LES REMUNERATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT : VERS UNE NOUVELLE COHERENCE ?

Carole Moniolle
Maître de Conférences à Paris X-Nanterre

Evolution des modes de rémunérations dans la fonction publique d'Etat

---

Avant-propos 2

Remerciements 3

Propos introductifs 4

AXE 1 - LES COMPOSANTES DE LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES 10

AXE 2 - L'ANALYSE DES CARRIERES DES NEUF CORPS DE REFERENCE 50

AXE 3 - LES REGIMES INDEMNITAIRES 103

AXE 4 - LA NEGOCIATION SALARIALE 125

Synthèse des travaux 151

Conclusions 157

Annexes 160

Abréviations 181

Bibliographie 182

Table des matières détaillée 187

Liste des tableaux 193

« Cette étude a été réalisée dans le cadre de la convention d'étude n°2012-5 avec la CGT Force Ouvrière ».

Carole MONIOLLE

Maître de conférences en droit public, habilitée à diriger des recherches

AVANT-PROPOS

« Dans la perspective de son congrès national de mars 2013, la FGF-FO souhaite mettre à la disposition de ses syndicats nationaux et des fédérations, une étude permettant d'identifier et d'analyser les mutations à l'œuvre dans la Fonction publique de l'Etat en matière de rémunérations. Cette étude doit constituer le socle théorique sur lequel la FGF-FO entend construire une plate-forme « technique » en vue de l'actualisation de ses revendications en matière salariale. »

Tel était le libellé de la commande passée par la FGF-FO et le Secteur Economie- Fonction publique de la Confédération à l'IRES (Institut de Recherche Economique et Sociale). La FGF-FO souhaitait avoir une vue d'ensemble de ce qui est communément appelé « la rémunération » dans la Fonction publique de l'Etat.

Nos principaux objectifs étaient les suivants :

- Comparer la structuration de la rémunération sur plusieurs décennies et son l'évolution entre part indiciaire et part indemnitaire.
- Connaître les déroulements de carrière de quelques grands corps en comparaison avec l'évolution générale de l'ensemble de la fonction publique.
- Mesurer l'impact de l'augmentation de la part de l'indemnitaire sur la pension de retraite.
- Permettre une analyse de la situation et, le cas échéant, être force de propositions pour la mise en place d'une nouvelle grille indiciaire pour l'ensemble des catégories de la Fonction publique.

Cette étude était nécessaire pour que nous puissions passer d'un sentiment ou d'une impression à la confirmation validée scientifiquement de l'évolution de la rémunération.

Dorénavant, nous sommes en mesure de démontrer les incidences, les impacts et plus largement l'ensemble des conséquences des politiques de rémunération menées par les différents gouvernements au cours de ces dernières décennies.

Au-delà, cette étude constitue une « Première » sur le sujet et elle fera date. Elle va aussi nous permettre d'affiner nos revendications en matière de pouvoir d'achat. Tant sur le fond de nos revendications que sur la méthode pour revenir au plus vite à plus d'égalité en matière de rémunération pour l'ensemble des agents.

Enfin, je tiens à remercier chaleureusement Carole Moniolle pour son implication et son investissement dans cette étude, sachant que de nombreux documents ont été extrêmement difficiles à trouver.

Ma gratitude va également les services de la DGAFP ainsi qu'aux personnalités qui ont répondu positivement aux demandes de la FGF-FO et qui ont rencontré l'auteur de cette recherche.

Un grand merci à tous les militants FO qui ont contribué à cette étude grâce à leur grande connaissance des statuts.

Collectivement faisons bon usage de ce travail et alimentons nos réflexions pour apporter les meilleures réponses possibles aux évolutions en cours dans le domaine des rémunérations des fonctionnaires et agents publics.

Christian Grolier
Secrétaire général FGF-FO

REMERCIEMENTS

L'auteur de cette étude tient à remercier les personnes rencontrées au cours de cette étude en particulier : Edmond AICHOUN, Heïdi AKDOUCHE, Amine AMAR, Laurent BAUSSIER, Lydie BELON, Sylvie CALVO, Roger CARRIERE, Patrick DAULNY, François DENEUX, Christian GROLIER, Sébastien DUPUCH, Hélène FAUVEL, Roland GAILLARD, Serge GUITARD, Marie-Alice MEDEUF-ANDRIEU, Assan MEZIANE, Florence NICOLE, Zaïnil NIZALARY, Martine PETIT, Philippe SAUZEY, Philippe SOUBIROUS, Serge VALLEMONT.

Un remerciement collectif aux agents de la DGAFP qui participent à l'élaboration du rapport annuel de la DGAFP.

Un remerciement aux personnes qui ont participé à la relecture de cette étude et plus particulièrement à Anne-Marie PERRET. Un remerciement particulier à Sylvie ARMENTIER pour la mise en forme de cette recherche.

PROPOS INTRODUCTIFS

La fonction publique dans le temps

Les relations de travail sont construites autour de concepts ou de schémas qui évoluent dans le temps de façon plus ou moins perceptible.

Une continuité apparente - La fonction publique dont le système de carrière repose sur une construction hiérarchique et l'existence de corps de fonctionnaires permettant de mettre en œuvre les missions de service public présente une apparence de continuité. Celle-ci repose sur un corpus de règles communes établies par le statut général de la fonction publique et les textes d'application. Le rattachement à un corps de fonctionnaire constitue un élément central de la rémunération et de la carrière, les rémunérations indemnitaires occupent en principe une place secondaire dans l'ensemble de la rémunération. Les carrières sont organisées sur une longue période et les mécanismes d'avancement (ainsi que le pyramidage) rendent les évolutions progressives. Cette présentation reste largement valable aujourd'hui.

Les changements - Pour autant, on peut observer un certain nombre de changements. Certains sont perceptibles, d'autres beaucoup moins. Parmi les changements perceptibles, quatre sont majeurs.

- Les modalités de pyramidage des corps ont été modifiées en 2005 avec l'introduction des ratios de promus sur promouvables (« ratios pro-pro »).
- Les régimes indemnitaires ont vu leur dimension fonctionnelle se renforcer à l'instar des régimes tels que la prime de fonctions et de résultats (PFR).
- Un régime de retraite additionnelle obligatoire a été instauré en 2005. Son assiette repose sur les régimes indemnitaires.
- Enfin, en 2007, les modalités de cumul de rémunérations ont été assouplies favorisant le recours à une rémunération externe à l'employeur public.

D'autres changements sont plus discrets car portant non pas sur le cadre juridique mais sur les pratiques. Ainsi, la négociation salariale ministérielle a pris de l'importance à mesure que la négociation interministérielle se figeait. Certaines évolutions se font par petites touches à l'instar de la construction des carrières au sein d'un corps qui passe de deux à trois grades.

La commande de la FGF

L'étude qui suit, s'inscrit dans la perspective du congrès national de la FGF-FO de mars 2013. Elle tend à identifier et analyser les mutations en matière de rémunération.

Les interrogations reposent sur le constat d'un certain nombre d'évolutions : la stagnation de la valeur du point, la distorsion entre les grilles et les qualifications notamment pour les corps enseignants, le développement de l'indemnitaire y compris dans la négociation salariale.

Ces changements invitent à revenir sur les composantes de la rémunération et à déterminer les mutations opérées. Il s'agit de mesurer dans le temps les évolutions des éléments communs aux agents publics que sont la valeur du point et la grille indiciaire (indices bruts et indices majorés). La FGF a souhaité que l'étude fasse apparaître l'évolution de la rémunération et du principe de carrière en s'appuyant sur l'analyse de neufs corps type des trois catégories (A, B, C).

Plusieurs réunions ont permis d'affiner les attentes de la FGF et participé à la construction des quatre axes de cette recherche.

Les différents axes

L'étude porte sur les rémunérations des fonctionnaires en activité dans la fonction publique d'Etat. Elle exclut de son champ le régime des pensions (base et régime additionnel) ainsi que tout ce qui concerne les agents non titulaires. L'intitulé de cette étude « vers une nouvelle cohérence » invite à un double exercice. Il s'agit de déterminer la cohérence de départ et ensuite de préciser dans quelle mesure elle se transforme. Quatre axes vont permettent d'en mesurer toutes les facettes.

Axe 1 – Le premier axe d'analyse porte sur les composantes générales de la rémunération notamment la construction des grilles indiciaires (classement hiérarchique des corps, indices). Il s'agit d'expliquer le rôle de certains concepts tels que celui des catégories dans la mise en place d'un classement.

Les indices servant au calcul de la rémunération révèlent des phénomènes comme l'écrasement hiérarchique du bas de grille indiciaire ou de la portée de l'éventail hiérarchique.

Les concepts que sont le traitement minimum de la fonction publique et de la valeur du point dans la fonction publique sont examinés dans une double dimension, l'une propre à la fonction publique l'autre liée à des éléments extérieurs que sont le SMIC pour le premier et l'inflation pour le second.

Axe 2 – Les rémunérations ne se limitent pas aux grilles indiciaires, mais s'intègrent dans une construction plus vaste qu'est la carrière. Cette carrière dans le corps d'appartenance comme en dehors (emplois fonctionnels, accès à un autre corps) constitue un élément clé de la rémunération.

Au titre de la carrière dans le corps, il s'agit d'étudier les composantes que sont les différents niveaux (grades et classes), la linéarité de l'avancement, les durées moyennes de carrière dans le corps. La dispersion des points dans la grille comme les relations entre certains indices de la grille et le SMIC permettent de mesurer d'autres dimensions.

La carrière en dehors du corps de départ souligne les perspectives de celle-ci et les modalités d'évolution (concours, promotion de corps), ainsi que les perspectives indiciaires.

Axe 3 – L'existence de rémunérations accessoires à côté de la rémunération principale conduit à s'interroger sur la place croissante des rémunérations accessoires dans la rémunération totale. Cette évolution se manifeste aussi dans les mesures catégorielles qui comportent une part de plus en plus importante de mesures indemnitaires. L'analyse porte aussi sur la finalité des rémunérations accessoires et des enjeux qui y sont liés en termes de retraite.

Axe 4 – La négociation salariale forme le dernier volet de cette étude. Menée au niveau tant ministériel qu'interministériel, elle connaît des transformations importantes. Les divergences de fond sont fortes dans les moyens d'apprécier l'évolution du pouvoir d'achat. L'approche en niveau ou en masse constitue un élément essentiel de la discussion. D'autres éléments doivent aussi être restitués à l'instar du développement de la négociation ministérielle au détriment de la négociation interministérielle.

Une synthèse présente les principaux résultats autour de deux points : la structure des rémunérations (I), la faiblesse des politiques salariales dans le temps (II). La conclusion interroge le développement de trois phénomènes : l'indemnitaire au détriment de l'indiciaire, l'individualisation des rémunérations, la flexibilité des rémunérations.

Méthodologie

Les ressources utilisées dans le cadre de cette étude sont à la fois écrites et orales. Au titre des sources écrites, nous nous sommes appuyés sur plusieurs travaux (DUVILLIERS-PAUTI, BARON, BEZES), les rapports officiels, les documents de la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) et les documents budgétaires. Nous avons aussi utilisé les publications syndicales (la nouvelle Tribune) et certaines données de l'INSEE (évolution du SMIC, PIB, inflation). Les sources orales résultent d'entretiens avec les responsables syndicaux et des personnels de l'administration.

Les chiffrages s'appuient sur des données officielles. Les modes de calcul sont indiquées dans les fiches de calcul (Voir fichier excel partie méthodologie).

Les limites méthodologiques sont de trois ordres. En premier lieu, certaines données issues des rapports de la DGAFP n'ont pas pu être explicitées en l'absence de contacts avec la DGAFP. En deuxième lieu, certaines données n'ont pu être reconstituées, à l'instar de la part des mesures catégorielles et des mesures générales. De même, la connaissance des rémunérations accessoires reste assez vague. Enfin, l'étude des neuf corps permet de saisir des problématiques différentes sans pour autant que celles-ci soient exhaustives.

Terminologie utilisée

Certaines expressions doivent être précisées. Nous avons utilisé **le terme A+** pour désigner les corps (généralement d'encadrement) dont la carrière se poursuit dans la hors échelle au-delà de la hors échelle A. Ces corps relèvent juridiquement de la catégorie A. L'expression « A+ » est ancienne. Elle est de plus en plus explicitement utilisée. Dans le protocole DURAFOUR du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques[1], il y a une allusion aux « corps, grades ou emplois fonctionnels supérieurs issus de ces corps ». Le rapport MARIOTTE y fait allusion indirectement lorsqu'il analyse les autres classifications[2]. Cette terminologie a longtemps relevé du jargon interne de l'administration. Certains auteurs y font référence[3]. Les rapports de la DGAFP se réfèrent quant à eux aux corps de l'encadrement supérieur et de plus en plus le A+[4].

Le terme de niveau renvoie aux grades et aux classes. Il permet d'apprécier la linéarité des carrières. **L'enveloppe catégorielle** regroupe toutes les mesures qui ne relèvent pas des mesures générales (GIPA, valeur du point, points différenciés). Elle couvre donc autant des mesures statutaires qu'indemnitaires.

Caractéristiques de la fonction publique

Avant d'examiner les différents axes de cette étude, il importe de rappeler les caractéristiques de la fonction publique d'Etat.

Effectifs - Du point de vue des effectifs, les personnels de l'Etat représentent 2,3 Millions en 2010[5]. A titre de comparaison, ils étaient 2,5 Millions en 1980[6] et 2,2 millions fin 1982. Entretemps, les effectifs ont évolué. Si on s'en tient aux tableaux figurant dans les rapports annuels de la DGAFP, ils ont augmenté entre 1982 et 2003. A partir de 2004, les effectifs diminuent (Voir tableau en annexe 1[7]).

[1] JO du 3/04/1990, page 4075
[2] *Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories* (présidée par Lucille MARIOTTE) DGAFP (mai 1992).
[3] « Le protocole DURAFOUR : bilan d'application », CFP janvier 1993, page 7, Serge SALON.
[4] Voir par exemple rapport 2003 page 84 ; rapport 2006-2007 pages 38 et 137 ; rapport DGAFP 2010-2011 page 247.
[5] Rapport DGAFP 2011-2012, page 71.
[6] « Les effectifs des agents de l'État de 1975 à 1982 », Economie et statistique, n°167, Juin 1984, page 20 (chiffres au 31/12/1980). Annie BRENOT-OULDALI, Dominique QUARRE.
[7] Voir fichier excel Evolution effectifs 82-09.

Le périmètre de la fonction publique servant au calcul des effectifs a été modifié en 2010. Ainsi, les chiffres de 1982 et de 2009 ont a priori la même assiette (métropole + DOM + COM + personnels à l'étranger) alors que ceux de 2010 ont une assiette plus réduite (métropole + DOM). La comparaison porte sur des assiettes différentes. L'écart dans le temps dépend de l'année de référence. L'écart entre 1982 et 2010 se traduit par une augmentation des effectifs (+73.654) et par une baisse des effectifs (-223.152) si on compare 2002 et 2010.

COMPARAISON SUR QUELQUES ANNEES DES EFFECTIFS DANS LE TEMPS

Année	Total
31/12/1982	2 233 838
31/12/2002	2 492 247
31/12/2010	2 307 492

Ecart 1982/2010	73 654
Ecart 2002/2010	-184 755

Les périmètres de la fonction publique ont été modifiés en 2010 (pour la fonction publique d'Etat). La base de calcul prend en compte métropole + DOM tandis qu'en 2009, la base antérieure prenait également en compte les COM et les personnels à l'étranger. Cela explique l'existence de données différentes pour 2009. Le rapport de 2012 modifie également les effectifs depuis 1996. Ainsi, l'écart entre 2002 (2.2492.247) et 2010 (2.307.492) est de -184.755.

Les départs à la retraite et le remplacement partiel de ces départs participent ces dernières années à la réduction des effectifs. La révision générale des politiques publiques (RGPP) s'est accompagnée du non remplacement d'un départ sur deux des agents partant à la retraite. Le bilan sur la RGPP établi par les inspections[8] fait état de 5,4% de suppression d'effectifs sur la période 2009-2012 dont 3% rattachables aux mesures RGPP. Cela correspond à 117.834 ETP pour la période 2009[9]. Deux ministères ont été particulièrement concernés : le ministère de la défense et le ministère du budget et des comptes publics De son côté, l'OCDE évoque une suppression d'emplois de l'ordre de 150.000 emplois dans la fonction publique d'Etat[10] (entre 2006-2012 a priori).

Présence des agents non titulaires - La fonction publique d'Etat se caractérise par l'existence d'une part non négligeable d'agents non titulaires même si celle-ci est plus faible que dans la fonction publique territoriale. Malgré les plans de titularisation, le stock d'agents non titulaires a fini par se reconstituer. En 1980, ils représentaient 331.000 personnes (12,96%) contre 363.467[11] en 2010 (15,75%).

Répartition des effectifs dans les catégories - La répartition des effectifs entre les différentes catégories a évolué. La catégorie A qui représentait 26,5% des effectifs en 1982 représente aujourd'hui 50,3% en 2010. En 1982, les catégories C et D atteignaient 40,6% contre 22,9% en 2010. Quant à la catégorie B, elle est passée de 32,9% en 1982 à 22,9% en 2010.

[8] *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, IGA, IGF, IGAS (septembre 2012) page 4 et tableau page 47.
[9] *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat,* IGA, IGF, IGAS (septembre 2012) page 4 et tableau page 47 Annexe 10 page 16.
[10] Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques (2012) page 187) : Au total, à travers la RGPP et d'ici fin 2012, la suppression de 150 000 emplois dans la fonction publique de l'État portera la baisse à environ 6.4 % des effectifs totaux de l'État en 2008, ce qui correspond à -1.5 % par an.
[11] Rapport DGAFP 2011-2012, page 71.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT PAR CATEGORIE (%)

Catégorie	1982	2010
A	26,5	50,3
B	32,9	25,4
C	34,8	22,9
D	5,8	
indéterminée		1,3
total	100	99,9

Evolution des catégories C et D – Les catégories C et D ont vu leurs effectifs se réduire dans le temps. En 1967, Marceau LONG indiquait qu'elles représentaient un tiers des effectifs en 1967 (et 50% il y a 15 ans[12]). La réduction de la part de la catégorie C résulte de l'effet conjugué de trois facteurs : le transfert de personnels vers la fonction publique territoriale, la diminution des recrutements, et l'externalisation de certaines missions de service public.

Recrutements externes - Globalement, les recrutements dans la fonction publique ont diminué. Le nombre de postes au concours externe s'est réduit passant de 54.000 recrutés en 2000 à 25.000 en 2010. La RGPP a sans doute accentué le phénomène avec le mécanisme de non remplacement d'une partie des départs à la retraite. Sans prétendre à une analyse approfondie, on peut donner quelques éléments chiffrés sur les concours externes tels qu'ils apparaissent dans les rapports de la DGAFP. Ils montrent une diminution continue des recrutements externes à partir de 2003.

NOMBRE DE RECRUTEMENTS EXTERNES DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT

Année	Nombre de recrutements externes
2000	54357
2002	59619
2003	52510
2005	42022
2007	36429
2010	25838

Rapport DGAFP 2011-2012 tableau V 2,1-2 page 108

[12] *Les problèmes actuels de la fonction publique*, cours donné à l'ENA, 1967, Marceau LONG, page 144.

Nombre de corps dans la fonction publique - Le nombre de corps de fonctionnaires a évolué dans le temps. On ne dispose pas d'éléments précis.

Selon le rapport SILICANI, d'une centaine prévue en 1946, le nombre de corps et de statuts est passé à 1.500 à la fin des années 1990, pour être ramené à environ 700 en 2008 (source OCDE 2012[13]). Les derniers chiffres connus font état de 333 corps (1er janvier 2013[14]). Cela résulte de la politique de fusion des corps menée par la DGAFP. Celle-ci a davantage touché les corps de catégorie C (suppression de 327 corps dont 34 en A, 30 en B et 263 en C). Le rapport de la DGAFP de 2012 préconise la poursuite de la fusion.
La politique de fusion passe par le développement des corps s'inscrivant dans une logique interministérielle. Récemment, plusieurs corps ont été créés à l'instar du statut des attachés de l'administration de l'Etat[15] et récemment les corps des assistants de service social[16] et celui des conseillers techniques de service social[17]. A ce jour (3 janvier 2013), aucun corps n'a encore adhéré au statut des attachés d'administration de l'Etat.

En 2013, cette action se prolongera avec l'encouragement systématique ***au regroupement de corps au sein d'un même ministère, lorsqu'ils participent de la même famille de métiers****, à la mise en extinction des corps à très faible effectif et à la création de corps interministériels à gestion ministérielle dans la filière administrative ou dans certaines filières sociales*

Source : annexe 29 gestion des finances publiques et des ressources humaines fonction publique ; provisions rapporteur spécial : M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapport PLF 2013 p.43 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)

[13] *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques* (2012) page 210.
[14] Annexe 29 gestion des finances publiques et des ressources humaines fonction publique ; provisions rapporteur spécial : M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapport PLF 2013 page 42 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).
[15] Décret n°2011-1317 et 1318 du 17 octobre 2011 statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat.
[16] Décret n°2012-1098 du 28 septembre 2012 portant statut particulier du corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'Etat (JO 30/09/2012).
[17] Décret n°2012-1099 du 28 septembre 2012 portant statut particulier du corps interministériel des conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat.

Axe 1 - Les composantes de la rémunération des fonctionnaires

La cohérence des rémunérations suppose de débuter notre étude par l'analyse des composantes générales de la rémunération que sont la catégorie (A), les échelles indiciaires (B), le traitement minimal et la valeur du point dans la fonction publique (C).

A - Les catégories

La fonction publique connaît trois catégories A, B, C, dans lesquelles sont classés les corps de fonctionnaires. Pour comprendre cette notion et son rôle, il importe de revenir sur le classement des corps (1) avant d'examiner les effets en termes d'espaces indiciaires (2).

1 - Le classement des corps

La fonction publique repose sur une organisation dans laquelle la catégorie s'inscrit (a). Les modalités de rattachement des corps aux différentes catégories s'appuient principalement sur un critère implicite (b) qui fait l'objet de nombreuses critiques (c).

a - Un concept s'inscrivant dans une construction hiérarchique

1. Un concept dans un ensemble – La catégorie participe à la classification des corps de fonctionnaires au sein d'un système hiérarchique. De cette logique découle une organisation pyramidale qui s'exprime non seulement dans les grilles indiciaires, mais aussi dans les perspectives de carrière (concours, promotions de corps). La logique hiérarchique établit aussi des passerelles horizontales entre les corps de la même catégorie (mobilité via le détachement notamment).

2. Le rattachement des corps à l'une des catégories est obligatoire mais peu contrôlé. Les statuts généraux de la fonction publique ont, à partir de 1946, prévu une obligation de classement des corps dans l'une des catégories (Loi 46-2294 du 19 oct. 1946, art.24[18] ; Ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 art.17[19] ; SGFP titre 2 art.29[20]).

Le rattachement à une catégorie est peu contrôlé par le juge. La jurisprudence impose le respect de l'obligation du classement[21]. S'agissant du contrôle du rattachement à l'une des catégories, le Conseil d'Etat s'est dans un premier temps retranché derrière l'absence de pouvoir d'appréciation pour refuser de discuter le classement dans une catégorie[22]. Par la suite, il a admis un contrôle restreint, mais n'a jamais censuré[23]. De là, découle également le fait que les agents n'ont aucun droit acquis au maintien dans une catégorie[24].

---

[18] Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946, Art. 24 - Dans la mesure où les attributions de chaque administration ou service le rendent possible, il est créé par règlement d'administration publique quatre catégories, désignées, dans l'ordre hiérarchique décroissant, par les lettres A, B, C, D.

[19] Ordonnance n°59-244 du 4 février 1959, Art.17 - Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories. Les corps groupes les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ils sont répartis entre quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D et définies par règlement d'administration publique. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une ou l'autre de ces catégories.

[20] Loi n°84-16 du 11 janvier 1984, Art. 29 - Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories.
Ces corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades.
Ils sont répartis en quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C et D. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une de ces catégories.

[21] CE 11/02/1976 Albenge et autres, Recueil Lebon page 959 tables.

[22] CE 5/11/1954 sieur Bouthier, Recueil Lebon page 573.

[23] CE 11/02/1976 Albenge et autres, Recueil Lebon page 959 tables.

[24] CE 4/10/1968 Sieur Toutin, Recueil Lebon page 476.
L'absence d'intervention du Règlement d'administration publique (R.A.P.) prévu à l'article 17 de l'ordonnance du 4 février 1959 ne fait pas obstacle à ce que le corps soit classé dans la catégorie correspondant à son niveau de recrutement. A été par suite valablement classé en catégorie B le corps des ingénieurs-dessinateurs et des dessinateurs au secrétariat général à l'Aviation civile.

3. Effets juridiques associés aux catégories - La logique des catégories n'a aucune incidence. Elle emporte des conséquences juridiques pour l'application de certaines règles. La notion de catégorie conditionne de nombreuses règles de droit. **Sur le plan du recrutement**, les concours internes comportent aujourd'hui essentiellement des exigences d'ancienneté.

E**n matière de reclassement** le rattachement du corps à une catégorie a des effets particuliers dans la mesure où les modalités de reclassement ne sont pas les mêmes suivant que l'agent appartenait à un corps de catégorie A, B ou C[25].

En matière de détachement, les passerelles se font pour des corps de même catégorie souvent complétée par la référence à l'indice terminal du corps. **En matière d'intégration directe** (loi du 3 août 2009 relative à la mobilité dans la fonction publique), la comparabilité entre le corps d'origine et le corps d'accueil[26] se fait pour des corps de même catégorie et de niveau comparable[27].

b - Un concept reposant sur un critère implicite : le niveau de recrutement

4. Absence de critères explicites en 1946 - En 1946, le statut général de la fonction publique se réfère à un ordre hiérarchique décroissant et renvoie à des lettres : A, B, C et D sans pour autant le définir ou donner des éléments de distinction (art.24 de la loi du 19 octobre 1946).

La logique hiérarchique entre les corps est présente dans un autre article du SGFP. Il s'agit de fixer par décret des rapports entre les moyennes des traitements de début dans chacune des quatre catégories; mais aussi des rapports entre les traitements extrêmes de chaque échelle, à l'intérieur de chaque catégorie. Enfin, le texte précité évoque des parités entre les traitements des fonctionnaires des différents cadres des administrations ou service.

> ***L. 46-2294 du 19 oct. 1946 Art. 33. –***
>
> ***Des décrets rendus après avis du conseil supérieur de la fonction publique fixeront:***
>
> *1° Les rapports entre les moyennes des traitements de début dans chacune des quatre catégories visées à l'article 21;*
>
> *2° Les rapports entre les traitements extrêmes de chaque échelle, à l'intérieur de chaque catégorie;*
>
> *3° Les parités entre les traitements des fonctionnaires des différents cadres des administrations ou services.*

Comme l'a souligné Victor SILVERA[28], les critères de la catégorie apparaissent de manière implicite à travers deux éléments : le niveau de recrutement et le classement indiciaire. La classification hiérarchique est précisée dans une instruction de 1947[29].

---

[25] Voir les textes transversaux sur le reclassement – Catégorie A : Décret n°2006-1827 du 23 déc. 2006 ; Catégorie B : Décret n°94-1016 du 18/11/1994 et Décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009; Catégorie C : Décret n°2005-1228 du 29 septembre 2005.

[26] La loi Sauvadet du 12 mars 2012 modifie art.13 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : art. 13 bis - Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers. Le présent alinéa s'applique sans préjudice des dispositions plus favorables prévues par les statuts particuliers.

[27] La notion de comparabilité doit se faire en prenant en compte l'un des deux critères suivants : les conditions de recrutement et la nature des missions. Ces critères sont alternatifs et non cumulatifs. Une circulaire de 2009 précise le sens des deux critères. Les conditions de recrutement regroupent à la fois :

- le niveau de qualification ou de formation requis pour l'accès au corps ou cadre d'emplois (brevet des collèges, baccalauréat, licence, master, doctorat, etc.) ;
- le mode de recrutement dans le corps ou cadre d'emplois (concours, période de stage, école d'application, etc.) ;
- le vivier et les conditions de recrutement par la voie de promotion interne (catégories d'agents pouvant être promus dans le corps, période de formation avant titularisation, etc.).

[28] En 1969, Victor SILVERA écrit « Ainsi, sous l'empire du statut général de 1946, la notion de catégorie, si elle n'a reçu, ni dans la loi, ni dans le Règlement d'administration publique (R.A.P.) annoncé par la loi, une définition précise, a néanmoins été appréciée au regard du double niveau de recrutement et de classement indiciaire de rémunération » (*La fonction publique et ses problèmes actuels* , Editions de l'actualité juridique, 1969 p.84) .

[29] Une instruction dite n°1 pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires du 3 avril 1947 (JO 3/04/1947).

Celle-ci organise une classification des corps en trois groupes : les fonctions de conception, les fonctions d'application, les fonctions d'exécution, spécialisées ou non. La place du niveau de recrutement apparaît en filigrane par exemple dans le titre de l'instruction « chapitre II – Classification des fonctions administratives et détermination des niveaux moyens de recrutement ». Elle n'établit pas formellement de lien entre les niveaux de fonctions et les catégories (A, B, C, D). Par contre, elle précise les différentes fonctions. Ainsi, les fonctions administratives sont divisées en 3 niveaux : 1– fonctions de conception et de direction, 2 – fonctions d'application et 3 – fonctions d'exécution. Les allusions à des diplômes apparaissent à travers des termes tels que « l'étendue des connaissances générales et techniques », « diplômes de l'enseignement du second degré ».

Extrait de l'instruction du 3 avril 1947
I - <u>Les fonctions de conception et de direction</u>
La fonction la plus élevée de l'administration est la fonction de conception, confiée aux fonctionnaires chargés d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de loi ou de règlement et les décisions ministérielles, d'élaborer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marché des services publics.
Cette fonction exige l'intervention d'un personnel hautement qualifié tant par l'étendue de ses connaissances générales et techniques que par la nature des aptitudes dont il doit faire preuve.
Il en est de même de la fonction de direction dans laquelle le fonctionnaire intervient comme organisateur et gestionnaire des services chargés d'assurer la mise en œuvre des prescriptions réglementaires.
<u>La fonction de direction comprise au sens strict, est caractérisée par l'exercice simultané de trois pouvoirs</u> :
1° un pouvoir de décision propre sur les affaires du service
2° un pouvoir hiérarchique et disciplinaire sur les agents de ce service ;
3° un pouvoir d'organisation et de gestion.
II - <u>Les fonctions d'application</u>
La fonction d'application consiste à traduire en mesures particulières les principes généraux contenus dans un texte législatif ou réglementaire. Elle est essentiellement le fait des agents chargés d'apprécier et de régler, au regard d'une législation ou d'une réglementation donnée, la situation particulière des administrés.
C'est une fonction délicate, car l'application d'un texte général qui, de par sa nature même, ne saurait prévoir tous les cas et se borne à poser des principes, soulève la plupart du temps, de difficiles problèmes d'adaptation. S'exercent dans le cadre de ces directives, la fonction d'application laisse à ceux qui en ont la charge un pouvoir d'initiative, d'appréciation, d'interprétation et parfois même de décision, qui dans certains cas, peut entraîner de lourdes responsabilités.
Les concours permettant le recrutement à ces fonctions, plus techniques en général que les précédentes, devront nécessairement demeurer d'un niveau élevé. ***Celui des diplômes de l'enseignement du second degré devra être requis, en principe.***
III - <u>Les fonctions d'exécution</u>
Les fonctions d'exécution se distinguent des précédentes en cela surtout qu'elles s'exercent dans le cadre de directives ou d'ordres beaucoup plus précis et limités en sorte qu'elles ne laissent qu'une place plus faible à l'initiative personnelle.
Toutefois, les fonctions d'exécution peuvent être divisées en deux groupes selon qu'elles exigent une formation professionnelle spécialisées, c'est-à-dire qui ne peut être acquise que par un apprentissage d'au moins une année, ou qu'elles sont assumées par des agents non spécialisées ou faiblement spécialisés.
Les concours ouvrant accès aux fonctions d'exécution devront faire appel à un niveau de culture générale de niveau des diplômes de l'enseignement du premier degré.
Aux termes de l'article 27, ils devront être organisés par spécialités professionnelles. Il en résulte que, lorsque des agents de même spécialité (dactylographes, sténodactylographes, mécanographes, ouvriers, etc.) seront appelés à exercer dans diverses administrations ou services, ils devront être recrutés, en principe, par des concours communs à l'ensemble de ces cadres, ou du moins comportant exactement les mêmes épreuves. Le terme de spécialité professionnelle doit d'ailleurs s'entendre au sens large. En effet, l'article en question s'applique à tous les agents d'exécution y compris ceux qui ne sont pas à proprement parler spécialisés. Doivent être, de ce point de vue, considérés comme ayant la même spécialité professionnelle, les agents qui tels les hommes d'équipe, les gardiens de bureau etc., exercent les mêmes attributions.

5. Le niveau de recrutement - En 1959, le lien entre le niveau de la catégorie et le niveau de recrutement apparaît davantage. Un décret devait préciser les différentes catégories, il n'a jamais été publié. On peut seulement observer que le texte renvoie expressément au niveau de recrutement (ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 art.17[30]).

[30] Art.17 - Les fonctionnaires appartiennent à des corps qui comprennent un ou plusieurs grades et sont classés, selon leur niveau de recrutement, en catégories.

