

# **RAPPORT**

**à Monsieur le Premier ministre**

**sur la fonction publique**

Présenté par Bernard PÊCHEUR,  
Président de section au Conseil d'Etat

Réalisé avec l'assistance de  
Pascal TROUILLY, maître des requêtes  
et  
Nicolas LABRUNE, auditeur au Conseil d'Etat

2°) En termes de distribution, l'on constate à la fois un **tassement général de la grille et une érosion de la hiérarchie des salaires**, résultant du relèvement du seul pied de la grille, pour suivre les revalorisations du SMIC, alors que les indices correspondant aux échelons et grades plus élevés n'étaient pas revalorisés.

**Manifestation de l'écrasement de la grille, les indices majorés de début de carrière des différentes catégories se sont considérablement rapprochés.** Entre 2000 et 2012, le nombre de points d'indice majoré entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie B est passé de 35 à 8 points, celui entre le bas de la grille de la catégorie B et celui de la catégorie A de 52 à 39 points, tandis que l'écart entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie A est passé de 87 à 47 points. Sans évolution de la grille, le SMIC talonnera le bas de la grille de la catégorie B d'ici 2015 et celui de la catégorie A d'ici 2017.

**En outre, le tassement de la grille se traduit par un « aplatissement » des carrières de nombreux agents**, dont la rémunération n'évolue que très faiblement tout au long de leur vie professionnelle. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les agents de catégorie C, notamment dans la fonction publique territoriale, d'autant que certaines collectivités n'ont pas mis en place un régime indemnitaire propre à compenser la faiblesse des rémunérations principales. L'on se bornera à donner deux exemples. Ainsi, l'amplitude du bornage indiciaire de l'échelle 3 s'est réduite de 27 points d'indice majorés entre 2002 (IM 263 – IM 337) et 2012 (IM 308 – IM 355). Un agent entrant aujourd'hui en échelle 3 aura un gain d'un point d'indice majoré sur les 6 premiers échelons de sa carrière (représentant une durée de carrière de 11 ans), soit une amélioration de son traitement indiciaire mensuel brut de 23,15 €. La prochaine réforme de la catégorie C ne corrige que très partiellement ces difficultés.

Enfin, il faut souligner l'existence d'un cercle vicieux dû à l'**absence de réforme d'ampleur de la grille** : chaque relèvement du SMIC nécessite un relèvement du bas de grille, qui déstructure encore plus l'architecture salariale, et se révèle de plus en plus coûteux. Ainsi, l'évolution du SMIC coûte 650M€ par an pour les 3 fonctions publiques, dont 130 M€ pour la seule fonction publique de l'Etat.

Le haut de la grille indiciaire n'a pas été modifié depuis le relèvement, en 1977, de l'indice 1000 à l'indice 1015. L'amplitude de l'échelle des indices majorés est passée de 4,18 en 1982 à 2,72 en 2012. En intégrant les échelles lettres dans la comparaison, la contraction de

l'échelle des rémunérations est encore plus frappante : il y a aujourd'hui un écart de 4,85 entre le minimum de traitement (indice majoré 309) et la hors échelle G (indice majoré implicite 1501). Même en tenant compte du fait que les primes et indemnités élargissent l'éventail des rémunérations, il faut souligner que le système salarial de la fonction publique française est aujourd'hui extrêmement - et sans doute trop - égalitaire.

**3°) La part des primes dans la rémunération globale des fonctionnaires est devenue trop élevée.** En moyenne, elle dépasse aujourd'hui 28% dans la fonction publique de l'Etat, soit une augmentation de plus de 11 points depuis 2000. Dans la fonction publique territoriale, elle a augmenté de plus de 4 points sur la même période, pour atteindre aujourd'hui, en moyenne, 18%. Quant à la fonction publique hospitalière, si le taux de primes y est resté relativement stable ces dernières années, il avoisine les 24%.

Cette évolution indemnitaire récente s'explique par la conjonction de trois facteurs. Il s'agit, en premier lieu, de la volonté politique, depuis plusieurs années, de mettre l'accent sur l'individualisation des rémunérations. En deuxième lieu, la politique de « retour catégoriel », qui a accompagné durant la révision générale des politiques publiques le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, a contribué à abonder les enveloppes catégorielles qui ont été utilisées, en grande partie, sur le plan indemnitaire. Enfin, l'outil indemnitaire a parfois tendance à servir de substitut à la rémunération indiciaire, en l'absence de mesures générales.

