Évolution des modes de rémunérations dans la fonction publique d'État : vers une nouvelle cohérence ?

Carole MONIOLLE [1]

Retraçant les mutations des rémunérations des fonctionnaires depuis les années 1980, l'étude s'attache à expliquer l'évolution de l'architecture des rémunérations dans la fonction publique d'État. Celle-ci a subi une double évolution liée, d'une part, à la cristallisation de certaines composantes (grille indiciaire, éventail hiérarchique, valeur du point de la fonction publique), d'autre part, au développement des rémunérations accessoires dans la rémunération totale. Ce changement renforce l'individualisation des rémunérations et n'est pas sans conséquence sur le niveau des pensions de retraite.

Les politiques salariales s'avèrent peu ambitieuses tant sur le plan des perspectives indiciaires que de la durée des carrières, qui s'est allongée. Elles n'ont pas empêché la dégradation des débuts de carrière par rapport au Smic. En définitive, elles sont le résultat d'une politique budgétaire tendant à limiter les coûts salariaux.

Cet article [2] tend à identifier et analyser les mutations en matière de rémunération dans la fonction publique d'État, notamment la stagnation de la valeur du point, la distorsion entre les grilles et les qualifications, le développement de l'indemnitaire y compris dans la négociation salariale.

L'étude qui constitue la base de cet article comporte quatre axes permettant de mesurer les différentes facettes des rémunérations [3]. Les

1. Maître de conférences, habilitée à diriger des recherches, Université de Paris X Nanterre.
2. Cette contribution présente les principaux résultats d'une étude réalisée pour le congrès national de la Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière (FGF-FO) de mars 2013 (Moniolle, 2013). Cette étude est disponible sur : www.ires.fr/images/files/EtudesAO/CGTFO/Rapport_CGTFO_FGF_rémunérations_Fonctino_publique_2013.pdf.
3. Parmi les travaux sur les rémunérations dans la fonction publique, trois sont particulièrement importants : ceux de Robert-Duvilliers, Pauti (1975), Baron (1990), et Bezes (2004).

composantes générales de la rémunération, notamment la construction des grilles indiciaires, constituent le premier axe. Il s'agit d'expliquer le rôle de certains concepts tels que celui des catégories (A, B, C) dans le classement hiérarchique des corps. L'étude aborde aussi la portée de l'éventail hiérarchique de la grille des traitements indiciaires, l'évolution du traitement minimum de la fonction publique et de la valeur du point dans la fonction publique, l'un par rapport au salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), l'autre par rapport à l'inflation. Le deuxième axe intéresse la carrière tant dans le corps d'appartenance qu'en dehors (emplois fonctionnels, accès à un autre corps). Le travail a été mené à partir de l'étude de neuf corps [4]. Il s'agit d'étudier la linéarité de l'avancement, la durée de la carrière dans le corps mais aussi les rapports entre le Smic et certains indices de la carrière. Le troisième axe a trait aux rémunérations accessoires qui occupent une place croissante dans la rémunération totale. Cette évolution conduit à s'interroger sur la finalité des rémunérations accessoires et des enjeux qui y sont liés en termes de retraite. Le quatrième et dernier axe concerne la négociation salariale tant ministérielle qu'interministérielle. Les divergences de fond sont fortes dans les moyens d'apprécier l'évolution du pouvoir d'achat. D'autres éléments doivent aussi être restitués, à l'instar du développement de la négociation ministérielle au détriment de la négociation interministérielle.

La restitution des principaux résultats de cette recherche comporte deux développements, le premier sur l'évolution de la structure des rémunérations (I), le second sur la faiblesse des politiques salariales (II).

I. La structure des rémunérations en recomposition

L'évolution dans le temps des différentes composantes des rémunérations n'est pas homogène. On peut cependant dégager deux lignes directrices. Certaines composantes de l'architecture des rémunérations se sont figées (I.1), tandis que d'autres se sont développées et participent à une forme de recomposition des rémunérations (I.2). Les changements ne sont pas sans effet sur l'articulation entre la rémunération d'activité et la pension (I.3).

I.1. Une architecture reposant sur des éléments qui se sont figés

Au préalable, il convient de rappeler le classement hiérarchique des corps dans les catégories (A, B et C [5]). Ce rattachement emporte des conséquences juridiques en matière de recrutement, de reclassement, de

4. Il s'agit des corps suivants : administrateurs civils, attachés, professeurs certifiés, secrétaires administratifs, adjoints administratifs, ingénieurs des ponts, eaux et forêts (IPEF), ingénieurs des travaux publics de l'État (TPE), techniciens supérieurs d'études et de fabrication de la défense (TSEF), adjoints techniques.
5. Les catégories correspondent à un niveau de diplôme étant donné que dans la catégorie A, le niveau varie de la licence au doctorat (Moniolle, 2013:12).

détachement ou d'intégration directe dès lors qu'un texte prend en compte la catégorie dans son application.

Il a aussi des effets en termes de bornes indiciaires des corps [6]. Initialement, les bornes indiciaires par catégorie étaient expressément prévues par un texte. Ainsi, l'appartenance à une catégorie impliquait de rester à l'intérieur de ses bornes indiciaires. Celles-ci sont devenues obsolètes en l'absence de modifications, et un décret de 2008 [7] les a abrogées. Cela étant, un bornage implicite existe et résulte d'échelles indiciaires communes pour la majorité des corps de catégories B et C.

L'examen sur la période 1982-2012 – soit 30 ans – des différentes composantes qui forment l'architecture des rémunérations nous a amenée à faire le constat d'une certaine « cristallisation ». Certaines composantes de la rémunération se sont en effet figées, à l'instar des échelles indiciaires, du traitement minimum, de la valeur du point et dans une mesure plus limitée le traitement indiciaire.

Contraction de la grille indiciaire

Le premier élément de cristallisation tient à la grille indiciaire, en particulier son étendue. Cela se vérifie lorsqu'on observe les différents changements intervenus qui portent sur les bornes de celle-ci ou sa structure interne (la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés). On peut aussi le voir à travers l'éventail hiérarchique.

S'agissant de la grille indiciaire, plusieurs systèmes se sont succédé. Avant 1968, les indices avaient une cohérence entre eux (Baron, 1990:19). L'indice 100 servait de référence, de sorte que l'indice 300 aurait dû correspondre à trois fois le traitement net de l'indice 100. À partir de 1968, la grille ne commence plus à l'indice 100, mais à l'indice majoré 115. La grille indiciaire actuelle distingue les indices bruts et les indices majorés, ces derniers constituant l'échelle mobile. S'ajoute une échelle lettre (A à G) [8] qui concerne les corps dont la carrière va au-delà de la grille indiciaire. La grille indiciaire est marquée par une certaine stagnation. Le bas de la grille indiciaire a été régulièrement relevé grâce à la modification de la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés et l'application d'un traitement minimum. L'indexation du Smic a obligé le gouvernement à modifier cette correspondance pour maintenir le bas des grilles indiciaires au niveau de celui-ci.

Le haut de la grille indiciaire a peu évolué. En 1977, l'indice brut maximal 1 000 a été porté à 1 015. Les gains au titre de la correspondance indices bruts et indices majorés résultent principalement de l'attribution de

6. Les bornes indiciaires correspondent au premier et dernier échelon d'une grille indiciaire.
7. Décret n° 2008-385 du 23 avril 2008.
8. Elle ne doit pas être confondue avec les catégories A, B et C qui servent au classement des corps (encadré 1).

points uniformes (22 points entre 1975 et 2006) tandis que les points différenciés bénéficient principalement au bas de la grille (Moniolle, 2013:29).

L'échelle lettre n'a pas été étendue. Cela étant, l'échelon terminal de certains corps relevant du A+ s'est déplacé sur l'échelle passant de la hors-échelle B à la hors-échelle D. À terme, un nombre important de corps va se rapprocher de l'échelle la plus élevée (échelle G).

