

1) Quelle devrait être la politique salariale dans la fonction publique ?

François ECALLE

La [masse salariale des administrations publiques](#) (hors cotisations sociales et contributions aux régimes de retraite de la fonction publique) s'élève à 197 Md€, soit 14,9 % des dépenses publiques et 8,4 % du PIB, en 2018. Il sera difficile de diminuer le rapport des dépenses publiques au PIB, ce qui est nécessaire pour baisser le taux des prélèvements obligatoires, sans réaliser des économies sur la masse salariale publique. Celles-ci peuvent porter sur les rémunérations ou sur les effectifs.

Or, si la réduction des effectifs est nécessaire, elle sera difficile à mettre en œuvre (cf. [note sur la réduction des effectifs](#)). Il s'agit donc de limiter le coût de la politique salariale bien qu'il faille mettre en œuvre de nouvelles mesures salariales parfois budgétairement coûteuses.

Les principales caractéristiques de la rémunération des fonctionnaires sont présentées dans une [fiche de l'encyclopédie](#). Les chiffres cités dans cette note sont souvent tirés d'un [rapport communiqué](#) par la Cour des comptes à la Commission des finances du Sénat en 2015 et de son [rapport de juin 2017](#) sur la situation et les perspectives des finances publiques.

A) Geler le point d'indice jusqu'à 2021 et réformer la GIPA et le minimum de traitement

Chaque augmentation de 1,0 % de la valeur du « *point d'indice* » de la fonction publique a un coût de 750 M€ pour l'Etat, de 100 M€ pour ses opérateurs, de 650 M€ pour les collectivités locales et de 550 M€ pour les hôpitaux, soit un total de 2,0 Md€.

Pour réduire les dépenses publiques, la valeur du point a été gelée du 1^{er} juillet 2010 au 1^{er} juillet 2016 puis depuis le 1^{er} février 2017. La rémunération des fonctionnaires n'a pas pour autant été bloquée. En effet, ils bénéficient tous d'une « *garantie individuelle de pouvoir d'achat* » (GIPA) sous la forme d'une indemnité qui compense la perte éventuelle de pouvoir d'achat résultant d'une évolution du traitement brut inférieure à l'inflation sur une période de quatre ans. En outre, le traitement minimal de la fonction publique a été revalorisé comme le SMIC et les traitements des agents de « *catégorie C* » (ouvriers et employés) ont été augmentés. Enfin, les agents qui ont obtenu un avancement ont un nombre de points d'indice plus élevé qu'en 2010. De nombreuses catégories de fonctionnaires ont enfin bénéficié de « *mesures catégorielles* ».

Au total, le pouvoir d'achat de la « *rémunération moyenne des personnes en place* » deux années de suite (RMPP), nette des cotisations sociales, a augmenté de 1,6 % par an dans la fonction publique d'Etat de 2007 à 2017. C'est certes moins que dans le secteur privé (2,1 %) mais les fonctionnaires n'ont pas été touchés par la hausse du chômage.

Le gel du point d'indice ne peut néanmoins pas durer indéfiniment car il a pour inconvénient d'écraser les grilles salariales. En effet, l'alignement du minimum de traitement sur le SMIC, souvent complété par des mesures en faveur des salaires des agents de catégorie C, contribue à faire croître les bas salaires plus que la moyenne. Les agents en place des catégories A (cadres) et B (professions intermédiaires) bénéficient certes de la GIPA et d'avancement de carrière, mais pas ceux qui entrent dans la fonction publique. Des cadres pourraient ainsi être recrutés avec un traitement supérieur de seulement 10 % au minimum de la fonction publique (le salaire net moyen des nouveaux enseignants, tous corps confondus, est de 1 745 € en 2016 pour un minimum de traitement de 1 150 €). La revalorisation du point évite la poursuite de cette dégradation des conditions de recrutement dans les catégories A et B de la fonction publique.