Le niveau de recrutement renvoie indirectement aux diplômes exigés pour se présenter aux concours de la fonction publique. Le diplôme apparaît en bout de course[31]. Les conditions de diplôme pour l'accès aux concours externes sont soit définies de manière précise (diplôme) soit par rapport à un niveau de diplôme (licence) soit le plus souvent aux niveaux I à VI de la « nomenclature de 1969 ».

> ***Le rapport Mariotte (1992) évoquait la suppression de la condition de diplôme*** *qui permettrait un recrutement plus ouvert et limiterait le phénomène des surdiplômés. Mais il y aurait un problème de cohérence avec les concours internes. Un tel système fait craindre une dévalorisation de la fonction publique. Le diplôme apparaît comme point d'ancrage « le diplôme reste un point d'ancrage essentiel des classifications du secteur privé dans la mesure où il constitue un élément objectif. Il y aurait donc quelque chose de paradoxal dans l'abandon de la condition de diplôme dans la fonction publique ».*[32]

6. La nomenclature de 1969 niveau I à VI – Cette nomenclature est issue d'un groupe permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale, le 21 mars 1969. Les développements qui suivent sont tirés d'une étude[33] des chercheurs Françoise DAUTY, Philippe LEMISTRE et Jean VINCENS : « Le sens, la portée et le devenir de la nomenclature des « niveaux de formations ».

La nomenclature de 1969 est liée à la planification des besoins de formation. Elle a été créée pour faire le lien entre les niveaux de formation, les diplômes délivrés par l'éducation nationale et les grandes écoles et les grandes catégories d'emplois. Il s'agit d'une mise en relation de deux champs séparés : la formation et l'emploi. Le système retenu n'est pas homogène puisque les niveaux I à III renvoient à des diplômes tandis que les niveaux IV à VI visent la dernière classe fréquentée. A l'origine, la nomenclature décrivait une situation souhaitable et non une situation existante. Les catégories professionnelles (cadres, employés) sont classées dans les différents niveaux. Les niveaux renvoient à des qualifications et des savoir-faire et non à des niveaux de diplômes. Une citation de M. FOURASTIE mérite d'être reproduite[34].

> *«Les qualifications dont il est question ici ne sont pas des qualifications définies par des diplômes ni même par des durées d'études. Ce sont des niveaux de connaissances et des savoir-faire. C'est seulement pour définir ces niveaux que nous nous référons à des diplômes ou à des durées d'études ». Une qualification définie par une durée de cinq années après le cycle d'orientation (la classe de 5ème) concerne tous ceux qui «d'une manière ou d'une autre, en moins de cinq ans ou en plus de cinq ans, voire en dix ou vingt ans, ont acquis un savoir et un savoir-faire du même ordre que celui qu'acquièrent en moyenne les jeunes gens au cours des cinq années de scolarité qui suivent le cycle d'orientation ».*

Les corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. Ils sont répartis entre quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D et définies par règlement d'administration publique. Les statuts particuliers fixent le classement de chaque corps dans l'une ou l'autre de ces catégories.

[31] Selon Michel BARON, la référence au diplôme serait due à l'initiative des syndicats de fonctionnaires de l'éducation nationale, *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, page 113.

[32] *Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories* (présidée par Lucille MARIOTTE) DGAFP (mai 1992) page 23.

[33] LIRHE – Université Toulouse 1, octobre 2006 COC doc. N°2006-2.

[34] p.13 de l'étude Le sens, la portée et le devenir de la nomenclature des « niveaux de formations ».

NOMENCLATURE DE 1969 (NIVEAUX I A VI)

Niveau	Définitions	Indications
VI	Travailleurs non qualifiés (ouvriers spécialisés dont l'apprentissage est très élémentaire, manœuvres)	
V	Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), et par assimilation, du certificat de formation professionnelle des adultes (CFPA) du premier degré.	Ce niveau correspond à une qualification complète pour l'exercice d'une activité bien déterminée avec la capacité d'utiliser les instruments et les techniques qui s'y rapportent. Cette activité concerne principalement un travail d'exécution qui peut être autonome dans la limite des techniques qui y sont afférentes.
IV	***Niveau IV*** Personnel occupant des emplois de maîtrise ou d'ouvrier hautement qualifié et pouvant attester d'un niveau de formation équivalent à celui du brevet professionnel (BP), du brevet de technicien (BT), du baccalauréat professionnel ou du baccalauréat technologique.	Une qualification de niveau IV implique davantage de connaissances théoriques que le niveau précédent. Cette activité concerne principalement un travail technique qui peut être exécuté de façon autonome et/ou comporter des responsabilités d'encadrement (maîtrise) et de coordination.
III	***Niveau III*** Personnel occupant des emplois qui exigent normalement des formations du niveau du diplôme des instituts universitaires de technologie (DUT) ou du brevet de technicien supérieur (BTS) ou de fin de premier cycle de l'enseignement supérieur.	La qualification de niveau III correspond à des connaissances et des capacités de niveau supérieur sans toutefois comporter la maîtrise des fondements scientifiques des domaines concernés. Les capacités et connaissances requises permettent d'assurer de façon autonome ou indépendante des responsabilités de conception et/ou d'encadrement et/ou de gestion.
II	***Niveau II*** Personnel occupant des emplois de cadre exigeant normalement une formation d'un niveau comparable à celui de la licence ou de la maîtrise.	À ce niveau, l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante implique la maîtrise des fondements scientifiques de la profession, conduisant généralement à l'autonomie dans l'exercice de cette activité.
I	***Niveau I*** Personnel occupant des emplois de cadre exigeant normalement une formation de niveau supérieur à celui de la maîtrise.	En plus d'une connaissance affirmée des fondements scientifiques d'une activité professionnelle, une qualification de niveau I nécessite la maîtrise de processus de conception ou de recherche.

Les tableaux de correspondance - Se sont établis des tableaux de correspondance entre les catégories et les niveaux de diplôme.

TABLEAU DE CORRESPONDANCE ENTRE LES CATEGORIES ET LES DIPLOMES

TYPE DE FONCTION	CATEGORIE	DIPLOME
1° - fonctions de conception	A	Licence (niveau II) et plus dans certains cas niveau I
2° - fonctions d'application	B	Bac (niveau IV) et dans certains cas niveau III
3° - fonctions d'exécution, spécialisées ou non	C	BEP ou CAP (niveau V et VI)

7. Les changements de catégorie – On observe une cohérence globale entre la catégorie et le niveau de diplôme lors des changements de catégorie. Ainsi, la transformation d'un corps de catégorie B en corps de catégorie A est liée à une requalification du niveau de recrutement dans le corps.

Tel fut le cas lors de la transformation du corps des instituteurs (catégorie B, recrutement niveau bac) en professeurs des écoles (catégorie A recrutement niveau licence à l'époque). Il en va de même pour le corps des infirmières. Le recrutement dans le corps des infirmières renvoie au diplôme d'Etat d'infirmière ou d'infirmier. (CSP, art. L.4311-3 et L. 4311-4[35]). La formation Bac + 2 a été allongée d'une année en 2009[36] (Bac + 3). Cela a conduit à la création d'un corps en catégorie A et à la mise en extinction du corps de catégorie B.

c - Les critiques émises à l'encontre des catégories

8. Les critiques tenant aux critères de classement sont de trois ordres.

La première critique concerne les critères. Le système accorde trop d'importance au critère du diplôme[37].

La deuxième critique tient au lien avec le diplôme. Le niveau général de diplôme de la population s'est élevé dans le temps[38]. Cependant, la prise en compte des diplômes au sein des catégories joue de manière très contrastée. **La catégorie C** qui recrutait au niveau V à VI connaît deux voies de recrutement dont une sans diplôme au titre du recrutement « social » dans l'échelle 3 (voir par exemple les adjoints administratifs de 2ème classe; adjoint technique de 2ème classe). Il faut noter que le recrutement sans concours en 2010 représentait 29% des agents recrutés en catégorie C[39].

La catégorie B qui se situe au niveau IV (baccalauréat) concerne aussi des corps recrutant à un niveau au-dessus du baccalauréat mais en dessous de la licence (niveau III). Pour ces corps, les grilles indiciaires ont été adaptées lors du protocole DURAFOUR (classement indiciaire intermédiaire). Dans le régime du nouvel espace statutaire (NES), leur recrutement intervient dans les premier et deuxième grades suivant que le recrutement exige un diplôme de niveau IV (recrutement dans le premier grade) ou de niveau III (recrutement dans le deuxième grade).

S'agissant de la catégorie A, les niveaux ne sont pas homogènes. Certains recrutent en licence (niveau II), d'autres en Master (master 2 niveau I) et d'autres encore en doctorat (Niveau I). La réforme des diplômes, licence master doctorat (LMD), se traduit par le développement de référence au niveau des Masters. On peut voir des glissements du niveau licence vers le Master. Tel est le cas pour la plupart des concours d'enseignants. Ainsi, le recrutement qui se faisait jusqu'à la rentrée 2010-2011 à Bac. + 3 (avant la rentrée 2010-2011 et Bac. + 4 pour l'agrégation) est passé à Bac. + 5 à la rentrée 2011-2012[40].

La troisième critique concerne le lien entre la catégorie et les fonctions. Michel BARON rappelle dans son mémoire que la Fédération de l'éducation nationale (FEN) estime que la qualification des tâches était devenue obsolète[41]. De même, selon Didier BARGAS, le classement est décalé par rapport aux fonctions. Il ne tient pas compte de certaines spécialités et des différents secteurs d'activité. Chaque catégorie embrasse plusieurs grades correspondant à des niveaux de fonctions variées[42].

---

[35] CSP, Art.L4311-3 Modifié par Ordonnance n°2009-1585 du 17 décembre 2009, Art. 9 .
Les titres de formation exigés en application de l'article L. 4311-2 sont pour l'exercice de la profession d'infirmier responsable des soins généraux :
1° Soit le diplôme français d'Etat d'infirmier ou d'infirmière ;
2° Soit, si l'intéressé est ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen :
a) Un titre de formation d'infirmier responsable des soins généraux délivré par l'un de ces Etats conformément aux obligations communautaires et figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la santé.

[36] Arrêté du 31 juillet 2009.

[37] En ce sens *La fonction publique*, Edition Armand COLIN, 1954, Roger GREGOIRE, page 268.

[38] Voir aussi *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 123 (1-2 La contestation du rôle attribué aux diplômés).

[39] Contre 14% en 2006, rapport DGAFP 2011-2012, page 108.

[40] Rapport public, Cour des comptes, fév. 2012, page 767.

[41] Source *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 120.

[42] Source *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 125.

9. Le Rapport MARIOTTE (1992) - A la suite du protocole Durafour (1990) qui envisageait une réflexion sur la suppression de la catégorie[43], un groupe de travail sous la direction de Lucile MARIOTTE a réfléchi aux évolutions possibles (1992). Ce rapport souligne la faible fonctionnalité des carrières[44] : « le raccourcissement, l'accélération et la linéarisation des carrières de base, compensés par la création plus ou moins cohérente de grades supplémentaires, dont la fonctionnalité n'est pas toujours évidente, crée chez les fonctionnaires un malaise persistant dès lors que leur progression professionnelle ne paraît plus clairement liée ni à l'accroissement de leurs qualifications personnelles ni aux changements manifestes de niveau de responsabilité ».

Il aboutit à un statu quo par défaut. D'un côté, les propositions de remplacement de la notion de catégorie par un autre concept sont écartées (la distinction cadre/non cadre en raison de la difficulté de dégager la ligne de partage[45] ; la multiplication des catégories A, A+, CII, B, E4 E5 en raison de son côté millefeuille[46] ; la classification des métiers en raison de la lourdeur de la tâche et de la multiplicité des métiers[47]. De l'autre, la suppression de la notion de catégorie est aussi rejetée. **La suppression de la mention des catégories** ne réglerait pas les problèmes de fond. Selon ce rapport, les rigidités sont liées à d'autres éléments que les catégories. Le rapport fait le constat d'une certaine parité entre les corps de la même catégorie tout en soulignant que la parité est essentiellement psychologique :

> *« On constate qu'il existe une certaine parité entre les corps de fonctionnaires classés dans la même catégorie, parité à laquelle les agents attachent une grande importance. Il faut cependant souligner que cette parité est en réalité essentiellement psychologique ; sur le plan des rémunérations notamment, elle est devenue imparfaite sous la pression de nécessités diverses : les différences entre les régimes d'indemnités, entre les déroulements de carrière, entre les possibilités de promotions internes rendent quelque peu théoriques les parités de principe.*
> *Le passage d'une catégorie à une autre (et notamment l'accession à la catégorie A), même s'il ne se traduit pas par une amélioration substantielle des rémunérations perçues, présente encore à l'heure actuelle une grande importance aux yeux des agents intéressés dans la mesure où il constitue un élément de reconnaissance sociale ».*

La suppression des catégories conduirait à donner à certains corps la possibilité d'obtenir des revalorisations au-delà des bornes indiciaires des catégories. Ainsi, les bornes indiciaires mais aussi l'appartenance à une catégorie (depuis la suppression des bornes en 2008) limitent les revendications catégorielles des corps.

Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique[48] (rapport SILICANI avril 2008) a proposé de simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique d'Etat (proposition n°9). Il suggère quatre niveaux de recrutement : CAP/BEP (1er niveau), Bac (2ème niveau), licence (3ème niveau); master (4ème niveau). Il y ajoute un cinquième niveau qui correspond aux emplois purement fonctionnels.

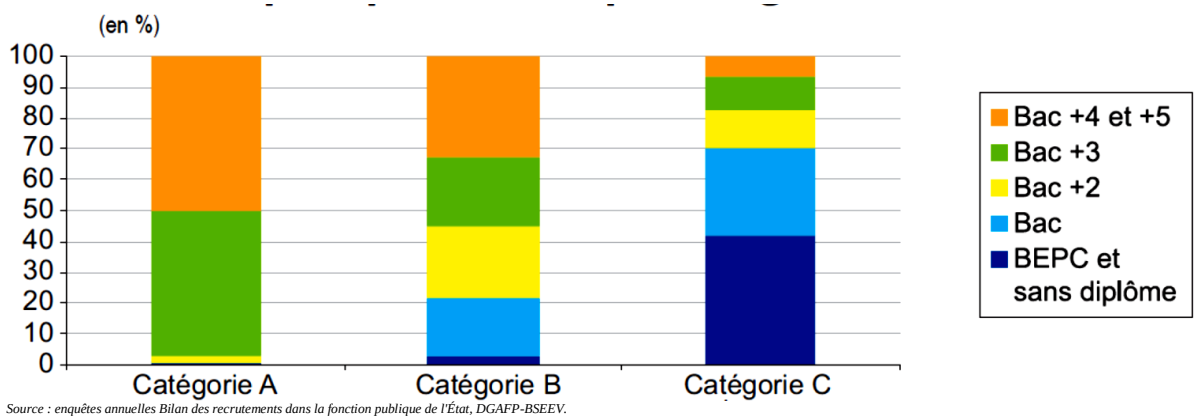
d - Remarques sur les qualifications et les diplômes

10. La notion de diplôme se trouve obscurcie, d'une part par le phénomène des surdiplômés, d'autre part par la date d'appréciation de la condition de diplôme.

[43] Extrait du protocole d'accord : « Le Gouvernement engagera, avant la fin de l'année 1990, avec les organisations syndicales signataires du présent accord, une réflexion en vue de soumettre au Parlement un projet de loi supprimant la notion de catégorie (A, B, C et D) qui apparaît comme un élément de rigidité et de cloisonnement dans les déroulements de carrière ».
[44] *Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories* (présidée par Lucille MARIOTTE) DGAFP (mai 1992), page 3.
[45] *Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories*, précité, page 18.
[46] *Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories*, précité, page 18.
[47] *Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories*, précité, page 19.
[48] *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008 JL SILICANI, page 97.

Les surdiplômés - Un nombre important de candidats possède un niveau de diplôme supérieur à celui qui est demandé pour se présenter au concours de recrutement. Le phénomène touche toutes les catégories de manière variable. Le tableau ci-dessous souligne l'importance au niveau global.

NIVEAU DE DIPLOME DES CANDIDATS EFFECTIVEMENT RECRUTES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT PAR CATEGORIE EN 2009 (1)



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP-BSEEV.
***Source** – les chiffrés clés de la fonction publique 2011*
(1) Champ partiel : 580 concours pour lesquels les ministères ont répondu (sur 589 organisés).
Le niveau théorique requis est : pour les A, bac +3 ; pour les B, bac ; pour les C, BEPC ou sans diplôme.

S'agissant de la catégorie A, l'accès aux IRA et à l'ENA ne suppose la détention que d'une licence. En pratique, la majeure partie des candidats possèdent un diplôme plus important. Ainsi, « seulement 7 % des élèves reçus aux IRA en 2006 (concours externe) n'avaient que la licence ; aucun reçu à l'ENSP ou l'ENSSS avec la seule licence »[49]. Nous n'avons pas trouvé de chiffres pour le concours externe de l'ENA mais il y a de grandes chances que l'on puisse faire la même observation. A titre indicatif, le recrutement interne de l'ENA fait apparaître en 2008 5 personnes titulaires d'une licence ou d'une maîtrise en 2008 sur 32, les autres ayant des diplômes supérieurs[50].

Qualification à l'entrée et qualification à la sortie d'une école - Un certain nombre d'entrées dans les corps passe par la réussite à un concours d'entrée à une école (ENA, IRA, Ecole polytechnique, ENTPE, Ecole pour les techniciens supérieurs d'études et de fabrication). La formation suivie en école n'affecte pas nécessairement le niveau de qualification.

Pour d'autres, la formation suivie en école est diplômante (Ecole polytechnique, Ecole nationale des TPE). Ainsi, le recrutement dans certaines écoles se fait après deux années de classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE). Le cursus suivi dans ces écoles[51] conduit à un diplôme d'ingénieur qui est nécessaire pour entrer dans le corps dans le corps des IPEF[52] ou celui des ingénieurs TPE.

Cette situation n'est pas spécifique aux corps d'ingénieurs. Le concours des TSEF qui se fait à bac + 2 ou bac est suivi d'une formation diplômante d'un an (recrutement bac + 2) ou de 2 ans (recrutement bac + 1).

2 - Les bornages indiciaires

Le classement des corps dans les catégories s'intègre aussi dans une logique hiérarchique qui indique les bornes indiciaires des emplois des corps dans le décret du 10 juillet 1948 (a). Les catégories comportent aussi des bornes indiciaires dont il faut apprécier la portée (b).

[49] Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'Etat établi par Corinne DESFORGES et Jean-Guy de CHALVRON, janvier 2008, page 19.
[50] Rapport DGAFP 2007-2008 page 505 tableau 3.4-8.
[51] Cursus de trois années pour les ingénieurs TPE.
[52] Décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009, Art.5. Parmi les ingénieurs-élèves des ponts, des eaux et forêts recrutés dans les conditions fixées par les articles 6 et 11 et ayant accompli avec succès une scolarité d'une durée maximale de deux ans.

a - Le classement hiérarchique du décret n°48-1108 du 10 juillet 1948

11. Intérêt - Pour Messieurs Pierre ROBERT-DUVILLIERS et Jean-Marie PAUTI, **le classement des emplois revêt un triple intérêt**. Sur le plan du recrutement, il permet de fixer des exigences de qualifications (cela résulte des règles posées dans les statuts particuliers). Le classement des emplois présente aussi un intérêt en termes d'organisation des carrières. Les hiérarchies professionnelles vont, selon eux, concilier les nécessités de la structure et l'existence de perspectives de promotion pour les agents. Enfin, la classification des emplois se décline dans un éventail des traitements au sein de la grille indiciaire (éventail hiérarchique).

La commission COYNE en 1946, explique Marcel PIQUEMAL, a classé les emplois en tenant compte des conditions de recrutement et de la nature des fonctions. **Elle a établi des parités entre les divers emplois**. Ce travail a été fait en collaboration avec les organisations syndicales (Union générale des fédérations de fonctionnaires, Fédération de l'éducation nationale, Fédération postale). La classification est empreinte d'une certaine égalité à travers ces parités. Le rapport MARIOTTE (1992) rappelle cette idée « d'assurer l'égalité de traitement aux agents exerçant des missions et des responsabilités réputées équivalentes quels que soient le département ministériel et le lieu où ils les exercent[53] ».

12. Double division - Le classement de 1948 repose **sur une double division horizontale et verticale**[54]. Les divisions horizontales renvoient à des distinctions selon trois niveaux fonctionnels : les fonctions supérieures, la catégorie moyenne, les fonctions d'exécution. Les divisions verticales font appel à trois notions : la catégorie, les corps, les grades et la correspondance avec un emploi.

13. Eventail hiérarchique par catégorie - L'éventail des rémunérations a été établi sur la base d'une échelle de 1 à 8 entre la rémunération la plus faible et la rémunération la plus élevée (sur la base des indices nets). La construction initiale comporte deux caractéristiques. Les débuts de carrière entre les différentes catégories se situent dans un éventail relativement serré (100 à 225). A l'inverse les amplitudes indiciaires croissent sensiblement avec le niveau hiérarchique (800 en catégorie A contre 250 en catégorie C).

BORNES INDICIAIRES DES CATEGORIES A A D EN 1948

Catégorie	Indice minimum (indice net)	Indice maximum (indice net)	Ecart (indice maximum divisé par l'indice minimum)
A	225	800	3,56
B	185	360	1,95
C	130	250	1,92
D	100	185	1,85

[53] « En outre, il concrétisait une idée spécifique au monde de la fonction publique qui n'est pas reconnue comme une valeur fondamentale dans le secteur privé : assurer l'égalité de traitement aux agents exerçant des missions et des responsabilités réputées équivalentes quels que soient le département ministériel et le lieu où ils les exercent (page 9).
Ce principe d'égalité assurait théoriquement les conditions optimales à la mobilité horizontale : tout fonctionnaire appartenant à un corps classé dans une des catégories pouvait présente accéder par voie de détachement à un autre corps classé dans la même catégorie dès lors que son expérience professionnelle le rendait apte à s'adapter aux missions de ce corps d'accueil. (page 9).

[54] *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Editions Berger LEVRAULT, Pierre ROBERT-DUVILLIERS et Jean-Marie PAUTI page 40.

14. Classement des emplois – Le décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 comporte dans son annexe la liste de tous les emplois. Le classement est fait par ministère. Il précise les bornes indiciaires de chaque emploi en distinguant les différents grades dans les corps. Le classement indique aussi si la carrière se poursuit hors échelle. Depuis au moins 1999, le niveau de la hors échelle lettre est mentionné dans le tableau (exemple AC HC hors échelle B en 1999).

Classements hiérarchiques autonomes - Le décret du 10 juillet 1948 précité ne couvre pas toute la fonction publique d'Etat. A l'intérieur de la fonction publique d'Etat, les statuts spéciaux ont un texte particulier[55] (administration pénitentiaire, police nationale). Les autres fonctions publiques n'ont pas de texte particulier. Dans la fonction publique territoriale, il existe un système de classement hiérarchique pour la composition du conseil de discipline[56].

15. Révisions du classement - Le décret n°49-508 du 14 avril 1949[57] avait fixé un cadre restrictif notamment par la périodicité des révisions qui pouvaient intervenir au minimum tous les 2 ans. La circulaire d'application du 21décembre 1950[58] avait précisé la nécessité de rester dans le cadre de l'article 4 du décret du 10 juillet 1948 (c'est-à-dire les bornes indiciaires par catégorie). Les bornages indiciaires des catégories permettaient de maintenir une cohérence entre la grille et la catégorie mais aussi de contenir les revendications salariales en matière indiciaire.

La révision devait concerner des emplois dont les caractéristiques ont été modifiées par des faits nouveaux intervenus depuis la précédente révision. *« Il y a lieu d'entendre l'ensemble des éléments qui sont intervenus pour la détermination des indices minimum et maximum attribués à chaque emploi : nature des attributions et des responsabilités, conditions d'accès, carrière offerte aux fonctionnaires nommés à ces emplois etc.* » (extrait de la circulaire précitée). L'encadrement n'a en revanche aucune incidence sur les mesures indemnitaires.

Le décret du 10 juillet 1948 précité a été modifié à de nombreuses reprises en raison des changements dans les bornes des différents grades. Cela supposait la consultation préalable du Conseil Supérieur de la Fonction Publique d'Etat (CSFPE). Depuis 2008[59], les décrets indiciaires fixent non seulement les bornes indiciaires des corps mais aussi les échelons des différentes grilles. S'il s'agit d'un corps à statut commun, le CSFPE est consulté, s'il s'agit de corps ministériel, l'organe consulté est le comité technique ministériel. En termes de gestion, il n'y a plus besoin de modifier le décret de 1948 et de prendre un arrêté fixant l'échelonnement indiciaire applicable au corps. Formellement, le décret de 1948 subsiste dans la mesure où tous les corps n'ont pas encore été repris dans des décrets « indiciaires ».

16. Les bornes initiales des catégories - Le premier classement hiérarchique résultant du décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 (art.1er[60]) fixait les bornes indiciaires de chaque catégorie. Les indices sont présentés en indices nets[61]. Ces bornes n'ont jamais été modifiées. Avec le temps, elles n'ont plus été représentatives des bornages des catégories.

---

[55] Relèvent d'un texte spécifique :
=>les personnels de l'administration pénitentiaire (Décret n° 2010-1641 du 23 décembre 2010 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels placés sous statut spécial des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire)
=> la police nationale (Décret n°2010-564 du 28 mai 2010 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale).

[56] Décret n°95-1018 du 14 septembre 1995 fixant la répartition des fonctionnaires territoriaux en groupes hiérarchiques en application de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

[57] JO 15/04/1949.

[58] JO 27/12/1950.

[59] Décret n°2008-385 du 23 avril 2008 relatif à l'échelonnement indiciaire des corps et emplois des personnels civils et militaires de l'Etat.

[60] Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948, Art.1er - Pour les fonctionnaires civils visés à l'article ler de la loi précitée du 19 octobre 1946 et sous réserve des dérogations autorisées par l'article 2 de la même loi, les indices minimum et maximum des quatre catégories prévues à l'article 24 du statut général des fonctionnaires sont fixés ainsi qu'il suit (…).
Catégorie A : 225 - 800.
Catégorie B : 185 - 360.
Catégorie C : 130 - 250.
Catégorie D : 100 - 185.

[61] Circulaire FP2 du 29/09/1979, page 1.

BORNES INDICIAIRES DES CATEGORIES (1948 ET 2001)

1948			2001 (Correspondance des indices nets en IB (D.2001-559 du 28/06/2001 juillet 2001)			
1948	Indices nets	Indices nets	IB*	IB*	IM	IM
A	225	800	265	Pas de 800 seulement 655 !	269	820 (si IB 655)
B	185	360	210	455	237	397
C	130	250	140	300	201	291
D	100	185	100	201	172	230

***IB : indices brut*

En 1956, l'indice brut terminal de la catégorie A est 1165. Le tableau de correspondance des indices nets s'arrête à l'indice 650 en 1961 (V décret 61-1101 idem en 1962 et 1968) et à 655 en 1982.

17. Suivi des bornes par les corps référents - Malgré tout, il est possible de reconstituer des bornes implicites en s'appuyant sur les bornes indiciaires de corps type. Pour les catégories C et D, il faut se référer aux échelles communes. Pour la catégorie B, on peut prendre le B type qui concerne un grand nombre de corps et celui des instituteurs jusqu'à la création du corps des professeurs des écoles.

BORNES INDICIAIRES DE CERTAINS CORPS DANS LE TEMPS

Catégorie C et D							
	1957	**1962**	**1970**	**1990**	**2005**	**2006**	**2012**
Catg C	IB : 140-365	IB : 165-385	IB : 193-388	IB : 298-612	IB : 277-427 Echelles 4&5	IB 287-499 Echelles 4 à 6	IB 298-499 Echelles 4 à 6
Catg D	IB : 100-225	IB : 100-210 Groupes I &II	IB : 100-223 Groupes I&II	IB : 209-309 Échelles 1&2	IB : 274-364 Echelle 3	IB 281-388 Echelle 3	IB 297-388 Echelle 3

Catégorie B					
	1961	**1973**	**1987**	**1994**	**2009**
Corps	**2 grades**	**2 grades**	**2 grades**	**3 grades**	**3 grades**
Catg B (type)	IB : 210-455	IB : 243-508	IB : 247-533	IB : 298-612	IB (régime NES) 325-675
Cas atypique du 3ème faux grade		IB 370-544	IB 384-579	Sans objet	Sans objet
Exemple des instituteurs	NR	243 (stage)–508 (1977)	267 (stage) -577 (1995)	298 (stage) -613 (1993)	

Catégorie A				
	1977	**1999**	**2002**	**2012**
Administrateurs civils	IB : 427-hors échelle A	IB : 427-Hors échelle B	IB : 528-Hors échelle B	IB : 528- hors échelle D
	1965	**1977**	**1995**	**2011**
Attachés	IB : 300-835	IB : 379-901	IB : 379-966	IB : 404- hors échelle A
		1977	**1990**	**1997**
Professeurs certifiés	NR	IB 379-801	IB : 379-901	IB : 379-966

Les années de références peuvent varier d'une catégorie à l'autre

La situation actuelle - Le tableau qui suit présente les bornes indiciaires en cinq groupes qui vont de l'ancien D au A+.

TABLEAU DES CORPS SERVANT DE REFERENCE
A L'ETABLISSEMENT DE BORNES IMPLICITES

Catégorie	Corps de référence	Bornes indiciaires en indices bruts (2012)
A +	Administrateurs civils	528 – hors échelle D
A type	Attachés d'administration	379-966 (régime 2005 pour les attachés) 404 - hors échelle A (régime 2011 pour les attachés)
B type	NES (le B type régime 1994 est appelé à disparaître)	325-675
C	Adjoints administratifs et techniques	298 – 499 (Echelles 4 à 6)
C (ancien D)		297-388 (Echelle 3)

18. Eventail hiérarchique des catégories implicites – Si on s'en tient aux corps de référence, on peut établir les espaces indiciaires au sein des catégories. Il s'est réduit par rapport à la situation de 1948 (supra tableau p.18)

BORNES INDICIAIRES IMPLICITES DES CATEGORIES A A C (2012)

Catégorie & corps de références	Indice majoré du 1er échelon du corps de référence	Indice majoré de l'échelon sommital du corps de référence	Ecart (1er et dernier échelon du corps de référence)
A+ (administrateur civil)	**452**	**1270**	2,81
A (attachés 2011)	**365**	**963**	2,64
A (attachés 2005)	**349**	**658**	1,89
B (Régime 1994)	**311**	**514**	1,65
B (NES)	**314**	**562**	1,79
C (E3 à 6)	**308**	**430**	1,40

19. Les bornages indiciaires intermédiaires – S'il existe une grande unité, quelques corps sont placés dans des grilles atypiques. Tel est le cas des corps du petit A qui comportent un grade, ainsi que les corps qui relèvent du classement indiciaire intermédiaire (CII). Pour ces derniers, ils tendent à basculer progressivement dans le nouvel espace statutaire.

CORPS AYANT DES BORNES INDICIAIRES ATYPIQUES

Catégorie	Corps de référence	IB	IB
A	Assistants ingénieurs (EPST)[62]	366	730
A	Conseillers techniques de service social[63] (2012)	496	730
B	Assistants de service social[64] (2012)	350	675
A	Infirmiers[65] (en 2015)	379	730
B	Corps relevant du classement indiciaire intermédiaire (CII)	322	638
B	Corps infirmiers relevant du B (régime 1994) placé en extinction	350	675

Hétérogénéité de la catégorie A - La catégorie A présente une certaine hétérogénéité. On peut observer qu'il n'y a pas de corrélation véritable entre le niveau de diplôme et les bornes indiciaires des corps. La grille indiciaire du A+ prend en compte le niveau de responsabilité exercée.