L'éventail hiérarchique des grilles de rémunération de la fonction publique permet de mesurer le resserrement de la grille dans le temps (Caritey, 1977:583 ; 1987:563). Lorsqu'il se réduit on parle d'écrasement hiérarchique. Le tableau 1 reconstitue cette évolution entre 1982 et 2012. Il présente aussi les écarts à partir des indices jusqu'à la hors-échelle F. Si en 1982, l'écart entre le minimum de traitement et l'échelle F était de 6,90, il est passé en 2012 à 4,53.

Tableau 1. Éventail hiérarchique de la grille indiciaire (1982-2012)

Année	Éléments					Grille indiciaire		Avec échelle lettre F	
Année	Traitement minimum IM	IM bas échelle	IB haut échelle	IM haut échelle	Hors échelle F	Écart théorique (IM)	Écart en tenant compte du minimum garanti	Écart théorique (IM)	Écart en tenant compte du minimum garanti
1982	194	150	1 015	810	1 339	5,40	4,18	8,93	6,90
1992	226	158	1 015	818	1 365	5,18	3,62	8,64	6,04
2002	263	172	1 015	820	1 365	4,77	3,12	7,94	5,19
2012	302	203	1 015	821	1 369	4,04	2,72	6,74	4,53

Note de lecture : Les rémunérations dans la fonction publique relèvent majoritairement de la grille indiciaire (IB, IM). Une partie des corps de la catégorie A accède également à l'échelle lettre (lettres A à G). Le tableau permet de mesurer deux types d'écarts, l'un à l'intérieur de la grille indiciaire (jusqu'à IB 1015) et l'autre au-delà (avec l'échelle lettre). La lettre F a été convertie en indice majoré implicite. Le choix de la lettre F (la dernière lettre étant la lettre G) s'explique par le fait qu'un tout petit nombre d'agents sont classés dans l'échelle lettre G. La distinction entre l'écart théorique et l'écart en tenant compte du minimum garanti (ou traitement minimum) a pour but de rendre compte de l'écart réel.

Traitement minimum au niveau du Smic

Le deuxième élément de cristallisation intéresse l'évolution du traitement minimum de la fonction publique. Celui-ci se situait au-dessus du Smic mais a été rattrapé. En 1946 avait été prévu un traitement minimal dans la fonction publique égal à 120 % du traitement vital [9]. Les textes

9. Article 32 de la loi du 19 octobre 1946. Le texte prévoyait que « le traitement fixé pour un fonctionnaire nommé à un emploi de début doit être calculé de telle façon que le traitement net perçu ne soit pas inférieur à 120 % du minimum vital. »

Encadré 1

Fonctionnement de la grille indiciaire de la fonction publique d'État

Cette architecture repose sur plusieurs composantes. Chaque corps connaît un échelonnement indiciaire qui peut être propre à celui-ci ou commun à une catégorie (B et C notamment). Cet échelonnement est exprimé en indice brut (chaque échelon renvoie à un indice brut). Cet indice ne permet pas directement le calcul du traitement qui se fait à partir de l'indice majoré (IM). Le traitement indiciaire de l'agent est obtenu en multipliant l'indice majoré par la valeur du point.

Un tableau de correspondance commun à l'ensemble de la fonction publique relie les indices bruts aux indices majorés. Il peut faire l'objet de modifications dans son ensemble (attribution de points uniformes) ou pour une partie de la grille (généralement le bas de la grille).

d'application n'ont jamais été pris. Par la suite, un traitement minimal a été instauré [10]. Il permet de ne pas verser de traitement en dessous du Smic mais aussi de pouvoir relever le traitement des agents sans modifier l'ensemble de la grille indiciaire. L'écart avec le Smic s'est réduit avant de disparaître. La politique indiciaire du gouvernement a consisté à rester au niveau du Smic (Moniolle, 2013:49) : il n'y a pas eu de volonté de conserver un écart significatif. L'introduction d'une indemnité différentielle en 1991 [11] a marqué la fin de toute ambition en la matière dès lors qu'un mécanisme a vocation à s'appliquer lorsque le traitement minimum de la fonction publique se situe à un niveau inférieur au Smic.

Réduction du rôle de la valeur du point de la fonction publique

Le troisième élément qui s'est figé et qui est sans doute le plus important concerne la valeur du point de la fonction publique. Outre son évolution intrinsèque, son rôle s'est considérablement réduit en tant que déterminant des rémunérations.

Sur le premier point, il convient de rappeler que l'unité des rémunérations de la fonction publique tient à l'existence de règles communes, à l'instar du statut général de la fonction publique mais aussi des référents communs à tous les agents tels que la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés [12]. Ainsi, tous les agents rémunérés à un indice

10. Décret n° 55-1605 du 7 décembre 1955 (*JO* du 9 décembre 1955). Le texte actuel est le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 (art. 8).
11. Décret n° 91-769 du 2 août 1991.
12. Chaque échelon renvoie à des indices bruts et majorés communs à l'ensemble des fonctionnaires. Le traitement est calculé en utilisant l'indice majoré et en lui appliquant la valeur du point identique à tous les indices.

donné reçoivent le même traitement indiciaire quel que soit leur corps. La valeur du point, qui sert au calcul des traitements, constitue le plus petit dénominateur commun de la fonction publique. Cette valeur est fixée par décret et n'est pas indexée sur l'évolution des prix. Elle constitue un enjeu budgétaire important [13]. Sur la période étudiée (1982-2012), force est de constater que malgré les revalorisations, l'évolution de la valeur du point se situe le plus souvent en dessous de celle des prix. Il en résulte une perte de pouvoir d'achat (Moniolle, 2013:41). La dernière revalorisation de la valeur du point date de juillet 2010. Cela signifie que les traitements subissent les effets de l'inflation [14] (2011 : 2,5% ; 2012 : 1,3 %).

Sur le second point, c'est-à-dire la réduction du rôle de la valeur du point de la fonction publique, deux exemples illustrent cette évolution. Le premier concerne son rôle dans la négociation salariale. Pour le dire vite, il a cessé d'être le point central de la discussion. Le dialogue social s'est longtemps nourri de discussions sur l'évolution de cette valeur qui servait de référence pour maintenir le pouvoir d'achat en cas d'inflation [15]. De nombreux protocoles d'accord ont été signés avec les organisations syndicales [16]. Le gouvernement s'est ensuite progressivement référé à un système plus large pour apprécier le pouvoir d'achat (la rémunération moyenne des personnes en place – RMPP – voir *infra*), de sorte que la valeur du point ne constitue qu'un élément d'appréciation parmi d'autres du pouvoir d'achat des agents de la fonction publique. Le second exemple tient au décrochage des pensions de retraite des fonctionnaires de la valeur du point. En effet, le calcul de celles-ci était fait à partir de la valeur du point et bénéficiait également des revalorisations de carrière des agents en activité. La réforme des retraites de 2003 a supprimé l'effet des revalorisations des carrières sur les retraités et a mis en place un système d'indexation sur l'inflation [17]. Cela neutralise l'incidence de toute évolution de la valeur du point.

La « stratification » des composantes de la rémunération, notamment de la grille indiciaire et de la valeur du point réduit l'attractivité des rémunérations dans la fonction publique. Elle limite les améliorations indiciaires liées à l'avancement dans la carrière (changements d'échelon, de grade, de corps). Dans ce système, la carrière, dès lors qu'elle s'accompagne d'un véritable gain indiciaire, constitue le principal élément dynamique.

13. Sur les coûts de la revalorisation, voir Moniolle (2013:36).
14. *Rapport économique, social et financier*, PLF 2014, tome 2, tableau IV-2, « Indices des prix à la consommation en glissement annuel », p. 42.
15. Elle a été régulièrement revalorisée sur la période 1982-2010 sauf en 1986, 1996, 2003 et 2004.
16. Le dernier protocole d'accord date de 1998.
17. Code des pensions civiles et militaires de retraites (CPCM), art. L.16, qui renvoie depuis 2008 expressément au régime applicable aux pensions de vieillesse du régime général. Entre 2003 et 2008, des décrets fixaient le taux de revalorisation par rapport à l'inflation.