La réforme des grilles salariales décidée en 2015 (cf. ci-dessous) et diverses mesures catégorielles, notamment en 2017, ont toutefois amélioré les conditions de recrutement dans certains corps. Dans ces conditions, le point devrait de nouveau être gelé jusqu'à la fin de la réforme des grilles salariales, en 2021, sans autoriser les collectivités locales à le fixer librement pour leurs agents, bien que le Gouvernement l'ait envisagé, car elles risqueraient de l'augmenter. Au-delà de 2021, la poursuite du gel du point dégradera de nouveau les conditions de recrutement dans la fonction publique.

Il serait également souhaitable de réformer la GIPA¹. En effet, elle garantit le maintien du pouvoir d'achat du traitement brut sans tenir compte des primes et indemnités alors que leur hausse suffit parfois pour maintenir le pouvoir d'achat de la rémunération totale. Il faudrait donc limiter le bénéfice de la GIPA aux agents dont le traitement indiciaire brut et la rémunération globale, primes comprises, ont augmenté moins que les prix².

Le traitement minimal de la fonction publique, qui est hors prime, étant aligné sur le SMIC, qui intègre les primes, il conviendrait également de prendre en compte les primes et indemnités récurrentes pour procéder à son alignement sur le SMIC.

B) Limiter le coût de la réforme des grilles salariales

Le tassement de l'échelle des rémunérations dans le bas de la grille des salaires et le plafonnement du traitement indiciaire brut plusieurs années avant le départ en retraite, surtout pour les agents de la catégorie A, justifient la réforme des grilles qui a été annoncée en septembre 2015 et qui devait s'étaler de 2016 à 2020. Elle a été suspendue en 2018 puis reprise en 2019 et devrait en principe se terminer en 2021.

Les « *indices majorés* » en bas de grille, de même que les « *indices sommitaux* », sont relevés de 10 points (catégorie C) à 25 points (catégories A et B). Les durées passées dans chaque grade, avec un avancement « normal », sont allongées de 1 à 2 ans dans la catégorie A et d'un an au plus dans les catégories B et C.

Cette réforme est en partie financée par une baisse des primes, à hauteur de 4 à 9 points d'indice majoré selon les corps. Le coût, net de la réduction des primes, sera de près de 4 Md€ en 2021 pour les trois fonctions publiques par rapport à une situation sans cette réforme.

¹ Son coût, très variable d'une année à l'autre puisqu'il dépend de l'inflation et des autres mesures salariales, a dépassé 0,3 Md€ en 2014 pour les trois fonctions publiques.

² Cette double condition est nécessaire pour éviter de créer une garantie de maintien des primes : la rémunération totale doit pouvoir diminuer si les primes sont réduites.

Celle-ci aurait dû avoir également pour objectif de ralentir le « *glissement vieillesse technicité positif* » (GVT positif), qui traduit l'impact budgétaire de l'avancement à l'ancienneté de chaque agent au sein de son corps (composante « vieillesse » du GVT) et des promotions de grade ou de corps (composante « technicité »). Le GVT positif accroît en effet chaque année la masse salariale du seul Etat d'environ 1 250 M€.

L'allongement de la durée « normale » passée dans chaque grade contribuera à le réduire, mais il sera probablement faible. De plus, la réforme comporte des dispositions allant plutôt dans le sens d'une hausse du GVT comme le principe selon lequel chaque agent devrait pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades.

Cette réforme des grilles est globalement satisfaisante, mais il faudrait en limiter le coût en ralentissant les avancements au sein de chaque grade et en réduisant l'accès aux grades supérieurs et à des corps mieux rémunérés. Le rapport entre le nombre d'agents promus à un grade supérieur ou dans un corps plus attractif et le nombre d'agents « promouvables » devrait en particulier être sensiblement réduit.