CORRESPONDANCE POUR CERTAINS CORPS DE CATEGORIE A ENTRE LE NIVEAU DE DIPLOME ET LES BORNES INDICIAIRES DU CORPS

Corps	Diplômes ou niveau théorique*	Bornes indiciaires (IB)
Maître de conférences	Doctorat	530 - hors échelle A CN
Professeur d'université (habilité à diriger des recherches HDR)	Doctorat + HDR (passage par maître de conférences)	801- hors échelle E
Professeurs d'université (concours d'agrégation)	Doctorat	801- hors échelle E
Ingénieurs des ponts, eaux et forêts (IPEF)	Niveau 1**	427- hors échelle E
Ingénieur TPE	Niveau 1***	379-966
Professeurs agrégés	Master	CN IB : 427 –1015 ; HC IB : 801-Hors échelle A
Enseignants du secondaire	Master	379-966 CN (379-801) HC (587-966)
Commissaire de police	Master	389 – B bis
Administrateurs civils	Bac + 3 (concours ENA)	528 – hors échelle D
Attachés (régime 2005) Attachés (régime 2011)	Bac + 3	379-966 404 – hors échelle A
Infirmiers	Bac +3	361-730

* *Ce tableau ne tient compte que de l'exigence théorique pour se présenter au concours*

** *La voie principale étant l'Ecole Polytechnique pour les élèves ingénieurs. Pour certains recrutements externes sur titre et travaux, le niveau de diplôme est le doctorat (art.9 du statut des IPEF). Le corps est ouvert sur concours aux élèves de certaines écoles (Ecole normale supérieure notamment).*

*** *La voie principale étant l'école nationale des travaux publics de l'Etat pour les élèves ingénieurs. Pour certains recrutements externes sur titre, le niveau de diplôme est le niveau 1 (art.9 du statut des ingénieurs TPE).*

[62] Décret n°2012-1162 du 17/10/2012, art.5 pour le corps des assistants ingénieurs régis par le décret n°83-1260 du 30 décembre 1983.
[63] Décret n°2012-1101 du 28 septembre 2012, Art.5 ; autrefois, les bornes indiciaires étaient les indices bruts 461-660.
[64] Décret n°2012-1101 du 28 septembre 2012, Art.5 ; autrefois, les bornes indiciaires étaient les indices bruts 322-638. Détail des deux nouveaux grades (IB 350-614 et 422-675).
[65] Décret n°2012-762 du 9 mai 2012 portant dispositions statutaires communes aux corps d'infirmiers de catégorie A des administrations de l'Etat.

b - Les relations entre les catégories

Il s'agit de s'intéresser aux relations entre les catégories sur le plan indiciaire. Deux analyses peuvent être faites. La première consiste à comparer les écarts entre les sommets des différentes catégories (x). La seconde tend à mesurer l'attractivité des changements de catégorie (y).

x - Les écarts entre les sommets

20. Evolution des écarts entre les bornes – Nous avons recherché les écarts pouvant exister entre les indices sommitaux à quatre dates : 1974 (après les réformes de 1974, 1982, 1999 (après le DURAFOUR) et 2012 (situation actuelle). Le choix des dates de 10 en 10 en remontant dans le temps depuis 2012 permet de prendre en compte certains plans de revalorisations.

Nous avons choisi 1999 pour intégrer les mesures du protocole DURAFOUR. L'année 1974 permettait de prendre en compte certaines évolutions (réforme des échelles C et D, une partie du B). Ont été pris comme éléments de référence : le NES pour la catégorie B, l'indice brut 966 pour le A type.

Les évolutions sont contrastées suivant les catégories et variables dans le temps.

Les écarts entre le A type et le A+ se sont accrus sensiblement. Les écarts entre le A type et le B donne un résultat différent suivant que l'on prend comme référence comme indice terminal l'indice brut 966 ou la hors échelle A (régime des attachés de 2011). Dans le premier cas, il conduit à une légère réduction (- 28), tandis que dans le second, il aboutit à une accentuation de l'écart (+53). L'écart entre le B et le C a légèrement augmenté. Les échelles lettres accentuent la différence entre les catégories (A et A+ ou A et B).

Ecarts indiciaires entre les sommets des catégories A à D

Ecart entre sommets (en indices majorés)	1974	1982	1999	2012	Tendance
A+ et A	264	258	297	307	↗
A et B	248	245	269	220 401 (si on prend comme référence la hors échelle A des attachés régime de 2011)	↘ ↗
B et C	123	134	135	132	↗
C et D puis échelle 3	107	96	78	75	↘

y - L'attractivité des changements de catégorie

Une autre manière d'aborder les catégories consiste à mesurer les gains en cas d'accès à la catégorie supérieure (C+ vers B, B vers A, A vers A+). Les résultats sont contrastés.

21. Perspective en B – 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. Le tableau ci-dessous montre les gains lorsque l'agent arrive au dernier échelon de chaque grade. Ces gains sont limités 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).

COMPARAISON DES INDICES SOMMITAUX DE L'ECHELLE 6 ET DES DIFFERENTS GRADES DU B

Gains en IM	B du NES (D.2009-1388)
Gains en cas d'accès au 1er grade du B	56
Gains en cas d'accès au 2ème grade du B	85
Gains en cas d'accès au 3ème grade du B	121

22. Perspective en A - 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. Les gains sont plus élevés que lors de l'accès du C vers le B : 96 points pour le premier grade et 221 points pour le deuxième grade.

GAINS INDICIAIRES EN PERSPECTIVES POUR UN PASSAGE DE B+ VERS A EN COMPARANT LES INDICES SOMMITAUX

Gains en IM	A type
Gains en cas d'accès au 1er grade du A	96
Gains en cas d'accès au 2ème grade du A	221

23. Perspective en A + - La comparaison a été faite en prenant comme référence le corps des attachés pour le A type (2ème grade pour le régime de 2005 ; 3ème grade pour le régime de 2011) et le corps des administrateurs civils pour le A+ (premier grade IB 966, deuxième grade échelle B uniquement, troisième grade échelle C).

La perspective indiciaire n'existe qu'à partir de l'accès au deuxième grade dans la mesure où l'échelon terminal du premier grade des administrateurs civils (IB 966) correspond au deuxième grade des attachés. Les perspectives sont plus fortes lorsque l'agent appartient au corps des attachés régime 2005 dans la mesure où le nouveau corps des attachés permet un accès en hors échelle A au titre de son troisième grade.

L'accès à la hors échelle permet des gains indiciaires très importants : entre 275 et 381 pour le corps des attachés (régime 2005) et 95 et 201 points pour les attachés (régime de 2011).

GAINS INDICIAIRES EN PERSPECTIVES POUR UN PASSAGE DE A VERS A+ EN COMPARANT LES INDICES SOMMITAUX

gains en IM (attaché régime 2005)	**A +**
Gains en cas d'accès au 1er grade du A+ (IB 966)	0
Gains en cas d'accès au 2ème grade du A+ (Echelle B)	275
Gains en cas d'accès au 2ème grade du A+ (échelle C)	381
Gains en IM (attaché régime 2011)	**A +**
Gains en cas d'accès au 1er grade du A+ (IB 966)	0
Gains en cas d'accès au 2ème grade du A+ (échelle B)	95
Gains en cas d'accès au 3ème grade du A+ (échelle C)	201

B - Les échelles indiciaires

Les rémunérations sont calculées par référence à des indices qui évoluent dans le temps (1). Ils permettent de mesurer l'éventail hiérarchique des traitements au sein de la fonction publique (2).

1 - Les indices servant au calcul du traitement

Les indices servant au traitement sont les indices majorés (a) et les indices implicites de l'échelle lettre (b).

a - Les indices majorés

Les grilles ont connu plusieurs systèmes indiciaires. On est ainsi passé des indices nets aux indices majorés à la suite de plusieurs réformes (x). Une des spécificités de la grille tient au resserrement de la grille mobile notamment le bas de celle-ci (y).

x - Des indices nets aux indices majorés

24. Il s'agit ici de retracer l'évolution des références indiciaires depuis 1950. En 1950, **on utilisait les indices nets dont l'amplitude allait de 100 à 800**. A cette échelle correspondait une échelle brute 100-1165[66]. Les deux grilles ont une vocation différente[68]. L'échelle des indices nets est fixe et donne le traitement après impôt. L'échelle des indices bruts précise le traitement avant impôt. En 1955, à la suite de la réforme fiscale de 1948, les indices nets ont été abandonnés.

> ***Neutralisation fiscale*** *- Le système maintenait un écart constant entre les traitements nets, quelle que soit la variation de la fiscalité.*
> *Selon Michel BARON,* ***les auteurs de la grille indiciaire ont voulu garantir la hiérarchie des traitements contre une aggravation des charges fiscales de l'Etat.*** *Cela se faisait grâce à la distinction entre les indices nets et indices bruts. L'échelle des indices nets est fixe alors que l'échelle des indices bruts est variable afin de tenir compte des changements du système fiscal et des taux de cotisations. Les indices bruts correspondent au traitement avant impôt.* ***Lorsque la fiscalité augmente, l'écart 100-800 (indices nets) est préservé, seul l'écart indiciaire brut augmente (100-1163)****.* ***Quand la pression fiscale se relâche, l'échelle brute se contracte tandis que l'échelle nette reste constante****.*
>
> ***L'abandon des indices nets*** *- En 1948, il y a eu une réforme fiscale (suppression d'un impôt cédulaire sur les salaires). Elle aurait entraîné une réduction des traitements bruts. Les fonctionnaires s'estiment lésés car ils ne bénéficient pas du gain qu'ils auraient pu obtenir de la baisse du taux d'imposition. Les organisations syndicales ont protesté et l'Assemblée nationale a condamné le principe selon lequel les traitements nets doivent demeurer constamment proportionnels aux indices hiérarchiques (ce qui aboutit à mettre les fonctionnaires à l'abri des variations de la fiscalité[69]). L'Assemblée nationale s'est prononcée sur l'ouverture de l'éventail des traitements bruts qui seraient les seuls pris en considération.* ***Le système a été détourné selon M. Baron, « alors que avec les indices nets, on connaissait les écarts effectivement perçus après déduction, la grille ne traduit que des écarts bruts ne tenant pas compte de la progressivité de l'impôt[70] ».***
>
> *La loi du 9 août 1950 abandonne cette logique au profit des seuls indices bruts qui sera réalisée avec la parution du décret n° 55-866 du 30 juin 1955 (à compter du 1/01/1956)*
>
> *Nota bene : A cette époque, le traitement net correspond au traitement brut moins les charges (impôt exigible + cotisations sociales et retenue pour pension)*

[66] « L'évolution et la détermination des traitements des fonctionnaires depuis 1930 », Revue administrative 1958 page 232, spécialement page 234 André TIANO sous réserve des 111 agents placés hors échelle.

[67] Selon Michel BARON, il faudra attendre 1953 pour voir apparaître la grille dans sa totalité au JO. *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, page 2.

[68] « Autre ambiguïté du langage, les indices nets de 1950 n'ont pas du tout la même signification que les rémunérations nettes des fonctionnaires publiées souvent côte à côte. Le législateur du Statut général de 1946 pensait que les traitements correspondant à chacun des indices hiérarchiques devraient être un multiple du traitement afférent à l'indice 100, ces traitements étant nets, c'est-à-dire après retenues pour pension de retraite, pour cotisation salariale de sécurité sociale et après paiement de l'impôt progressif sur le revenu (calculé sur un seul revenu professionnel, celui d'un fonctionnaire célibataire). Mais les modifications successives du système fiscal ont rendu très vite illusoire cette grille hiérarchique élaborée pour des traitements nets d'impôts : c'est pourquoi on a adopté par la suite la même grille en indices bruts, c'est-à-dire avant impôt sur le revenu. Par contre, des rémunérations nettes sont calculées pour toute la période, qui représente des rémunérations nettes de retenues pour pension de retraite et sécurité sociale, mais avant paiement de l'impôt sur le revenu (voir notamment dans le tableau 3 la rémunération nette du fonctionnaire célibataire à Paris) ». « Comment mesure-t-on les rémunérations de la fonction publique ? » Economie et statistiques n°41 janvier 1973 p.43-52 Marguerite PERROT.

[69] *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Editions Berger LEVRAULT, Pierre ROBERT-DUVILLIERS et Jean-Marie PAUTI pages 71-76

[70] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON, page 29 et suivantes.

25. Les indices nets sont abandonnés en 1955[71] au profit des indices bruts. Le traitement afférent à l'indice 100 est fixé à 180.000 F (anciens francs). L'indemnité de résidence s'ajoute en fonction de la zone de salaires (7 zones dont 1 sans abattement) ainsi qu'un abondement. S'ajoute un complément pendant une période transitoire pour certains indices (entre indice 100 et 139).

Un nouveau système est mis en place en 1961[72]. Le calcul des traitements ne se fait plus sur la base des indices bruts mais sur celle des indices réels[7374]. Cette réforme **conduit à intégrer certaines indemnités versées** en fonction des tranches indiciaires[75] dans le traitement[76]. Cela concerne surtout les faibles traitements. Pour éviter que l'incorporation des éléments dégressifs de rémunération au traitement de l'indice 100 n'aboutisse à augmenter dans des proportions considérables l'ensemble des traitements, a été créée une nouvelle échelle contractée qui renvoie aux indices réels 100-735[77] (IB 100 à 1000).

26. Le décret n°62-1382 du 24 novembre 1962 va renvoyer aux indices nouveaux[78] dont l'amplitude est de 100 à 760 (IB 100-1000). Les indices créés intègrent certaines indemnités (notamment pour les faibles traitements[79]).

27. 1968, une grille démarrant à l'indice majoré 115 - Jusqu'en 1968 on est dans une logique où les indices ont une cohérence entre eux[80]. L'indice 100 devait servir de référence, de sorte que l'indice 300 aurait dû correspondre à 3 fois le traitement net de l'indice 100. Une remise en ordre a été opérée en 1962. Outre l'intégration des indemnités dégressives, la série nouvelle d'indices devait traduire les rapports réels entre les indices (par exemple indice 281 doit être = à 2,81 du traitement net de l'indice 100).

Par la suite, il y a à nouveau des décalages. L'exemple donné par Marguerite PERROT illustre la logique d'ensemble (Voir encadré). Le décret n°68-566 du 21 juin 1968 substitue les indices majorés aux indices nouveaux (JO du 22/06/1968). L'originalité de la nouvelle échelle est qu'elle ne commence pas à l'indice 100, mais à l'indice majoré **115.** On ne peut plus faire de comparaison aisée **entre les différents niveaux de traitement**. L'indice 100 correspond au traitement 5151 F au 1/06/1968 et 5.355 F au 1/10/1968. De nombreux indices bruts renvoient au même indice réel. Le phénomène est présent dans les grilles de 1961 et 1962.

Si un fonctionnaire occupe un emploi classé à l'indice hiérarchique actuel 300, son traitement annuel soumis aux retenues pour pension est de (6993 X300) /100 soit 20.979 F à compter d'octobre 1972. Un fonctionnaire classé à l'indice 700 perçoit (6993 X700)/100 soit 48.951 à compter d'octobre 1972

Source *– « Comment mesure-t-on les rémunérations de la fonction publique ? », Economie et statistiques n°41 janvier 1973 p.43-52 Marguerite PERROT*

Le décret n°74-652 du 19 juillet 1974[81] remplace le décret du 21 juin 1968 précité. Il reprend la même logique (indices majorés).

[71] Décret n°55-866 du 30 juin 1955 portant remise en ordre des traitements et soldes des personnels civils et militaires de l'Etat, Art.2 (JO 1/07/1955).
[72] Plan Guillaumat (nom du Ministre en charge de la fonction publique).
[73] Décret n°61-1101 du 5 octobre 1961, Art.3.
[74] Le traitement de 100 est fixé à 3500 NF à compter du 1er décembre 1962 (Art.2) Une indemnité spéciale dégressive est prévue pour certains indices. S'ajoutent l'indemnité de résidence (7 zones et une zone sans abondement).
[75] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 31.
[76] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 67.
[77] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 67.
[78] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 31.
[79] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 30.
[80] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 19.
[81] Décret n°74-652 du 19 juillet 1974 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat.

INDICES ANCIENS ET INDICES NOUVEAUX (1968, 1974)

Indices anciens (1968)		**Indices nouveaux (1968)**		**Indices nouveaux (1974)**	
Indices nets	*Indices bruts*	*Indices nouveaux*	*Indices majorés au 1er juin 1968*	*Indices nouveaux*	*Indices majorés au 1er juillet 1974*
100	100	100	**115**	100	**130**
130	140	123	**144**	129	**159**
185	210	165	**180**	165	**195**
225	265	203	**218**	203	**233**
250	300	228	**243**	228	**258**
360	455	343	**355**	345	**370**
650	1000	760	**770**	760	**785**

***Nb** : les textes relatifs à la grille indiciaire conservent la correspondance entre les indices anciens et les indices nouveaux.*

En 1979, un groupe de travail sur la réforme de la grille indiciaire présidé par monsieur LASRY est chargé de réfléchir à la grille indiciaire. Les organisations syndicales ont été associées aux travaux. Malgré plusieurs demandes auprès de la DGAFP, il n'a pas été possible de récupérer ce rapport et de faire état de ces conclusions.

Historique – rapport Lasry (1er rapport 31/07/1981)

Une personne a bien voulu nous communiquer le premier rapport de ce groupe de travail. Il comporte trois chapitres.

Au titre des déformations subies par la grille indiciaire, le groupe a souligné les incidences du « rapport constant » entre les taux de pensions militaires d'invalidité et la grille. Il pourrait en être de même indique le rapport à propos de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement des communes sur l'évolution de l'indice 100.

***Le premier chapitre** concerne les changements depuis 1948 pour montrer le caractère fictif de la partie inférieure de la grille en raison des techniques revalorisant le bas de la grille et le minimum de rémunération. Il souligne aussi que le relèvement du minimum de traitement ne s'est pas accompagné d'un reclassement indiciaire des catégories C et D ce qui a réduit l'amplitude indiciaire des carrières.*

***Le deuxième chapitre** intéresse la grille et la détermination des rémunérations et envisage plusieurs pistes en faveur d'un nouveau système. Le groupe estime que l'écart de 1 à 6 est convenable. Les pistes envisagées font l'objet d'avis partagés. Deux pistes sont succinctement présentées : mise en place d'un système analogue à celui de 1948 avec une grille proportionnelle par rapport à l'indice 100. La seconde est de permettre une évolution différenciée des rémunérations. Plusieurs propositions émanant d'organisations syndicales sont citées dont celles de la CGT-FO (p.16)*

***Le troisième chapitre** comporte des remarques sur la mise en œuvre d'un nouveau système. Il souligne notamment la nécessité de procéder à une opération vérité sur l'importance des primes ainsi que la nécessité d'envisager d'autres réformes liées au classement des corps dans la grille.*

Régime actuel – Depuis 1982, la logique qui prévaut est celle des indices majorés et des indices bruts même si le texte continue de présenter la correspondance avec les 4 échelles[82]). Cette correspondance a perduré jusqu'au décret n°2006-1283 du 19 octobre 2006[83]. Après, la correspondance ne comporte plus que deux échelles (indices bruts et indices majorés).

y - Le resserrement de l'échelle mobile

28 - Evolution des échelles - Une des critiques faite à la grille indiciaire tient au resserrement progressif de celle-ci. Pour comprendre ce changement, il faut distinguer l'évolution de chaque échelle (indices bruts et indices majorés). Le resserrement de la grille indiciaire est tout d'abord lié à son absence d'extension. Les indices bruts ont peu évolué. De 1961 à 1977, l'indice brut sommital était fixé à l'indice brut 1000. En 1977, ce sommet a été porté à l'indice brut 1015 soit une extension de 15 points[84] (soit 12 points en indice majoré). Depuis, celui-ci n'a pas été modifié.

[82] Décret n°82-1105 du 23 décembre 1982, Art.2 - A compter du 1er janvier 1983, il ne sera plus fait usage des indices nets ni des indices nouveaux, auxquels seront substitués, en tant que de besoin, les indices bruts et les indices majorés.
[83] Portant attribution à compter du 1er novembre 2006 d'un point d'indice majoré uniforme à l'ensemble des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.
[84] Décret n°77-575 du 7 juin 1977 (JO 1/06/1977).

EVOLUTION DES EXTREMES DE LA GRILLE INDICIAIRE (1961 A 2012)

Année	Début de grille (IB) correspondance avec l'indice brut 100	Fin de la grille (IB)	indices réels (1961) indices majorés (1968 & 1974 et les autres années)
1961	100 (indices réels)	1000	735
1968[85]	115	1000	770
1974	130	1000	785
1977	143	**1015**	**810**
1982	150 (7/1979)	1015	810
1992	158	1015	818
2001	161		
2002	172	1015	820
2006	190	1015	821
2007	194		
2012	203	1015	821

Nb *: l'indice majoré correspondant à l'indice brut 100 ne doit pas être confondu avec l'indice minimum de la fonction publique*

29. Politiques différenciées d'octroi de points sur la grille – L'indice majoré correspondant au dernier échelon de l'indice brut terminal a peu évolué entre 1982 et 2012 (gain de 11 points c'est-à-dire la différence entre 821 et 810). En revanche, le début de la grille des indices majorés a connu de nombreux relèvements sur cette période (gain de 53 points). La politique de revalorisation différenciée sur le bas de la grille participe à ce relèvement.

L'analyse des mesures sur la période 1982 à 2012 fait apparaître une variation de 1 à 5 points sur le bas de la grille (exception en 2005 où la variation varie de 1 à 12 points). Cela conduit à décaler la correspondance dans le bas de la grille. Le maintien du bas de la grille juste au niveau du traitement minimum de la fonction publique et donc du SMIC explique sans doute certaines revalorisations.

[85] Décret n°68-566 du 21 juin 1968 (JO 22/06/1968).

ATTRIBUTIONS DE POINTS DIFFERENCIES (1968 A 2012)

Années	Mesures
1968	10 et 15 points : 10 points au-dessus de l'indice nouveau 315 (IB 415) 15 points au-dessous de l'indice nouveau 204 (IB 400) modulation entre les indices 304 et 315
Septembre 1978	1 à 4 Attribution de points d'indice : 4 points jusqu'à l'IM 238, 3 points de l'IM 239 à 258, 2 points de l'IM 259 à 340 ; 1 point de **l'IM 341 à 443**
Septembre 1979	1 à 3 Attribution de points d'indice : 3 points jusqu'à l'IM 262, 2 points de l'IM 263 à 339, 1 point de **l'IM 400 à 445**
Juillet 1998	1 à 2 Attribution de points d'indice : 2 points jusqu'à l'IM 316, 1 point de **l'IM 317 à 412**
Juillet 1999	1 à 2 Attribution de points d'indice : 2 points jusqu'à l'IM 297, 1 point de **l'IM 298 à 376**
Mai 2001	1 à 5 Attribution de points d'indice : 5 points jusqu'à l'IM 254, 4 points de l'IM 255 à 263, 3 points de l'IM 276 à 321 ; 2 points de IM 276 à 321 ; 1 point de **l'IM 322 à 360**
Juillet 2001	1 à 3 Attribution de 3 points jusqu'à l'IM 259, 2 points jusqu'à l'IM 261, 1 point jusqu'à l'IM **263**
Juillet 2004	1 à 2 Attribution de 2 points jusqu'à l'IM 261 et 1 point à l'IM **262**
Juillet 2005	12 points jusqu'à l'IM 263, 11 points à l'IM 264, 10 points à l'IM 265, 9 points à l'IM 266, 8 points à l'IM 267, 7 points à l'IM 268, 6 points à l'IM 269, 5 points à l'IM 270, 4 points à l'IM 271, 3 points à l'IM 272, 2 points à l'IM 273 et 1 point à l'IM 274
Juillet 2006	1 à 4 Attribution de points d'indice : 4 points jusqu'à l'IM 275, 3 points à l'IM 276, 2 points à l'IM 277,1 point à l'IM **278**
Juillet 2007	1 à 3 Attribution de points d'indice : 3 points jusqu'à l'indice 280, 2 points à l'indice 281, 1 point à l'indice **282**
Juillet 2008	1 à 2 Attribution de points d'indice : 2 jusqu'à l'indice 288, 1 à l'indice **289**
Juillet 2009	1 à 2 Attribution de points d'indice : 2 jusqu'à l'indice 292, 1 à l'indice 293 et à l'indice **294**
Janvier 2011	1 à 3 Attribution de points d'indice : 3 jusqu'à l'indice 295, 2 à l'indice 296, 1 à l'indice 297 et 1 à l'indice **298**
Juillet 2012*	Attribution de points d'indice : 6 points de l'IM 302 à l'IM 308, 5 points à l'IM 309, 4 points à l'IM 310 et 311, 3 points à l'IM 312 et 313, 2 points à l'IM 314, 1 point à l'IM 315
Janvier 2013	Attribution d'un point d'indice jusqu'à l'indice brut 321

Source *– pour l'année 1968 : Les traitements de la fonction publique de 1962 à 1975, Economie et statistiques n°71 octobre 1975. p.61 marguerite PERROT ; site intranet de la DAF (éducation nationale) année 1978 à mai 1999 tableau 6.2-1 Rapport DGAFP faits et chiffres 2011-2012 p 367 pour la période 1996 à 2012.*

30. Resserrement de la grille indiciaire - La politique de points différenciés conjuguée au relèvement du traitement conduit à un resserrement de la grille des indices majorés. Ainsi, l'écart qui était de 4,18 en 1982 est aujourd'hui de 2,72.

RESSERREMENT DE LA GRILLE INDICIAIRE DES INDICES MAJORES (NON COMPRIS LES INDICES IMPLICITES DE LA HORS ECHELLE)

Année	Ecart entre le traitement minimum et l'indice majoré correspondant à l'indice brut (1015)
1982	4,18
1992	3,62
2002	3,12
2012	2,72

31. Attributions de points uniformes pour l'ensemble de la grille - L'évolution des deux échelles et en particulier de la grille des indices majorés connaît à plusieurs reprises l'attribution de points uniformes. On mesure ainsi que la mobilité de l'échelle est assez limitée. En cumulé, cela conduit entre 1975 et 2006 à 22 points au titre des points uniformes. Dans les années 75, cela est liée à l'inflation (10 points entre 1975 et 1976).

Attributions de points uniformes entre 1975 et 2012

Années	Mesures
Octobre 1970	5 points
Octobre 1972	3 points
Juin 1974	5 points
Juillet 1974	2 points
Janvier 1975	3 points
Juillet 1975	5 points
Juillet 1976	5 points
Juillet 1985	2 points
Octobre 1988	2 points
Février 1989	1 point
Janvier 1990	1 point
Août 1991	2 points
Avril 1999	1 point
Décembre 1999	1 point
Décembre 2000	1 point
Novembre 2006	1 point

***Sources** : De 1970 à 1975 (janvier) Les traitements de la fonction publique de 1962 à 1975, Economie et statistiques n°71 octobre 1975 p.61 Marguerite PERROT (fichier PDF) ; Site intranet de la DAF (éducation nationale) année juillet 1975 à avril 1999 ; Rapport DGAFP faits et chiffres 2011-2012 p 367 de 1996 à 2012.*

32. Exclusion du haut de l'échelle de certaines revalorisations - A plusieurs reprises, le haut de la grille a été exclu des revalorisations. Ainsi, la revalorisation **en 1981** ne s'applique que sur le traitement inférieur ou égal à l'indice majoré 810[86]. **En 1982**, l'indice implicite 1275 qui correspond à l'échelle G a été bloqué en valeur absolue au niveau de 1982[87].

33. Les éléments intégrés à la grille – A de nombreuses reprises, les revalorisations de la grille sont passés par l'incorporation de primes (primes de cherté de vie, indemnité dégressive, pourcentage de l'indemnité de résidence). De plus, le Gouvernement a intégré un point d'indemnité de résidence dans l'indice majoré (notamment en 1979, en 1980, en 1982). Cette indemnité dont les trois taux étaient 9,5%, 11% et 13% en 1974 comporte aujourd'hui trois taux : 0%, 1% et 3%.

[86] Relevé de conclusions de 1981 point 6, annexe 5, rapport de la DGAFP la fonction publique d'Etat en 1981, page 145.

[87] Le rapport de la DGAFP « la fonction publique d'Etat en 1983 » qu'il n'y a pas eu de revalorisation pour la rémunération qui excède 250.000 francs. Dans ce cas, la partie supérieure de la rémunération n'a pas été revalorisée. Cela concerne les agents se situant en hors échelle E2, F et G. La partie de ces traitements supérieure à l'indice implicite 1275 s'est trouvée bloquée en valeur absolue au niveau de 1982, page 44).
Le décret du 26 juillet 1983 a été annulé en raison de sa rétroactivité (CE 11/07/1984 Union des groupements de cadres supérieurs de la fonction publique et association générale des administrateurs civils, req. n°543.00 54467, Recueil Lebon, page 258).

b - L'échelle lettre

34. Système initial - La grille indiciaire se poursuit en échelle lettre. Le décret du 10 juillet 1948 précité prévoyait initialement une liste d'emplois qui pouvait bénéficier d'indices supérieurs à l'indice net 800. A l'époque, la hors échelle comprenait deux groupes hors échelle B et hors échelle A (la hors échelle A est supérieure à B). Une réforme est intervenue en 1957 organisant les échelles lettre de la lettre A à G (Arrêté du 29/08/1957). Par la suite, une lettre B bis a été ajoutée en 1962[88]. La création d'une échelle B bis entre le B et le C s'explique peut-être par la revalorisation des emplois de sous-directeur en 1962 (Décret n°62-1239 du 23/10/1962) et la nécessité de placer l'emploi de chef de service dans les administrations centrales des ministères entre celui des sous-directeurs qui finissait en hors échelle B et celui des directeurs d'administration centrale qui commençait en hors échelle C.

1948	1957
Indice net supérieur à 800	Indice net supérieur à 650
	Indice brut 1000
Lettre B à A	Lettre A à G

35. Evolution des traitements - Au préalable, on rappellera que ces traitements n'ont pas toujours été publiés[89]. Ils le sont depuis 1982. Chaque échelle lettre comporte plusieurs chevrons (entre 1 et 3). L'espace indiciaire de l'échelle lettre peut s'apprécier de deux manières. La première intéresse l'écart à l'intérieur de l'échelle lettre. Cet écart est important. En 1967, Marceau LONG faisait remarquer qu'il y a autant de différences entre l'échelle A et l'échelle G qu'il y en a entre l'indice 100 et l'indice 760[90] (échelle indiciaire). Cet espace est stable depuis 1992 (autour de 620). Il était un peu plus important en 1982 (657).

L'existence de deux échelles (indiciaire et lettre) invite à s'interroger sur l'évolution des écarts entre le dernier indice brut et le début de l'échelle lettre. Cet écart s'est réduit avec le temps notamment à plusieurs reprises en raison de mesures limitant les effets des points uniformes. Ainsi, cet écart qui était de 125 points en 1982 est passé à 60 points en 2012.

36. Effectifs concernés par la hors échelle - Le nombre de personnes bénéficiant de la hors échelle a évolué dans le temps et s'est considérablement accru.

EFFECTIFS REMUNERES EN HORS ECHELLE

Année	Nombre de bénéficiaires
1948	111
1972	8000
1981	14723
2010	51728

*1948 et 1972 : **Source** : Comment mesure-t-on les rémunérations de la fonction publique ? Economie et statistiques n°41 janvier 1973 p.43-52 Marguerite PERROT*
1981 – rapport DGAFP 1981 page 18 effectifs des agents hors échelle (départements ministériels)
2010 – rapport DGAFP 2011-2012 Tableau 6.4-6 : Répartition indiciaire des titulaires civils des ministères selon la catégorie hiérarchique et le sexe au 31 décembre 2010 page 377

A terme, la non extension de la hors échelle va conduire à ce que les corps du A+ se rapprochent de plus en plus de l'échelle G. Il y a une forme de tassement dans la grille de la hors échelle qui à terme impliquera une réflexion plus globale sur la différenciation des corps en termes indiciaires.

[88] Arrêté du 13 avril 1962, non publié (source : *La fonction publique et ses problèmes actuels*, 1969, Victor SILVERA, n°406, page 438.
[89] On distingue trois périodes, la première où les traitements sont publiés, la deuxième à partir de 1957 où ils ne sont plus publiés et enfin à partir de 1982 où ils sont à nouveau publiés.
[90] *Les problèmes actuels de la fonction publique*, cours donné à l'ENA, 1967, Marceau LONG.

Ces dernières années, un grand nombre de corps du A+ ont eu accès à la hors échelle D tandis que d'autres accédaient en hors échelle E.

2 - L'éventail hiérarchique indiciaire

37. Intérêt - Il est de coutume de mesurer l'éventail hiérarchique des grilles de rémunération de la fonction publique. Suivant que celle-ci augmente ou diminue on parlera d'écrasement hiérarchique ou de resserrement de la grille. Sa portée est cependant réduite dans la mesure où la rémunération indiciaire occupe une part décroissante dans la rémunération totale. La Cour des comptes n'a pas manqué de relever que la grille indiciaire est déformée « *sous l'effet de régimes indemnitaires aussi complexes qu'opaques dont l'incidence est très variable d'un corps ou d'un ministère à l'autre, du point de vue de la situation individuelle des agents, les bases juridiques de ces régimes indemnitaires étant trop souvent insuffisantes, voire inexistantes* »[91].

38. Quel éventail ? – La mesure de l'éventail hiérarchique peut se faire de plusieurs manières. On peut tout d'abord mesurer cet écart en prenant en compte l'ensemble de la grille de rémunération (échelle indiciaire + échelle lettre) ou ne mesurer que l'écart dans la seule échelle indiciaire (IB 1000 à 1015 actuellement). On peut aussi apprécier cet espace en distinguant l'écart théorique et l'écart réel. En haut de l'échelle, on peut convertir la dernière échelle lettre G qui concerne un petit nombre d'agents ou se référer à l'échelle F qui concerne davantage d'agents. En bas de l'échelle, on peut prendre en compte l'indice le plus bas de la grille ou le traitement minimum. Certains estiment que cela rend fictif le bas de la grille indiciaire[92].

39. Résultats dans le temps - La mesure de cet écart a varié dans le temps pour globalement se réduire. Le tableau qui suit reconstitue cette évolution pour quelques années entre 1982 et 2012. Le tableau présente les écarts à partir des indices jusqu'à la hors échelle F (un autre tableau a été fait à partir des traitements). 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.

EVENTAIL HIERARCHIQUE DE LA GRILLE INDICIAIRE (1982, 1992, 2002, 2012)

Année	Eléments					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	1015	810	1339	5,40	4,18	8,93	6,90
1992	226	158	1015	818	1365	5,18	3,62	8,64	6,04
2002	263	172	1015	820	1365	4,77	3,12	7,94	5,19
2012	302	203	1015	821	1369	4,04	2,72	6,74	4,53

[91] 2001, Cour des comptes, *La fonction publique d'Etat* , 2ème rapport particulier page 579 : « Les observations développées dans le présent rapport confirment et renforcent celles formulées dans le premier rapport public particulier de décembre 1999 (…) en matière de rémunérations, déformation de la grille indiciaire sous l'effet de régimes indemnitaires aussi complexes qu'opaques dont l'incidence est très variable d'un corps ou d'un ministère à l'autre, du point de vue de la situation individuelle des agents, les bases juridiques de ces régimes indemnitaires étant trop souvent insuffisantes, voire inexistantes ».