I.2. Recompositions des rémunérations

Si certaines composantes de la rémunération paraissent bloquées, d'autres se développent et participent à une forme de recomposition de l'architecture des rémunérations. C'est le cas des trois évolutions suivantes : le développement des primes dans la rémunération globale, l'intégration de la carrière dans l'appréciation du pouvoir d'achat et le renforcement de la logique fonctionnelle au détriment du corps. Cette nouvelle architecture s'inscrit dans un mouvement d'individualisation des rémunérations.

Des primes de plus en plus importantes

Le développement de la part des régimes indemnitaires dans la rémunération totale, qui n'a fait que croître, constitue un changement important. On peut le voir dans le salaire brut moyen de la fonction publique. Cet agrégat constitue une moyenne qui atténue les effets des variations au sein des catégories socioprofessionnelles et *a fortiori* des corps. Ainsi, malgré cet effet d'écrasement, la part des primes dans le salaire brut moyen est passée de 13,7 % en 2001 à 20,32 % en 2010 (Moniolle, 2013:119).

De même, la part des primes, toutes catégories confondues, augmente entre 1982 et 2009, passant de 11,8 % à 25,2 %. Au sein des quatre catégories socioprofessionnelles, les moyennes varient de 11,5 à 54,5 % en 2009 (cadres : 54,5 % ; professeurs, professions scientifiques et culturelles : 11,5 % ; professions intermédiaires : 39,7 % ; employés et ouvriers : 27,1 %).

Seuls les corps enseignants restent non seulement en deçà des moyennes mais aussi largement en dehors du mouvement. Les corps enseignants ont des régimes indemnitaires présentant trois particularités. La première est que leur part est relativement peu importante dans la rémunération globale (9 % à 10,1 % en 2009). La deuxième résulte du fait qu'ils sont indexés sur la valeur du point de la fonction publique. Par conséquent, ils subissent les effets de cette valeur et notamment son gel depuis 2010. La troisième tient à la faible part des logiques de modulation [18] en raison de l'importance des primes à taux fixe.

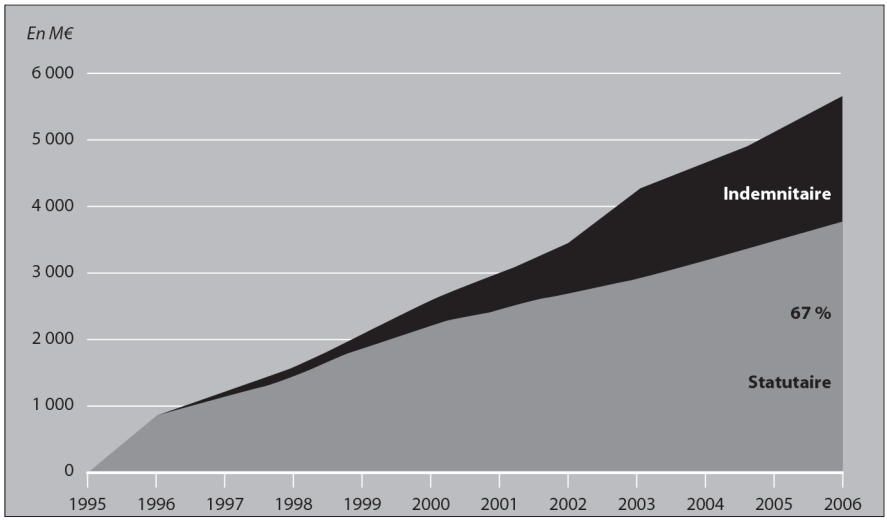
Le développement des primes dans la rémunération totale est corroboré par leur développement sur le plan budgétaire. Le graphique 1 montre l'augmentation de la part des mesures indemnitaires dans les mesures catégorielles à partir du début des années 2000 pour atteindre 33 % des mesures en loi de finances initiale 2006.

Ainsi, l'enveloppe des mesures catégorielles en 2009, qui représente 547,2 millions d'euros, est composée de près de 50,40 % en mesures indemnitaires. Cette évolution nous semble constituer une tendance lourde

18. Prime « ECLAIR » pour l'enseignement secondaire, prime d'excellence scientifique pour l'enseignement supérieur.

peu réversible en raison de la pérennité des contraintes budgétaires qui favorisent les politiques les moins onéreuses et l'existence d'un régime additionnel de retraite dont les cotisations sont assises sur les primes. L'augmentation des rémunérations accessoires dans la rémunération totale fausse aussi la hiérarchie résultant des grilles indiciaires qui n'est plus significative.

Graphique 1. Cumul des nouvelles mesures statutaires et indemnitaires en lois de finances initiales (1995-2006)



Note : Nous ne disposons pas d'information sur l'assiette respective des deux enveloppes statutaires et indemnitaires en l'absence de précisions dans le dossier.
Source : Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique, éléments statistiques de référence, 2006, page 11).

Une approche du pouvoir d'achat qui intègre de plus en plus la carrière

La carrière a été progressivement intégrée dans l'appréciation du maintien du pouvoir d'achat à travers le mode de négociation (en masse) et la mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (Gipa).

Sur le premier point, il faut rappeler que pendant longtemps, le maintien du pouvoir d'achat était apprécié principalement à travers l'évolution de la valeur du point, en cherchant à « indexer » celle-ci sur l'inflation. Il était fait référence à une hausse en niveau. Cette logique a été abandonnée. La hausse en niveau permet d'apprécier l'évolution globale du niveau des rémunérations et de la comparer avec l'inflation tandis que l'approche en masse permet de mesurer le coût. Ainsi, une augmentation de 2 % en niveau et de 2 % en masse ne sont pas équivalentes (Moniolle, 2013:129). La logique en termes de masse salariale permet d'appréhender des phénomènes qui conduisent à une augmentation de la masse salariale alors même qu'il n'y a pas d'augmentation en niveau de la valeur du point (revalorisation

d'une carrière, amélioration du pyramidage d'un corps). Le développement d'un raisonnement en masse salariale (RMS) est lié à la volonté de contrôler l'évolution des dépenses de personnel dans le budget. Il est aussi associé aux politiques luttant contre l'inflation (Bezes, 2004:90).

À partir des années 1980, le gouvernement a raisonné en masse salariale et mis en avant l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) par rapport à l'inflation. Celle-ci est calculée en comparant la rémunération moyenne sur deux années et prend en compte toutes les mesures [19]. L'évolution de la RMPP se situe en général au-dessus de l'évolution des prix et constitue aux yeux du gouvernement une amélioration du pouvoir d'achat. Cette approche est contestée par une partie des organisations syndicales. En effet, le pouvoir d'achat s'apprécie indépendamment des effets du déroulement de la carrière.

L'intégration de la carrière dans l'appréciation du pouvoir d'achat tient aussi à l'introduction de la Gipa en 2008 [20]. Ce mécanisme a pour objet de garantir les agents de la perte de pouvoir d'achat. Toutefois, il ne sera versé que si, au cours d'une période donnée (quatre ans), l'évolution de la rémunération de l'agent est inférieure à celle de l'inflation. Ainsi, si la rémunération d'un agent a évolué (par exemple à la suite d'un changement d'échelon), le fonctionnaire ne percevra pas forcément de Gipa alors même que son traitement indiciaire a subi les effets de l'inflation. Cette situation ne va pas de soi, le maintien du pouvoir d'achat devant selon nous s'apprécier en faisant abstraction de toute évolution de la situation personnelle. La dynamique de la carrière devient un élément d'appréciation du pouvoir d'achat.

Le développement du poste comme composante de la rémunération indemnitaire et de la carrière

La troisième recomposition intéresse le développement de la logique fonctionnelle. Cela tient à l'introduction de nouveaux régimes indemnitaires et de nouveaux mécanismes d'avancement. Ces deux évolutions sont de nature à renforcer la logique fonctionnelle.