C) Inciter à la mobilité et à la performance

1) La mobilité

La réduction des dépenses publiques impose de supprimer des services dont l'utilité est insuffisante par rapport à leur coût, de réorganiser les administrations et de revoir la carte de leurs implantations territoriales. Il faut donc pouvoir faire évoluer les fonctions, les services d'affectation et les lieux de travail des agents, ce qui suppose d'accroître leur mobilité.

En 2017, seulement 2,5 % des fonctionnaires titulaires ont changé d'employeur (ministère pour l'Etat, collectivité locale ou établissement de santé) et 3,5 % de bassin d'emploi. En outre, cette mobilité résulte pour 84 % du choix de l'agent et non de celui de l'employeur. En général, seule la première affectation relève totalement de l'employeur, ce qui conduit à affecter les nouveaux agents sur les postes les plus difficiles.

Renforcer la mobilité requiert des incitations financières (primes ou avancements accélérés de carrière pour ceux qui acceptent des postes difficiles, par exemple) et un effort de formation, ce qui a nécessairement un coût. Les écarts de statut et de régime indemnitaire étant souvent un obstacle à la mobilité, il faudrait les harmoniser mais cette harmonisation pourrait également avoir un coût élevé (cf. plus loin). Il conviendrait aussi de mettre en place une réelle gestion prévisionnelle des emplois et carrières dans la fonction publique.

Enfin, la mobilité et l'affectation des fonctionnaires à la discrétion de l'employeur sont des contreparties de la garantie de l'emploi. Le refus de mobilité doit être plus souvent sanctionné.

2) La prise en compte des résultats

Comme le montre la fiche de l'encyclopédie sur les salaires dans la fonction publique, il est très difficile d'apprécier statistiquement l'ampleur de la modulation des primes en fonction des résultats à l'intérieur de chaque corps mais de nombreux exemples montrent qu'elle est souvent limitée. La nouvelle « *indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise* » (IFSE), à laquelle tous les fonctionnaires ont droit, comprend une composante, le « *complément indemnitaire individuel* », qui tient compte en principe de l'engagement professionnel et de la manière de servir, mais il est plafonné à un faible niveau.

Il ne s'agit certes pas de systématiser une rémunération à la performance dont les études montrent qu'elle n'a pas toujours obtenu des résultats positifs dans les administrations parce que la performance y est difficile à mesurer. Mais il est souvent clair que les résultats des agents sont inégaux et que leur rémunération est très loin de refléter cette inégalité. Une augmentation de la part des primes associées aux résultats serait donc souhaitable.

D) Harmoniser les statuts et les régimes indemnitaires

Le positionnement des échelons de chaque corps sur la grille commune des indices de la fonction publique et la vitesse d'avancement des agents sur l'échelle spécifique à chaque corps ne répondent à aucune rationalité particulière mais à une stratification de réformes statutaires ponctuelles concernant des corps ou des ministères particuliers. Il en résulte d'importantes disparités entre corps et ministères en termes de traitement indiciaire et d'évolutions de carrières au regard des compétences et des responsabilités des agents. La fusion des corps, la création de corps interministériels et l'élaboration de carrières types pour les agents des catégories B et C ont permis de les limiter, mais ces écarts restent importants.

En outre, l'Etat rémunère ses agents sur la base d'environ 1 700 textes et 5 400 « règles de paye indemnitaires ». Les éléments communs à tous les agents n'en constituent qu'une infime minorité. Les autres traduisent des régimes indemnitaires spécifiques à des corps, ministères ou employeurs. Le [rapport sur la fonction publique présenté par B. Pêcheur](#) en octobre 2013 soulignait que « au-delà de l'éclatement du paysage indemnitaire, les inégalités indemnitaires entre ministères employeurs demeurent, et se sont même accrues ces dernières années... Là encore, il n'existe pas de description précise et exhaustive. Mais quelques exemples donnent à penser que la part des primes dans la rémunération des agents, à niveau hiérarchique équivalent, peut varier du simple au double d'un ministère à l'autre, les différences résultant moins des différences de corps que des différences de rattachement ministériel ».