[92] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 61.

40. Explications sur le resserrement – Ce resserrement est lié à la conjugaison de plusieurs phénomènes. Le premier est le fait que l'amplitude de l'espace indiciaire ne bouge pas. Le haut de la grille stagne (les échelles lettres A à G n'ont pas été étendues depuis 1957). De même, l'échelle des indices bruts a peu varié dans le temps (en 1977, on est passé de l'indice sommital 1000 à l'indice 1015). Le second, le plus important, tient à l'existence d'une politique assez constante qui a conduit à revaloriser le bas de la grille indiciaire. Cela se manifeste par deux techniques, d'une part, le déplacement de la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés jusqu'à un certain indice, d'autre part l'attribution dégressive de points d'indices.

C - La valeur du point dans la fonction publique, le traitement minimum et le pouvoir d'achat

L'évolution des traitements emprunte deux voies. La première, qui sera étudiée ici, intéresse la valeur du point (1), et le traitement minimum dans la fonction publique (2). La seconde résulte des améliorations des grilles indiciaires des corps (mesures catégorielles) qui est présentée dans l'axe 2.

1 - La valeur du point dans la fonction publique

La négociation salariale a longtemps porté principalement sur l'évolution de la valeur du point. De nombreux protocoles ont été signés. Le dernier accord date de 1998. Les revalorisations ultérieures ont été décidées par le Gouvernement. Il importe de présenter ses caractéristiques (a) et les enjeux budgétaires et économiques (b), avant d'observer son évolution dans le temps (c). Sa remise en cause résulte du développement d'autres formes d'action pour « maintenir » le pouvoir d'achat à l'instar de la GIPA (d).

a - Les caractéristiques

Les caractéristiques de la valeur du point sont de deux ordres. D'un côté, la valeur du point apparaît comme le plus petit dénominateur commun de la fonction publique (x), de l'autre côté, son rôle, qui était particulièrement important, tend à se réduire (y).

x - Le plus petit dénominateur commun de la fonction publique

41. 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.

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. Ainsi, tous les agents rémunérés à un indice donné reçoivent la même rémunération. C'est donc la grille indiciaire qui façonne l'unité des logiques de rémunérations de la fonction publique. A ce titre, il n'est pas faux d'affirmer que le point c'est le statut.

Un concept peu encadré - Le statut général de la fonction publique (SGFP) ignore largement la valeur du point (art.20[93]).

[93] Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, Art. 20 - Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que de la performance collective des services. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.
Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé.
Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale.

Il est seulement fait référence au fait que « le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé ». La valeur du point est fixée par décret. Aucun texte ne prévoit son indexation sur l'évolution des prix. Pendant longtemps, les organisations syndicales ont revendiqué un système d'indexation (mémorandum du 10/10/1960 avec les contre-propositions syndicales tel que l'indexation des traitements sur l'évolution du coût de la vie et du SMIC[94]). Cela se comprenait en raison de l'importance de l'inflation. Aujourd'hui, les organisations syndicales défendent le pouvoir d'achat sans pour autant demander une indexation de la valeur du point sur l'inflation.

***Texte sur la valeur du point** – Il ne précise pas les conditions de calcul ni ne prévoit de système d'indexation. Il s'agit de la valeur associée à l'indice 100 majoré. Le traitement associé est annuel. En 1974, cette valeur figurait dans le décret n°74-652 du 19 juillet 1974 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat (art.2 8481 F à compter du 1er juillet 1974). Depuis 1985, cette valeur est fixée dans le décret n°85-1148 du 24 octobre 1985[95] modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.*

y – La réduction du rôle de la valeur du point de la fonction publique

La réduction du rôle de la valeur du point de la fonction publique se présente de deux manières.

42. **En premier lieu**, la valeur du point de la fonction publique a longtemps été le principal élément de référence pour maintenir le pouvoir d'achat en cas d'inflation[96]. Par la suite, le Gouvernement s'est référé à un système plus large pour apprécier le pouvoir d'achat (négociation en masse, voir axe 4). Cette approche réduit le rôle de la valeur du point qui est englobé dans la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP).

43. **En second lieu**, le champ de la valeur du point de la fonction publique s'est réduit peu à peu en décrochant les pensions et certaines primes de la valeur du point. Les pensions de retraite de la fonction publique qui étaient calculées sur cette valeur ont été détachées du point à la suite de la réforme des retraites de 2003. Un nouveau mode de revalorisation des pensions est prévu[97] qui suit l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation[98] (hors tabac). On observe que les primes non indexées occupent une part croissante des indemnités. Les primes créées récemment ne sont pas indexées (exemple PFR) tandis que celles qui sont indexées subissent les effets de la stagnation de l'évolution de la valeur du point.

Le tableau qui suit montre la baisse relative de la part des indemnités indexées qui au regard du total des indemnités est passé de 72% en 2006 à 66,6 % en 2010.

[94] Cité par *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Editions Berger LEVRAULT, Pierre ROBERT-DUVILLIERS et Jean-Marie PAUTI page 95.
[95] Article 3 modifié par le décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010 (Art.1) - La valeur annuelle du traitement et de la solde définis respectivement à l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, à l' article 42 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée et à l'article L. 4123-1 du code de la défense , afférents à l'indice 100 majoré et soumis aux retenues pour pension est fixée à 5 556, 35 € à compter du 1er juillet 2010.
[96] Elle a été régulièrement revalorisée sur la période 1982-2010 sauf en 1986, 1996, 2003 et 2004.
[97] CPCM, art.L.16 ; Décret n° 2003-1306, 26 décembre 2003, Art.19.
[98] Chaque année, un décret en Conseil d'Etat fixe le pourcentage de revalorisation. Un grand nombre d'indemnités sont indexées sur la valeur du point de la fonction publique.

EVOLUTION DES DEPENSES DU TITRE 2 (INDEMNITES INDEXEES ET INDEMNITES NON INDEXEES)

Dépenses de personnels (Millions d'euros)	2006	2008	2010	2011
Indemnités indexées	9368	9497	9357	9352
Indemnités non indexées	3638	3905	4691	4901
Total	13006	13402	14048	14253
Pourcentage	**72,03**	**70,86**	**66,61**	**65,61**

Source– *années 2006 à 2010 : faits et chiffres 2010-2011 p.473 (tableau 6.1-1), année 2011 : faits et chiffres 2011-2012 p.359. Calcul (Carole Moniolle).*

44. **Sans être indexées directement sur la valeur du point**, les indemnités calculées par référence à un élément lui-même indexé sur la valeur du point (pourcentage du traitement, base de calcul sur le traitement moyen d'un corps) bénéficient d'une forme d'indexation. Ainsi, la prime de service et de rendement des ingénieurs[99] était calculée par rapport aux émoluments moyens des corps (1972). En 2010, la base de calcul a été fixée sous forme de taux empêchant toute forme d'indexation[100].

b - Les enjeux budgétaires

45. **Un enjeu budgétaire important** – L'enjeu budgétaire associé à la revalorisation du point dans la fonction publique a toujours été très important.

En 1967, Marceau LONG, alors directeur général de la fonction publique[101] soulignait l'importance de la charge budgétaire. Cela résulte, d'une part, de l'importance des effectifs, d'autre part des effets sur les pensions de retraites qui sont indexées (en 1966 1 million de retraité) ainsi que sur les pensions des anciens combattants (soit 1,8 Millions de pensions) qui sont indexées sur l'indice net 170 (rapport constant). Au final, constate Marceau LONG, 1% d'augmentation des salaires de la fonction publique coûte en 1967, 408 Millions de francs nouveaux. L'importance du coût de toute revalorisation est toujours valable. En 2007, le dossier de négociation salariale indiquait qu'une hausse de 1 point de la valeur du point représente 850 Millions d'euros pour la fonction publique d'Etat[102] (auquel il faut ajouter – chiffres 2006 – 450 Millions d'euros fonction publique territoriale et 360 Millions fonction publique hospitalière). Il existe un certain consensus politique pour éviter de le revaloriser (*Voir encadré PLF 2013*).

> *« Il convient de rappeler que l'augmentation du point d'indice, si elle constitue un signal collectif fort pour tous les agents, profite davantage aux rémunérations les plus élevées.* ***À ce titre, le Rapporteur spécial estime préférable un système d'attribution de points différenciée. Le coût d'une mesure d'augmentation générale du point serait en outre très lourd pour les finances publiques, sans que l'avantage individuel soit à la mesure de cet effort. À une augmentation du point de 1 %, correspond une dépense supplémentaire de près d'1,5 milliard d'euros*** *pour les finances publiques. Enfin, il faut garder à l'esprit que le point d'indice ne représente en moyenne qu'un quart du salaire des agents publics ».*
>
> *(Annexe 29 gestion des finances publiques et des ressources humaines fonction publique ; provisions rapporteur spécial : M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapport PLF 2013 p.44 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)*

[99] Décret n°72-18 du 5 janvier 1972.
[100] Décret n°2009-1558 du 15 décembre 2009.
[101] *Les problèmes actuels de la fonction publique*, cours donné à l'ENA, 1967, Marceau LONG, page 148.
[102] Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique, éléments statistiques de référence, 2007, page 5.

A cela, s'ajoute un enjeu économique résultant du caractère inflationniste de la valeur du point (Voir axe 4).

Un coût de plus en plus modéré - Le tableau qui suit souligne le coût budgétaire dans le budget de l'Etat des variations de la valeur du point.

COUT BUDGETAIRE DES MESURES PORTANT SUR LA VALEUR DU POINT (1999 A 2010)

Année	Coût de la revalorisation (Millions d'euros)	Variation annuelle du point
1999	1090	1,06%
2000	944	0,90%
2001	984	0,91%
2002	1484	1,31%
2003	852	0,74%
2004	416	0,50%
2005	715	0,84%
2006	1040	1,21%
2007	833	0,98%
2008	464	0,56%
2009	542	0,63%
2010	628	0,73%

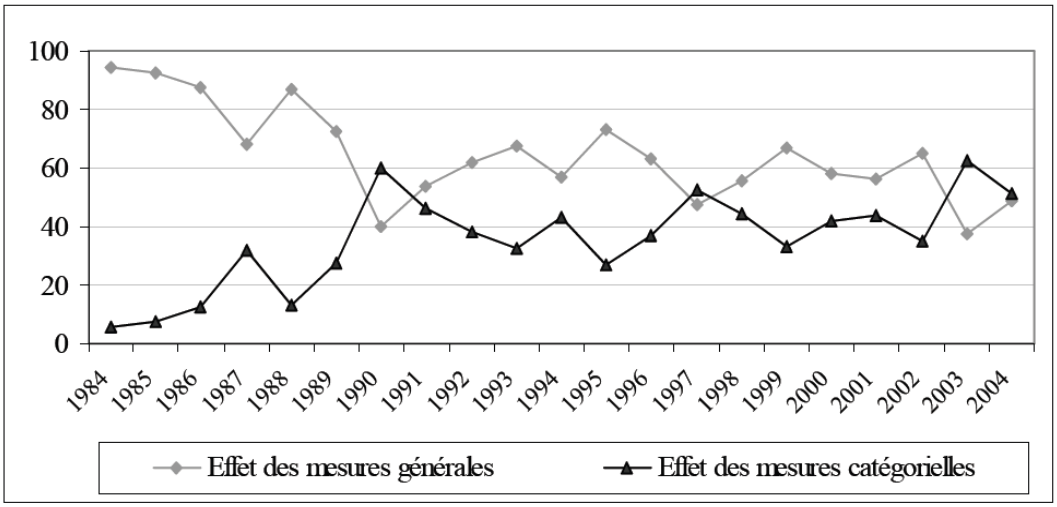
***Source** : Année 1999 : Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique, éléments statistiques de référence, 2008 page 9*
Années 2000 à 2010 : Dossier avril 2012 Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique p.12.

46. Une part plus réduite dans la RMPP - La revalorisation du point d'indice **occupe une part plus réduite** dans la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP). Julie DUVEAU[103], observait en 2006 que « l'étude de l'évolution du poids relatif des augmentations générales, des augmentations liées au GVT et des augmentations catégorielles dans la progression de la RMPP, montre que les augmentations générales sont de moins en moins utilisées comme modalité de progression des rémunérations » (Voir tableau ci-dessous).

[103] *Les primes dans la fonction publique : entre indication et complément de traitement*, thèse en sciences économiques, 2008, Université Rennes II, Juliette DUVEAU page 218.

POIDS RELATIF DES MESURES GENERALES ET CATEGORIELLES DANS L'EVOLUTION DE LA RMPP HORS GVT (EN %) (1984-2004)

Graphique 15. Poids relatif des mesures générales et catégorielles dans l'évolution de la RMPP hors GVT (en %) (1984-2004)

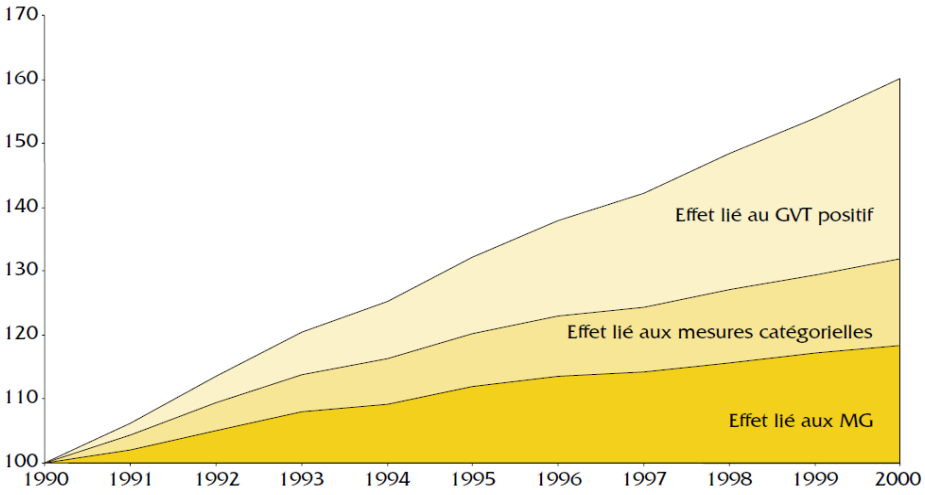


Source *: Projet de loi de finances pour 1991-2001-2003 et 2005. Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique.*
Source *2006, Les primes dans la fonction publique : entre indication et complément de traitement, thèse en Sciences économiques, 2006, Université Rennes II, Juliette DUVEAU p. 218.*

Le document qui suit montre également que les mesures générales occupent une place réduite dans la progression du RMPP.

PROGRESSION DE LA RMPP DEPUIS 1990 : EFFET DES MESURES GENERALES, DES MESURES CATEGORIELLES ET DU GVT POSITIF (1990 A 2000)

Progression de la RMPP depuis 1990 : effet des mesures générales, des mesures catégorielles et du GVT positif



Source *PLF 2001 – rapport sur les rémunérations de la fonction publique p.33*

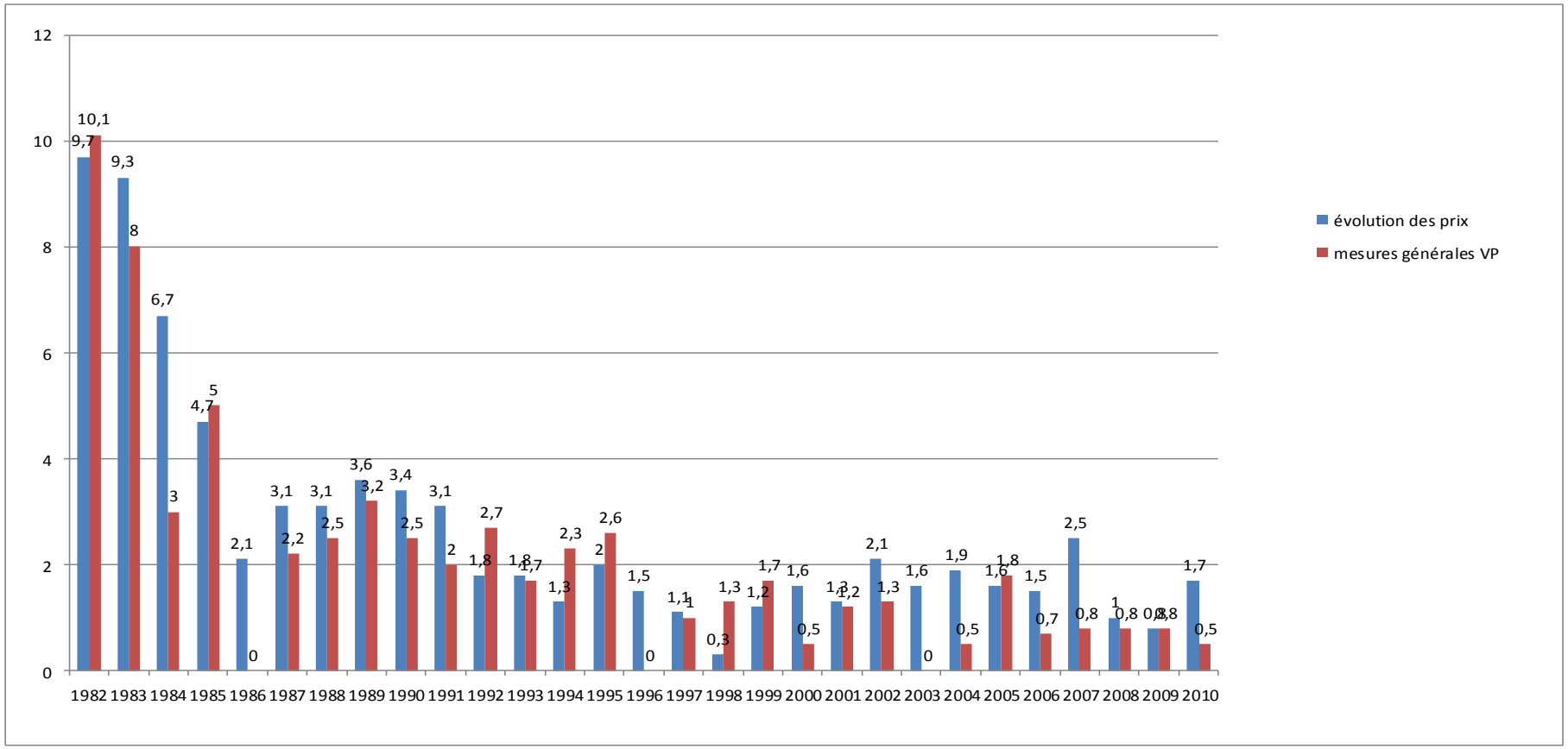
c - L'évolution de la valeur du point dans la fonction publique au regard de l'inflation

47. Il s'agit ici de retracer les relations entre l'évolution des prix et l'évolution de la valeur du point dans la fonction publique. On peut considérer qu'il existait une forme d'indexation implicite sur l'évolution des prix.

Longtemps, l'évolution de la valeur du point de la fonction publique a suivi en partie celle des prix. Il faut se souvenir que l'inflation était très importante à partir de 1973 (au-dessus de 9% ; amplitude entre 1973 et 1979 de 9,1% à 13,7%). A partir de 1977, les gouvernements ont lutté contre l'inflation en recourant à une négociation en masse et non plus en niveau afin de diminuer le rôle de la valeur du point (renvoi Axe 4).

Deux types de tableaux mettent en évidence l'évolution respective de l'inflation et de la valeur du point de la fonction publique. **Le premier consiste à présenter l'évolution en niveau de ces deux valeurs entre 1982 et 2011**. On peut observer que la plupart du temps, la valeur du point de la fonction publique est inférieure à l'inflation.

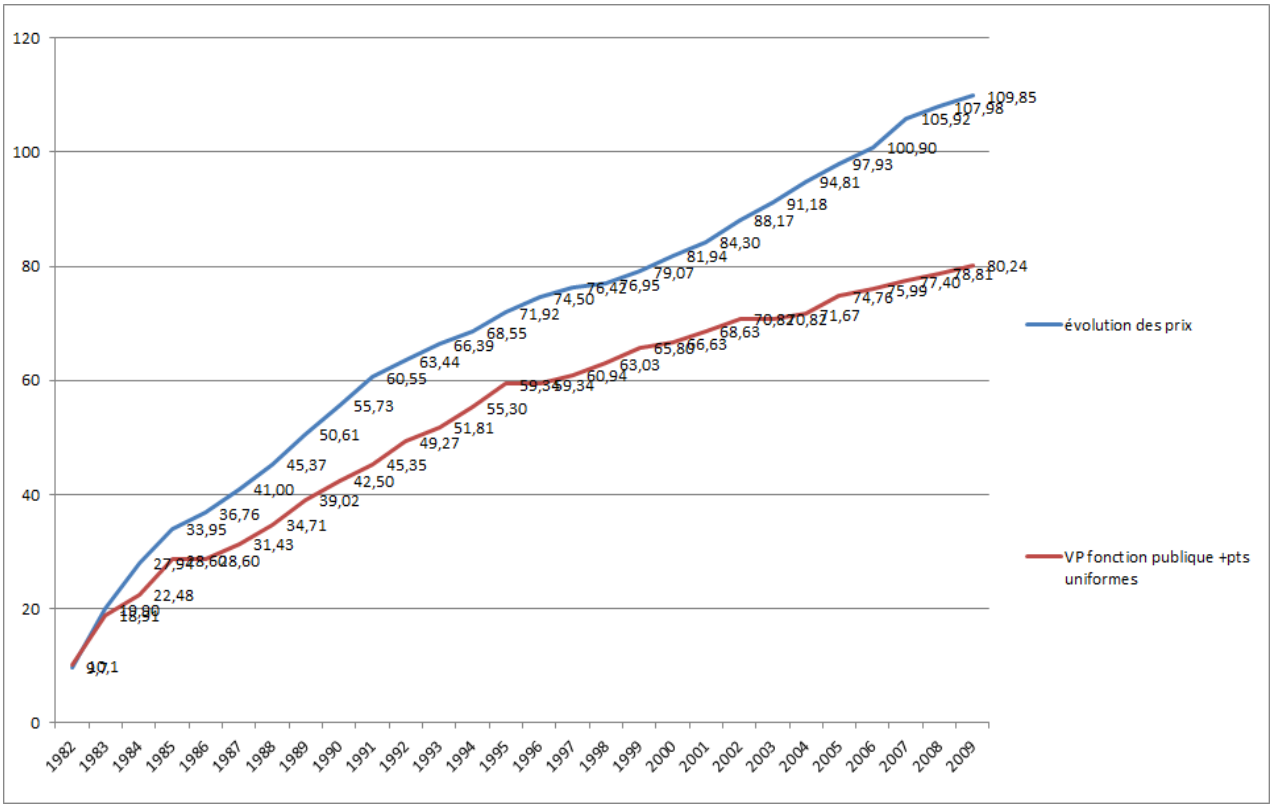
Evolution des prix et de la valeur du point de la fonction publique entre 1982 et 2011 (en glissement)



Source – document DGAFP de 1982 à 1994 : rapport DGAFP mars 97 mars 98 tableau VI-3 page 257 ; de 1995 à 2003 : rapport DGAFP 2011-2012 tableau 6,4-5 page 375
L'évolution des prix est comparée sur la période 1995 à 2009 de ***deux manières*** *: évolution en glissement (mesures générales valeur du point et points uniformes), évolution en moyenne (la comparaison ne se fait pas avec la valeur du point mais avec RMPP et SMPT (en brut et en net)*

Le second tableau met en évidence sur une longue période, l'évolution cumulée des deux valeurs (année 1982 étant la base 100). Les progressions varient suivant les années. La courbe rouge indiquant l'évolution de la valeur du point de la fonction publique tandis que la courbe bleue indique celle de l'évolution des prix (tableau annexe 3).

Evolution des prix et de la valeur du point fonction publique en cumulé de 1982 à 2009 (1982 base 100)



48. Effet de la désindexation implicite - Pour mesurer les effets de la désindexation implicite du point, il suffit de calculer le traitement d'un agent tel qu'il aurait été si la valeur du point de la fonction publique avait été indexée sur celle des prix. Nous avons reconstitué la valeur du point à partir de l'année 1997 (octobre) et appliqué le coefficient d'évolution des prix (1998 base 100). La valeur du point aurait atteint 61,41 si elle avait été indexée sur les prix (23,7% d'augmentation ; calcul à partir d'un tableau de l'INSEE 1998 base 100). Elle est actuellement de 55,56. Nous avons pris un exemple à partir du premier grade des attachés pour montrer la perte de rémunération au titre du traitement principal.

PERTE RESULTANT DE LA NON INDEXATION DE LA VALEUR DU POINT SUR L'EVOLUTION DES PRIX (ENTRE 1997 ET 2012) : EXEMPLE ATTACHES (PREMIER GRADE)

Attaché (1er grade)					
Echelons	**Indices bruts**	**IM**	**VP actuelle (55,56)**	**VP suivi évolution (61,41)**	**Perte**
12	801	658	3 046,54 €	3 367,32 €	320,78 €
11	759	626	2 898,38 €	3 203,56 €	305,17 €
10	703	584	2 703,92 €	2 988,62 €	284,70 €
9	653	545	2 523,35 €	2 789,04 €	265,69 €
8	625	523	2 421,49 €	2 676,45 €	254,96 €
7	588	496	2 296,48 €	2 538,28 €	241,80 €
6	542	461	2 134,43 €	2 359,17 €	224,74 €
5	500	431	1 995,53 €	2 205,64 €	210,11 €
4	466	408	1 889,04 €	2 087,94 €	198,90 €
3	442	389	1 801,07 €	1 990,71 €	189,64 €
2	423	376	1 740,88 €	1 924,18 €	183,30 €
1	379	349	1 615,87 €	1 786,01 €	170,14 €

d – Les autres formes de maintien du pouvoir d'achat

La revalorisation de la valeur du point a longtemps constitué la référence pour maintenir le pouvoir d'achat. D'autres moyens ont été utilisés de manière ponctuelle à l'instar des primes (x) ou de la garantie individuelle du pouvoir d'achat depuis quelques années (y).

x - Le recours aux primes

49. Les primes exceptionnelles - A de nombreuses reprises dans l'histoire de la politique salariale, le Gouvernement a eu recours à des primes. Ces primes ont, selon les périodes, été limitées aux agents se situant au bas de la grille indiciaire ou au contraire versées à l'ensemble des agents.

En 1975 avait été instaurée une **indemnité mensuelle spéciale** (non soumise à retenue pour pension) pour les trois premiers échelons du groupe I (catégorie D : 50 francs). Par la suite, elle a été étendue à certains échelons de l'échelle C. Le dispositif a été repris dans un texte de 1981[104].

En 1980 est instituée une prime unique et exceptionnelle[105] en fonction de l'indice détenu par l'agent (en 1980, traitement inférieur ou égal à l'indice majoré 302 : 150 ou 300 francs, en 1981, traitements inférieurs à l'indice majoré 344, le montant variant entre 300 et 600 Francs). En 1984, a été décidé le versement d'une prime unique de 500 francs [106] à tous les agents au titre du maintien du pouvoir d'achat au titre de l'année 1983[107]).

[104] Décret n°81-697 du 7 juillet 1981.
[105] Décret n°80-681 du 3 septembre 1980.
[106] Décret n°84-178 du 15 mars 1984.
[107] Source rapport DGAFP mars 1993 – mars 1994 p.294 ; Décret n°84-178 du 15 mars 1984.

Cette prime n'était versée qu'aux actifs. Ainsi, lorsqu'on propose une prime au lieu d'une augmentation de la valeur du point, cela engendre une double économie résultant du fait qu'elle ne concerne pas les retraités et qu'elle ne donne pas lieu à cotisation pour la retraite pour les personnels la percevant.

En 1989, une prime exceptionnelle de croissance de 1200 francs est attribuée (Décret n° 89-803 du 25 octobre 1989 art.3 et 6). Cette prime, a été présentée comme s'inscrivant dans le cadre du pacte de croissance. Les retraités ont été pris en compte au titre d'une allocation exceptionnelle de 900 F pour les retraités (et de 450F au titre des pensions de réversion).

y - La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)

50. L'accord salarial du 21 février 2008 (signé par la CFDT, la CFTC, l'UNSA, la CFE-CGC, non signés par FO, CGT, FSU et Solidaires) a été présenté comme un dispositif non pérenne (« Ce mécanisme n'a pas vocation à être pérenne, des mesures spécifiques étant prévues pour en traiter les causes[108] »). Pourtant, celle-ci est versée depuis trois ans. Elle nous semble s'être substituée à la revalorisation de la valeur du point. En effet, la valeur du point a peu augmenté depuis 2008 et a été gelée depuis juillet 2010. L'inflation durant cette période est assez réduite. Toutefois, elle tend à remonter depuis 2010 (voir tableau ci-après).

VALEUR DU POINT ET INFLATION (2008 A 2010)

Année	Variation annuelle du point (en glissement)	Inflation (en glissement) hors tabac
2008	0,8%	1%
2009	0,8%	0,8%
2010	0,8%	1,7%
2011	Pas de chiffres	2,4%

Source VP rapport DGAFP 2011-2012 tableau 6,4-5 page 375
Source inflation 2008 à 2011 (PLF 2013 Rapport économique et social tome 2 tableau IV 1 PLF 2013, page 42 – s'arrête en 2011- en prenant les chiffres hors tabac).

51. Prémices - La GIPA prend le relais des dispositions précédentes qui ont conduit au versement d'une indemnité pour compenser la perte de pouvoir d'achat des agents qui se trouvent bloqués au dernier échelon de leur grade.

Historique – Précédents avant la GIPA
En 2005[109], avait été instituée une indemnité exceptionnelle de sommet de grade[110]. A la suite du protocole JACOB du 25 janvier 2006[111], une bonification indemnitaire[112] pour les fonctionnaires de catégorie A et B bloqués au sommet du grade terminal de leur corps depuis au moins cinq ans. Son montant varie entre 400 et 700 euros. Le dispositif concernait les années 2006 à 2008. Pour l'année 2007[113], le dispositif a été étendu aux agents bloqués au dernier échelon de leur grade (qui n'est pas forcément le grade terminal). Cette indemnité a constitué une réponse provisoire aux agents bloqués au sommet du grade terminal de leur corps.

[108] Page 5.
[109] L'indemnité exceptionnelle de sommet de grade est versée en une fois au titre de la seule année 2005.
[110] Décret n° 2005-396 du 27 avril 2005 portant attribution d'une indemnité exceptionnelle de sommet de grade à certains personnels civils et militaires de l'Etat, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale.
[111] Extrait du protocole JACOB pour la catégorie B • une bonification indemnitaire de 400 euros/an sera instituée au profit des agents des corps de catégorie B qui ont plafonné pendant plus de 5 ans au sommet de la grille de leur corps. Le dispositif sera reconduit pendant 2 ans. A l'issue d'une période de 3 ans, un bilan du dispositif sera présenté aux syndicats signataires qui examineront l'opportunité de reconduire ou non le dispositif.
[112] Décret n°2006-778 du 30 juin 2006 portant attribution d'une bonification indemnitaire à certains fonctionnaires et militaires.
[113] Décret n° 2007-1731 du 7 décembre 2007 portant modalités d'attribution de la bonification indemnitaire à certains fonctionnaires et militaires ainsi qu'à certains personnels de la fonction publique hospitalière pour l'année 2007.

52. Caractéristiques du dispositif - L'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a été instituée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008. Elle permet aux agents de compenser la perte de pouvoir d'achat. Plus précisément, la GIPA est destinée à compenser le fait que le traitement indiciaire a progressé moins vite que l'inflation au cours d'une période donnée. La GIPA[114] ne prend pas en compte les primes. Elle ne vise que les agents dont l'indice sommital du grade d'appartenance est inférieur ou égal à la hors échelle B[115].

Une approche individuelle - La GIPA se présente comme un mécanisme individuel[116] qui dépend de l'évolution de la situation indiciaire d'un agent. Si l'agent bénéficie d'un changement d'échelon, la revalorisation indiciaire conduira à ne pas remplir les conditions de la GIPA.

Une comparaison doit être faite entre **l'évolution du traitement indiciaire** brut détenu par l'agent sur une période de référence de quatre ans, et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac et en moyenne annuelle) sur cette même période. S'il s'avère que le traitement indiciaire brut effectivement perçu par l'agent au terme de la période a évolué moins vite que l'inflation, celui-ci bénéficie d'une indemnité d'un montant brut équivalant à la perte de pouvoir d'achat constatée. Techniquement, la GIPA se présente comme un système glissant[117].
La carrière est donc prise en compte dans le calcul de la GIPA et donc du maintien du pouvoir d'achat. La GIPA est à l'opposé de la politique indiciaire qui concerne l'ensemble des agents.

Une approche non dynamique en termes de dépense - L'existence d'une période de référence (4 ans) en fait un mécanisme correcteur et surtout non dynamique de la dépense. Qui plus est, compte tenu de la durée dans les échelons, dans un grand nombre de cas, les agents bénéficieront d'un changement d'échelon et ne rempliront pas les conditions de la GIPA. C'est une solution ponctuelle de la défense du pouvoir d'achat qui va concerner les agents bloqués au dernier échelon de leur grade. La valeur du point est au contraire un élément dynamique dans les rémunérations qui va avoir des effets sur les années à venir et sur les trois fonctions publiques.

