pour les corps techniques¹³. A ce niveau, l'attribution de primes fausse le sens de la grille de rémunération. Il faudrait, plus que n'a pas fait le PPCR, revoir la part respective des primes et de la rémunération de base, qui reste déséquilibrée.

- Le protocole PPCR est un marqueur de la politique menée à l'égard des fonctionnaires dans le quinquennat qui s'achève. Au-delà d'une revalorisation générale très favorable, il comporte des avancées de fond qui ont du sens : un début d'intégration des primes dans le traitement, un allongement des carrières pour tenir compte de la prolongation de vie professionnelle, la définition de conditions pour accéder à certains grades terminaux. Pour autant, il s'agit d'une politique très traditionnelle, qui s'écarte de l'esprit des propositions du rapport Pêcheur, plus sélectif sur la revalorisation des carrières, qu'il voulait réserver aux cadres et aux postes à responsabilité, et plus exigeant sur la refonte de la grille, qu'il liait à une réflexion sur les métiers et à un décloisonnement des corps. Le PPCR est une politique courte, essentiellement financière. Il y manque une réflexion sur les métiers, sur l'attractivité de la fonction publique et ses perspectives d'avenir.

¹³ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2016