S'agissant des régimes indemnitaires, la fin des années 2000 a été marquée par le développement de primes telles que la prime de fonctions et de résultats (PFR [21]). Il est rappelé que celle-ci a vocation à se substituer

19. Les mesures sur la valeur du point, les mesures statutaires et indemnitaires, le Glissement vieillesse technicité (GVT) positif, la requalification. Le GVT positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent découlant d'un avancement automatique sur sa grille indiciaire (« composante vieillesse »), d'une promotion au choix dans un corps ou grade (« composante glissement ») ou d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours (« composante "technicité" »). Il s'apprécie donc sur la population des agents présents deux années de suite. La composante vieillesse, c'est-à-dire l'avancement d'échelon, représente une part très majoritaire du GVT positif. Estimer ce qui relève des avancements d'échelon revient donc à estimer une grande part du GVT positif.
20. Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008.
21. Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

à plusieurs régimes indemnitaires. Au 1er août 2012, plus de 70 corps et emplois relevaient de la PFR (DGAFP, 2012:2).

La logique fonctionnelle apparaît dans une des composantes. En effet, cette prime comporte deux parties : l'une au titre de la nature des fonctions (part fonctionnelle fixe), l'autre en fonction des résultats de l'agent (part variable). L'originalité de la PFR tient au lien explicite entre le résultat et une composante de cette prime [22]. L'élément qui nous intéresse concerne la cotation des postes servant à la détermination de la part fonctionnelle de la PFR. Actuellement, cette cotation tient compte de la nature des fonctions mais aussi de l'appartenance de l'agent à un corps de fonctionnaire.

À terme, il est possible que ne subsiste que la référence au poste qui facilite une transversalité de la rémunération attachée au poste. Dans un tel scénario, la rémunération comporterait à terme deux éléments : un traitement indiciaire garanti peu revalorisé et lié à l'appartenance à un corps et un complément indemnitaire lié au poste occupé.

Sur le plan de la carrière, l'introduction en 2010 [23] du grade d'accès fonctionnel (Graf) (Jean-Pierre, 2010), qui ne concerne que les fonctionnaires relevant de la catégorie A [24], invite les agents à suivre certains parcours professionnels (l'occupation de certains emplois ou certaines fonctions) pour remplir les conditions d'éligibilité d'accès au troisième grade de leur corps. Il favorise l'occupation de certains postes ou emplois fonctionnels.

Une autre architecture

L'architecture initiale, qui reposait sur une logique faisant du corps l'élément central entre la catégorie (bornages indiciaires, parités indiciaires) et le poste, ce dernier occupant une place plus marginale (primes dans une certaine mesure), est en train d'évoluer.

La nouvelle architecture renforce le déterminant du poste/emploi tandis que celui du corps diminue. La place du corps diminue sous l'effet de la typisation [25] du corps. Il perd sa spécificité en termes de grille indiciaire et de carrière (catégorie C ; B type). La catégorie A y échappe en partie. L'amoindrissement du rôle du corps tient à la fusion des corps comportant des missions différentes. Dans ce contexte, le métier devient une unité plus pertinente. La catégorie conserve sa logique en termes indiciaires notamment. Se profile progressivement entre les deux une logique de niveau associée aux catégories. En 2006, la fusion des corps de catégorie C conduit

22. On ne dispose pas de chiffres sur l'importance respective entre les deux parts. Toutefois, on peut affirmer sans se tromper que la mise en place de ce nouveau système a été facilitée par le fait que la part fonctionnelle est très largement majoritaire.
23. Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010, art. 39.
24. La création d'un troisième grade concerne principalement les corps de l'encadrement dont celui des administrateurs civils, des ingénieurs des ponts, eaux et forêts. Le Graf a aussi été introduit pour le nouveau corps des attachés.
25. Par typisation, on entend l'uniformisation des grilles des différents corps (bornes indiciaires et déroulé dans les grades selon les corps).

à deux parcours avec une entrée en échelle 3 et une autre en échelle 4. La ligne de partage tient au niveau de diplôme. Dans la catégorie B, le nouvel espace indiciaire (NES) permet des recrutements soit dans le premier grade soit dans le deuxième grade qui est un grade d'avancement. La catégorie A échappe pour l'instant à l'existence de niveaux de recrutements distincts.

Vers un renforcement de l'individualisation des rémunérations

On peut se demander si les rémunérations s'inscrivent dans un mouvement d'individualisation. Pour répondre à cette question, il faut expliquer ce qui relève d'une approche collective et d'une approche individuelle.

Les rémunérations collectives intéressent les composantes de la rémunération qui s'appliquent de manière identique à un groupe d'agents, voire à l'ensemble des agents. Cela vise les évolutions de la valeur du point dans la fonction publique, les échelles indiciaires (indices majorés), les grilles indiciaires communes à une catégorie (B et C) ou à un corps de fonctionnaires. Les régimes indemnitaires peuvent, dans une certaine mesure, relever de cette logique, notamment la prime d'intéressement collectif lorsqu'elle donne lieu au versement d'une prime identique à l'ensemble des agents. Peuvent aussi en relever les indemnités avant tout liées à l'exercice normal des fonctions et qui comportent un taux fixe.

Les rémunérations individuelles concernent les primes qui dépendent de la situation individuelle de l'agent. Tel est le cas de la Gipa dont le calcul repose sur la comparaison entre l'évolution de sa rémunération et l'évolution de l'inflation au cours d'une période donnée.

Les régimes indemnitaires qui peuvent faire l'objet d'une modulation relèvent d'une démarche individuelle. Le degré d'individualisation va dépendre du degré de prise en compte du corps, de l'échelon détenu, du poste occupé et de la manière de servir. La PFR s'inscrit dans cette logique dans la mesure où les deux parts prennent en compte une situation individuelle. À l'heure actuelle, on manque d'éléments sur les pratiques qui permettent d'avoir une opinion plus affirmée.

L'individualisation des rémunérations tient aussi à l'existence de plusieurs parcours au sein d'un corps. Les parcours de carrière sont plus uniformes lorsqu'il n'existe qu'une seule voie d'accès au grade d'avancement. Au contraire, lorsque coexistent plusieurs voies (choix, examen professionnel), les parcours professionnels se différencient. La multiplication des grades et le développement des contingentements pour l'accès à certains échelons renforcent les disparités de carrière au sein d'un même corps.

C'est donc au vu de ces deux paramètres : collectif, individuel, que l'on peut apprécier le développement des rémunérations individuelles.

La stagnation des éléments collectifs (gel de la valeur du point), le développement de la part des régimes indemnitaires dans la rémunération

globale ainsi que la diversification des parcours statutaires nous conduisent à considérer que le mouvement d'individualisation se renforce et va continuer à se renforcer.

I.3. L'articulation rémunération en activité et pensions de retraite

L'évolution de la structure des rémunérations a aussi des conséquences sur le niveau des pensions de retraite. Longtemps, le régime des pensions reposait sur la seule prise en compte des traitements indiciaires [26]. Ainsi, jusqu'en 2003, le système de retraite des fonctionnaires de l'État comportait un seul régime obligatoire au titre du Code des pensions civiles et militaires (CPCM), dont l'assiette repose sur le traitement indiciaire afférent au dernier échelon détenu pendant six mois.

Depuis 2005 s'ajoute un régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP). Le développement des primes a été un moyen de revaloriser les rémunérations dans la fonction publique à moindre coût (sans avoir d'incidence sur les pensions). Il s'est fait progressivement. Il est difficile de savoir si c'est l'importance des régimes indemnitaires qui a conduit à la création d'un système bis limitant la perte de rémunération au moment du passage à la retraite ou si les pouvoirs publics souhaitaient limiter les coûts liés à la revalorisation de la pension de base.