> *Le montant attribué est pris en compte au titre du régime additionnel de retraite de la Fonction publique (RAFP) sans que le plafond actuel soit opposable. Cela signifie que les agents cotisent plus sur la GIPA que sur les autres primes (le plafond de cotisation fixé à 20% du traitement indiciaire, ne s'applique pas à la GIPA).*

53. Un coût limité - La GIPA est un mécanisme peu onéreux : 62,5 Millions d'euros en 2011. Le nombre d'agents concernés était de 73.399 en 2011[118] (période 2006-2010). Le versement moyen varie aussi en fonction de la situation des agents (852 euros en moyenne en 2011). En revanche, ce mécanisme constitue une véritable charge de travail pour les services gestionnaires dans la mesure où il implique de vérifier chaque année si l'ensemble des agents sont éligibles à la GIPA. Cela suppose d'effectuer une comparaison pour chaque agent entre **l'évolution du traitement indiciaire** brut détenu par l'agent sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac et en moyenne annuelle) sur cette même période.

---

[114] Sont exclus de la GIPA les agents non titulaires de droit privé. Sont aussi exclus les personnels ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire accompagnée d'une diminution de leur traitement.

[115] Les agents publics mentionnés à l'article 1er du présent décret doivent détenir, s'agissant des fonctionnaires, magistrats ou militaires, un grade dont l'indice sommital est inférieur ou égal à la hors-échelle B ou, s'agissant des agents sur contrat, être rémunérés sur la base d'un indice inférieur ou égal à la hors-échelle B.
CE 26/11/2010 Mme Marie-Claude A-B, requête n° 329.148 inédit : pour l'appréciation de l'indice sommital inférieur ou égal à la hors échelle B, le 8ème échelon du premier grade qui termine en hors échelle B bis même s'il n'est accessible qu'aux magistrats exerçant certaines fonctions font partie du premier grade. Aussi, le grade est-il considéré comme dépassant la hors échelle B.

[116] Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 (JO 7/06/2008) modifié par le décret n° 2011-474 du 28 avril 2011 (JO 30/04/2011) .

[117] Période de référence - La période de référence évolue chaque année. Suivant les années, la période quadriennale est la suivante :
2009 : du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2008 ;
2010 : du 31 décembre 2005 au 31 décembre 2009 ;
2011 : du 31 décembre 2006 au 31 décembre 2010 ;
2012 : du 31 décembre 2007 au 31 décembre 2011 ;
2013 : du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2012.

[118] Rapport DGAFP 2010-2011 page 204.

COUT BUDGETAIRE DE LA GIPA (2008 A 2011)[119]

coût par année	montant (euros)
2008	74 956 793,00 €
2009	90 993 318,00 €
2010	44 208 085,00 €
2011	62 550 960,00 €

2 - Les garanties minimales en matière de traitement

En 1946, lors de la discussion du statut général, le minimum vital apparaissait comme un élément important de la politique salariale (a). Dans le secteur privé, les garanties sont assurées par le SMIG puis le SMIC. La comparaison entre les deux fait apparaître un rattrapage du SMIC (b).

a - Du traitement vital au traitement minimum de la fonction publique

Les garanties en matière de traitement ont été mises en place en 1955 (x). En 1991 une indemnité différentielle s'est ajoutée permettant de combler l'écart avec le SMIC (y).

x - Un traitement minimum

54. Minimum vital dans la fonction publique en 1946 - Ce concept a été introduit dans la fonction publique en 1946 (art.32[120] 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* ». Ce minimum devait être fixé pour deux ans par un décret[121] en Conseil des ministres après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. Le minimum vital a été discuté au CSFP dans les années 46-47[122]. **Il n'a jamais été mis en place**[123]. Le SGFP de 1959 n'a pas repris ce concept[124].

55. Le traitement minimum - Depuis 1955, un traitement minimal est prévu dans la fonction publique[125]. Il permet de ne pas verser de traitement en dessous du SMIC mais aussi de pouvoir relever le traitement des agents sans modifier la situation de l'ensemble des agents (au titre de la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés). Plusieurs textes se sont succédé [126].

---

[119] Données DGAFP sur le bilan du dispositif GIPA.

[120] Loi n°46-2294 du 19/10/1946, Art.32. 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.
Le minimum vital est fixé par décret en conseil des ministres, après avis du conseil supérieur de la fonction publique et pour une durée de deux ans. Les décrets fixant le minimum vital seront soumis à la ratification du Parlement dans le délai d'un mois. Le minimum vital ne peut être modifié avant l'expiration de ce délai de deux ans que par une loi, également après avis du conseil supérieur de la fonction publique.
Par minimum vital, il faut entendre la somme au-dessous de laquelle les besoins individuels et sociaux de la personne humaine considérés comme élémentaires et incompressibles ne peuvent plus être satisfaits.
Loi n°46-2294 du 19/10/1946, Art.19 - Il est institué un conseil supérieur de la fonction publique présidé par le président du conseil ou son délégué et comprenant vingt-quatre membres nommés par décret en conseil des ministres, dont douze sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires.
La compétence de ce conseil est générale. Elle s'étend en particulier à la détermination du minimum vital visé à l'article 32 ci-dessous. Le conseil est saisi par le président du conseil ou par un de ses membres de toutes questions intéressant les fonctionnaires ou la fonction publique.
Il soumet le résultat de ses travaux ou formule des propositions au président du conseil.

[121] Sur la procédure art.32 Voir également « *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Editions de l'actualité juridique, 1969 n°402 page 434 Victor SILVERA.

[122] *Le fonctionnaire, droits et garanties*, 1973, page 299, Marcel PIQUEMAL.

[123] « Bilan du statut général de la fonction publique » ; Revue administrative, 1964, page 877, Victor SILVERA.

[124] *La fonction publique et ses problèmes actuels*, Editions de l'actualité juridique, 1969, n°407, page 440, Victor SILVERA.

[125] Décret n° 55-1605 du 7 décembre 1955 (JO 9/12/1955) : indice 110 (condition de 6 mois).

[126] Plusieurs textes se sont succédé : Décret n°55-1605 du 7 décembre 1955 ; Décret n°61-900 du 9 août 1961 ; Décret n°67-745 du 30 août 1967 ; Décret n°70-80 du 27 janvier 1970 ; Décret n° 73-586 du 29 juin 1973 ; Décret n°74-652 du 19 juillet 1974 ; Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985.

Actuellement, la formule inscrite dans le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 (art.8) est la suivante :

> *« Les militaires à solde mensuelle, les fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, à l'exclusion des personnels rétribués sur la base des salaires pratiqués dans le commerce et l'industrie en fonctions sur le territoire européen de la France et dans les départements d'outre-mer, occupant à temps complet un emploi doté d'un indice inférieur à l'indice majoré* ***309 perçoivent néanmoins le traitement afférent à l'indice majoré 309 (indice brut 244) »*** [127]**.**

De nombreuses revalorisations ont été faites. Le tableau qui suit indique quelques évolutions de cette valeur dans le temps.

TRAITEMENT MINIMUM ENTRE 1955 ET 2013

Année	IM
1955	110 (indice net)
1973	157 (IB 150)
1982	170 (IB 204)
1992	226 (IB 214)
1998	247 (IB 244)
2002	263 (IB 244)
2012	302 (IB 244)
2012 (juillet)	308 (IB 244)
2013 (janvier)	309 (IB 244)

56. Absence d'une politique dynamique - Cette formulation qui a peu évolué dans le temps est révélatrice de l'absence de politique en la matière. D'une part, il n'y a pas de mécanismes d'indexation sur un référent (inflation, SMIC), d'autre part, l'indice majoré va évoluer par à-coups. Sans doute, les gouvernements qui se sont succédé, ont-ils augmenté ce montant en prenant en compte l'évolution du SMIC mais cela n'est pas certain. Qui plus est, l'écart avec le SMIC (voir ci-dessous) s'est réduit, marquant par la même l'absence de politique permettant un traitement de base supérieur de 20% au SMIC.

Coût du traitement minimum - La DGAFP dans sa communication aux organisations syndicales du 29 novembre 2012 insiste sur le coût des mesures pour les trois fonctions publiques.

COUT DU RELEVEMENT DU TRAITEMENT MINIMUM DE LA FONCTION PUBLIQUE [128]

	2008	2009*	2010	2011	1er janvier 2012	1er juillet 2012
Minimum de traitement	290	292	292	295	302	308
Coût en année pleine 3 fonctions publiques **		899 M€	-	173 M€	562 M€	568 M€
dont coût FPE		*415 M€*	-	*55 M€*	*130 M€*	*134 M€*
dont coût FPT		*257 M€*	-	*100 M€*	*311 M€*	*314 M€*
dont cout FPH		*227 M€*	-	*18 M€*	*121 M€*	*120 M€*

* Pour 2009, le coût comprend le relèvement du minimum de traitement de l'IM 290 à l'IM 292 ainsi que la hausse du point fonction publique de 0,5 % au 1er juillet 2009.

** Coût chargé en année pleine, portant sur les effectifs 3FP, y compris militaires et non-titulaires indiciés

Les mesures tendant au respect d'un traitement minimum au-dessus du SMIC - A côté d'un article spécifique prévoyant que les traitements dans la fonction publique ne peuvent être inférieurs à un certain indice majoré, le relèvement emprunte deux voies : la modification de la correspondance entre les indices bruts du bas des échelles 3 à 5 et les indices majorés et le relèvement de la valeur du point de la fonction publique.

[127] Voir actuellement Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985, Art.8.
[128] Extrait du powerpoint page 29.

y - Le recours ponctuel au versement de l'indemnité différentielle

57. Mise en place - Depuis le 1er juillet 1991, il existe une indemnité différentielle (Décret n° 91-769 du 2 août 1991[129] instituant une indemnité différentielle en faveur de certains personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation) qui est versée lorsque le traitement dans la fonction publique est inférieur au SMIC.

Ce choix a été dicté par la volonté de disposer d'un système en cas de revalorisation du SMIC. Ce dernier était modifié deux fois par an (selon le tableau du SMIC établi par l'INSEE, les années où il y a eu au moins deux modifications sont de 1981 à 1984 (4) 1985 (3), 1986 (2) 1987 (2) 1989 (2) 1990 (3) 1992 (2) 1996 (2) ; depuis 1997 : une fois par an sauf en 2008, 2011 et 2012). Ainsi, cela permettait une solution provisoire avant le relèvement du minimum de traitement.

L'instauration de ce mécanisme est l'aveu d'un abandon de toute politique plaçant le traitement minimum au-dessus du SMIC.

58. Peu d'applications - Il est difficile de retracer les périodes de recours à l'indemnité différentielle. Il faut distinguer le différentiel conjoncturel : le temps d'ajuster le traitement minimum sur le SMIC et le différentiel structurel qui résulte d'un choix politique de ne pas relever l'indice minimum. Durant la période 1998-2012, rares sont les années où le traitement minimum est en dessous du SMIC impliquant le versement de l'indemnité différentielle. Le tableau de la DGAFP n'indique pas de manière précise les mois durant lesquels l'indemnité a dû être versée (1998, 2000, 2001, 2011, 2012).

b - Un traitement minimum au niveau du SMIC

La comparaison entre le SMIC et le traitement minimum (y) nécessite de présenter le SMIC et son mode d'indexation (x). Les données sont partielles mais permettent de voir que la politique du Gouvernement a consisté à maintenir au moins une certaine équivalence.

x - Les caractéristiques du SMIC

59. Rôle du SMIG et du SMIC - La loi du 11 février 1950, relative aux conventions collectives et aux procédures de règlements des conflits de travail, fixait le champ des conventions collectives et leur contenu (dont le salaire minimum national professionnel de l'ouvrier ou de l'employé sans qualification, les coefficients hiérarchiques afférents aux diverses qualifications). Cette loi prévoyait également le rôle de la commission supérieure des conventions collectives notamment en matière de SMIG (interprofessionnel garanti). Ce SMIG était fixé par décret en Conseil des ministres après avis de la commission précitée. A l'époque, la commission avait pris comme référence un manœuvre célibataire de la région parisienne. Elle n'est pas parvenue à un accord pour la détermination d'un budget type en dehors des dépenses alimentaires. Aussi, le SMIG fut-il fixé par le Gouvernement (décret du 23/08/1950).

Le SMIG apparaît comme un minimum social « *à tout salarié qui apporte son travail à une entreprise* »[130].

[129] Art. 2. - Pour les agents rémunérés par référence à un indice de la fonction publique, l'indemnité mentionnée à l'article 1er ci-dessus est égale à la différence entre le montant brut mensuel du salaire minimum de croissance territorialement applicable, calculé sur la base de 169 heures par mois, et le montant brut mensuel du traitement indiciaire des bénéficiaires.
Pour les agents non titulaires dont la rémunération mensuelle n'est pas fixée par référence à un indice de la fonction publique, l'indemnité est égale à la différence entre le montant brut mensuel du salaire minimum de croissance territorialement applicable tel que défini à l'alinéa ci-dessus et le montant de la rémunération mensuelle brute qui leur est allouée pour un service à temps complet.
Au montant brut mensuel du traitement indiciaire ou au montant de la rémunération mensuelle brute des agents respectivement mentionnés au premier et au deuxième alinéa du présent article est ajoutée la valeur des avantages en nature qui leur sont éventuellement alloués.

[130] *Le SMIC*, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, 1999, page 17.

La loi du 18 juillet 1952 pose le principe d'un ajustement automatique sur l'évolution des prix, dès que celle-ci dépasse 5% depuis la date du dernier ajustement (tout en maintenant la possibilité d'un relevé supérieur par voie de décret). Le seuil de déclenchement passe à 2% en 1957 (loi du 16 juillet 1957). La réforme de 1957 élargit les éléments à prendre en considération pour le relèvement du SMIG. Dès cette époque, le SMIG va au-delà d'un salaire de subsistance et intègre l'idée de participation à l'accroissement général des richesses de la Nation. La loi du 2 janvier 1970 transforme le SMIG en SMIC. Le SMIC n'est pas simplement un traitement minimum mais doit permettre de participer au développement économique de la Nation (rapport 1999 p.20 discours de M. FONTANET[131], ministre du travail).

60. Temps de travail et SMIC - Le SMIC est défini comme un salaire horaire (Voir actuellement art. L.3221-4 du Code du travail, dernière revalorisation le 1er juillet 2012). Le SMIC mensuel est issu de la loi du 23 décembre 1972 qui a instauré une rémunération mensuelle minimale afin de compléter l'indemnisation du chômage partiel. **Les changements de temps de travail ont conduit à se référer à 169 h puis 151,67 h avec des périodes transitoires.** La revalorisation du SMIC concerne près de 11% des salariés[132] (1er décembre 2011).

61. Les modes d'indexation - Le SMIG (1950-1970) était indexé sur les prix avec un ajustement dès que l'écart dépassait les 5% depuis le dernier ajustement. Le seuil est passé à 2% en 1957. Le SMIC qui lui a succédé en 1970, est lui aussi indexé (Code du Travail art.L.141-3 et 4 devenu les articles L.3231-4 et suivants).

Trois éléments entrent en ligne de compte. **Tout d'abord**, le SMIC est indexé sur les prix à la consommation (hors tabac depuis 1992) augmenté de la moitié de l'évolution du salaire horaire de base ouvrier (SHBO). **Ensuite,** il existe une forme de revalorisation automatique dès que cet indice enregistre une hausse de 2% par rapport à l'indice constaté lors de la dernière fixation du salaire minimum. Celui-ci est revalorisé dans la même proportion à compter du 1er jour qui suit la publication de l'indice des prix donnant lieu au relèvement (Code du Travail, art.L.3231-5). Le Gouvernement peut octroyer une augmentation supplémentaire par rapport aux calculs légaux pour relancer la consommation (coup de pouce – exemple 1er juillet 2012).

Enfin, les relèvements annuels successifs devront tendre à éliminer toute distorsion durable entre la progression du SMIC et l'évolution des conditions économiques générales et des revenus (Code du Travail, art.L.3231-9). Dans le secteur privé, le relèvement du SMIC conduit à ce que les salaires minima figurant dans les conventions collectives soient inférieurs au SMIC.

La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 (loi WARSMANN) a instauré une nouvelle obligation de négociation salariale dans les branches dont les minima salariaux sont ou deviennent inférieurs au SMIC. A défaut d'initiative de la partie patronale dans les trois mois, la négociation doit s'engager dans les quinze jours suivant la demande d'une organisation syndicale représentative (Code du travail ; art.L.2241-2-1). Cette nouvelle obligation est importante dans la mesure où au 1er octobre 2012, 52% des branches du secteur général de 5000 salariés affichent au moins un premier coefficient inférieur au SMIC[133].

[131] Deux garanties sont instituées. En premier lieu, les relèvements annuels successifs du salaire minimum devront tendre à éliminer toute distorsion durable entre la progression du salaire minimum de croissance et l'évolution des conditions économiques générales et des revenus. En outre, des prévisions chiffrées d'évolution du salaire minimum figureront dans le Plan, en fonction des hypothèses de développement retenues ; une procédure d'examen périodique permettra de vérifier la concordance entre la réalisation des unes et des autres. En second lieu, l'accroissement du pouvoir d'achat du salaire minimum ne pourra, en tout état de cause, être inférieur à 50 % de l'accroissement annuel du pouvoir d'achat des salaires horaires. Ainsi, supposons qu'une année donnée, les prix aient augmenté de 3 %, les salaires moyens de 6 %. Du fait de la réforme, le salaire minimum sera relevé de 6 %. Même si la situation conjoncturelle est grave, le Gouvernement ne pourra pas accorder moins de 4,5 % de hausse et devra, dès les années suivantes, rattraper le 1,5 % manquant. L'ancien système n'obligeait dans tous les cas qu'à accorder 3 %. A moins d'en venir à une indexation automatique, avec tous les inconvénients qu'elle comporterait, il est impossible de concevoir un système apportant plus de garanties aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles (...).

[132] Source : FO secteur convention collective – entretien octobre 2012.

[133] Source : entretien secteur FO convention collective 1er octobre 2012.

Le Gouvernement réfléchit à une révision des indices de prix et de salaires qui entrent en compte dans la revalorisation annuelle.

y - Evolution du SMIC et du traitement minimum de la fonction publique

62. Données anciennes incertaines - On ne dispose pas d'études retraçant l'évolution respective du traitement minimum et du SMIC. Certains auteurs font état d'écarts entre les deux. Dans son ouvrage sur la rémunération dans la fonction publique, M. POUGNAUD indiquait qu'entre 1973 et 1975, le SMIC a dépassé le minimum garanti dans la fonction publique[134]. Le même auteur rapporte également que le minimum de traitement dépassait de 31,7% le SMIC en 1976[135].

On peut en déduire, que les évolutions ne sont peut-être pas continues. Il faut cependant accueillir ces chiffres avec prudence. Des entretiens oraux que nous avons eus avec d'anciens responsables syndicaux, il semble que cet écart soit excessif. Qui plus est, les résultats peuvent varier suivant la base de calcul (prise en compte de l'indemnité de résidence par exemple).

63. Méthodologie - Si on s'en tient à la période 1982-2012, les relations entre le SMIC et le minimum de la fonction publique se traduisent par une dégradation progressive de l'écart entre les deux.

Les données qui suivent résultent de deux sources. Pour la période située avant 1998, il s'agit d'une reconstitution à partir de plusieurs sources (INSEE pour le SMIC horaire, textes pour le traitement minimum). Les chiffres de la période entre 1998 et 2011 sont ceux de la DGAFP (rapport DGAFP). Le tableau ci-dessous montre un écart très faible à partir de 1987 (3,77%). Ensuite l'écart diminue. La comparaison se fait entre des montants bruts.

Durant la période 1991 à 2004, l'indice de référence servant au traitement minimum a été peu modifié. Ainsi, en 1991[136], le traitement minimum a été porté à l'indice majoré 226 (indice brut 214). Il sera modifié en 1998[137] à l'indice majoré 247 (indice brut 244). Durant cette période, sauf erreur, il n'y a pas eu de revalorisation de cet indice ni de modification du tableau de correspondance entre les indices bruts et indices majorés (revalorisation en 1998). Il faut donc comprendre que l'évolution intervenue durant cette période est celle de la revalorisation de la valeur du point. Le même phénomène se reproduit entre 2001 et 2004. La revalorisation du traitement minimum a bénéficié des modifications du tableau de correspondance (points uniformes et points différenciés).

Résultats – Le tableau fait apparaître un traitement minimum aligné sur le SMIC depuis juillet 2005. Pour la période antérieure, les résultats varient dans le temps plaçant suivant les années le traitement minimum au-dessus ou en-dessous du SMIC (variation 14,22% à -8,5%). La dégradation du rapport entre le traitement minimum de la fonction publique (mais aussi les pieds de corps) et le SMIC résulte de la combinaison de deux phénomènes. Le premier est la dynamique du SMIC dont le mode de calcul est en partie indexé sur le coût de la vie. Le second est lié aux composantes de la rémunération des fonctionnaires. D'un côté la valeur du point n'est pas indexée sur l'inflation ce qui conduit à une perte de pouvoir d'achat, de l'autre l'écrasement de la grille des indices majorés conduit au maintien du bas de la grille juste au-dessus du SMIC sans décalage sur les indices bruts supérieurs (Voir axe 2 A).

[134] *La rémunération des fonctionnaires*, Que Sais-je, éditions PUF, 1985, page 89, Pierre POUGNAUD.
[135] *La rémunération des fonctionnaires*, Que Sais-je, éditions PUF, 1985, page 91, Pierre POUGNAUD.
[136] Décret n°91-1191 du 18 novembre 1991.
[137] Décret n°98-143 du 4 mars 1998.

TABLEAU DE COMPARAISON SMIC BRUT ET LE TRAITEMENT MINIMUM BRUT RECONSTITUTION 1982-1997

Année	SMIC brut (169H)	Traitement minimum (F X VP soit I)	Calcul de l'écart (J-D)	X fois le SMIC	% d'écart
1982	490,10 €	559,78 €	69,68 €	1,14	14,22
1983	540,80 €	592,62 €	51,82 €	1,10	9,58
1984	586,43 €	592,62 €	6,19 €	1,01	1,06
1985	642,20 €	701,12 €	58,92 €	1,09	9,17
1986	684,45 €	728,56 €	44,11 €	1,06	6,45
1987	709,80 €	728,56 €	18,76 €	1,03	2,64
1988	733,46 €	751,31 €	17,85 €	1,02	2,43
1989	757,12 €	776,93 €	19,81 €	1,03	2,62
1990	785,85 €	793,71 €	7,86 €	1,01	1,00
1991	841,62 €	824,49 €	- 17,13 €	0,98	-2,04
1992	877,11 €	855,14 €	- 21,97 €	0,97	-2,51
1993	897,39 €	881,75 €	- 15,64 €	0,98	-1,74
1994	915,98 €	887,92 €	- 28,06 €	0,97	-3,06
1995	953,16 €	912,99 €	- 40,17 €	0,96	-4,21
1996	976,82 €	925,76 €	- 51,06 €	0,95	-5,23
1997	1 015,69 €	930,39 €	- 85,30 €	0,92	-8,40

TABLEAU DE COMPARAISON SMIC ET LE TRAITEMENT MINIMUM (DGAFP –1998 –2012)

Année (1er janvier) sauf en grisé	SMIC brut	traitement minimum	Calcul de l'écart (traitement - SMIC)	X fois le SMIC (trait mini/SMIC)	% d'écart
1998	1 015,87 €	964,00 €	**- 51,87 €**	0,95	**-5,11**
1999	1 036,22 €	1 038,58 €	2,36 €	1,00	0,23
2000	1 049,11 €	1 074,13 €	25,02 €	1,02	2,38
2001	1 082,60 €	1 079,50 €	**- 3,10 €**	1,00	**-0,29**
2002	1 011,64 €	1 127,03 €	115,39 €	1,11	11,41
2003	1 035,88 €	1 141,72 €	105,84 €	1,10	10,22
2004	1 090,51 €	1 147,43 €	56,92 €	1,05	5,22
juil-05	1 217,88 €	1 221,11 €	3,23 €	1,00	0,27
juil-06	1 254,28 €	1 255,02 €	0,74 €	1,00	0,06
juil-07	1 280,07 €	1 283,20 €	3,13 €	1,00	0,24
juil-08	1 321,05 €	1 321,51 €	0,46 €	1,00	0,03
juil-09	1 337,70 €	1 341,29 €	3,59 €	1,00	0,27
2010	1 343,77 €	1 345,32 €	1,55 €	1,00	0,12
2011	1 365,00 €	1 365,94 €	0,94 €	1,00	0,07
juil-12	1 425,67 €	1 426,13 €	0,46 €	1,00	0,03

Source *DGAFP faits et chiffres 2011-2012 page 368.*
La baisse en 2002 sur le SMIC s'explique par le nombre d'heures de références : 151,67 heures mensuelles contre 169 heures auparavant. Lorsqu'il y a eu deux chiffres, seul le chiffre hors indemnité différentielle a été pris en compte.
En surbrillance grise année où la revalorisation est intervenue au mois de juillet (2005 à 2009 ; 2012)

Axe 2 - L'analyse des carrières des neuf corps de référence

L'étude de la carrière de neuf corps de référence permet de mieux comprendre l'articulation entre les rémunérations des fonctionnaires et l'organisation de la carrière. Il s'agit d'étudier tout d'abord les éléments transversaux de la carrière et des grilles afin d'appréhender la linéarité et l'allongement global de la carrière ainsi que les rapports entre les indices clés des différents corps et le SMIC (A).

Ensuite, l'étude des différents grades permet de mesurer les modifications intervenues dans les différentes composantes de la carrière (espaces indiciaires, relèvements indiciaires, dispersion des points), qu'il s'agisse de la carrière garantie (B) ou de la carrière potentielle (C). Cette dernière soulève des questions particulières au regard des différentes formes d'encadrement de cet accès (pyramidage des corps, échelons terminaux contingentés), des rapports entre les différents modes d'avancement. Enfin, il faut regarder la carrière au-delà du corps à travers les emplois fonctionnels et les promotions de corps (D).

A - Eléments transversaux

Les éléments transversaux significatifs portent, d'une part, sur l'organisation de la carrière (1), d'autre part, sur les perspectives indiciaires dans les neuf corps (2).

1 - Eléments transversaux relatifs à l'organisation de la carrière

L'organisation d'une carrière nécessite de mesurer non seulement sa durée globale (a) mais aussi sa linéarité (b). S'ajoute une question sur l'entrée dans la carrière (c).

a - La durée globale de la carrière

64. **Appréciation -** A partir du moment où les corps sont organisés en plusieurs niveaux se chevauchant, la durée de la carrière est présentée en distinguant celle-ci par grade. A ce stade de l'analyse, il s'agit d'observer les durées actuelles dans chaque grade. La présence croissante d'échelons spéciaux dont l'accès est contingenté rend difficile le calcul de la durée globale dans chaque grade.

Le tableau ci-dessous indique la durée moyenne dans chaque grade des différents corps.

DUREE DANS LES DIFFERENTS GRADES 2012

CORPS / GRADES (années)	1er GRADE	2ème GRADE	3ème GRADE
CATEGORIE A			
Administrateurs civils	11	17 ans + échelon spécial	12 ans + échelon spécial
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	16,5	14,5	8 ans + échelon spécial
Ingénieurs des TPE	26	20,5	
Attachés régime D, 2005	26,5	19	
Attachés Régime D, 2011	26,5	19	14 ans + échelon spécial
Professeurs certifiés	20/26/30	16	
CATEGORIE B			
Secrétaires administratifs (D94)	28	18/21	17/18
Secrétaires administratifs (NES) et TSEF	33	33	23
CATEGORIE C			
Adjoints administratifs & adjoints techniques			
échelle 3	30		
échelle 4	30		
échelle 5	30		
échelle 6			17 ans + échelon spécial

65. Résultats - Les durées moyennes par grade font apparaître une construction dans laquelle les durées sont relativement harmonisées selon les catégories. Cela s'explique aisément pour les catégories B et C qui sont dans des régimes transversaux. Cela se retrouve aussi dans les catégories A et A+ qui ont une organisation assez similaire.

66. Catégorie A - On observe une différence marquée entre le A type et le A +. Les corps du A+ ont un premier grade très court (11 ans pour le corps des administrateurs civils et 16,5 ans pour le corps des IPEF), ce grade étant conçu comme un tremplin pour la carrière. Les corps du A type sont organisés sur des carrières de 26 ou 26,5 ans dans le premier grade et 16 ou 19 ans dans le deuxième grade. La mise en place d'un troisième grade conduit à un allongement global de la carrière qui varie : 8 ans pour les IPEF, 12 ans pour les administrateurs civils, 14 ans pour les attachés (régime de 2011). Il faut ajouter dans ces trois corps un échelon spécial.

67. Catégorie B - Les grades de la catégorie B se sont allongés et se rapprochent de la catégorie C avec un premier grade entre 28 et 33 ans et un deuxième grade de 33 ans dans le NES. Le 2ème grade du B (régime 1994) se situe dans la logique de la catégorie A. **Ainsi, on voit se dessiner avec le NES une durée de carrière dans la catégorie B qui se rapproche de celle dans la catégorie C**.

DUREE DES GRADES DU B TYPE ENTRE 1987 ET 2012 (2EME ET 3EME GRADE

	Nb d'échelons	Durée de la grille
1987	1er grade : 12 échelons 2ème grade : 5 échelons	25 ans 13 ans
1994	1er grade : 13 échelons 2ème grade : 7 échelons 3ème grade : 7 ou 8 échelons	28 ans 18 ans / 21, 5 ans (annexe I & II 21 ans / 18 ans (annexe I& II)
2008 (régime 1994)	1er grade : 13 échelons 2ème grade : 8 échelons 3ème grade : 7 ou 8 échelons	28 ans 18 ans / 21 ans (annexe I & II 17 ans / 18 ans (annexe I& II)
2009 NES	1er grade : 13 échelons 2ème grade : 13 échelons 3ème grade : 11 échelons	33 ans 33 ans 23 ans

68. Catégorie C - Les échelles de la catégorie C sont assez longues et se situent autour de 30 ans (échelles 3 à 5). Leur allongement s'est fait de manière progressive (voir tableau ci-dessous).

DUREE DES ECHELLES C ET D ENTRE 1957 ET 2006

	Nb d'échelons	Durée de la grille
1957 **catégorie D** **catégorie C**	 8 10	 21 ans 24 ans
1970	8 10	21 ans 24 ans
1990	11 échelons E1 10 échelons E2 à E5	28 ans 24 ans
1994	11 échelons NEI (1)	28 ans (allongement) 16 ans
1998	8 échelons E1 11 échelons E2 à E5	23 ans (réduction) 28 ans
2005	Disparition échelles E1 et E2 10 échelons	26 ans (réduction)
2006	11 échelons E3 échelle E6 7 échelons	30 ans (allongement) 17 ans

(1) pour le NEI (nouvel espace indiciaire) issu du protocole DURAFOUR (1990) qui concerne certains corps, nous avons pris pour exemple le corps des maîtres ouvriers (6 échelons, le 6ème étant introduit en 1993).

Durée et grades - S'agissant des durées, le premier grade a généralement une durée plus longue que les grades d'avancement (sauf pour les administrateurs civils et pour les échelles de la catégorie C où les durées sont identiques pour les échelles 3 à 5).

69. Une carrière dans la catégorie - Le développement d'un troisième grade, l'allongement de la durée dans les grades interroge. On peut se demander si cela ne conduit pas à organiser des carrières cloisonnées dans la catégorie dans la mesure où l'accès à un corps de catégorie supérieure se fera plus tardivement sous l'effet conjugué de la présence d'un troisième grade et de l'augmentation de la durée (sauf concours).

La construction des carrières avec différents grades renforce la carrière dans la même catégorie puisque les agents mettront plus de temps à accéder à un grade éligible pour la promotion dans un corps de catégorie supérieure.

b - Portée de la linéarité de la carrière

La mesure de la linéarité de la carrière suppose de dépasser les grades et de prendre en compte les classes sous le grade. En effet, un grade peut comporter plusieurs classes. Par exemple, le corps des attachés d'administration comportait deux grades et dans chaque grade deux classes. Il y avait donc quatre niveaux. Le nombre de niveau au sein des corps n'est pas linéaire. On peut distinguer deux périodes au cours de l'histoire, la première tend à réduire le nombre de niveaux et renforcer la linéarité de la carrière (x). La seconde conduit au contraire à une augmentation du nombre de niveaux notamment en raison de l'apparition d'un troisième grade dans de nombreux corps (y).

x - L'amélioration de la linéarité de la carrière

70. Données anciennes - En 1962, un auteur évoque des carrières par catégorie normalisées autour des durées suivantes : 26 ans en B, 24 ans en C et 21 ans en D[138]. Ces durées se rapportent aux échelles C et D qui sont unifiées ainsi qu'au premier grade du B type. La représentation d'une photographie dans les années 70 fait apparaître une certaine hétérogénéité.

