

## FICHES CONCOURS

### FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

[www.pergama.fr](http://www.pergama.fr)

#### Le rapport Pêcheur

Octobre 2017



Iconothèque du Museum d'histoire naturelle,  
Le martin-pêcheur

Dans le contexte particulier du retour des socialistes au pouvoir après la période de la RGPP (révision générale des politiques publiques), le gouvernement a demandé en 2013 à Bernard Pêcheur, conseiller d'Etat et ancien directeur général de la Fonction publique, un rapport sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations des fonctionnaires. La volonté était, après une période où les fonctionnaires se sont sentis maltraités, de réexaminer dans son ensemble leur situation, en s'appuyant sur l'examen des carrières. Le rapport a été remis au Premier ministre en octobre 2013<sup>1</sup>.

Les propositions du rapport Pêcheur portent, pour l'essentiel, sur la refonte de la grille et la politique de rémunération des fonctionnaires (1) et sur l'organisation de la fonction publique (2). Au-delà, il entend redonner du sens à l'action publique et de la considération aux fonctionnaires, dont il conforte le statut (3). Même si certaines mesures adoptées par le gouvernement, notamment le protocole PPCR (parcours, carrières, rémunérations) mis en place à partir 2016, affirment s'inspirer du rapport Pêcheur, le rapport témoigne d'une ambition toute autre, beaucoup plus haute et qui n'a pas été suivie d'effet (4).

#### **1. La proposition de refonte de la grille et de la politique de rémunération des fonctionnaires**

Le rapport Pêcheur propose de revoir l'esprit dans lequel est construite la grille de rémunération de la fonction publique : les « corps » de fonctionnaires (regroupement d'agents ayant réussi un même concours de recrutement) sont en effet positionnés sur une grille de rémunération, par grandes catégories, A, B ou C, sur le fondement du niveau de diplômes qui permet d'être candidat au concours de recrutement (diplômes du supérieur,

---

<sup>1</sup> Rapport à M. le Premier Ministre sur la fonction publique, par B. Pêcheur, Président de section au Conseil d'Etat, octobre 2013

niveau baccalauréat ou en dessous). Le positionnement des corps dans la grille permet de calculer la rémunération de base des fonctionnaires, qui dépend du grade atteint dans le corps et de l'échelon atteint dans le grade, avec un indice de rémunération attaché à ce niveau. Cette rémunération est liée à la qualification du fonctionnaire, moins directement aux missions qu'il assure.

Le rapport Pêcheur propose aussi de revoir la place respective de la rémunération de base et des primes qui s'y ajoutent : celles-ci, en moyenne, représentent 20 % du salaire brut total des fonctionnaires (parfois beaucoup moins, parfois beaucoup plus) avec des systèmes de primes très différents en 2013 selon les ministères et les corps <sup>2</sup>.

Le rapport se prononce enfin sur le gel du point d'indice appliqué de 2010 à 2016.

De manière plus précise :