L'augmentation du taux de primes n'est pas sans conséquences sur le niveau des pensions de retraite, ainsi que l'a démontré le rapport de la commission pour l'avenir des retraites, présidée par Mme Moreau. A titre d'exemple, les taux de remplacement médians des salariés civils du secteur public ont baissé de 2 points pour les femmes et 4 points pour les hommes entre les générations 1934 et 1942, alors qu'il est plutôt en légère augmentation pour les salariés du secteur privé sur cette période.

### 2.3. Des régimes indemnitaires trop nombreux et sources d'inégalités fortes dans la fonction publique de l'Etat

On observe, dans la fonction publique de l'Etat, une véritable dérive des régimes indemnitaires.

1°) Ces régimes sont, tout d'abord, trop nombreux et morcelés. S'il semble n'exister nulle part de recensement précis et exhaustif, l'on peut estimer qu'il existe actuellement, dans la fonction publique de l'Etat, **plus de 1700 régimes indemnitaires**, dont certains constituent de véritables compléments de salaire tandis que d'autres ne jouent que sur des montants assez modestes, voire modiques.

Une telle multiplicité de régimes n'est pas sans poser problème. En premier lieu, la diversité et la complexité des outils indemnitaires sont sources de **difficultés de gestion**. Un système indemnitaire aussi complexe ne peut être que coûteux à gérer.

En deuxième lieu, **la stratification de divers outils indemnitaires nuit à la lisibilité et à la cohérence de l'architecture salariale de la fonction publique**. Certaines indemnités n'ont plus aujourd'hui aucun sens faute d'avoir été réévaluées. D'autres jouent un rôle de complément du traitement indiciaire, sans toutefois entrer dans l'assiette de cotisations sociales. En outre, la coexistence de plusieurs outils poursuivant des objectifs en partie analogues crée depuis plusieurs années un sentiment de confusion. On peut citer, à titre d'exemple, le doublon apparent entre la nouvelle bonification indiciaire et la part « F » de la prime de fonctions et de résultats (PFR).

En troisième lieu, la perspective que **l'opérateur national de paye (ONP)** devienne, à relativement brève échéance, le prestataire unique et centralisé de la paye des agents de l'Etat, **rend indispensable une simplification préalable du paysage indemnitaire** faute de quoi l'Etat sera confronté à un risque de rupture systémique de la chaîne de paie.

2°) Au-delà de l'éclatement du paysage indemnitaire, les **inégalités indemnitaires entre ministères employeurs** demeurent, et se sont même accrues ces dernières années, sous l'effet

du « retour catégoriel » qui a accompagné la mise en œuvre de la politique dite « *du un sur deux* ». La 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.

**Ces disparités entre ministères nuisent de toute évidence au développement de l'interministérialité et de la mobilité. Elles sont, en outre, sources d'inégalités difficilement justifiables** : si des différences quant aux conditions d'exercice d'un emploi (responsabilité, expertise, sujétions...) peuvent légitimement fonder des différences indemnitaires, le seul critère du ministère d'affectation ne saurait être pertinent.

**Enfin, la dispersion des taux de primes au sein de la fonction publique aboutit à des différences significatives de taux de remplacement.** Le rapport de la commission pour l'avenir des retraites en a donné un exemple frappant : le taux de remplacement est de 69% pour un cas-type d'adjoint administratif de catégorie C et de 76% pour un cas-type de professeur certifié.

**3°) Si l'on observe de plus près chacune des « grandes » primes et indemnités de la fonction publique de l'Etat, le bilan n'est guère plus favorable.**

En ce qui concerne le **supplément familial de traitement (SFT)**, l'on ne peut que constater la complexité du dispositif, associant une part forfaitaire et une part proportionnelle au traitement. En outre, il ne compense que très partiellement la baisse du niveau de vie liée à l'arrivée d'enfants au foyer. A titre d'exemple, le montant du SFT pour un enfant est de 2,29 € mensuels, faute de revalorisation depuis 1967, ce qui ne représente que 1% du surcoût de dépenses résultant de la naissance d'un enfant. Enfin, le SFT n'est plus adapté aux évolutions du modèle familial (situations des familles monoparentales, garde partagée des enfants). Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est permis de s'interroger aujourd'hui sur l'utilité du supplément familial de traitement.

**L'indemnité de résidence (IR)**, quant à elle, repose sur un zonage dont les incohérences sont notoires, dès lors que les zones d'attribution de l'IR ne sont plus corrélées avec le coût de la

vie, qui découle principalement du budget logement et du prix des loyers, sans compter que son taux maximum est de 3%. Cela est d'autant plus regrettable que l'IR représente une dépense annuelle d'1 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques.