Au sein des ***corps de catégorie A***, une ligne de partage se dessine entre les corps de professeurs de l'enseignement scolaire qui comportent un seul grade (il existe cependant plusieurs rythmes d'avancement ancienneté, choix, grand choix, le corps des professeurs agrégés comportent deux grades depuis 1978[139]) et les autres corps. Pour ces derniers, le nombre de niveaux varie entre trois et cinq (administrateurs civils et attachés d'administration 4 ; ingénieurs des Ponts et Chaussées 5, ingénieurs des TPE : 3). Certains corps disposent d'une classe exceptionnelle comportant un échelon (ingénieurs des Ponts et Chaussées ; ingénieurs des TPE).

Les corps de catégorie B sont pour la plupart à deux niveaux. Il y a cependant un faux troisième niveau sous forme d'un corps dont l'accès est réservé à certains corps par voie d'examen professionnel (exemple des contrôleurs des impôts et le corps de contrôleur divisionnaire des impôts). Quelques corps sont à trois grades (exemple des techniciens supérieurs d'études et de fabrication en 1976).

Les corps de catégorie C ont une organisation complexe puisqu'il existe des accès à la fois en catégorie D et en catégorie C. Nous avons essayé de reconstituer certaines filières à des dates variables suivant les filières.

Le corps d'ouvriers professionnels comporte trois catégories[140] : les ouvriers professionnels de 3ème catégorie, les ouvriers professionnels de 2ème catégorie et les ouvriers professionnels de 1ère catégorie. Le recrutement se fait par concours. Il est possible de passer dans la catégorie supérieure au choix (condition de 9 ans de service).

Les ouvriers de 1ère catégorie (échelle de rémunération du groupe V) peuvent être promus au grade de maître ouvrier (échelle de rémunération du groupe VI).

[138] « Les rémunérations dans la fonction publique », Revue administrative, avril 1962, page 130, Pierre ROBERT-DUVILLIERS.
[139] Décret n° 78-219 du 3 mars 1978 : création art.13 ter.
[140] Ainsi qu'un grade provisoire de 4ème catégorie en catégorie D (Décret n°75-887 du 23 septembre 1975, JO 28/09/1975).

Le corps des contremaîtres constitue un corps de débouché pour les maîtres ouvriers et les ouvriers professionnels. Il connaît deux grades : contremaître (échelle de rémunération du groupe VII) et contremaître principal[141].

Le recrutement se fait au choix parmi les maîtres ouvriers et les ouvriers professionnels de 1ère catégorie. Le grade de contremaître principal dispose d'une grille spécifique[142].

Ainsi, suivant l'entrée initiale dans le corps des ouvriers professionnels, le déroulement va se faire sur plusieurs niveaux. Si l'agent débute en qualité d'ouvrier de 3ème catégorie (échelle de rémunération du groupe III), il devra passer par les groupes IV à VII (5 niveaux) avant d'atteindre la dernière grille (contremaître principal). Certaines grilles sont communes à plusieurs grades (groupe VI : maîtres ouvriers et contremaîtres).

La filière administrative comporte aussi plusieurs niveaux depuis les agents de bureau jusqu'aux adjoints administratifs qui vont se placer sur les différentes échelles de la grille (Voir aussi annexe 2).

En 1971, on distingue plusieurs corps : le corps des agents de bureau (échelle de rémunération du groupe III), le corps des agents techniques de bureau, le corps des dactylographes (échelle de rémunération du groupe III), le corps des sténodactylographes (échelle de rémunération du groupe IV), les corps des adjoints administratifs (groupe V) et des commis (échelle de rémunération du groupe V) et le corps des secrétaires sténodactylographes (échelle de rémunération du groupe V). Le décret n° 58-651 du 30 juillet 1958 fixait le régime de la plupart d'entre eux.

La plupart des corps étaient initialement à un seul grade à l'exception du corps des adjoints administratifs (corps à deux grades). Cette situation a évolué pour le corps des commis (deux grades à partir de 1969). Des passerelles étaient organisées entre les corps. Certains corps constituaient une voie de promotion pour un autre corps (corps des sténodactylographes vers le corps des secrétaires sténodactylographes ; corps de catégories C et D vers le corps des sténodactylographes). Le grade d'adjoint administratif principal (corps en administration centrale) était ouvert aux adjoints administratifs et aux secrétaires sténodactylographes.

Globalement, on peut considérer qu'il existait des parcours statutaires permettant une évolution sur deux échelles voire trois pour la plupart des corps (corps des sténodactylographes vers le corps des secrétaires sténodactylographes en administration centrale, corps des secrétaires sténodactylographes vers le grade d'adjoint administratif principal).

Corps technique - Le corps des agents de recouvrement de l'administration du Trésor public[143] comportait deux grades[144] (agent de recouvrement : groupe V; agent principal de recouvrement : groupe VI).

71. Chevronnement[145] - Il faut aussi faire état d'un mécanisme qui a existé pendant de nombreuses années appelé le chevronnement[146]. Les fonctionnaires appartenant à un grade pouvaient après inscription sur un tableau d'avancement dans la limite de 25%[147] de l'effectif du grade bénéficier du classement dans le grade supérieur[148]. Cela permettait d'être rémunéré sur l'échelle supérieure sans changer de grade. Ce système a existé au moins jusqu'en 1987.

72. Evolution dans le temps du nombre de niveaux. Il faut distinguer les évolutions par catégorie.

[141] Décret n°75-888 du 23 septembre 1975 (JO 28/09/1975).
[142] IB 351-438.
[143] Décret n°68-464 du 22 mai 1968 remplacé par le décret n°2010-984 du 26 août 2010.
[144] Au moins à partir de 1971 : décret n°71-932 du 16 novembre 1971 (JO 26/11/1971).
[145] La date d'effet de rattachement d'un grade à une échelle de rémunération ou à plusieurs échelles de rémunération (solution qui avait été mise en place dans le cadre de l'ancien chevronnement).
[146] Décret n°70-79 du 27 janvier 1970, Art.4.
[147] En 1970.
[148] L'application des dispositions n'a pas pour effet de modifier le grade des intéressés.

Evolution des corps de catégorie A - Les évolutions qui se dessinent à partir des années 90 sont de deux ordres.

En premier lieu, les corps à trois ou quatre niveaux ont vu ce nombre se réduire dans les années 90 pour le A type et dans les années 2000 pour le A+. Les changements du A type résultent du protocole DURAFOUR qui a conduit à la fusion des deux classes du premier grade en 1993 du corps des attachés. La fusion des deux classes du grade d'attaché principal intervient en 2005. Le corps des ingénieurs TPE a aussi été reconstruit en 1994 autour de deux grades (ingénieur et ingénieur divisionnaire), le grade d'ingénieur et celui d'ingénieur de classe exceptionnelle (qui comportait un échelon unique) ont été fusionnés[149].

La fusion des classes des corps relevant du A+ n'est pas rattachée à un protocole particulier et résulte de la transposition des mesures du A type. Elle a conduit à la fusion des deux premières classes du corps des administrateurs civils (2002) et à celle d'ingénieur et ingénieur première classe des IPEF. De même, le corps des maîtres de conférences qui connaissait trois niveaux (1ère classe, 2ème classe hors classe) va passer à deux niveaux en 2001[150] (classe normale issue de la fusion de la 2ème et première classe, hors classe).

En second lieu, les corps qui n'avaient qu'un seul grade se sont peu à peu réduits. Ainsi, les corps enseignants sont devenus des corps à deux grades avec la création d'une hors classe en 1989. Le corps des instituteurs qui ne comporte qu'un grade a été placé en voie d'extinction et remplacé par un corps des professeurs des écoles à 2 grades. Il subsiste très peu de corps à un grade souvent appelé petit A en raison de leur indice terminal (exemple assistants ingénieurs).

Evolution des corps de catégorie B - Les corps de catégorie B qui étaient à deux grades ou à deux grades auquel il faut ajouter un corps de débouché à grade unique (2+1) se sont structurés progressivement dans une logique à trois grades à partir de 1994. Le changement varie suivant le nombre de niveaux antérieurement. En effet, certains corps à deux grades disposaient d'une sorte de troisième grade sous forme d'un corps d'avancement spécifiques (exemple contrôleurs de la direction générale des impôts).

Au moment du protocole DURAFOUR, certains corps à trois grades sont passés sur des logiques à deux grades (corps des infirmières et des greffiers par exemple).

Evolution des corps de catégories C et D - Le protocole DURAFOUR de 1990 a conduit à une réorganisation de la catégorie C et la suppression de la catégorie D. **En 1990**, les corps des différents ministères **sont réorganisés en trois filières** (administrative, technique, service) qui comportent généralement **deux corps** dotés de deux grades. Des passerelles sont prévues entre les deux corps. Ainsi les ouvriers professionnels sont sur les échelles 3 et 4 tandis que les maîtres ouvriers[151] sont sur les échelles 5 et sur le nouvel espace indiciaire (NEI). De même dans la filière administrative, les deux corps comportent, suivant le cas, deux ou trois grades. Le corps des agents administratifs est sur les échelles 2 et 3 tandis que le corps des adjoints administratifs qui est à trois grades est sur les échelles 4, 5 et NEI.

[149] 379-659 + 701 => 379-750.
[150] Arrêté du 1er août 2001 (JO 10/08/2001).
[151] Décret n° 90-714 du 1er août 1990. Le corps des contremaîtres a disparu en 1990 et fondu dans le corps des maîtres ouvriers.

FILIERE OUVRIERE : INTEGRATION EN 1990

Anciens corps	Nouveau corps
Ouvrier professionnel de 2ème catégorie *Art.23 D.90-714 du 1/08/1990) liste d'aptitude*	Ouvrier professionnel*
Ouvrier professionnel de 3ème catégorie *Art.22 D.90-714 du 1/08/1990)*	Ouvrier professionnel*
Contremaître principal (D.75-888) *(Art.26 D.90-714 du 1/08/1990)*	Maître ouvrier principal
Contremaître, maître ouvrier *(Art.25 D.90-714 du 1/08/1990)*	Maître ouvrier
Ouvrier professionnel de 1ère catégorie *(art.24 D.90-714 du 1/08/1990)*	Maître ouvrier

Suivant les corps, l'intégration se fait plus ou moins vite
**** le corps ayant deux grades, nous ignorons le reclassement dans les échelles 3 (OP) et 4(OP principal) de 1990***

FILIERE ADMINISTRATIVE : INTEGRATION EN 1990

Anciens corps	Nouveau corps
Agents de bureau (D.58-651 du 30/07/1958) Agents de bureau (D.90-258 du 16/03/1990) Agents techniques de bureau (D.71-341 du 29/04/1971) *(art.12 et 13 D.90-9712 du 1/08/1990)*	Agent administratif *
Adjoint administratif principal Agent d'administration principal (Art.15 D. 90-713 du 1/08/1990)	Adjoint administratif principal de 2ème classe
Adjoint administratif Secrétaire sténodactylographe sténodactylographe Commis Agent d'administration (Art.15 D. 90-713 du 1er août 1990)	Adjoint administratif

**** le corps ayant deux grades, nous ignorons le reclassement dans les échelles 2 (agent administratif 2ème classe) et 3 (agent administratif 1ère classe) de 1990.***

Linéarité - Les fusions de classes permettent aux agents de bénéficier d'une carrière plus fluide puisqu'ils ne sont plus arrêtés par le passage à la classe ou au grade supérieur. Cela facilite le déroulement de carrière car les agents arrivent automatiquement (par l'ancienneté) au dernier échelon. La plupart du temps, les fusions ne changent pas la durée globale du niveau qui est la somme des deux anciens niveaux dans un grand nombre de cas.

y - L'affaiblissement de la linéarité de la carrière

73. Dans une période plus récente qui débute en 2006, le nombre de niveaux semble à nouveau augmenter.

Pour les corps de catégorie A, les améliorations indiciaires tendant, soit à déplacer l'indice terminal du corps dans l'échelle lettre pour les corps du A+, soit à accéder à la hors échelle lettre pour les corps relevant du A type, sont subordonnées à l'introduction d'un niveau supplémentaire. Ainsi, a été créé un troisième grade dans le corps des attachés interministériels en 2011 (accès à l'échelle lettre) ainsi que celui des administrateurs civils en 2012 (passage de l'échelle B à D). De même, le grade d'ingénieur général des IPEF a été relevé en créant une classe exceptionnelle en 2009 (passage de l'échelle lettre D à l'échelle lettre E).

Les corps de catégorie B déjà organisés autour de trois grades sont placés dans un statu quo de ce point de vue (les évolutions du NES conduisent à un allongement de la durée globale dans les grades).

Pour la catégorie C, les corps d'adjoints administratifs et adjoints techniques, dont la structure est la même, suivent des parcours de 3 à 4 niveaux les conduisant à une carrière sur trois ou quatre échelles (E3 à E6). S'ajoute un échelon spécial dans l'échelle 6 qui constitue aussi un niveau dans la mesure où il n'est pas automatique pour les corps administratifs (accès linéaire pour les corps techniques).

74. Conditions plus restrictives - L'augmentation des niveaux s'accompagne de conditions d'accès restrictives qui résultent, d'une part, d'un contingentement dans l'accès, d'autre part, la mise en place d'un grade d'accès fonctionnel dans les corps de catégorie A (Voir point C).

L'augmentation du nombre de niveau atténue la linéarité de la carrière qui est assurée dans le premier grade et dans une certaine mesure dans le 2ème grade. La multiplication des niveaux rend la carrière moins automatique et interroge les modalités d'avancement. Globalement, la période récente s'inscrit dans une perspective d'augmentation du temps de la carrière.

c - L'entrée dans la carrière

75. Une remise en cause de la carrière traditionnelle - La carrière dans la fonction publique repose sur l'idée que l'on entre tôt dans la fonction publique c'est-à-dire au début de la vie active et que l'on va pouvoir évoluer au sein de celle-ci. L'accès à un corps se fait dans le premier grade. Par la suite, les agents vont évoluer dans ce grade et accéder au grade d'avancement suivant différents mécanismes. Plusieurs réformes affectent cette logique de manière progressive.

En premier lieu, les limites d'âge dans la fonction publique ont été progressivement supprimées de sorte que l'accès peut se faire en milieu de vie professionnelle. Ce changement a eu pour effet de supprimer la condition de 15 ans de service pour bénéficier d'une pension au titre de code des pensions civiles et militaires de l'Etat (réforme de 2010).

En second lieu, on voit se développer des logiques de niveau d'accès dans les catégories B et C. En 2006, la fusion des corps de catégorie C conduit 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 NES permet des recrutements soit dans le premier grade soit dans le 2ème grade. La catégorie A échappe pour l'heure à l'existence de niveau de recrutement distincts.

Le développement des logiques de niveau dans les catégories C et B (NES) rompt avec l'unité de carrière. Sur le plan symbolique, cela remet en cause l'unité du déroulement des carrières. Dans les deux cas cités, la condition de diplôme peut justifier une entrée différente. Encore faut-il que les missions entre les deux grades soient suffisamment différenciées.

On peut néanmoins s'interroger sur l'écart réel en termes de missions entre les deux grades. Cela sera une source de tension à l'intérieur du corps.

On notera que la prise en compte de l'expérience antérieure dans la fonction publique ou en dehors (secteur privé) a été améliorée ces dernières années.

76. Les suggestions de l'OCDE – L'OCDE de son côté suggère de remettre en cause le principe d'entrée en bas de grade afin d'ouvrir la fonction publique à des agents expérimentés en milieu de carrière. Une telle vision traduit une méconnaissance de la logique de carrière et surtout réduirait son champ pour la rapprocher d'une fonction publique d'emploi.

> ***Continuer la réforme des concours et développer les modes d'entrée dans la fonction publique en cours de carrière et en milieu de grade***
>
> *La modernisation de la gestion de la fonction publique passera aussi par la poursuite de la mutualisation et la professionnalisation des concours. Une sortie progressive des concours à caractère essentiellement académique semble importante pour s'appuyer sur la compétence professionnelle des futurs recrutés.* ***En effet, l'égalité à l'entrée n'est plus le critère unique qui doit définir les procédures d'entrée dans la fonction publique****. La France est par ailleurs le seul pays à avoir gardé ce type de concours pour l'ensemble de sa fonction publique, alors qu'on ne voit pas de raison à ce que d'autres procédures de recrutement, à caractère plus professionnel et qui permettent d'évaluer les compétences ne puissent pas être mises en œuvre dans le recrutement. Elles peuvent garantir l'égalité et la transparence du recrutement, mais aussi la sélection de compétences professionnelles.*
>
> ***Cette évolution demande aussi que soit revu fondamentalement le principe d'entrée en bas de grade dans un corps afin d'ouvrir le recrutement à l'entrée dans la fonction publique à des agents expérimentés en milieu de carrière.***
>
> *Ces réformes ne peuvent avoir lieu que peu à peu, en diversifiant les modes d'entrée dans la fonction publique. Un peu de chemin a été parcouru en ce sens à travers les réformes des contractuels, mais d'autres chantiers de réformes en ce sens gagneraient à être ouverts.*
>
> *Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique : « France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques » (2012) p.203*

2 - Eléments transversaux relatifs aux perspectives indiciaires

On peut aborder les perspectives indiciaires au sein d'un corps de plusieurs manières. Il peut s'agir d'examiner l'espace indiciaire entre le 1er et le dernier échelon d'un corps. On se situe dans une perspective globale (a). Une autre manière consiste à mesurer à partir d'un parcours moyen le gain indiciaire rapporté à la carrière. Dans ce cas, on s'intéresse davantage à la relation entre le gain et la durée (b). On peut aussi étudier les gains à l'intérieur des grades pour comprendre la distribution des points au sein d'une grille indiciaire. Ce dernier point est présenté dans les développements consacrés à l'examen des différents grades. Enfin, on peut observer le rapport existant entre les échelons des corps et le SMIC dans le temps (c).

a - L'espace indiciaire dans les corps

77. Méthode - L'espace indiciaire permet de mesurer la perspective théorique du corps. Analysée indépendamment du facteur temps (autrement dit le temps pour arriver à la fin de la carrière), il s'agit de déterminer si cet espace a évolué dans le temps. Le mode de calcul est le suivant. L'écart mesuré est celui situé entre les extrêmes indiciaires exprimés en indices majorés (exemple administrateurs civils IM 452 - IM 1270, l'écart indiciaire est le résultat de 1270 divisé par 452 soit 2,81).

La variation va donc dépendre de l'évolution de ces deux échelons. Ainsi, l'espace peut se réduire lorsqu'on relève l'indice de début de carrière ou s'élargir lorsque l'indice terminal est relevé. Les fichiers excel ajoutent l'écart en euros calculé par référence à la valeur du point de l'époque.

Le tableau ci-dessous retrace l'espace indiciaire entre le premier et le dernier échelon des 9 corps à quatre dates (1982, 1992, 2002, 2012).

En 2012, la variation dans la catégorie A se situe entre 2,24 (certifiés, ingénieurs TPE, attachés régime de 2005) et 3,48 (corps des IPEF). Si on la compare à l'année 1982, les variations sont plus espacées : 1,93 (corps des certifiés) à 3,37 (corps des ingénieurs des ponts et chaussées).

78. Evolution dans le temps - Globalement l'espace indiciaire s'accroît légèrement. La hausse des rapports peut résulter du relèvement de l'indice de début de carrière et du rapport entre les indices (exemple des administrateurs civils : IB 427 => IB 528 en 2002) mais aussi du changement de correspondance des IM des débuts de carrière (exemple des IPEF, ingénieurs TPE). En raison des dates des réformes, les relations entre les corps comparables peuvent conduire à des décalages (exemple des ingénieurs TPE réforme en 1994).

La catégorie B se situe dans des rapports qui ont diminué entre 1982 et 2012 passant de 1,75 ou 1,83 à 1,65 ou 1,75. Cela s'explique par les changements de correspondance du bas de la grille et la faible incidence du relèvement de l'indice terminal sur le haut de la grille.

Les gains indiciaires en revanche augmentent dans tous les cas de figure (voir tableaux en annexes).

ESPACE INDICIAIRE DANS LES CORPS DE CATEGORIE A ET B (1982, 1992, 2002, 2012)

CORPS / ANNEES	1982	1992	2002	2012
CATEGORIE A				
Administrateurs civils	2,55	2,57	2,34	2,81
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	3,37	3,39	3,36	3,48
Ingénieurs des TPE	2,12	1,91	2,25	2,24
Attachés régime 2005	2,16	2,13	2,25	2,24
Attachés régime 2011				2,64
Professeurs certifiés	1,93	2,13	2,25	2,25
CATEGORIE B				
Secrétaires administratifs (D94)	1,75	1,61	1,77	1,65
Secrétaires administratifs CII puis (NES) pour TSEF	1,83	1,86	1,74	1,75

S'agissant des parcours professionnels dans l'ex D, le rapport est assez stable (1,18 en 1982 contre 1,19 en 2012). Quant aux parcours dans le C, il baisse dans les deux parcours (1,36 en 1982 contre 1,27 en 2012 et 1,55 en 1982 contre 1,35 en 2012). La correspondance des indices bruts et des indices majorés joue un rôle important.

	1982		1992		2002	2012
Parcours D groupe I et II	1,18	**Parcours en D échelle 1**	1,36	**Parcours E3 à E4**	1,34	1,19
Parcours C groupe III à V	1,36	**Parcours en C E2 à E3**	1,41	**Parcours E3 à E5**	1,45	1,27
Parcours C groupe III à VII	1,55	**Parcours en C E4 - NEI**	1,60	**Parcours E4 à NEI puis E6**	1,56	1,35

Historique – Rapport PINET

1983, Rapport du groupe de travail sur le réaménagement des carrières situées à la partie inférieure de la grille indiciaire des traitements (présidé par Marcel PINET)

En 1982, un groupe de travail présidé par Marcel PINET a analysé la situation indiciaire des corps de catégorie C et D dans la fonction publique. Le rapport a été finalisé en 1983. Il a dressé un bilan soulignant notamment la réduction de l'espace indiciaire entre 1970 et 1983 (entendu comme l'écart entre le 1er échelon de l'échelle la plus basse et le dernier échelon de l'échelle la plus haute). Parmi les objectifs à atteindre, les principes d'organisation de carrière proposaient quatre niveaux de recrutement en fonction du niveau de qualification (C.1 à C4, C.1 permettant l'accès sans diplôme), un élargissement de l'espace indiciaire et la fixation d'une amplitude de carrière de 150% entre l'indice de départ et l'indice de fin de carrière.

Il va servir de base à la révision des grilles en particulier la fusion des échelles de la catégorie D.

b - Les gains indiciaires rapportés à la carrière

79. Méthodologie - Une autre manière d'aborder la carrière est de déterminer les gains indiciaires rapportés à la carrière moyenne. Le tableau qui suit montre les durées dans chaque grade sachant que la carrière n'est pas le cumul de chaque grade.
Il a été construit à partir des parcours reconstitués avec les responsables syndicaux. Le premier échelon a été pris en compte même si dans certains corps les règles de reclassement conduisent à faire démarrer la carrière au 3ème échelon (cas des professeurs certifiés). La durée de la carrière a été augmentée d'une année pour intégrer le dernier échelon.

80. Résultat - Ce tableau confirme l'écrasement des grilles de la catégorie C : 3,36 points pour une carrière en 36 ans. Il montre aussi que les gains de la catégorie B se situent à un niveau assez bas : 5,56 à 6,32. Quant à la catégorie A, les gains varient de 13,56 à 37,18 points. Le tableau montre 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).

GAINS INDICIAIRES DE LA CARRIERE RAPPORTES A UNE ANNEE

Corps (2012)	Indice de début		Indice terminal		Ecart indiciaire	Parcours moyen (dont 1 an dernier échelon)	Gains rapportés à l'année
	IB	IM	IB	IM	IM	années	
CATEGORIE A							
Administrateurs civils (D. 99-945 du 16/11/1999)	528	452	D	1270	818	28,00	29,21
Administrateurs civils (D. 99-945 du 16/11/1999)	528	452	B	1058	606	22,00	27,55
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (D.2009-1106 du 10/09/2009)	427	379	E	1320	941	30,75	30,60
Ingénieurs des TPE (D, 2005-631 du 30/05/2005)	379	349	966	*783*	434	33,25	13,05
Ingénieurs des TPE (D, 2005-631 du 30/05/2005)	379	349	966	*783*	434	28,75	15,10
Attachés d'administration (D,2005-1215 du 26/09/2005)	379	349	966	783	434	29,50	14,71
Professeurs certifiés (D 72-581 du 4/07/1972) IM CN 379	379	349	966	*783*	434	33,00	13,15
CATEGORIE B							
Secrétaires administratifs (D. 94-1017 du 18/11/1994)	306	311	612	514	203	36,50	5,56
Secrétaires administratifs (D, 2009-1388 du 11/11/2009) NES	325	314	675	562	248	39,25	6,32
TSEF (D, 2011-964 du 15/08/2011) NES	325	314	675	562	248	40,50	6,12
CATEGORIE C							
Adjoints administratifs (D, n° 2006-1761 du 23/12/2006) & Adjoints techniques (D. 2006-1760 du 23/12/2006) E4	298	309	347	430	121	36,00	3,36
Adjoints administratifs (D, n° 2006-1761 du 23/12/2006) & Adjoints techniques (D. 2006-1760 du 23/12/2006) E3	297	308	347	430	122	Pas de chiffres	Pas de chiffres

➔ *Les indices majorés sont ceux de juillet 2012*
➔ *Le parcours moyen a été reconstitué à partir des discussions avec les responsables syndicaux*

c - Le rapport entre le SMIC et certains échelons

Ce développement comporte deux temps, l'un sur l'ensemble des corps (x), l'autre sur la situation de la catégorie C (y).

x – Une dégradation progressive des rapports au SMIC

81. Méthodologie - Le SMIC constitue un élément de référence pour l'appréciation du traitement minimum (Voir axe 1 C) mais aussi pour certains échelons de la carrière. Parmi les éléments structurants de la carrière figure le rapport entre le traitement de départ (pieds de corps) et le SMIC. Il nous a été demandé d'établir le rapport au SMIC sur 4 années différentes (1982, 1992, 2002, 2012) pour les indices clés des neufs corps (1er et dernier échelon de chaque classe ou grade).

Les calculs ont été faits sur les bases suivantes : les indices clés correspondent à la carrière pour chaque date. Lorsqu'il existe plusieurs valeurs dans l'année pour le SMIC, le point d'indice ou la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés, les taux ou correspondance retenus sont ceux qui se situent le plus tardivement dans l'année.

L'écart peut être mesuré en termes de points (le traitement du 1er échelon correspond à X le SMIC) ou en pourcentage. Nous avons retenu celui du pourcentage qui nous semble plus parlant.

82. Résultats globaux - Les résultats font apparaître **une dégradation progressive** par rapport au SMIC pour les débuts de carrière. La situation touche toutes les catégories et plus particulièrement la catégorie C. Deux facteurs expliquent cette dégradation. D'une part, le SMIC, grâce à son mode d'indexation connaît une évolution plus rapide que les traitements de la fonction publique. D'autre part, les échelons des corps sont impactés par l'évolution de la valeur du point qui est en retard sur l'inflation.

Pieds de corps - Le maintien ou le renforcement d'un écart tient principalement aux améliorations indiciaires conduisant à relever le pied de corps (exemple : 1er échelon des administrateurs civils IB 427 en 1982 et passage IB 528 en 2002).

En revanche, le maintien d'un pied de corps à l'indice brut 379 pour le A type conduit à une dégradation dans le temps en l'absence d'évolution (sur les évolutions des pieds de corps du A type). La même remarque vaut pour le corps des IPEF (IB inchangé depuis au moins 1977). Le B type a vu le rapport se dégrader malgré les nombreux relèvements du 1er échelon du B type au point qu'il a quasiment été rattrapé par le SMIC. Quant aux échelles de la catégorie C, elles se situent au niveau du SMIC pour presque tous les débuts d'échelle.

Premier grade d'avancement - Le même phénomène se retrouve pour le pied de corps du 2ème grade avec un écart plus important pour le A+ et le A type. Le deuxième grade du B type se situe à moins de 25% au-dessus du SMIC en 2012 (17,53% B régime 1994 ; 6,17% B NES). Toutefois, il s'agit d'échelons peu fréquentés en raison des règles de reclassement dans le grade d'avancement.

ECART AVEC LE SMIC DES PIEDS DE GRADE (% AU-DESSUS DU SMIC) 1982 ET 2012

Corps*	1982	2012
Administrateurs civils		
pieds de corps	96,77	46,75
pieds de 2ème grade	187,63	113,64
pieds de 3ème grade	247,85	166,56
Ingénieur des ponts, des eaux et forêts (IPEF)		
pieds de corps	96,77	23,05
pieds de 2ème grade	226,88	100,97
pieds de 3ème grade	476,88	243,51
Attachés		
pieds de corps	80,11	13,31
pieds de 2ème grade	123,66	40,91
pieds de 3ème grade		103,25
Professeurs certifiés		
pieds de corps	80,11	13,31
pieds de 2ème grade		60,71
pieds de 3ème grade		
Ingénieurs des travaux publics de l'Etat		
pieds de corps	63,98	13,31
pieds de 2ème grade	156,99	62,34
pieds de 3ème grade		
Secrétaire administratif (B type à 2 grades)		
pieds de corps	36.56	1,95
pieds de 2ème grade	92,47	17,53
pieds de 3ème grade		22,40
NES (régime 2009) dont TSEF		
pieds de corps		1,95
pieds de 2ème grade		6,17
pieds de 3ème grade		18,51
échelle C		
pieds de corps		
groupe I (catg D) et échelle 3 (ex D)	13,44	0,00
groupe III et échelle 4	19,35	0,32
groupe IV et échelle 5	23,66	0,65
groupe V et échelle 5	26,34	0,65
groupe VI et échelle 6	30,11	5,52
groupe VII et échelle 6	34,41	5,52

Pour l'année 1982, ont été pris les corps qui existaient à l'époque (ingénieurs des ponts et chaussées)

83. Indices sommitaux des grades d'avancement - La dégradation du rapport au SMIC pour les indices sommitaux des grades d'avancement se confirme mais dans des proportions moins fortes pour le A+ ainsi que pour le A type.

Les indices sommitaux des corps de catégorie B restent largement au-dessus du SMIC mais se dégradent (+ 50% en 2012 contre + 100% en 1982). Quant aux échelles C qui se situaient entre 30 % (catégorie D) et 85% au-dessus du SMIC en 1982, leur rapport au SMIC se place dans une fourchette entre 15 et 40% en 2012. On mesure ainsi que la dégradation touche l'ensemble de la carrière.

ECART AVEC LE SMIC DES FINS DE GRADE (% AU-DESSUS DU SMIC) 1982 ET 2012

Corps	1982	2012
Administrateurs civils		
fin du premier grade	226,88	154,22
fin du 2ème grade	315,05	252,60
fin du 3ème grade	402,15	312,34
Ingénieur des ponts, des eaux et forêts (IPEF)		
fin du premier grade	226,88	154,22
fin du 2ème grade	476,88	243,51
fin du 3ème grade	563,98	312,34
Attachés		
fin du premier grade	239,25	113,64
fin du 2ème grade	288,71	154,22
fin du 3ème grade		212,66
Professeurs certifiés		
fin du premier grade	247,85	113,64
fin du 2ème grade		154,22
fin du 3ème grade		
Ingénieurs des travaux publics de l'Etat		
fin du premier grade	206,99	113,64
fin du 2ème grade	247,85	154,22
fin du 3ème grade		
Secrétaire administratif (B type à 2 grades)		
fin du premier grade	115,59	50,32
fin du 2ème grade	139,25	58,77
fin du 3ème grade		66,88
NES (régime 2009) dont TSEF		
fin du premier grade		57,79
fin du 2ème grade		67,21
fin du 3ème grade		82,47
échelle C		
fin d'échelle		
groupe II (catégorie D) et échelle 3 (ex catégorie D)	33,33	15,26
groupe III et échelle 4	41,94	19,81
groupe IV et échelle 5	51,61	27,27
groupe V et échelle 5	62,37	27,27
groupe VI et échelle 6	74,19	39,61
groupe VII et échelle 6	84,95	39,61

84. Espace indiciaire par rapport au SMIC – Une autre façon de comparer les rapports entre le SMIC et les indices clés (en l'espèce les bornes indiciaires) est de regarder le rapport entre le SMIC et le début et la fin de carrière. Le tableau ci-dessous montre les résultats en 1982 et 2012. Il fait apparaître la dégradation de ce rapport.

ESPACE INDICIAIRE ET SMIC (X FOIS LE SMIC) 1982 ET 2012

CORPS	1982		2012	
	début	fin	début	fin
Administrateurs civils	1,97	5,02	1,47	4,12
Ingénieur des ponts, des eaux et forêts (IPEF)/IPC	1,97	6,64	1,23	4,29
Attachés (régime 62 à 2005)	1,80	3,89	1,13	2,54
attaché (régime 2011)			1,19	3,13
Professeurs certifiés	1,80	3,48	1,13	2,54
Ingénieurs des travaux publics de l'Etat	1,64	3,48	1,13	2,54
Secrétaire administratif	1,90	2,39	1,01	1,67
NES (régime 2009) dont TSEF			1,02	1,82
échelle C				
Parcours D groupe I et II	1,13	1,33		
Parcours C groupe III à V	1,19	1,62		
Parcours groupe III à VII	1,19	1,85		
Parcours E3 à E4			1,00	1,20
Parcours E3 à E5			1,00	1,27
Parcours E4 à E6			1,20	1,40

y - La situation préoccupante de la catégorie C

85. Les échelles C et le SMIC - La situation des échelles C montre une très nette tendance à ce qu'on pourrait appeler la « smicardisation » des échelles. Cela concerne l'ensemble des grilles de l'échelle C.