Bien que ces fonctions ne soient pas équivalentes, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles le taux de prime³ est de 8 % pour les professeurs des écoles, de 17 % pour les professeurs de lycée professionnel, de 9 % pour les professeurs de collège d'enseignement général, de 51 % pour les lieutenants et capitaines de police, de 25 % pour les greffiers, de 33 % pour les secrétaires administratifs et de 41 % pour les corps d'encadrement de l'administration pénitentiaire.

La nouvelle IFSE a vocation à remplacer une grande partie des primes et indemnités pour tous les fonctionnaires de l'Etat, son extension se faisant progressivement, ministère par ministère et corps par corps. Cette réforme devait contribuer à simplifier le paysage indemnitaire et à lui redonner de la lisibilité. Elle devait permettre de réduire les coûts de gestion induits par la multiplicité et la complexité des régimes existants.

Toutefois, les agents recevront à terme une prime unique dont l'appellation sera la même partout, mais dont le montant restera différent d'un ministère et d'un corps à l'autre. Cette réforme pourra faciliter ultérieurement leur convergence mais, sauf à remettre en cause des primes et indemnités acquises individuellement, cette harmonisation aura un coût résultant de l'alignement sur les régimes les plus favorables.

³ Rapport des primes et indemnités au traitement indiciaire brut.

Or le montant exceptionnel des mesures catégorielles de 2017 (1 400 M€) résulte pour moins de 50 M€ de la mise en place de l'IFSE. Avec un budget aussi faible, aucune convergence indemnitaire significative n'est envisageable. Cette tentative d'harmonisation des régimes indemnitaires a de fait été abandonnée pour consacrer environ 600 M€ à des mesures catégorielles plus traditionnelles qui renforceront le « maquis indemnitaire » (en mettant à part la revalorisation des primes des professeurs des écoles, qui s'inscrit vraiment dans une logique de convergence indemnitaire).

Le principal critère justifiant le positionnement de l'échelle indiciaire d'un corps sur la grille commune et le niveau de ses primes devrait être son degré d'attractivité, dont le rapport entre le nombre de candidats aux concours et le nombre de postes offerts est un indice parmi d'autres, les corps les moins attractifs devant être mieux rémunérés et inversement. Les échelles indiciaires ne pouvant être modifiées qu'à des intervalles de temps assez longs, il faudrait pouvoir recruter à des échelons supérieurs aux minima statutaires en cas de difficulté de recrutement. Ces difficultés doivent souvent être appréciées à un niveau plus fin que celui des corps, par exemple au niveau des spécialités (mathématiques...) dans l'éducation, et c'est à ce niveau que devraient être offertes des rémunérations de départ supérieures aux minima statutaires.

E) Supprimer certaines majorations et indemnités communes à toutes les catégories de fonctionnaires

Certaines majorations du traitement et indemnités communes à toutes les catégories de fonctionnaires mériteraient d'être réexaminées et pourraient être supprimées.

1) Le supplément familial de traitement

Le « *supplément familial de traitement* » est une prestation familiale spécifique à la fonction publique, qui s'ajoute aux prestations de droit commun. Il comprend une composante fixe et une composante proportionnelle au traitement brut, mais plafonnée, qui varient en fonction du nombre d'enfants à charge. Créé en 1917 à une époque où il n'y avait pas de prestations familiales universelles, il n'a plus de raison d'être et pourrait être supprimé, ce qui dégagerait une économie de 0,9 Md€ pour l'Etat. L'économie pour l'ensemble des administrations publiques serait de l'ordre de 1,7 Md€.

2) L'indemnité de résidence

« *L'indemnité de résidence* », qui est supposée compenser le coût de la vie plus élevé dans certaines zones, est calculée en appliquant un taux variable (3 %, 1 % ou 0) selon la zone de la résidence au traitement brut. Son coût est de 1,1 Md€ pour l'ensemble des trois fonctions publiques (hors agents résidant à l'étranger) dont 0,6 Md€ pour l'Etat. Le zonage retenu est obsolète (il date des années 1945-1950) et les velléités de réforme ont toujours échoué, faute de pouvoir définir un indicateur consensuel de cherté de la vie. Dans ces conditions, cette indemnité devrait être limitée aux seuls agents qui résident en Ile-de-France, où les difficultés de logement sont les plus importantes.