Le développement des primes dans la rémunération totale conduit à une baisse sensible du revenu lors de l'arrivée à la retraite. Le taux de remplacement théorique (traitement indiciaire) ou réel (traitement indiciaire + primes) permet de mesurer le niveau de la pension. Malgré la faiblesse des données disponibles, on peut considérer que la perte est plus forte pour les fonctionnaires qui disposent de régimes indemnitaires importants. Plus la part des primes dans la rémunération totale en activité est importante, plus l'écart se creusera. En 1996, le taux de remplacement théorique était de 75 % tandis que le taux de remplacement réel variait entre 55,0 % et 72,1 % [27].

Il faut espérer que le cumul du régime de base et du régime additionnel obligatoire permette de maintenir un taux de remplacement de 75 % de la rémunération globale. Toutefois, pour bénéficier d'une pension additionnelle de retraite, cela suppose que les agents aient un véritable régime indemnitaire, ce qui n'est pas le cas pour tous (notamment pour les enseignants). Le calcul du plafond se fait par rapport au traitement indiciaire, de sorte que les agents qui ont un indice élevé peuvent davantage cotiser que ceux qui sont dans le bas de la grille. Il est possible que le plafond actuel (20 % du traitement) soit relevé (30 %) pour l'actualiser avec l'évolution des taux moyens de primes.

26. Quelques corps bénéficient d'une prise en compte de certaines primes dans le calcul de la pension de base.
27. Source reprise à partir de fiches du Conseil d'orientation des retraites (fiche 4 de 2001).

II. Des politiques salariales peu ambitieuses

Les politiques salariales dans la fonction publique sont très anciennes. De nombreux plans de revalorisation ont été mis en place avec un champ très large (notamment les grilles indiciaires communes à une catégorie) ou plus circonscrit (un corps). La politique salariale joue aussi sur le déroulement de la carrière, notamment la durée et la structure interne des corps. Pour autant, l'existence de nombreux plans traduit leur caractère plus limité. Il ne faut pas perdre de vue que cette politique représente un coût pour les finances de l'État.

Malgré les améliorations de carrière qui se sont succédé, les perspectives indiciaires restent limitées (II.1). Elles aboutissent à des carrières plus longues et plus incertaines (II.2). L'enjeu budgétaire constitue un élément déterminant de ces évolutions (II.3).

II.1. Des perspectives indiciaires limitées

La limitation des perspectives indiciaires s'explique par le rôle joué par les catégories. On peut aussi la mesurer dans la dégradation des pieds de corps [28] par rapport au Smic et dans la faible attractivité des changements de corps et de catégorie.

Maintien de l'encadrement des bornes indiciaires catégorielles

Les perspectives indiciaires sont limitées par les bornes indiciaires implicites des catégories et semblent confiner les agents à l'intérieur de celles-ci.

En témoigne le faible nombre de corps ayant changé de catégorie (A, B, C). Les bornes indiciaires des catégories se sont maintenues sous une forme implicite [29] grâce à l'uniformisation des grilles du C (échelles 3 à 6) et du B (NES 325-675) et à la typisation du A type (IB 379-966) qui s'appliquent à la majorité des corps. Seul le A+ y échappe partiellement. Si on s'en tient au corps de référence qu'est celui des administrateurs civils, on se situe sur des bornes indiciaires 528 (IB) - hors-échelle D.

Les bornes indiciaires constituent aussi des limites aux revendications catégorielles de revalorisation. Pour les corps relevant d'une grille identique (B et C), il est très difficile de sortir des carrières types sauf à changer de catégorie, ce qui est assez rare. On remarquera que certains corps qui sont passés du B vers le A l'ont été *a minima*, c'est-à-dire au titre du petit A, c'est-à-dire avec un déroulé indiciaire inférieur au A type (par exemple les corps infirmiers).

L'appréciation de l'évolution des rémunérations de la fonction publique peut se faire au regard du déplacement des corps dans l'échelle indiciaire

28. L'expression désigne le premier échelon de la grille indiciaire d'un corps.
29. Elles figuraient initialement dans un texte.

mais aussi au regard de l'espace indiciaire et enfin du Smic. Malgré le relèvement dans le temps des indices sommitaux [30] des carrières, l'espace indiciaire (écart entre le premier échelon et le dernier échelon) des corps étudiés reste assez stable (Moniolle, 2013, tableau p. 59).

Des gains indiciaires variables selon les corps

Une autre manière d'aborder la carrière est de déterminer les gains indiciaires rapportés à la carrière moyenne. Le tableau 2 montre les durées dans chaque grade sachant que la carrière n'est pas le cumul de chaque grade. Ce tableau confirme l'écrasement des grilles de la catégorie C, qui n'évoluent que de 3,36 points par an pour une carrière en 36 ans. Il précise aussi que les gains de la catégorie B se situent à un niveau assez bas : de 5,56 à 6,32 points par an (sur la durée de la carrière, voir tableau 2). Quant à la catégorie A, les gains varient de 13,56 à 37,18 points par an. Le tableau souligne aussi que la durée moyenne de la carrière pour arriver en fin de parcours est plus longue en B et en C que dans la catégorie A (amplitude entre 22 et 33,25 ans).

Le premier échelon a été pris en compte, même si, dans certains corps, les règles de reclassement conduisent à faire démarrer la carrière au 3e échelon (cas des professeurs certifiés). La durée de la carrière a été augmentée d'une année pour intégrer le dernier échelon.

La dégradation des pieds de corps par rapport au Smic

Parmi les éléments structurants de la carrière figure le rapport entre le pied de corps et le Smic. Celui-ci dépend à la fois de l'évolution du Smic et de ces débuts de carrière (notamment le relèvement de l'indice de pied de corps). À partir de l'analyse de neuf corps [31] couvrant les trois catégories (A, B, C), on ne peut que faire le constat d'une dégradation importante (Moniolle, 2013, tableau p. 63) de ce rapport entre 1982 et 2012. La détérioration concerne l'ensemble des catégories.

Dans la catégorie A, l'écart est passé de 96,77 % pour les administrateurs civils en 1982 à 46,75 % en 2012. De même, pour les attachés, il est passé de 80,11 % en 1982 à 13,31 % en 2012. La catégorie B a vu le rapport se dégrader malgré les nombreux relèvements du premier échelon du B type au point qu'il a quasiment été rattrapé par le Smic (1,95 % en 2012 contre 36,56 % en 1982). Quant aux échelles de la catégorie C, elles se situent au niveau du Smic pour presque tous les débuts d'échelle (entre 0 et 5,52 % en 2012 contre 13 à 34 % en 1982).

30. L'expression désigne le dernier échelon de la grille indiciaire d'un corps.
31. Les corps de référence sont les suivants : administrateurs civils, ingénieurs des ponts, eaux et forêts (IPEF), attachés, ingénieurs des travaux publics de l'État (TPE), professeurs certifiés, secrétaires administratifs, techniciens supérieurs d'études et de fabrication de la défense (TSEF), adjoints administratifs, adjoints techniques.