Le tableau ci-dessous montre le rapport au SMIC des échelles 3 à 5 en 1995 et 2012. Il apparaît très clairement que l'écart s'est réduit et que de nombreux indices sont rattrapés par le SMIC. **La situation de la catégorie C interroge**. Malgré de nombreux plans de revalorisation, la situation s'est détériorée.

RAPPORT ENTRE LE SMIC ET LES ECHELLES 3 A 5 EN 1995 ET EN 2012

échelons	1995		2012			Ecart avec le SMIC	
						SMIC 95	SMIC 2012
Echelle 5 (11 échelons)						233	308
grade	**IB (8/96)**	**IM**	**IB**	**IM**		**IM**	**IM**
11	427	374	446	392		141	84
10	396	355	427	379		122	71
9	379	343	398	362		110	54
8	363	331	380	350		98	42
7	347	319	364	338		86	30
6	333	308	351	328		75	20
5	318	297	336	318		64	10
4	302	285	322	314		52	6
3	284	273	307	312		40	4
2	266	261	302	311		28	3
1	249	250	299	310		17	2
Echelle 4 (11 échelons)							
grade	**IB (8/1995)**	**IM**	**IB**	**IM**		**IM**	**IM**
11	382	346	413	369		113	61
10	374	339	389	356		106	48
9	360	329	374	345		96	37
8	345	318	360	335		85	27
7	333	308	347	325		75	17
6	318	297	333	316		64	8
5	305	287	323	314		54	6
4	290	276	310	312		43	4
3	271	265	303	311		32	3
2	257	255	299	310		22	2
1	238	243	298	309		10	1
Echelle 3 (11 échelons)							
grade	**IB (1994)**	**IM**	**IB**	**IM**		**IM**	**IM**
11	364	339	388	355		106	47
10	347	319	364	338		86	30
9	333	308	348	326		75	18
8	324	301	337	319		68	11
7	311	291	328	315		58	7
6	299	283	318	313		50	5
5	287	274	310	312		41	4
4	269	264	303	311		31	3
3	257	255	299	310		22	2
2	242	246	298	309		13	1
1	232	238	297	308		5	0

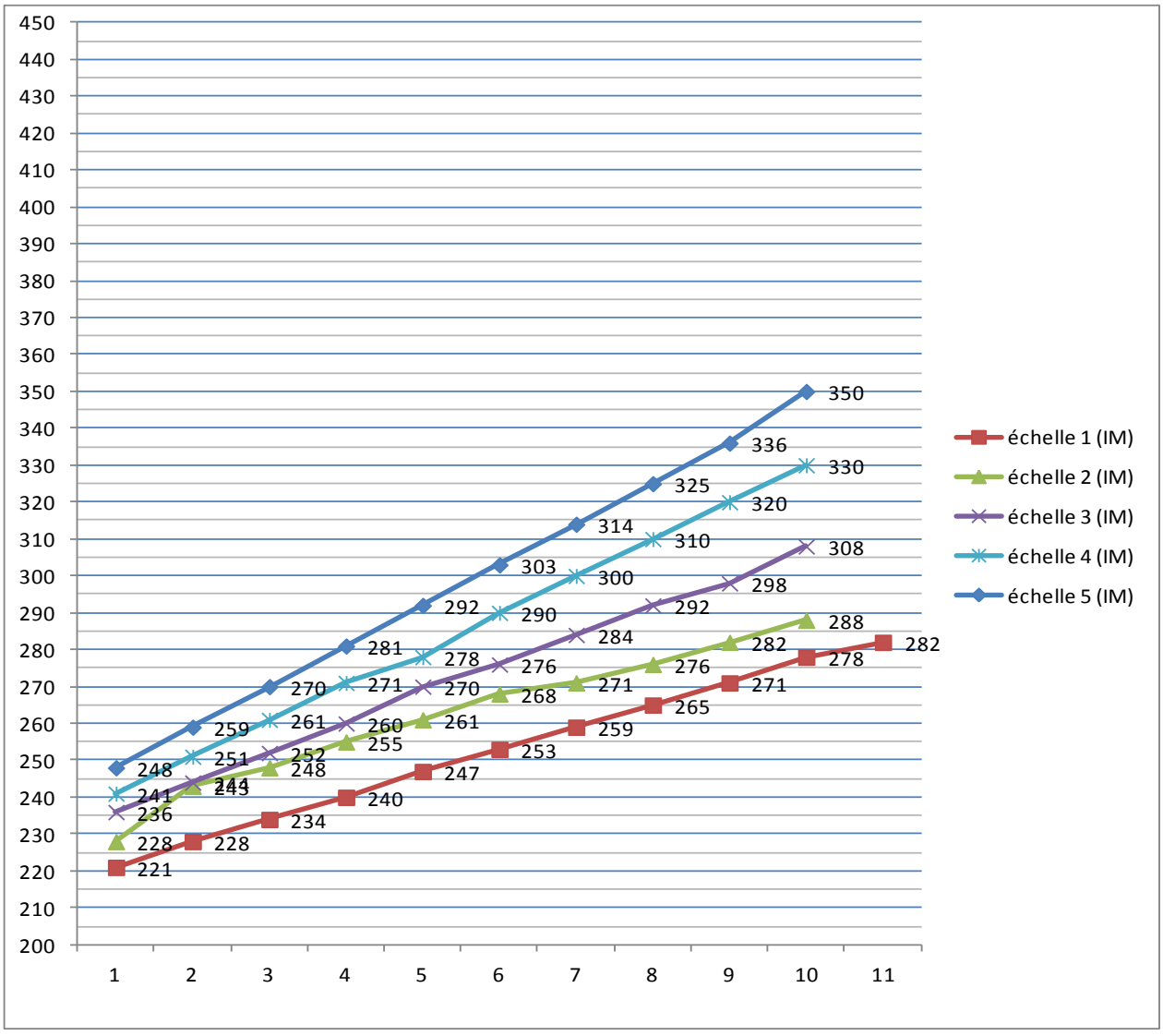
86. Un espace indiciaire réduit – Les échelles 3 à 5 de la catégorie C montrent les limites de la cohérence d'une carrière (durée et gains). Ces échelles qui ont une durée très longue sont placées dans une espace indiciaire très réduit. Il en résulte un gain indiciaire très faible.

GAINS INDICIAIRES SUR LES ECHELLES C (1990 ET 2012)

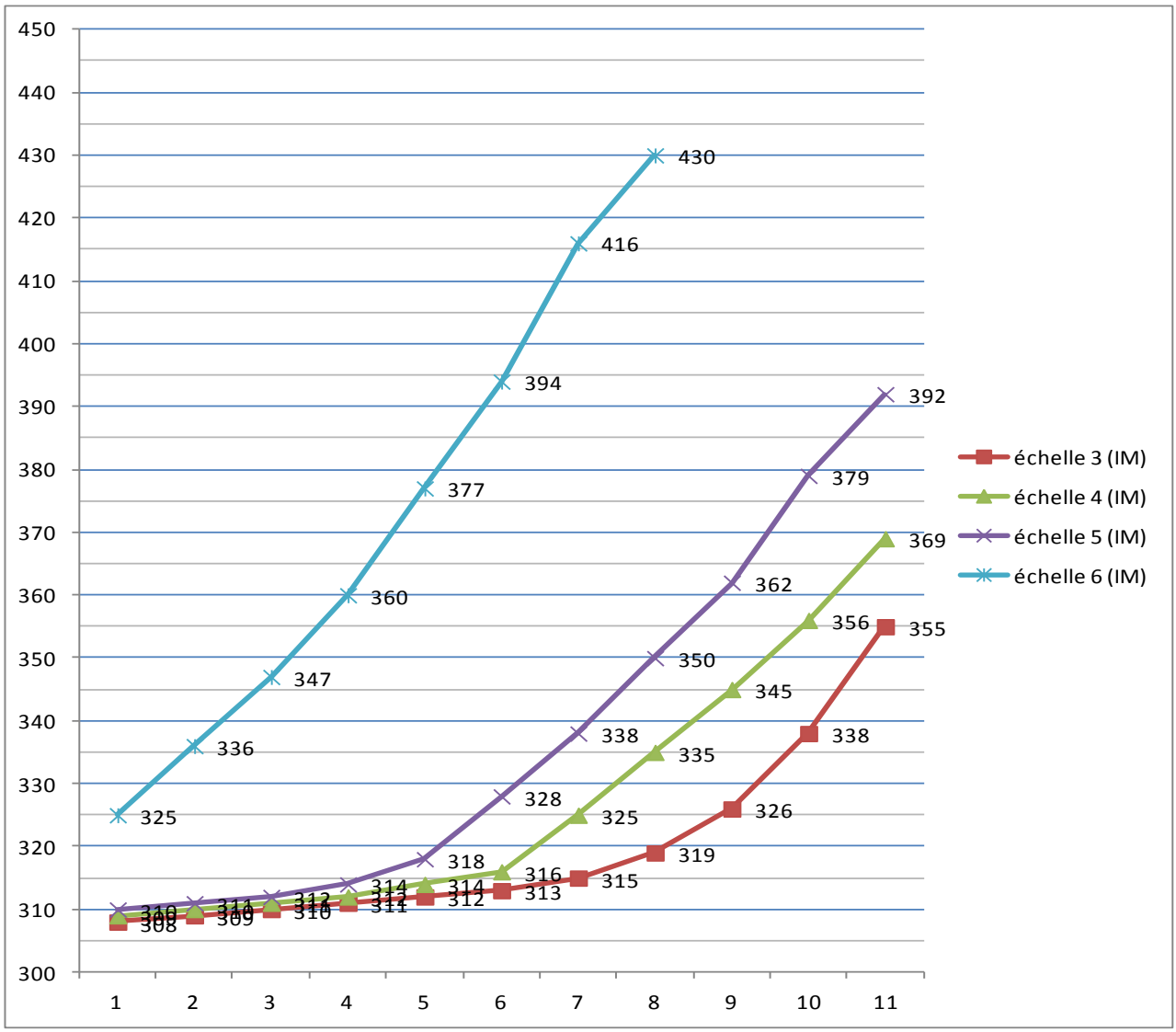
échelles (1990)	gains IM (écart entre le 1er et le dernier échelon)	échelles (2012)	gains IM (écart entre le 1er et le dernier échelon)
Echelle 1 (catégorie D)	61		
Echelle 2 (catégorie D)	60		
échelle 3	72	**échelle 3**	47
échelle 4	89	**échelle 4**	60
échelle 5	102	**échelle 5**	82
		échelle 6	105

TABLEAUX COMPARANT LES ECHELLES C EN 1990 ET EN 2012

1-1990



2- 2012


450
440
430
420
410
400
390
380
370
360
350
340
330
320
310
300
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
échelle 3 (IM)
échelle 4 (IM)
échelle 5 (IM)
échelle 6 (IM)
325
336
347
360
377
394
416
430
310
311
312
314
318
328
338
350
362
379
392
308
309
310
311
312
313
315
319
326
338
355
310
311
312
314
316
325
335
345
356
369

Un autre problème est celui de l'écrasement indiciaire de la catégorie C. Les carrières dans les échelles de la catégorie C sont particulièrement longues : 30 ans. Ainsi, un agent après 11 ans d'ancienneté se situe à l'échelon 5. Les gains indiciaires entre le 1er échelon et le 5ème échelon sont de 4 points (échelle 3), 5 points (échelle 4) et 8 points (échelle 5). Cet écrasement indiciaire est ancien et a été renforcé par la politique de points différenciés

Ecart calculé sur le tableau de correspondance IB/IM juillet 2012.

d - Le tuilage des grades

Par tuilage, il faut entendre des plages indiciaires communes à plusieurs grades à l'intérieur d'un même corps. Pendant longtemps, l'organisation de la carrière ne comportait pas de tuilage. Le premier échelon du grade d'avancement était supérieur à celui du dernier échelon de grade de départ. Pierre ROBERT-DUVILLIERS dans les années 60 évoquait le cas des agents qui sont bloqués à l'échelon maximum de leur grade[152]. Il se disait favorable à un chevauchement des grades et à la possibilité de passer au grade supérieur à partir des échelons médians du premier grade.

On peut penser que le tuilage s'est développé dans les années 70. Il est cependant présent dès les années soixante dans certains corps (Voir par exemple les administrateurs civils en 1964, les attachés d'administration en 1969). Il est surtout lié à l'échelon d'éligibilité dans le grade supérieur (Les tableaux en annexe 7 montrent l'importance des plages indiciaires communes).

B - La carrière garantie (le premier grade)

L'étude du premier grade qui constitue en quelque sorte la carrière garantie est intéressante à plusieurs égards. Les éléments d'analyse intéressent l'évolution de la durée (1), de l'espace indiciaire ainsi que la répartition des gains à l'intérieur de ce grade (2).

1 - Evolution de la durée dans le premier grade

Durée moyenne actuelle - Cette durée est très courte pour les corps relevant du A+ (entre 11 et 16 ans). Elle se situe pour la catégorie A type autour de 26 ans, de 28 ans et 33 ans pour la catégorie B et enfin de 30 ans pour la catégorie C.

87. Linéarité et rythme actuels - Le premier grade comporte le plus souvent une seule classe ce qui en facilite la linéarité[153]. Cela est le résultat de la fusion des classes (renvoi A de l'axe 2, b) Le rythme d'avancement dans les échelons obéit à une logique assez simple. La durée dans les échelons augmente à mesure que l'on avance dans la grille avec une variation de 1 à 4 années par échelon. Cette logique a été renforcée avec les accélérations de carrière du premier grade de certains corps (plan Jospin pour les enseignants).

[152] « Les rémunérations dans la fonction publique », Revue administrative 1962, page 130, spécialement page 137, Pierre ROBERT-DUVILLIERS.
[153] Pour une exception récente – le corps des infirmières en 2012.

DUREE ACTUELLE DANS LES ECHELONS DU PREMIER GRADE

Corps	Durée	Durée dans les échelons
Catégorie A		
Administrateurs civils	11 ans depuis 2002	**Entre 1 et 2 ans (6 mois 1er échelon)**
Ingénieurs des ponts et chaussées puis IPEF	16,5 ans	De 1 à 3 ans (durée croissante)
Attachés d'administration (Régime 2005)	26,5 ans depuis 93	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)
Attachés d'administration (Régime 2011)	26,5 ans	// régime des attachés de 2005
Professeurs certifiés	20/26/30 ans depuis 1977	De 1 à 4,5 ans (durée croissante dans la carrière)
Ingénieurs des TPE	27 ans	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)
Catégorie B		
Secrétaires administratifs (Régime D.94-1016)	28 ans	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)
Secrétaires administratifs (régime NES D.2009-1388)	33 ans	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)
Catégorie C		
Adjoints administratifs Adjoints techniques (E3)	30 ans	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)
Adjoints administratifs Adjoints techniques (E4)	30 ans	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)

L'évolution dans le temps nécessite de présenter celle-ci par catégorie.

Catégorie A - On peut observer une stabilité du premier grade dans les corps de catégorie A (accélération du début de carrière compensée par un allongement).

Corps	Durée dans le premier grade
Administrateurs civils	11 ans depuis 2002 auparavant 2ème classe 8 ans 1ère classe 11 ans
Ingénieurs des ponts et chaussées puis IPEF	16,5 ans depuis 2002 auparavant 2 classes (12,5 + 4 ans)
Attachés d'administration (Régime 2005)	26,5 ans depuis 93 auparavant depuis 1977 (2ème classe 12 ans : 1ère classe 13 ans)
Attachés d'administration (Régime 2011)	26,5 ans depuis 2011
Professeurs certifiés	20/26/30 ans depuis 1977
Ingénieurs des TPE	26 ans depuis 2005 (IB 801) 25 ans en 1993 (IB 750) 19 ans en 1977 (IB 635)

Catégorie B - La durée s'est allongée pour les corps de catégorie B. Le premier grade du B type se situe dans une carrière de 25 ans en 1970 contre 28 ans en 1994 (B D.94) et 33 ans depuis 2009 (B NES). Les corps relevant du classement indiciaire intermédiaire (CII) n'ont pas de durée unifiée. Si on prend l'évolution du corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrication de la défense (TSEF), la durée du premier grade n'a pas été modifiée entre 1994 et leur adhésion au NES. Elle était de 19 ans.

DUREE DU PREMIER GRADE DU B TYPE (DE 1961 A 2009)

Années	Nb d'échelons	Durée de la grille
1961	11 échelons	22 ans
1973	12 échelons	25 ans
1990	12 échelons	25 ans
1994	13 échelons	28 ans
2009 NES	13 échelons	33 ans

[154] ***Source*** : document DGAFP carrière techniques.

Catégorie C - On rappellera que les échelles de la catégorie C et D sont unifiées depuis 1957. Aussi, les grilles et la durée dans les différentes échelles sont les mêmes pour l'ensemble des corps de catégorie C (quelques grilles autonomes dans le C+).

La durée s'est allongée pour les corps de catégorie C et D passant de 21 (D) ou 24 ans (C) en 1957 à 30 ans en 2006. L'échelle la plus élevée (NEI E6) a été légèrement augmentée en passant de 16 ans (dans le NEI) à 17 ans dans l'échelle 6 (hors échelon spécial, calcul corps techniques).

DUREE DES ECHELLES C ET D ENTRE 1957 ET 2006

Années	Nb d'échelons	Durée de la grille
1957 catégorie D catégorie C	 8 10	 21 ans 24 ans
1970	8 10	21 ans 24 ans
1990	11 échelons E1 10 échelons E2 à E5	28 ans 24 ans
1994	11 échelons NEI (1)	28 ans (allongement) 16 ans
1998	8 échelons E1 11 échelons E2 à E5	23 ans (réduction) 28 ans
2005	Disparition échelles E1 et E2 10 échelons	26 ans (réduction)
2006	11 échelons E3 échelle E6 7 échelons échelon spécial : +4 ans adjoints techniques ; + 3 ans adjoints	30 ans (allongement) 17 ans (soit 21 ans (adjoints techniques et + 3 ans + % pour les adjoints administratifs)

(1) pour le NEI issu du protocole DURAFOUR (1990) qui concerne certains corps, nous avons pris pour exemple le corps des maîtres ouvriers (6 échelons, le 6ème étant introduit en 1993).

2 - Les perspectives indiciaires

Cette perspective peut être appréciée en observant les améliorations indiciaires dans le premier grade (a). On peut aussi s'intéresser à la part que représente le premier grade dans l'ensemble de la carrière (b). Enfin, on peut regarder la dispersion des points en la ramenant année par année (c).

a - Les améliorations indiciaires

L'analyse porte principalement sur les pieds de corps et les indices terminaux dans le premier grade.

88. Evolution des pieds de corps - Les pieds de corps ont connu là encore des évolutions contrastées suivant les catégories.

Pour la catégorie A et A+, les relèvements sont assez rares. En 1977, le premier échelon du A type est placé sur l'indice brut 379 (auparavant IB 340). Cela concerne les attachés d'administration mais aussi les professeurs certifiés (le corps des ingénieurs TPE en bénéficie plus tardivement).

Cette évolution fait suite à l'accord de 1974 qui prévoyait une discussion sur la carrière des corps de catégorie A et un premier abondement tendant à améliorer les débuts de carrière de cette catégorie[155]. Une nouvelle évolution est intervenue en 2011 pour le corps des attachés interministériels (IB 404).

Les corps relevant du A+ voient leur premier échelon passer de l'indice brut 390 à l'indice brut 427. Par la suite, le premier échelon du corps des administrateurs civils a été relevé en 2002 (IB 528 contre 427 en 1977).

EVOLUTION DES PIEDS DE CORPS DE LA CATEGORIE A

Corps	Année	Indices bruts
Administrateurs civils	1972 1977 2002	390 427 528
IPEF	1959 1977	390 427
Attachés	1969 1977[156] 2005 2011	340 379 379 404 (pour régime D.2011-1317)
Professeurs certifiés	1977[157]	379
Ingénieur TPE	1971 1977[158]	340 379

Le premier échelon du B type a été relevé à plusieurs reprises depuis 1973 (IB 243) en 1987 (IB 274), avec le protocole Durafour (IB 298 avec un échelonnement entre 1990 et 1992) et enfin en 2009 à l'IB 306. Les changements s'expliquent peut-être par la volonté de ne pas détériorer le rapport avec le SMIC.

EVOLUTION DES PIEDS DE CORPS DE LA CATEGORIE B

Années	Indice brut pieds de corps du B type
régime du B pieds du grade type	
1961	210
Régime de 1973	
en 1973	243
En 1987	274
En 1990	280
En 1991	289
En 1992	298
Régime de 1994 en 1994 (idem)	
En 1994	298 (pas de changement)
en 2009	306
Régime du NES (2009)	
1er grade	325

[155] Le relevé de conclusions de 1974 est reproduit dans la Nouvelle tribune n° 237 août/sept 1974, page 7.
[156] Plus précisément, un arrêté du 13 février 1976 (JO 22/02/1976) a prévu un relèvement du 1er échelon au 1er déc. 1974, au 1er juillet 1975 et au 1er juillet 1976 et fait passer cet indice brut à 353, 362 et 370.
[157] Plus précisément, un arrêté du 1er mars 1976 (JO 9/03/1976) a prévu un relèvement du 1er échelon au 1er déc. 1974, au 1er juillet 1975 et au 1er juillet 1976 et fait passer cet indice brut à 353, 362 et 370.
[158] Plus précisément, un arrêté du 17 mars 1976 (JO 27 mars 1976 page 1844) a prévu un relèvement du 1er échelon au 1er déc. 1974, au 1er juillet 1975 et au 1er juillet 1976 et fait passer cet indice brut à 353, 362 et 370.

Les pieds de corps de la catégorie C ont fait l'objet de nombreux relèvements en raison de leur niveau très proche du traitement minimum (IM) ou du SMIC. Au-delà des revalorisations des indices bruts, c'est la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés qui donne lieu à de nombreuses modifications. Il reste que malgré les nombreuses revalorisations, les pieds de corps sont très proches du SMIC (V. A).

EVOLUTION DES PIEDS DES ECHELLES DE LA CATEGORIE C (ECHELLE 3 A 6) DEPUIS 1989

Echelle (indice brut) année	1989	1998	2005	2006	2008
échelle 3	232	251	274	281	297
échelle 4	238	259	277	287	298
échelle 5	249	267	281	290	299
échelle 6				343	347

89. Evolution des indices terminaux du premier grade - Le relèvement des indices terminaux s'opère de manière progressive à la faveur des revalorisations catégorielles. Les évolutions qui se dessinent même si elles interviennent à des périodes variables placent clairement l'indice terminal du A + autour de l'indice brut 966 et à l'indice brut 801 pour les corps du A type (protocole DURAFOUR).

INDICES TERMINAUX DES CORPS DE LA CATEGORIE A

Corps	Année	Indices bruts
Administrateurs civils	1972 1977	950 966
IPEF	1959 1977 2002	785 852 966
Attachés	1969 1977 2005	765 780 801
Professeurs certifiés	1976 1977	785 801
Ingénieur TPE (sans classe exceptionnelle)	1992 1994 2005	659 750 801
Ingénieur TPE (avec classe exceptionnelle 1 échelon avant 1993)	1977 1993	701 750

Le relèvement de l'indice sommital du premier grade du B type est assez limité. Le protocole DURAFOUR avait porté cet indice à 544 (IB). Il n'y a pas eu d'autres revalorisations. Le nouvel espace statutaire (NES) introduit en 2009 qui concerne les corps du B type, dispose d'un indice terminal légèrement plus élevé (IB 576) soit un gain de 23 points en IM (valeur juillet 2012 IM 486 – IM 463 : 23). Toutefois, il faut que le corps ait adhéré au NES.

EVOLUTION DES INDICES TERMINAUX DU 1ER GRADE DE LA CATEGORIE B

Corps	Année	Indices bruts
B type	1976	474
B type (régime de 1994)	1994	544
CII (TSEF)	1994	558
B type (régime du NES)	2009	576

Quant à la catégorie C, les évolutions sont aussi relativement limitées : l'échelle 3 a été relevée de 336 à 388 (IB), l'échelle 4 de 365 à 413 (IB), l'échelle 5 de 390 à 446 (IB) l'échelle 6 de 479 à 499 (IB) ce qui est assez faible en termes d'indices majorés.

EVOLUTION DES INDICES TERMINAUX DES ECHELLES DE LA CATEGORIE C (ECHELLE 3 A 6) DEPUIS 1989

Echelle (indice brut) année	1990	1998	2006	2008
échelle 3	336	364	388	388
échelle 4	365	382	409	413
échelle 5	390	427	446	446
échelle 6			479	499

Ecart	Gains en IM entre 1990 et 2012
échelle 3	37
échelle 4	31
échelle 5	35
échelle 6/ NEI	36

Les indices majorés ont été pris sur la base du tableau de correspondance de juillet 2012.
Pour l'échelle 6 a été pris l'indice brut terminal du nouvel espace indiciaire (IB 396 en 1990)

90. Revalorisation et allongement de la carrière - Bien souvent, les améliorations indiciaires se traduisent par l'ajout d'échelons et donc une augmentation de la durée de la carrière.

Par exception, certains corps bénéficient d'une revalorisation sans allongement global de la carrière. Les revalorisations indiciaires des instituteurs ou des enseignants du second degré n'ont pas subi de changement global de la durée mais une répartition différente. Ce phénomène n'est pas propre aux corps enseignants. On le trouve aussi dans les corps techniques notamment les corps des TSEF.

b - La part du premier grade dans la carrière

91. Méthode - L'espace indiciaire est calculé par référence aux extrêmes indiciaires du corps (1er échelon et dernier échelon). La variation va donc dépendre de l'évolution de ces deux échelons. Ainsi, l'espace peut se réduire lorsqu'on relève l'indice de début de carrière ou s'élargir lorsque l'indice terminal est relevé. Il s'agit ici de s'intéresser à la part qu'occupe le premier grade dans l'espace indiciaire.

ESPACE INDICIAIRE DANS LE PREMIER GRADE (1982-2012)

corps	1982	corps	2012
Administrateurs civils	2,11	**Administrateurs civils**	1,73
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	1,87	**Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts**	2,07
Ingénieurs des TPE	1,87	**Ingénieurs des TPE**	1,97
Attachés d'administration		**Attachés d'administration**	
régime 1962	1,88	*version 2005*	1,97
		version 2011	1,88
Professeurs certifiés	1,93	**Professeurs certifiés**	1,97
Secrétaires administratifs		**Secrétaires administratifs**	
Secrétaires administratifs (D94)	1,58	*Secrétaires administratifs (D94)*	1,49
TSEF	1,45	*Secrétaires administratifs (NES) et TSEF*	1,55
Adjoints administratifs & adjoints techniques		**Adjoints administratifs & adjoints techniques**	
Parcours D gpe I et II	1,05	**Parcours E3 à E4**	1,15
Parcours C groupe III à V	1,12	**Parcours E3 à E5**	1,15
Parcours C groupe III à VII	1,12	**Parcours E4 à E6**	1,19

92. Une part majoritaire – Le premier grade occupe une part variable selon les corps. Il est majoritaire dans l'espace indiciaire pour les corps du A type au C et minoritaire pour le A+. On peut en déduire que la perspective d'évolution est plus limitée dans le premier cas.

La part qu'occupe le premier grade dans l'espace indiciaire total connaît une certaine constance dans le temps (tableau ci-dessous comparant les années 1982 et 2012). Quelques corps voient cet espace se réduire : les administrateurs civils.

PART DU 1ER GRADE DANS L'ESPACE INDICIAIRE TOTAL (1982-2012)

CORPS	1982 Pourcentage du 1er grade sur ensemble des grades	CORPS	2012 Pourcentage du 1er grade sur ensemble des grades
Administrateurs civils	71,48	**Administrateurs civils**	**40,46**
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	36,71	**Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts**	**42,93**
Ingénieurs des TPE	77,78	**Ingénieurs des TPE**	**78,11**
Attachés d'administration		**Attachés d'administration**	
régime 1962	76,29	*version 2005*	**78,11**
		version 2011	**54,01**
Professeurs certifiés	sans objet	**Professeurs certifiés**	**78,11**
Secrétaires administratifs		**Secrétaires administratifs**	
Secrétaires administratifs (D94)	76,96	*Secrétaires administratifs (D94)*	**74,88**
TSEF	53,68	*Secrétaires administratifs (NES) et TSEF*	**72,57**
Adjoints administratifs & adjoints techniques		**Adjoints administratifs & adjoints techniques**	
Parcours D groupe I et II	27,03	**Parcours E3 à E4**	**78,33**
Parcours C groupe III à V	32,50	**Parcours E3 à E5**	**55,95**
Parcours C groupe III à VII	21,31	**Parcours E4 à E6**	**56,07**

c - La dispersion des points

93. - Les tableaux qui figurent en annexe montrent la dispersion des points pour sept corps dans le premier grade (exclusion du corps des IPEF, même grille pour les adjoints administratifs et les adjoints techniques). Le calcul de la dispersion des points repose sur l'écart entre deux échelons (en IM) rapporté à la durée dans l'échelon. Le gain est calculé à partir du 2ème échelon.

On peut ainsi observer des plages de points et souvent des gains importants au moment de l'accès au deuxième échelon ainsi qu'au dernier échelon. Le gain pour le dernier échelon ne concerne pas les agents qui accèdent au grade supérieur avant celui-ci. A l'intérieur du premier grade, les gains indiciaires sont assez regroupés. Ainsi, les gains dans le corps des administrateurs civils sont stables entre la 7ème et 12ème année et se situent autour de 20 points. Dans les corps du A type, les gains sont en deux temps, très faibles dans le début du premier grade, ils se situent sur un plateau à partir de la 5ème année (attachés) ou la 12ème (ingénieurs TPE) ou 13ème année (professeurs certifiés).

La nouvelle grille du B type (NES) montre des paliers très réguliers. De même l'échelle 4 comporte plusieurs plateaux aux gains très faibles. Les graphiques figurent en annexe 5.

LISTE DES CORPS	
Corps des administrateurs civils	***Corps des Attachés***
Corps des professeurs certifiés	***Corps des ingénieurs TPE***
Corps des Secrétaires administratifs (régime D.1994)	***Corps des TSEF (régime NES 2009)***
Corps des adjoints administratifs	

C - La carrière potentielle (les grades d'avancement)

« Tous les arbres n'atteignent pas le ciel » (Ph. Soubirous)

Un corps ayant plusieurs grades d'avancement offre une perspective de carrière qui ne sera réelle que pour ceux qui atteignent l'échelon sommital du dernier grade. Le terme de carrière potentielle rend compte de cette incertitude. Les pratiques de gestion ne sont pas connues au point que l'on puisse indiquer corps par corps le pourcentage d'agents accédant à l'échelon sommital de leur corps. Trois développements permettent de mesurer cette potentialité. Le premier a trait aux modalités d'accès qui sont fortement encadrées. Le deuxième s'intéresse à la durée de la carrière dans les grades d'avancement (2). Le dernier porte plus particulièrement sur les perspectives indiciaires (3).

1 - Des conditions restrictives

L'accès aux grades d'avancement est encadré en raison des différentes formes de contingentement (a). Les modalités d'avancement ne sont pas uniformes et permettent des carrières différentes (b). Il faut évoquer certaines questions liées au niveau de gestion de ces promotions (c).

a - Un accès contingenté

Les grades d'avancement relèvent d'une logique différente du premier grade. Deux formes de contingentement rendent son accès plus limité. La première tient au pyramidage des corps (x), la seconde au développement de limitations à l'intérieur du grade lui-même (y).

x - Le contingentement par le pyramidage

Les corps comportent un ou plusieurs grades dont l'accès est subordonné à plusieurs conditions mais aussi à un pyramidage. Cette logique qui est très ancienne[159] s'explique par des considérations financières. Le coût budgétaire des agents dans les grades d'avancement est plus élevé que dans le grade de base. Cela limite l'évolution des dépenses liées aux rémunérations. Dans le système antérieur à 2006, l'accès va dépendre du pyramidage statutaire de la répartition des agents dans les différents grades. Dans le système postérieur à 2006, la fluidité dépend des ratios promus/promouvables.

94. - Avant la réforme de 2006, des situations contrastées et des améliorations statutaires limitées- La question du pyramidage concerne les corps à plusieurs grades. Pendant longtemps, certains corps n'avaient qu'un seul grade à l'instar des instituteurs[160] (depuis 1958) ou des professeurs certifiés jusqu'à la réforme de 1990 (plan Jospin).

[159] Voir par exemple pour le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées (Décret n° 59-358 du 20 février 1959, Art.6) :
Ingénieurs généraux : 10,5% dont 5% en 1ère classe et 5,5% en 2ème classe ;
Ingénieurs en chef : 30,5% ;
Ingénieurs : 59% dont 8% en 1ère classe.

[160] En 1958 (1 grade et 3 rythmes d'avancement pyramidés : Décret n° 58-294 du 20 mars 1958, Art.1er). En 1961 (1 grade + 3 rythmes d'avancement et emploi de directeur).

La création d'un corps des professeurs des écoles en 1990 s'est accompagnée de la création d'un corps avec deux grades (Décret n° 90-680 du 1 août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles, art.1er[161]).

La plupart des corps à plusieurs grades connaissent un pyramidage statutaire. Par exception, certains corps n'avaient pas de pyramidage statutaire à l'instar des administrateurs civils, des ingénieurs des Ponts et Chaussées puis IPEF, des ingénieurs des TPE. Sans doute pour ces corps, la répartition des emplois budgétaires a-t-elle peut-être constitué une sorte de pyramidage.