3) Les majorations de rémunération outre-mer

Des majorations de traitement et diverses indemnités sont versées aux agents en poste outre-mer pour compenser le différentiel de coût de la vie avec la métropole et d'autres inconvénients. Leur coût est de 1,4 Md€ pour la fonction publique d'Etat. Il n'est pas connu pour les

administrations publiques locales et hospitalières, mais il est probablement encore plus important car les collectivités locales et les établissements de santé d'outre-mer tendent à aligner les rémunérations de leurs agents sur celles des fonctionnaires de l'Etat.

Dans son rapport public annuel de 2015, la Cour des comptes observait à propos de ce dispositif que : « *bâti sur une architecture juridique d'une grande complexité et comportant des failles, reposant sur des justifications devenues confuses, pesant lourdement sur le budget de l'État et des collectivités territoriales, sa pertinence et son efficacité sont désormais en question* ». En effet, ces majorations dépassent largement le surcoût de la vie outre-mer. L'Insee estime qu'en 2010 le salaire moyen des fonctionnaires en poste outre-mer dépassait de 18,6 % celui des fonctionnaires en poste en métropole⁴ alors que le différentiel de prix était de 13 % en Guyane, 10 % en Martinique, 8 % en Guadeloupe et 6 % à La Réunion⁵.

Limitier la majoration de rémunération au différentiel de coût de la vie permettrait une économie pouvant atteindre 800 M€ pour l'Etat et probablement au moins autant pour les administrations publiques locales et sociales d'outre-mer.

4) Les majorations de rémunération pour certains agents à temps partiel

Les agents à temps partiel représentent 14 % de la fonction publique d'Etat (hors enseignants), 25 % de la fonction publique territoriale et 21 % de celle des hôpitaux (hors contrats aidés). Environ la moitié a une durée du travail égale à 80 ou 90 % de la durée de référence.

Or les agents dont la durée de travail est 80 % du temps complet sont rémunérés à hauteur de 85,7 % de la rémunération à temps complet et ceux dont la durée est 90 % du temps complet sont rémunérés à hauteur de 91,4 %. Cette particularité de la fonction publique n'a pas de justification particulière et sa suppression dégagerait une économie d'environ 800 M€.

F) Conclusion

Dans les prochaines années, il faudra financer la fin de la réforme des grilles, des incitations à la mobilité et à la performance, la convergence des statuts et des régimes indemnitaires, enfin le dégel du point. Le coût de ces réformes, qui est important et nécessaire parce que certains fonctionnaires méritent d'être mieux payés, doit être limité en revoyant le mode de calcul de la garantie individuelle de pouvoir d'achat et du traitement minimum, en ralentissant les avancements et aussi en réduisant les primes spécifiques à certains corps et ministères.

Des économies peuvent également être dégagées en supprimant le supplément familial de traitement, en limitant l'indemnité de résidence à l'Ile-de-France, en ramenant les majorations de rémunération outre-mer au différentiel de coût de la vie et en supprimant la sur-rémunération du temps partiel à 80 et 90 %.

La politique salariale pourrait ainsi avoir un coût limité, mais il est peu probable qu'elle permette au total de réaliser des économies, qui ne pourront venir que d'une [réduction des effectifs](#).

⁴ Insee référence ; emploi et salaires ; 2013.

⁵ Insee première n° 1304 « comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010 ». Un Insee première d'avril 2016 donne les différentiels de prix suivants en 2015 : 12,3 % pour la Martinique ; 12,5 % pour la Guadeloupe ; 11,6 % pour la Guyane ; 7,1 % pour La Réunion.