- Le rapport regrette le tassement de la grille, talonnée en son bas par l'augmentation du SMIC et qui ne s'est pas suffisamment allongée vers le haut, tant pour prendre en compte l'allongement des carrières que pour prévoir un écart suffisant entre catégories : entre l'indice le plus bas et le plus élevé, l'écart n'est que de 4,85, alors qu'il était de 8 en 1948 et de 7 en 1985. En pratique, les primes atténuent largement ce constat (l'écart mentionné ne concerne que la seule rémunération de base). Toutefois, le rapport considère que les primes ont pris une place excessive, surtout compte tenu de leur caractère inégalitaire. Selon lui, dans une fonction publique de carrière, c'est à la grille de refléter les hiérarchies salariales et fonctionnelles (les missions assumées) : il propose donc d'élargir les écarts (il veut rendre les rémunérations des cadres plus attractives), et de financer une part de cette réévaluation des parcours par la réintégration de certaines primes dans les salaires de base ;
- Le rapport propose en outre de remplacer les catégories A B et C fondées sur les diplômes par 5 ou 6 niveaux de fonction tenant compte de la nature des responsabilités exercées, ce qui obligerait à refondre l'ensemble de la grille et à mieux tenir compte des missions. La rémunération tient compte, pour l'essentiel, de la qualification des personnes. Elle doit être revue en examinant les responsabilités exercées par les membres des corps ;
- S'agissant de la valeur du point, la politique salariale ne peut, selon le rapport, ni se contenter d'indexer mécaniquement les salaires sur l'évolution des prix ni ignorer non plus cette dernière. Le gel de la valeur du point ne peut donc durer trop longtemps, même si le pouvoir d'achat est maintenu par les avancements. Mieux vaudrait définir, avec les organisations syndicales, par contrat triennal, une politique salariale ;
- Il importe aussi de simplifier et d'harmoniser le système de primes, par souci d'équité mais aussi pour faciliter la mobilité que le rapport s'attache à promouvoir.

## **2. Une autre organisation de la fonction publique**

- Depuis le rapport public du Conseil d'Etat de 2003, les pouvoirs publics ont pris conscience que l'organisation de la fonction publique d'Etat en corps trop nombreux et

---

<sup>2</sup> Rapport sur l'état de la fonction publique et des rémunérations, 2016

parfois étroits alourdissait la gestion et freinait la mobilité, confinant souvent la carrière des agents à l'intérieur de leur ministère. Des fusions de corps ont été alors décidées, ainsi que la création de **quelques corps interministériels** (ainsi, par décret du 17 octobre 2011, les attachés d'administration de l'Etat), même si les parcours interministériels sont encore rares et souvent malaisés.

Le rapport Pécheur propose d'amplifier le mouvement, afin d'offrir des parcours diversifiés à davantage d'agents. Il juge souhaitable la création de cadres communs aux trois fonctions publiques dans les métiers partagés (métiers administratifs, bibliothécaires, gestion du patrimoine, gestionnaires d'achats...), avec un concours unique de recrutement.

- Le rapport Pécheur est également favorable à la déconcentration de la GRH dans laquelle il voit une responsabilisation de l'encadrement de terrain, une meilleure individualisation de la gestion et un gain d'efficacité. Cette déconcentration se heurte à des difficultés juridiques : les commissions administratives paritaires (CAP), organisées par corps, consultées sur toutes les décisions ayant un impact sur la carrière des agents, ne peuvent se réunir si le nombre d'agents concernés est trop restreint. Le rapport propose, pour déconcentrer, de créer des CAP communes à plusieurs corps ou au niveau régional ; d'alléger les compétences de ces instances, pour éviter qu'elles ne soient « phagocytées par des milliers de décisions individuelles » parfois de faible portée, et de leur confier des missions de réflexion stratégique sur les missions des corps et leur évolution.

### **3. Une préoccupation d'ensemble : redonner du sens à l'action publique et du prix à la fonction publique**

- Redonner du sens à la fonction publique est le fil rouge du rapport. Celle-ci a été déstabilisée, voire démoralisée pendant la période de RGPP. Les fonctionnaires ont ressenti durement cette période et ont eu le sentiment d'avoir perdu prestige et crédibilité. Le rapport recommande **d'affirmer le choix du statut** et d'une fonction publique de carrière mais **d'insister sur les finalités et le sens de l'action publique**, de redonner de la crédibilité à la politique de rémunération tout en poursuivant la modernisation (encouragement à la mobilité, lutte contre l'uniformité de la gestion, marges d'action données aux services de terrain).