Tableau 2. Gains indiciaires de la carrière rapportés à une année

Corps (2012)	Indice de début		Indice terminal		Écart indiciaire	Parcours moyen (dont 1 an dernier échelon)	Gains indiciaires rapportés à l'année
	IB	IM	IB	IM	IM	Années	
Catégorie A							
Administrateurs civils (D. 99-945 du 16 novembre 1999)	528	452	D	1 270	818	28,00	29,21
Administrateurs civils (D. 99-945 du 16 novembre 1999)	528	452	B	1 058	606	22,00	27,55
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (D. 2009-1106 du 10 septembre 2009)	427	379	E	1 320	941	30,75	30,60
Ingénieurs des TPE (D. 2005-631 du 30 mai 2005) parcours long	379	349	966	783	434	33,25	13,05
Ingénieurs des TPE (D. 2005-631 du 30 mai 2005) parcours rapide	379	349	966	783	434	28,75	15,10
Attachés d'administration (D. 2005-1215 du 26 septembre 2005)	379	349	966	783	434	29,50	14,71
Professeurs certifiés (D. 72-581 du 4 juillet 1972) IM CN 379	379	349	966	783	434	33,00	13,15
Catégorie B							
Secrétaires administratifs (D. 94-1017 du 18 novembre 1994)	306	311	612	514	203	36,50	5,56
Secrétaires administratifs (D. 2009-1388 du 11 novembre 2009) NES	325	314	675	562	248	39,25	6,32
TSEF (D. 2011-964 du 15 août 2011) NES	325	314	675	562	248	40,50	6,12
Catégorie C							
Adjoints administratifs (D. n° 2006-1761 du 23 décembre 2006) & Adjoints techniques (D. 2006-1760 du 23 décembre 2006) E4	298	309	347	430	121	36,00	3,36
Adjoints administratifs (D. 2006-1761 du 23 décembre 2006) & Adjoints techniques (D. 2006-1760 du 23 décembre 2006) E3	297	308	347	430	122	Pas de chiffres	Pas de chiffres

Note de lecture : Le tableau présente les bornes indiciaires des corps étudiés en indiquant les indices bruts et leur correspondance avec les indices majorés pour l'année 2012. La reconstitution des parcours moyens de carrière a été faite à partir de discussions avec les responsables syndicaux notamment pour la détermination du passage au grade d'avancement (pour les avancements d'échelon, a été prise en compte la durée moyenne dans l'échelon). Le gain indiciaire correspond à l'écart des bornes indiciaires divisé par le parcours moyen de carrière (exemple 1re ligne : écart indiciaire 818, durée de la carrière 28 ans = gain par année 818/28, soit 29,21 points par an).

Deux facteurs expliquent cette dégradation. D'une part, le Smic, en raison de son mode d'indexation, connaît une évolution plus rapide que les traitements de la fonction publique. D'autre part, les échelons des corps sont aussi impactés par l'évolution de la valeur du point qui est inférieure à l'inflation. La dégradation du rapport au Smic pour les indices sommitaux des grades d'avancement se confirme mais dans des proportions moins fortes (Moniolle, 2013, tableau p. 64).

Les perspectives indiciaires limitées en cas de changement de catégorie

L'organisation des carrières tend à limiter les perspectives d'évolution. Trois facteurs vont en ce sens. Tout d'abord, la durée de la carrière s'est allongée (globalement et dans les différents grades). Elle est rendue plus difficile en raison des nombreuses formes d'encadrement des grades d'avancement (ratios de promotions, échelons contingentés). Ensuite, les promotions de corps [32] sont limitées de sorte que seul le concours interne [33] permet un saut significatif vers un autre corps. Enfin, compte tenu des chevauchements des grilles indiciaires, les gains indiciaires en cas de changement de corps ne sont pertinents que si l'agent accède au deuxième grade de la catégorie supérieure. Aussi ce système conduit-il à cantonner les agents dans leur catégorie.

Pour les agents de catégorie C [34], ces gains sont réduits lorsque l'agent reste dans le premier grade du B (56 points). La perspective est plus forte en cas d'accès au deuxième (85 points) ou troisième grade (121 points). Pour les agents de catégorie B [35], les gains sont plus élevés : 96 points pour le premier grade du A type et 221 points pour le deuxième grade du A type. Quant aux agents de catégorie A [36], si on prend l'exemple de l'accès des attachés au corps des administrateurs civils, la perspective indiciaire n'existe qu'à partir de l'accès au deuxième grade des administrateurs civils dans la mesure où l'échelon terminal du dernier grade des attachés (IB 966) correspond au premier grade des administrateurs civils [37].

Les emplois fonctionnels ont permis, dans la catégorie A, de contourner les faiblesses indiciaires en leur donnant accès à la hors-échelle.

32. Cela tient au mode de calcul des promotions qui dépend de celui des recrutements par voie de concours.
33. La plupart des statuts particuliers ne posent qu'une condition d'ancienneté.
34. Pour les agents de la catégorie C, la comparaison a été faite entre l'indice sommital de l'échelle 6 (IB terminal 499) et celui des différents grades du B. Nous avons choisi le B NES, qui constitue le cadre pérenne de la catégorie B.
35. S'agissant de l'accès des agents de catégorie B à la catégorie A, la comparaison a été faite à partir du B NES pour la catégorie B (troisième grade IB 675) et à partir de la grille des attachés (régime 2005) pour la catégorie A.
36. La comparaison a été faite en prenant comme référence le corps des attachés pour le A type (2e grade pour le régime de 2005 ; 3e grade pour le régime de 2011) et le corps des administrateurs civils pour le A+ (1er grade IB 966, 2e grade échelle B uniquement, 3e grade échelle C).
37. Les perspectives sont plus fortes lorsque l'agent appartient au corps des attachés régime 2005 que dans le corps des attachés régime 2011 qui termine en hors échelle A au titre de son 3e grade.

II.2. Des carrières plus longues, plus incertaines et moins attractives

De manière schématique, l'évolution des carrières est marquée par un allongement global de leur durée, des parcours plus incertains et des gains indiciaires moins attractifs.

Des carrières plus longues

Le temps passé dans les différents grades a globalement augmenté, aboutissant de fait à l'allongement de la carrière.

Plus précisément, l'allongement est le résultat de deux phénomènes qui peuvent se cumuler. D'une part, la durée de certaines grilles a augmenté. Ainsi, la durée dans les échelles C et D était en 1970 de 24 ans (pour le C) et 21 ans (pour le D) : elle est aujourd'hui de 30 ans dans les échelles 3 à 5 et de 17 ans dans l'échelle 6. Dans la catégorie B type à deux grades, la durée était de 25 ans en 1987 dans le premier grade et de 13 ans dans le deuxième grade.

D'autre part, la structure interne des corps, après avoir connu une réduction des classes ou grades rendant la carrière plus fluide, se caractérise à présent par une augmentation du nombre de grades. Cela se manifeste par l'introduction d'un troisième grade dans le B type qui date de 1994. Au final, le B type du NES [38] présente des durées assez longues : 33 ans dans les deux premiers grades et 23 ans dans le troisième grade.

On retrouve le même phénomène dans la catégorie A depuis 2010. La réforme de certains corps s'est accompagnée de l'introduction d'un troisième grade.

Le troisième grade, qui est le grade éligible pour les promotions de corps, va réduire à terme les possibilités de promotions dans un corps de niveau supérieur.

Des carrières incertaines

La carrière potentielle, qui correspond aux grades d'avancement [39], a été améliorée grâce au relèvement des indices sommitaux. Toutefois, les améliorations récentes se traduisent par l'instauration d'échelons contingentés qui ne sont pas automatiques [40].

L'accès aux grades d'avancement qui reposait sur un pyramidage statutaire [41] a été remplacé par un système dit de ratio promus/promouvables. Ce système, qui comporte une flexibilité très forte dans la mesure où le taux

38. Qui a remplacé le B type pour la plupart des corps.
39. Les corps ne comportant qu'un seul grade sont devenus minoritaires depuis que les corps enseignants ont été dotés d'une hors-classe.
40. Par exemple hors-classe des administrateurs civils. Le contingentement du dernier échelon de l'échelle 6 (catégorie C) qui concernait les seuls corps administratifs a été supprimé en 2013 (Décret n° 2013-589 du 4 juillet 2013).
41. Le pyramidage statutaire est un pourcentage de l'importance du ou des grades d'avancement par rapport à l'ensemble des effectifs d'un corps.

peut changer chaque année, met aussi en cause l'unité des corps lorsqu'il aboutit à établir des ratios différents selon les ministères. En l'absence d'éléments de comparaison dans le temps, il est difficile de dire si ce système offre un plus grand nombre de promotions que le système antérieur.