La **nouvelle bonification indiciaire (NBI)**, créée par les accords Durafour du 9 février 1990, était initialement un outil intéressant, qui devait permettre de reconnaître, grâce à un système de points, les technicités ou responsabilités particulières attachées à certains emplois tout en constituant une rémunération entrant dans l'assiette des cotisations sociales. Mais le dispositif a été progressivement dévoyé. Alors qu'elle représente entre 0,3 % (fonction publique de l'État et fonction publique hospitalière) et 0,8 % (fonction publique territoriale) du total des dépenses de rémunération d'activité, pour un coût de 200 M€ pour la FPE, 500 M€ pour la FPT et 140 M€ pour la FPH et qu'elle avait été conçue pour être un dispositif ciblé, la NBI concerne désormais en moyenne un agent sur quatre en activité, pour un nombre de points relativement faible (18,6 points par agent en moyenne, soit un montant annuel net d'environ 643 €).

En outre, la répartition des points de NBI s'est rigidifiée, complexifiant la réforme des organisations : il est devenu très difficile remettre en cause certains des choix d'attribution initiaux (caractère contraint des enveloppes, lourdeur des procédures de modification, attachement individuel des agents à ce complément de traitement) et ce d'autant plus que le dispositif est victime de l'absence de pilotage au niveau interministériel.

La NBI est devenue paradoxalement un facteur défavorable à la mobilité des agents : suffisamment élevée pour retenir un agent sur son poste, mais insuffisamment attractive pour susciter une mobilité fonctionnelle ou géographique.

En revanche, la **NBI « encadrement supérieur »**, plus concentrée sur les emplois fonctionnels et supérieurs, apparaît correctement calibrée et utilisée. Elle doit être conservée en tant que telle.

Enfin, en ce qui concerne la **prime de fonctions et de résultats (PFR)**, d'ailleurs actuellement en passe d'être transformée en un nouvel outil indemnitaire, prenant en compte la fonction, l'expertise et l'engagement professionnel, le bilan est lui aussi mitigé.

Sur le plan des réalisations positives, la PFR a constitué un levier de revalorisation indemnitaire, sa mise en place s'étant accompagnée d'un gain financier pour la majorité des personnels concernés. On doit aussi souligner qu'il s'agissait d'un outil de simplification et de convergence indemnitaire qui a ouvert la voie à une harmonisation, entre ministères ou à l'intérieur d'un même périmètre ministériel, du niveau indemnitaire des agents exerçant des responsabilités équivalentes. Enfin, la PFR s'est révélé un instrument utile de gestion des ressources humaines: l'exercice de cotation des postes a permis une cartographie fine des emplois et la définition de parcours professionnels.

Mais l'on doit aussi pointer certaines faiblesses de la PFR. Il s'agit tout d'abord de l'hétérogénéité des méthodes retenues pour la cotation des postes. Ensuite, les conditions de basculement des primes préexistantes dans la PFR ont conduit d'emblée à déformer la logique du système : ces indemnités antérieures ont été prioritairement reversées partiellement sur la part F (fonction), le solde venant abonder la part R (résultat) pour garantir un niveau de rémunération pérenne, ce qui a pu conduire parfois à un « surcalibrage » de cette part R. De nombreuses inégalités entre ministères ont vu le jour, certains allant même jusqu'à doubler la part R en une part garantie et une part « bonus », fonction de l'entretien professionnel. Enfin, pour les agents d'exécution, lier le versement de la part R à l'atteinte d'objectifs s'est souvent révélé inadapté.

### **3. Les rigidités de la gestion de la fonction publique de l'Etat**

On a rappelé les critiques de l'étude du Conseil d'Etat de 2003 consacrée à la fonction publique (« perspectives pour la fonction publique ») et qui avait qualifié la gestion de la fonction publique de l'Etat de « bureaucratique », « peu anticipatrice », « exagérément égalitariste ».

Dix ans plus tard, les rigidités ainsi dénoncées n'ont pas toutes disparu, loin s'en faut. Les « dérives coutumières » et la lourdeur de la mise en œuvre du principe de participation restent des réalités. Les solutions retenues pour tenter d'y remédier ont parfois créé, paradoxalement, de nouvelles formes de rigidité. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) et le renforcement de la contrainte budgétaire ont induit de nouvelles difficultés pour les gestionnaires.