- Le rapport souligne que, malgré des déclarations répétées, la fonction publique d'Etat ne s'est guère engagée dans la voie de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH). Il considère que la mesure prospective des besoins en emplois publics est indispensable pour bien gérer l'argent public, pour répondre à l'évolution des attentes mais aussi pour légitimer l'action publique, soumise à des critiques sur le nombre supposé excessif des fonctionnaires. Il propose d'élaborer un cadrage prospectif sur ce qui est attendu des métiers publics (enseignants, policiers ou juges), ce qui permettrait de mesurer les besoins puis, au-delà de cette approche quantitative, de modifier les critères de recrutement et le contenu des formations. Cette prospective doit être établie en associant les élus, les organisations syndicales et les acteurs de la société civile. Dans le même esprit, pour améliorer confiance et crédibilité, le rapport insiste sur la transparence des primes, du temps de travail, des sanctions, qui sont l'objet de suspicions, parfois pas à mauvais titre.

#### 4. Quelle application du rapport Pêcheur ?

- La décision de revalorisation de l'indice de rémunération a été prise tardivement, en mars 2016, de manière unilatérale : il n'y a pas eu de négociations, ce qui, compte tenu du contexte, aurait été, il est vrai, difficile ; depuis lors, aucune politique salariale de long terme n'a été établie en concertation avec les organisations syndicales ;
- Par décret du 20 mai 2014, les pouvoirs publics ont mis en place un nouveau système de primes faisant moins de place que le précédent au mérite et davantage à l'expertise nécessaire pour tenir l'emploi ainsi qu'aux sujétions que celui-ci impose. Le nouveau système a été présenté comme devant unifier et rendre équitables les systèmes de primes antérieurs, conformément aux recommandations du rapport Pêcheur. Toutefois, lors du basculement dans le nouveau système, le maintien du niveau précédemment acquis a été garanti, ce qui n'est pas compatible avec une plus grande égalité entre postes équivalents ;
- En 2014, le gouvernement a ouvert une négociation avec les syndicats pour étudier la gestion prévisionnelle des emplois et la mobilité, la rénovation de l'architecture statutaire et de la grille, la simplification des règles de gestion et l'évolution des métiers.

Le PPCR de 2015 (protocole sur les parcours, les carrières et les rémunérations) arrêté au terme des négociations (que les syndicats ont d'ailleurs refusé de signer) est d'ambition nettement plus limitée. Sur une période allant jusqu'en 2020, il revalorise, pour l'ensemble des corps, les débuts et fin de carrières, en réintégrant une part limitée des primes. Certes, il restructure certains corps, filière ou catégories (création d'un 3<sup>e</sup> grade pour les enseignants, accessibles pour l'essentiel à des agents ayant occupé des postes difficiles, restructuration des corps de catégorie C sur trois grades au lieu de quatre pour accélérer les carrières, passage en catégorie A de la filière sociale) mais de manière ponctuelle, sans entreprendre le réexamen des missions et du positionnement de l'ensemble des corps sur la grille. Le développement de corps interministériels et la création de corps communs aux trois fonctions publiques sont restés à l'état de projet. Ni la déconcentration des décisions importantes de gestion ni la prospective des emplois ni la transparence sur le temps de travail n'ont été même étudiées.

Le PPCR est en outre coûteux : entre 4,5 et 5 milliards d'euros pour l'ensemble des fonctions publiques, dont 2,5 à 3 milliards pour la FPE.

Au final, pour l'essentiel, la politique menée à l'égard des fonctionnaires de 2012 à 2017 a été très traditionnelle, donnant à tous des avantages de carrière, sans réflexion approfondie sur l'évolution des métiers ni les besoins. Elle 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. Il est vrai que les propositions du rapport Pêcheur étaient risquées ou difficiles : la déconcentration de la GRH bouleverserait toute une culture de la ligne hiérarchique ; une éventuelle refonte de la grille, portant en elle des risques forts de revendications catégorielles, aurait été difficile à piloter ; la création de corps transversaux impliquerait une réorganisation des modes de gestion des personnels. Il est malgré tout regrettable que son ambition ait été à ce point méconnue.