Les modes de promotion sont loin d'être unifiés au sein de la fonction publique. À côté de l'avancement au choix, certains corps prévoient un examen professionnel qui permet d'accéder plus rapidement au grade d'avancement notamment parce que la condition d'ancienneté est moins élevée que dans l'avancement au choix. Certains corps, à l'instar de ceux des enseignants, ne peuvent accéder à la hors-classe qu'au choix.

Encadré 2

Le système de carrière dans la fonction publique d'État

Le système de carrière au sein de la fonction publique d'État s'appuie sur le corps. La carrière se fait à l'intérieur du corps mais aussi à l'extérieur de celui-ci.

La carrière à l'intérieur d'un corps va dépendre de la structure interne de celui-ci : le nombre de grades. Au sein d'un grade, l'avancement se fait principalement à l'ancienneté. Le passage au grade supérieur n'est pas automatique et est encadré à la fois par des conditions statutaires (ancienneté par exemple) et budgétaires (dans les pyramidages statutaires remplacés par les ratios promus/promouvables). Il se fait selon différentes modalités (choix, examen, concours).

La construction à l'extérieur du corps est à la fois verticale et horizontale. Verticale, en ce sens que l'appartenance à un statut particulier permet des passerelles vers d'autres corps par la voie de concours ou de promotions. Un ensemble des corps forme un parcours statutaire. Horizontale, dans la mesure où les fonctionnaires peuvent être détachés dans un autre corps de même catégorie.

Des carrières moins attractives

Les perspectives indiciaires, liées à l'accès au grade d'avancement, sont organisées de telle sorte que le premier grade occupe une place majoritaire, sauf dans le A+ où la perspective indiciaire est plus forte dans les grades d'avancement. Les tuilages [42] entre les grades d'un corps, qui existaient déjà dans les années 1970, se sont accrus avec le temps, de sorte que le gain indiciaire en cas d'accès au grade d'avancement est modéré.

Les gains indiciaires au cours d'une carrière dépendent de l'amplitude indiciaire de la grille (espace indiciaire) mais aussi de la durée (gains

42. Le tuilage aboutit à un chevauchement des grilles indiciaires des grades d'un même corps.

rapportés à la durée de la carrière ; voir *supra*). Les améliorations indiciaires observées se concentrent généralement sur les pieds de corps (Moniolle, 2013:89) et sur les indices sommitaux des grades (Moniolle, 2013:109) (relèvement de l'indice brut du dernier échelon). La dispersion des points dans un grade fait apparaître des gains plus élevés lors du passage du premier au deuxième échelon ou lors de l'accès au dernier échelon d'un grade.

Pour la catégorie C, la politique salariale reste problématique. De nombreux plans de revalorisation se sont succédé depuis la fin des années 1960 (plan en 1968, plan Durafour en 1990, revalorisation en 2006 notamment). Pour autant, la perspective indiciaire est réduite et les grilles indiciaires écrasées notamment en raison de l'accumulation d'attribution de points différenciés.

II.3. Le coût, élément déterminant des évolutions de la rémunération

Les politiques budgétaires façonnent les politiques salariales. Les paramètres d'intervention de ces politiques sont nombreux. Certains sont transversaux à l'instar de la valeur du point de la fonction publique qui concerne tous les agents [43]. Un autre paramètre est celui des indices majorés qui permettent de faire varier la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés. Cette correspondance peut jouer sur toute la grille (attribution de points uniformes) ou seulement sur une partie (attribution de points différenciés sur une partie de la grille). En cas d'attributions différenciées de points, la revalorisation ne concerne qu'une partie des agents (jusqu'à un certain indice).

La carrière constitue un autre instrument des rémunérations dont la transversalité varie. Lorsqu'elle touche des composantes communes aux corps (grilles indiciaires et carrière de B et C type), elle a un champ très large. Lorsqu'elle concerne la structure d'un corps ou les ratios de promotion, elle est plus limitée. Une autre manière d'agir sur l'évolution des rémunérations peut être de jouer sur les régimes indemnitaires, en modifiant ou pas les textes indemnitaires (taux de référence, taux fixes) ou en augmentant l'enveloppe indemnitaire allouée. Le domaine est marqué par des différenciations importantes entre ministères et entre les corps.

Ainsi, suivant l'outil utilisé, il est possible de limiter le coût des revalorisations. La limitation des politiques salariales tient d'une part à la recherche de mesures ayant un coût limité, d'autre part, à l'instauration d'éléments de flexibilité au sein des carrières.

La réduction des coûts salariaux tient à la présence de plusieurs phénomènes conjugués. Le premier est la diminution de la part des mesures générales dans les politiques salariales à l'instar de la valeur du point de la

43. Elle a aussi des effets sur les indemnités indexées sur la valeur du point ou les indemnités calculées par un pourcentage du traitement indiciaire.

fonction publique. Le maintien du pouvoir d'achat qui résultait de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique a été limité dans les années 2000 (gel du point depuis 2010) et surtout d'une certaine manière remplacé par la Gipa en 2008. La Gipa est un mécanisme peu onéreux : 62,5 millions d'euros en 2011 à comparer avec l'augmentation de la valeur du point [44]. Le nombre d'agents concernés était de 73 399 en 2011 (période 2006-2010 ; Ministère de la Fonction publique, 2011:204). Le versement moyen varie aussi en fonction de la situation des agents (852 euros en moyenne en 2011). La prise en compte de la carrière (voir *supra*) dans le pouvoir d'achat renforce cette situation.

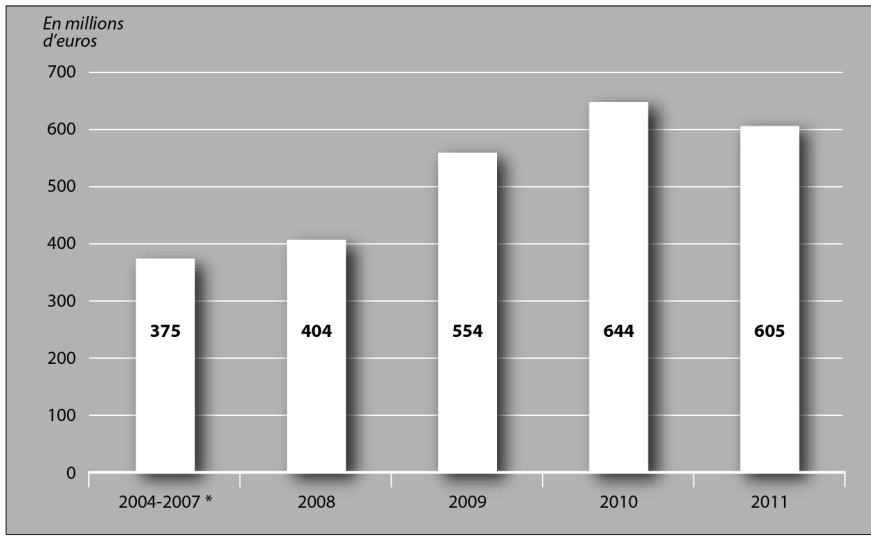
Le développement de la négociation ministérielle

Le second phénomène, qui va de pair avec la diminution de la part des mesures générales dans les politiques salariales, résulte des politiques catégorielles qui occupent une part croissante (régimes indemnitaires notamment). La négociation ministérielle est assez ancienne et se traduit notamment par la signature de protocoles d'accord concernant une catégorie d'agents (infirmiers, enseignants, personnels de direction, police, militaires, etc.). La révision générale des politiques publiques (RGPP) l'a renforcée par le biais de l'enveloppe budgétaire. Le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite a été accompagné d'un système de « retour catégoriel [45] », c'est-à-dire le fait de faire bénéficier les fonctionnaires des gains de productivité qui sont dégagés par les diminutions des effectifs. L'enveloppe s'est accrue, passant de 375 millions d'euros par an sur la période 2004-2007 à 605 millions d'euros en 2011. L'enveloppe catégorielle pour 2013 a été réduite, le projet de loi de finances prévoyant un montant de 310 millions d'euros [46].

Cette politique a eu pour effet d'étendre le champ d'intervention de la négociation aux primes et aux ratios de promus/promouvables. La négociation ministérielle accroît les disparités non seulement dans des domaines déjà affectés (régimes indemnitaires) mais les étend à d'autres domaines : ratios de promotion, perspectives de carrière.

44. Une augmentation du point de 1 % correspond à une dépense supplémentaire de près d'1,5 milliard d'euros pour les finances publiques (Gagnaire, 2013:44).
45. En pratique, le retour catégoriel de 50 % s'est avéré plus important au niveau global. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) estime que ce retour aurait atteint 65 % de l'enveloppe en 2010, tout en observant des disparités entre les ministères (Derosier, Francina, de la Verpillière, 2011:36). Selon Karine Berger, le système a été dévoyé dans son application : « Certains des ministères qui ont consenti le plus d'efforts de réduction d'effectifs ne sont pas ceux, loin s'en faut, qui bénéficient le plus de ce retour catégoriel » (Berger, 2013:26).
46. L'enveloppe catégorielle pour 2013 a été réduite, le projet de loi de finances prévoyant un montant de 310 millions d'euros (Premier ministre, 2013:14).

Graphique 2. Évolution des enveloppes catégorielles (2004-2011)



* Hors transformation d'instituteurs en professeurs des écoles.

Source : Lois de finances initiales. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (2011:14), éléments statistiques de référence pour le rendez-vous salarial du 19 avril 2011, page 14.

La stagnation de la négociation interministérielle

Alors que la négociation ministérielle s'est développée, la négociation interministérielle apparaît en fort retrait. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de mesures interministérielles, mais celles-ci se limitent au relèvement du traitement minimum, au changement de correspondance des indices majorés sur le bas de la grille pour que ces derniers ne soient pas en dessous du Smic.

Une autre manière de limiter les coûts tient à l'échelonnement des plans de revalorisation dans le temps [47]. Cette situation n'est pas nouvelle mais elle prend d'autres formes. Jusqu'ici, l'échelonnement dans le temps faisait avancer les agents au même rythme. À présent, le bénéfice d'une réforme n'est pas automatique et implique parfois l'adhésion à l'instar de celle pour l'accès au nouvel espace statutaire pour les corps de la catégorie B. Une autre forme de réduction des coûts salariaux résulte de l'introduction de variables d'ajustements. L'allongement des carrières ne résulte pas seulement de la durée de celle-ci mais aussi des éléments de flexibilité dans l'accès au grade d'avancement ou de certains échelons. Ainsi, les flux d'accès à un grade d'avancement dépendent des ratios de promus/promouvables définis pour une période triennale. De même, le contingentement de l'accès à certains échelons limite le flux. Le développement d'une rémunération à

47. Pour un exemple récent : les revalorisations de quelques échelons des grilles des catégories B et C (décret n° 2014-77 du 29 janvier 2014).

la performance dans les rémunérations accessoires s'inscrit dans la même logique.

Pourtant, les dépenses de personnel doivent être relativisées. Certes, elles occupent une place importante dans le budget de l'État si on s'en tient aux rémunérations d'activité (hors compte d'affectation spéciale pension), puisqu'elles atteignaient 70 milliards d'euros en 2010, soit 21,8 % du budget général. Mais la part des dépenses de personnels de l'État dans le PIB a, quant à elle, tendance à diminuer dans le temps : selon les données du rapport économique et social joint au projet de loi de finances de 2013, elle est passée de 7,2 % en 1978 à 5,8 % en 2011.

Conclusion

L'absence de politique d'ensemble sur la grille (étendue des indices bruts et des indices majorés y compris la hors-échelle) conforte le développement d'un salaire bis par la voie des régimes indemnitaires. Les améliorations indiciaires restent limitées et isolent de plus en plus le traitement indiciaire pourtant à la base de la construction des rémunérations. Le traitement indiciaire ne traduit plus les écarts hiérarchiques entre les corps.

Pourtant la politique en matière de ressources humaines doit donner des signaux forts en termes de garanties de traitement et d'évolution de carrière afin de maintenir une attractivité des recrutements dans la fonction publique. Elle doit assurer un déroulement de carrière pour l'ensemble des corps. Si celui-ci reste moins problématique pour la catégorie A, il est déjà plus délicat pour la catégorie B avec l'allongement de la carrière dans le NES. La voie du concours interne est plus que jamais un mode de promotion interne pour l'accès à un corps de catégorie A.

La situation critique de la catégorie C nécessite sans doute une réflexion globale d'autant moins difficile à mener que les effectifs ont considérablement diminué. Il nous semble qu'elle doit aboutir à une reconstruction de l'espace indiciaire de la catégorie C par référence au Smic avec un nombre de grades limité et des écarts indiciaires significatifs en cas de changement d'échelon. Elle doit permettre aussi par la voie des concours internes des possibilités d'évolution dans la catégorie B.

Plus globalement, la construction des carrières ne doit pas tendre à organiser une carrière dans une catégorie mais doit intégrer la possibilité pour un grand nombre d'agents d'évoluer sur deux catégories (C vers B, B vers A, A vers A+) par la voie de la promotion de corps et des concours internes.

Références bibliographiques

Baron M. (1990), *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA en droit public, Université d'Aix-Marseille.

Berger K. (2013), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013*, n° 235, Annexe n° 28, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines, stratégie des finances publiques et modernisation de l'État conduite et pilotage des politiques économique et financière », http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251-tIII-a28.asp.

Bezes P. (2004), « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret », *in* Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, p. 71-122.

Caritey J. (1977), « Sur l'écrasement récent de la hiérarchie », *La Revue administrative*, n° 180, p. 583-585.

Caritey J. (1987), « Sur la dégradation du revenu des fonctionnaires », « La Vie administrative. Vie de la Présidence et des ministères du 16 octobre au 15 décembre 1987 », *La Revue administrative*, n° 240, p. 563-565.

Derosier B., Francina M., de La Verpillière C. (2011), *Rapport sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique*, n° 3797, Paris, Assemblée nationale, 12 octobre, http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3797.asp.

DGAFP (2012), « Bilan de la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats », *Les régimes indemnitaires dans la fonction publique. La Prime de fonction et de résultats (PFR)*, Agenda social, réunion du 14 décembre, http://www.chfo.org/sites/default/files/Fiche%20PFR%20Agenda%20socialVD.pdf.

Gagnaire J.-L. (2013), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013*, n° 235, Annexe 29, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines, fonction publique. Provisions », http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/b0251-tIII-a29.asp.

Jean-Pierre D. (2010), « La quête du "GRAF" », *JCP A*, n° 41, 11 octobre, p. 47-49.

Ministère du Budget (2006), *Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique, éléments statistiques de référence*, http://www.inra.cgt.fr/actualites/service-public/pouvoirdachat-statistiques.pdf.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (2011), *Rémunérations et pouvoir d'achat dans la fonction publique. Éléments statistiques de référence pour le rendez-vous salarial du 19 avril 2011*, http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250166784470&blobheader=application%2Fpdf&blobnocache=true.

Ministère de la Fonction publique (2011), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres*, Paris, La Documentation française, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000678/0000.pdf.

Moniolle C. (2013), *Les rémunérations dans la fonction publique d'État : vers une nouvelle cohérence ?*, Étude pour la Fédération générale des fonctionnaires

CGT-FO, mars, http://www.ires-fr.org/images/files/EtudesAO/CGTFO/Rapport__CGTFO_FGF_r%C3%A9mun%C3%A9rations_Fonctino_publique_2013.pdf.

Premier ministre (2013), *PLF 2013 – Solidaires et responsables pour une France plus juste*, http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-synthese.pdf.

Premier ministre (2014), *PLF 2014 – Rapport économique, social et financier*, tome 2, « Annexe statistique », https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/390847.

Robert-Duvilliers P., Pauti J.-M. (1975), *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Paris, Berger-Levrault.