95. - Une pyramide variable d'un corps à l'autre et stable – La répartition des emplois dans les grades est associée à une forme dans laquelle la base (grade de départ) est plus large que les grades d'avancement. Par exception, certains corps sont placés dans une pyramide inversée (grade d'avancement plus important que le grade de départ) à l'instar du corps des administrateurs civils (27% Classe normale, 73% Hors classe au 31 décembre 2011). Les modalités de pyramidage varient suivant les corps. La plupart du temps, le calcul est fait par rapport à l'effectif budgétaire total du corps (une exception pour les corps enseignants – pourcentage par rapport à la classe normale).

Etant fixés dans les statuts particuliers, ils présentent une grande stabilité dans le temps. L'une des revendications catégorielles est d'augmenter le pourcentage dans les grades d'avancement.

PYRAMIDAGE STATUTAIRE DES CORPS ETUDIES AVANT LA REFORME DE 2006

CORPS	POURCENTAGE DES GRADES D'AVANCEMENT
Attachés d'administration	35% de l'effectif total du corps *(25% avant 1987)*
Professeurs certifiés	15% de l'effectif budgétaire de la classe normale
Secrétaires administratifs	25% (pour les grades 2 et 3) de l'effectif total du corps
TSEF	22% (1ère classe) et 33% (2ème classe)
Adjoints administratifs (régime 1998)	Adjoints administratifs principaux 1ère classe : 15% de l'effectif total de chaque corps Adjoints Administratifs principaux 2ème classe : 30% de l'effectif total de chaque corps (*lors de la création du corps en 1990 – 90-713 du 1/08/1990 art.3 : Adjoints administratifs principaux 1ère classe : 10% de l'effectif total de chaque corps ; Adjoints Administratifs principaux 2ème classe 25% de l'effectif total des deux premiers grades de chaque corps).*

96. - Après la réforme de 2006 : une politique dynamique financée par la RGPP source d'accroissement de disparités - Au pyramidage statutaire a succédé en 2005[163] un système dit du ratio promus/promouvables (en vigueur à compter du 1er janvier 2006). Dans ce cas, le nombre maximum des fonctionnaires pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Cet effectif s'apprécie au 31 décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle sont prononcées les promotions (art.1er[164]).

[161] Art. 1 : Il est créé un corps des professeurs des écoles qui est classé dans la catégorie A prévue à l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. Ce corps comprend une classe normale divisée en onze échelons et une hors-classe divisée en six échelons.
Le nombre des emplois de professeur des écoles hors classe ne peut excéder 15 p. 100 de l'effectif budgétaire des professeurs des écoles de classe normale.

[162] Modifié par le décret n° 89-670 du 18 septembre 1989 - Le corps des professeurs certifiés comporte deux classes :
1° La classe normale qui comprend onze échelons ;
2° La hors-classe qui comprend six échelons.
Le nombre des emplois de professeur certifié hors classe ne peut excéder 15 p. 100 de l'effectif budgétaire des professeurs certifiés de classe normale.

[163] Décret n° 2005-1090 du 1er septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'Etat.

[164] I.-A compter du 1er janvier 2006, nonobstant toute disposition statutaire contraire, le nombre maximum des fonctionnaires appartenant à l'un des corps des administrations de l'Etat, à l'exclusion des corps propres des établissements publics, pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Cet effectif s'apprécie au 31 décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle sont prononcées les promotions.
II. - Le taux de promotion mentionné au I est fixé par un arrêté du ministre intéressé.

La justification d'un changement de système résulte de l'abandon des emplois budgétaires qui ne pouvaient plus servir de référence. Cependant, il était possible de garder ce système en l'appliquant aux ETP. Il faut cependant noter que le changement de méthode de calcul arrive dans un contexte où les nombreux départs à la retraite auraient pu constituer un appel d'air important en termes de promotions.

Le système **est présenté comme étant plus juste** dans la mesure où la chance d'avoir un avancement sera la même chaque année dans la mesure où le ratio ne change pas.

Critiques - Le système mis en place appelle deux observations. **D'une part**, **le dispositif ne brille pas par sa transparence** puisqu'il renvoie à un arrêté qui peut donc varier d'un ministère à l'autre pour un même corps. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'atteinte au principe d'égalité dans la mesure où des taux de promotions différents sont pratiqués entre agents d'un même corps. Le fait qu'ils relèvent de ministères différents ne semble pas en soi suffisant pour estimer qu'ils soient placés dans une situation différente.

La DGAFP a effectué une synthèse du corps des attachés d'administration montrant que les ratios sont variables (7% à 13%) tandis que la part du grade d'attaché principal varie de 27% à 43% de l'effectif total.

TABLEAU DGAFP – EXEMPLE DU CORPS DES ATTACHES D'ADMINISTRATION

Ministères ou EP	Taux d'avancement de grade au titre de l'année 2011	Effectifs du corps *			Pyramidage du grade d'attaché principal	Particularités
		Effectifs du grade d'attaché	Effectifs du grade d'attaché principal	Effectifs totaux du corps		
Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement	**10,0%**	1 899	718	**2 617**	27%	Le pyramidage du corps a justifié le maintien d'un taux de 10 % jusqu'en 2012. L'arrêté du 1er avril 2011 prévoit l'application d'un taux de 10 % en 2012, 9,5 % en 2013 et 9 % en 2014.
Ministère de la Justice et des Libertés	**13,0%**	418	321	**739**	43%	A l'occasion de l'intruction du projet d'arrêté triennal 2011-2013, le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a proposé une baisse progressvie des taux d'avancement de grade. L'arrêté du 4 février 2011 prévoit l'application d'un taux de 13 % en 2011, 10 % en 2012 et 7 % en 2013.
Ministère des Affaires étrangères et européennes	**7,0%**	490	210	**700**	30%	
Ministères financiers (Economie, budget)	**6,5%**	1 248	614	**1 862**	33%	
Caisse des dépôts et consignations	**non publié**	405	232	**637**	36%	
Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration	**7,0%**	3 236	1 765	**5 001**	35%	
Ministères sociaux (travail, santé, jeunesse et sports)	**11,5%**	965	409	**1 374**	30%	L'application d'un taux d'avancement de grade relativement élevé s'explique par l'existence de situations avérées de blocage de carrière (les promouvables représentant par exemple 80 % des effectifs du grade d'attaché).
Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et de la Vie associative et ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	**7,5%**	7 448	2 890	**10 338**	28%	
Direction générale de l'aviation civile	**non publié**	130	85	**215**	40%	
Ministère de la Défense et des anciens combattants	**7,5%**	1 007	415	**1 422**	29%	
Services du Premier Ministre	**8,0%**	213	121	**334**	36%	
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Amènagement du territoire	**13,0%**	500	392	**892**	44%	L'application d'un taux d'avancement de grade de 13 % s'explique par l'existence de situations avérées de blocage de carrière.
Ministère de la Culture et de la Communication	**7,0%**	279	160	**439**	36%	
Total		**18 238**	**8 332**	**26 570**	**31,4%**	

D'autre part, le changement de calcul a des effets importants. **Dans le ratio reposant sur l'effectif budgétaire**, le nombre de promotions dépend des entrées et sorties du corps (notamment des départs à la retraite qui libèrent des postes dans les grades d'avancement). Il est aussi lié aux effectifs globaux. Si les effectifs du corps augmentent, cela se répercute sur la base de calcul. Dans le système promus/promouvables, les entrées et sorties n'ont pas d'incidence. Toutefois, le ratio étant un pourcentage sur deux bases, la diminution des recrutements conduit à une baisse non pas du rapport (9% de 1000 et 9% de 100 restent 9%) mais du nombre de promotions possibles (90 dans le premier cas et 9 promotions dans le second cas).

Le nouveau système **s'inscrit dans une politique triennale** en collaboration avec la DGAFP. **La flexibilité de ce taux** (modifiable par arrêté chaque année) permet d'adapter ce taux aux besoins de l'administration à ses capacités financières (liées aux contraintes budgétaires). On comprendra qu'ils peuvent être modifiés à la hausse comme à la baisse.

Cette situation contraste avec les pyramidages statutaires qui étaient inscrits dans les statuts particuliers et donc moins facilement modifiables. **La Cour des comptes suggère de ralentir les avancements ou de réduire les taux de promotions dans les grades supérieurs[165].**

Les taux de promotions des neufs corps étudiés sont les suivants :

RATIOS DE PROMOTIONS DES CORPS ETUDIES

Corps	Ratios
Administrateurs civils[166]	6% : administrateur civil hors classe (2013[167]) 7% administrateur général (2013[168])
Ingénieurs des ponts eaux et forêts (IPEF)	11% : Ingénieurs généraux classe exceptionnelle(2012) 14% : ingénieurs généraux classe normale (2012) [169] 25% ingénieurs en chef (2012)
Ingénieur TPE (Ecologie durable)	13% ingénieur divisionnaire des TPE[170] (2012)
Professeurs certifiés (éducation nationale)[171]	7%
Secrétaire administratif MINEFI (régime 1994[172])	11% Secrétaire administratif de classe exceptionnelle (2011) 37% Secrétaire administratif de classe supérieure (2011)
TSEF[173] *décret no 89-749 du 18 octobre 1989*	11% : Technicien supérieur d'études et de fabrications de 1ère classe (2011) 12% : Technicien supérieur d'études et de fabrications de 2e classe (2011)
Adjoints administratifs[174] (Défense)	25% : Adjoint administratif 1ère classe (2011-2013) 15% : Adjoint administratif principal 2ème classe (2011-2032) 14% : Adjoint administratif principal 1ère classe (2011-2013)
Adjoints techniques[175] (Ecologie durable)	25% : Adjoint technique 1ère classe (2010-2012) 50% : Adjoint technique principal 2ème classe (2010-2012) 20% : Adjoint technique principal 1ère classe (2010-2012)

y - Le contingentement à l'intérieur du grade

Au contingent résultant du ratio promus/promouvables s'ajoute une seconde forme de contingentement à l'intérieur du grade. La linéarité de la carrière n'est pas la même suivant qu'il existe un ou deux grades d'avancement. L'introduction d'échelons spéciaux soumis à des conditions spécifiques limite l'accès au sommet du grade.

97. La linéarité des grades d'avancement - Les avancements se font de grade à grade de manière linéaire. Le saut de grade a été autorisé par la loi n° 65-538 du 7 juillet 1965[176] qui a permis de déroger à la règle de continuité de l'avancement lorsque l'accès à un grade comporte un examen ou un concours[177].

[165] Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012, page 135.
[166] Arrêté du 10 juillet 2012 (JO 12/07/2012)
[167] 10% en 2017.
[168] 20% en 2017.
[169] Arrêté du 5 février 2010 fixant le taux de promotion pour le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.
[170] Arrêté du 24 février 2012 (JO 28/03/2012).
[171] Arrêté du 30 juin 2009 (JO 24/07/2009).
[172] Arrêté du 22 octobre 2009 (JO 4/11/2009).
[173] Arrêté du 21 mars 2011 (JO 27/03/2011).
[174] Arrêté du 21 mars 2011 (JO 27/03/2011).
[175] Arrêté du 1er décembre 2009 (JO 8/01/2010).
[176] Le texte n'est pas très explicite, l'article 26 renvoyant au 3ème alinéa de l'article 28 du statut général de la fonction publique.
[177] « La promotion interne dans l'administration française », Annuaire international de la fonction publique, 1975-1976 page 12, Marie-Christine HENRY-MEININGER.

98. Ainsi, certains corps[178] qui comportaient trois grades en 1994[179] ont bénéficié d'un saut de grade. C'était le cas notamment des secrétaires administratifs qui pouvaient passer par voie d'examen professionnel du 1er au 3ème grade. Cette possibilité a été supprimée en 2006[180].

Augmentation du nombre de grades d'avancement - Le nombre de grades d'avancement n'est pas homogène dans la fonction publique. Dans la catégorie A, certains corps disposent d'un seul grade d'avancement (professeurs certifiés, attachés régime de 2005 ; ingénieur TPE), d'autres de deux (ingénieurs des ponts, eaux et forêts).

La tendance récente est à l'augmentation du nombre de grades (corps des administrateurs civils : création d'un grade d'administrateur civil général en 2012 ; corps des attachés : création d'un grade hors classe en 2011).

La catégorie B comporte deux grades d'avancement depuis 1994. Peu de corps y échappent (corps des assistants de service social). Quant à la catégorie C, les deux grands corps : adjoints administratifs et adjoints techniques, comportent 3 ou 4 niveaux suivant le parcours professionnel E3 à E6 ou E4 à E6.

A l'intérieur du grade - Les grades peuvent comporter un niveau interne appelé classe. Ainsi, la carrière à l'intérieur d'un grade ayant plusieurs classes n'est pas linéaire. Comme pour le premier grade, on a pu observer un renforcement de la linéarité par fusion des classes dans le 2ème grade (attaché principal en 2005). Si les grades ont généralement une classe unique, quelques corps ont été pourvus d'une classe exceptionnelle fortement contingentée (IPEF : grade ingénieur général ; administrateur civil : grade administrateur général).

99. Le contingentement des échelons terminaux, un développement récent - On assiste au développement d'échelons spéciaux qui sont placés au sommet d'un grade. Les conditions d'accès révèlent l'exigence d'un parcours professionnel préalable. En revanche, le contingentement budgétaire montre l'impact toujours plus large de l'approche budgétaire qui tend à maîtriser les coûts. En contingentant l'accès au dernier échelon, on limite le coût de la rémunération et le coût pour les régimes de retraite. Telles nous semblent être les justifications qui président à la création d'un échelon spécial « hors échelle B bis » de la hors classe des administrateurs civils et de l'échelon spécial « hors échelle D » de la classe d'administrateur général du corps des administrateurs civils ainsi que celui de l'échelon spécial de la hors classe des attachés (régime 2011).

L'échelle 6 de la catégorie C comporte un échelon spécial hybride. L'accès est linéaire pour le corps des adjoints techniques mais non pour les adjoints administratifs. Ainsi, les adjoints administratifs parvenus au 7ème échelon de l'échelle 6 et ayant 6 ans d'ancienneté peuvent y accéder. Le contingentement varie suivant les corps[181]. Il faut espérer que ce contingentement soit supprimé. Il est paradoxal dans des carrières qui évoluent peu de bloquer l'accès au dernier échelon.

[178] Pour un exemple plus ancien : les attachés (Décret n° 62-1004 du 24/08/1962 relatif au statut particulier des attachés d'administration centrale). Il y avait quatre niveaux. On pouvait passer du grade d'attaché de 2ème classe à celui d'attaché principal de 2ème classe

[179] Décret n° 94-1017 du 18 novembre 1994, Art.11 – (…) II Après concours ou examen professionnel, les fonctionnaires de classe normale ayant atteint au moins le 7e échelon ainsi que les fonctionnaires de classe supérieure ou du grade assimilé.

[180] Décret n°2006-1441 du 24 novembre 2006, Art.9.

[181] Arrêté du 22 juin 2012 fixant pour les années 2012, 2013 et 2014 les taux de promotion au 8e échelon spécial de l'échelle 6 du corps des adjoints administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur Le taux de promotion permettant de déterminer le nombre maximum des avancements pouvant être prononcés au 8e échelon spécial de l'échelle 6 du corps des adjoints administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, en application du décret du 1er septembre 2005 susvisé, est fixé à 30,9 % au titre des années 2012 et 2013 et 25 % au titre de l'année 2014.

CORPS AYANT DES ECHELONS CONTINGENTES

Nombre de grade	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
1er grade d'avancement	Accès à la hors échelle B bis des administrateurs civils hors classe (10%) Accès à l'échelon spécial de la hors classe des attachés (régime 2011 art.27) % à définir par arrêté		
2ème grade d'avancement	Accès à la hors échelle A pour attachés (% à définir par arrêté) Accès à l'échelon spécial administrateur général (15%) pour les administrateurs civils Accès à la classe exceptionnelle du grade d'ingénieur général des IPEF (échelon unique) (33%) pour les IPEF		Echelle 6 – échelon spécial pour les adjoints administratifs

b - Les différents modes d'accès au grade d'avancement

Plusieurs systèmes permettent d'accéder au grade d'avancement : l'avancement au choix (x), l'avancement après examen professionnel (y).

x - L'avancement au choix

100. Le système du choix est le plus répandu. Après inscription au tableau d'avancement, les agents sont promus au grade supérieur. Cette technique comporte une certaine part discrétionnaire de la part de l'administration. Le choix est fait après avis de la CAP ce qui permet un débat.

Les statuts prévoient des conditions d'ancienneté et d'échelon dans le grade[182]. De nombreux corps placent l'éligibilité au grade d'avancement au 7ème échelon dans les corps de catégorie A et B. Cela suppose, pour une personne débutant sa carrière dans le corps et sans réduction d'ancienneté, d'attendre 11 ans (corps relevant de la catégorie B régime *décret n°94-1016 du 18 novembre 1994*). Le NES permet un accès au 6ème échelon (mais la durée est identique).

Les améliorations statutaires consistent parfois à abaisser l'échelon d'éligibilité à la promotion de grade.

101. Le développement des grades d'accès fonctionnels (GRAF) - Le GRAF a été introduit par la loi du 5 juillet 2010 (art.39 modifiant art. 58 du titre 2 SGFP). Il vient récompenser les fonctionnaires pour des postes qu'ils ont occupés[183]. Par rapport aux emplois fonctionnels, il présente des garanties de stabilité. En effet, l'emploi fonctionnel peut être retiré, l'agent perd alors le bénéfice de la grille spécifique.

Parmi les corps étudiés, cela concerne les corps de catégorie A. Deux corps ont mis en place un GRAF : le corps interministériel des attachés[184] (au 3/01/2013 aucun corps n'a adhéré) et le corps des administrateurs civils (2012).

Les modalités d'accès au GRAF qui s'expriment sous la forme d'un troisième grade sont les suivantes :

=>***Pour les administrateurs civils***, l'accès au 3ème grade (administrateur général) concerne des administrateurs civils hors classe (2ème grade) ayant atteint le 5ème échelon.

[182] Cas des ingénieurs – condition de service uniquement 6 ans de service dans le corps des IPEF.
[183] En ce sens Didier JEAN-PIERRE, « La quête du « GRAF », JCP A 2010 n° 2301.
[184] Le corps des attachés type CIGEM concernerait près de 26.500 attachés (dont 11.0000 à l'éducation nationale et l'enseignement supérieur). Il permettrait la fusion de 13 corps ministériels (source : SPASEEN-FO avril 2011).

Ils doivent avoir occupé certains emplois[185] (par exemple les emplois à la décision du Gouvernement ; les emplois fonctionnels dont l'indice terminal est au moins en hors échelle B ou certaines fonctions).

=>***Pour les attachés*** (régime 2011), le GRAF est ouvert aux agents du 2ème grade ayant atteint le 6ème échelon[186]. Les intéressés doivent justifier d'une certaine ancienneté dans le poste et de l'occupation de certains emplois qui est présentée de la manière suivante :

> *1° De six années de détachement dans un ou plusieurs emplois culminant au moins à l'indice brut 1015 durant les dix années précédant la date d'établissement du tableau d'avancement ;*
> *2° Ou de huit années d'exercice de fonctions de direction, d'encadrement, de conduite de projet, ou d'expertise, correspondant à un niveau élevé de responsabilité, durant les douze années précédant la date d'établissement du tableau d'avancement. Ces fonctions doivent avoir été exercées en position d'activité ou en position de détachement dans un corps ou cadre d'emplois culminant au moins à l'indice brut 966.*

Les emplois en question sont indiqués dans une liste fixée par arrêté du ministre chargé de la fonction publique. Une liste de fonctions plus spécifiques correspondant à un niveau élevé de responsabilité peut, en outre, être fixée par décision conjointe du ministre chargé de la fonction publique et du ministre ou de l'autorité de rattachement.

Comme cela a été souligné par certaines organisations syndicales (SPASEEN FO 25/05/2011), cette approche laisse de côté les critères de l'ancienneté.

102. Etat d'avancement du GRAF – La DGAFP a transmis aux organisations syndicales en novembre 2012 un état d'avancement de la mise en place du GRAF dans les corps de catégorie A. Outre les corps précédemment évoqués, le dispositif a été introduit dans le corps de l'inspection de l'action sanitaire et sociale[187] en 2011 en créant une classe exceptionnelle (IB 852- Hors échelle A + un échelon spécial contingenté en hors échelle B). 200 agents relèvent du GRAF sur un total de 2100 agents.

En 2012, le GRAF a été instauré dans le corps de directeur des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects[188] sous la forme d'un grade de directeur principal des services douaniers (IB 1015 hors échelle C, échelon spécial en hors échelle D contingenté). Le contingent du GRAF sera à terme (2016) autour de 10% des effectifs du corps.

y - Les examens professionnels

103. Ce mode de sélection permet de retenir les candidats sur des bases plus égalitaires en raison du fait que les agents subissent la même épreuve. Toutefois, cela n'exclut pas des différenciations dans le choix des épreuves.

---

[185] Décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, Art.10.
1ère voie – administrateurs civils hors classe ayant atteint au moins le 5e échelon de leur grade et qui ont accompli, au cours d'une période de référence de quinze ans précédant la date d'établissement du tableau d'avancement, huit ans de services en position de détachement dans un ou plusieurs des emplois suivants :
1° Emplois mentionnés à l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée ;
2° Emplois fonctionnels des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs et des services administratifs placés sous l'autorité du secrétaire général du Conseil d'Etat et du secrétaire général de la Cour des comptes, dotés d'un indice terminal correspondant au moins à l'échelle lettre B ou emplois supérieurs au sein du secteur public de niveau comparable dont la liste est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et des ministres intéressés.
2ème voie – les administrateurs civils hors classe ayant atteint au moins le 5e échelon de leur grade et qui ont exercé, pendant 10 ans au cours d'une période de référence de 15 ans précédant la date d'établissement du tableau d'avancement, des fonctions supérieures d'un niveau particulièrement élevé de responsabilité.
[186] Art.24 du statut particulier des attachés de 2011.
[187] Décret n° 2002-1569 du 24 décembre 2002 modifié par le décret n°2011-472 du 29 avril 2011. Voir aussi arrêté du 29 avril 2011.
[188] Décret n° 2007-400 du 22 mars 2007 modifié par le décret n°2012-588 du 26 avril 2012. Voir aussi arrêté du 2 mai 2012.

Si la plupart des corps ont recours à l'avancement au choix, seule une partie d'entre eux prévoit l'accès par voie d'examen professionnel. Ainsi n'ont pas recours à l'examen professionnel, les corps enseignants (du secondaire à l'enseignement supérieur) pour qui la seule voie est le choix, **les corps du A+** qui ne prévoient pas d'examen professionnel sans doute en raison de la fluidité du corps. S'agissant de la catégorie C, l'accès aux échelles 5 et 6 ne peut se faire qu'au choix. Le protocole JACOB (2006) prévoyait le principe suivant « La part de la promotion interne et des examens professionnels sera progressivement élargie dans les statuts de l'ensemble des corps de fonctionnaires ».

La dualité des modes d'avancement ne concerne que les attachés, les secrétaires administratifs et les adjoints techniques et administratifs pour le passage de l'échelle 4 à 5. Cette répartition est encadrée dans une fourchette pour le B type et laissée à l'appréciation du ministre dans les autres cas[189]. Les corps d'attachés prévoient l'accès au grade d'attaché principal sous forme d'une audition. Toutefois, certains ministères ont mis en place une épreuve d'admissibilité sous forme d'un écrit (ministère de l'intérieur ; ministère des finances).

« Carrière turbo » – A la différence de l'avancement au choix la possibilité de passer un examen professionnel intervient plus tôt dans la carrière permettant à des agents d'accéder plus rapidement au grade d'avancement.

CORPS AYANT UN DOUBLE ACCES AUX GRADES D'AVANCEMENT

Nombre de grades	Catégorie A attachés	Catégorie B (D.94) accès 2ème grade	Catégorie B (NES) accès 2ème grade	Catégorie B (D.94) accès 3ème grade	Catégorie B (NES) accès 3ème grade	Catégorie C
Examen professionnel	5ème échelon		4ème échelon	Il faut un texte	5ème échelon	
Au choix	9ème échelon	7ème échelon	6ème échelon	4ème échelon	6ème échelon	Echelle 6 – échelon spécial

Le nombre de postes par la voie de l'examen professionnel a augmenté dans le temps puisqu'il est passé de 3.023 postes offerts en 1998 à 4.411 en 2010[190]. Le nombre de personnes recrutées est passé de 2.695 en 1998 à 4.338 en 2010[191]. Ces chiffres intègrent les changements de corps et les changements de grade (en 2010 : 890 au titre du changement de corps et 3.445 au titre du changement de grade).

c - La gestion des promotions de grade

104. Déconcentration des actes de gestion - Pendant longtemps la gestion des personnels a été marquée par une forte centralisation. Ainsi, les personnels en fonction dans les services déconcentrés étaient gérés par les services du département ministériel dont les agents relevaient. Plusieurs réformes ont été entreprises pour rapprocher les décisions du niveau local. Ce mouvement est appelé déconcentration. Il y a déconcentration lorsque "c'est le même marteau qui frappe, mais dont on a raccourci le manche" (Martine LOMBARD) permettant ainsi de rapprocher les intéressés des centres de décision.

[189] Quelques fois, la répartition est précisée (pour le corps des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer 8,5% : les promotions s'effectueront pour les deux tiers par la voie de l'examen professionnel et pour un tiers au choix ; arrêté du 24 novembre 2009 JO 6/12/2008).
[190] Rapport DGAFP 2011-2012 tableau 4.1.2 page 302.
[191] Rapport DGAFP 2011-2012 tableau 4.1.2 page 302.

1992 - La politique de déconcentration au cours des deux dernières décennies a pris un nouvel essor à partir de la fin des années quatre-vingt[192]. C'est ainsi qu'en matière de gestion des personnels des changements sont intervenus en 1985 et surtout à partir de 1991[193]. La déconcentration a franchi une étape majeure en 1992 depuis la parution de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et du décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration[194] qui donnent aux services déconcentrés une compétence de principe. La responsabilisation des services déconcentrés a été renforcée par la réforme de l'Etat en 1995[195] visant à séparer les fonctions de conception de celles d'exécution. Les missions des administrations centrales de l'Etat sont recentrées sur les tâches de conception et de décision. En effet, «*les tâches de gestion aujourd'hui encore prises en charge par les administrations centrales devront être résolument transférées vers les services déconcentrés*[196]». La mise en œuvre des politiques doit être déléguée aux services déconcentrés. La déconcentration s'est traduite par le transfert aux services déconcentrés d'un certain nombre de missions qui étaient effectuées jusque-là par les administrations centrales des ministères.

Quel niveau de déconcentration ? Il est difficile de dresser un état des lieux du niveau de la déconcentration en l'absence d'étude de synthèse. Certains corps n'ont qu'une commission administrative paritaire (CAP) nationale (ingénieurs TPE, IPEF). D'autres ont à côté des CAP locales une CAP au niveau national (CAPN). La DGAFP a lancé une enquête en 2012 pour faire le point sur le niveau de déconcentration dans la fonction publique d'Etat.

105. CAP locale et CAP au niveau national - Selon les corps, il existe une CAP unique gérée au niveau national (corps des ingénieurs TPE) ou au contraire des CAP locales et une CAP centrale (adjoints administratifs, secrétaires administratifs au ministère de la défense).

Dans certains ministères, la CAP centrale n'intervient plus que pour les promotions de corps, les promotions de grades se faisant au niveau local. Ainsi, au ministère de la défense, le changement de grade a été récemment déconcentré. Les entretiens que nous avons eus avec certains responsables syndicaux font ressortir l'inadaptation de la discussion au niveau local. Deux raisons sont avancées. La première résulte du fait que la pratique du dialogue de gestion au niveau local est réduite. La prise en compte des arguments des représentants du personnel au niveau local n'est pas véritablement faite. L'administration exerçant de façon solitaire le choix des promotions. La seconde raison tient à la difficulté plus grande de défendre le dossier des promouvables pour les organisations syndicales face aux représentants de l'administration qui sont aussi les supérieurs hiérarchiques des représentants syndicaux. A ce titre, la CAP centrale offre davantage de garantie et plus de neutralité que l'échelon local.

2 - Evolution de la durée dans les grades d'avancement

Celle-ci est présentée par catégorie.

106. Corps de catégorie A - Les corps de catégorie A à deux grades (professeurs certifiés, attachés régime 2005, ingénieurs TPE) ont une durée dans le second grade se situant dans une fourchette entre 16 ans (professeurs certifiés) et 20,5 ans (ingénieurs TPE).

---

[192] *La déconcentration en France*, Documentation française, 1997 Stéphane VERCLYTTE *; La déconcentration, l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat*, J-B. ALBERTINI Ed. Economica, 1997.

[193] Ainsi en matière de politique de déconcentration des actes de gestion du personnel de nouvelles réformes ont eu lieu en 1991 (circulaires du 9 avril 1991 relatives, d'une part, à la déconcentration des recrutements des fonctionnaires de l'Etat, d'autre part à la déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat).

[194] Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 (JO 4/07/1992).

[195] Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics (JO 28/07/1995).

[196] point I3 changer l'Etat central de la circulaire du 26 juillet 1995 précitée.

Quant aux attachés (régime 2005), la durée est de 19 ans (évolution : 16 ans en 1993, 18,5 ans en 1995, 19 ans en 2005).

Le relèvement de l'indice terminal du deuxième grade de l'indice brut 901 à 966 s'est accompagné d'un allongement de la carrière de 2 ans (1996 pour les professeurs certifiés) ou 3 ans (1995 pour les attachés). Le corps des ingénieurs TPE[197] a subi un allongement plus important en passant de l'IB 801 (1977 12,5 ans) à l'IB 966 (1994 20,5 ans).

Ces durées restent cependant théoriques dans la mesure où le reclassement dans le second grade va conditionner la durée réelle dans ce grade. Ainsi, les professeurs certifiés accèdent à la hors classe en fin de classe normale et arrivent directement au 6ème échelon (il reste 4 ans avant d'arriver au sommet). Les ingénieurs TPE arrivent souvent au 4ème échelon du grade d'avancement (il leur reste 13 ans avant d'arriver à l'échelon sommital). Les attachés arrivent au 5ème échelon (il leur reste 12 ans avant d'arriver au sommet).

Les corps de catégorie A à trois grades (administrateurs civils, IPEF, attachés – régime 2011) ont une organisation dans laquelle la durée du troisième grade est plus courte que celle du deuxième grade. Pour le A+ entre 14,5 ans (IPEF) et 17 ans pour les administrateurs civils. Les attachés ont un deuxième grade, 19 ans. Le troisième grade comporte une autre particularité. Pour les attachés (régime 2011), il existe un chevauchement important entre le 2ème (504-966) et troisième grade (IB 759 hors échelle A).

Le chevauchement est plus modéré dans le A+, la hors classe des administrateurs civils se situe sur la plage indiciaire IB 801 à la hors échelle lettre B bis alors que le dernier grade est sur la plage IB 1015 à échelle D. Pour les IPEF le deuxième grade termine en hors échelle B tandis que le troisième grade se situe sur la plage hors échelle B à hors échelle E.

DUREE DANS LES ECHELONS DANS LES DEUXIEME ET TROISIEME GRADES

Corps	**2ème grade**		**3ème grade**	
Corps	Durée	Durée dans les échelons	Durée	Durée dans les échelons
Administrateurs civils	17 ans + échelon spécial	Entre 1 et 3 ans	12 ans + échelon spécial	1 an compte tenu des chevrons
Ingénieurs des ponts et chaussées puis IPEF	14,5 ans	De 1 à 1,5 compte tenu des chevrons en hors échelle	8 ans + échelon spécial	1 an compte tenu des chevrons
Attachés d'administration (Régime 2005)	19 ans	De 1 à 3 (durée croissante dans la carrière)		
Attachés d'administration (Régime 2011)	19 ans	// régime des attachés de 2005	14 ans + échelon spécial	2 à 3 ans
Professeurs certifiés	16 ans	De 2,5 à 3 ans (durée croissante dans la carrière)		
Ingénieurs des TPE	20,5	De 2 à 3,5 (durée croissante dans la carrière)		
Secrétaires administratifs (Régime D.94-1016)	18/21	De 1,5 à 4 (durée croissante dans la carrière)	17/18 ans	De 2 à 4 (durée croissante dans la carrière)
Secrétaires administratifs (régime NES D.2009-1388)	33	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)	23 ans	De 1 à 3 (durée croissante dans la carrière)
Adjoints administratifs Adjoints techniques (E5)	30 ans	De 1 à 4 (durée croissante dans la carrière)		
Adjoints administratifs Adjoints techniques (E6)	17 ans + échelon spécial	De 2 à 4 (durée croissante dans la carrière)		

[197] Vérifié dans conférence du pouvoir d'achat 3/12/2007 page 13

107. Corps de catégorie B - La durée dans le deuxième et troisième grade du B type a augmenté notamment avec l'arrivée du NES qui comporte une durée plus longue dans les deux grades en contrepartie d'un relèvement de l'indice sommital (Voir tableau in point 3).

108. Corps de catégorie C - Pour la catégorie C, les échelles 5 et 6 peuvent constituer les grades d'avancement (pour l'échelle 4 Voir B). La durée de l'échelle 5 qui est alignée sur des échelles 3 à 4 a augmenté passant de 24 ans en 1994 (11 échelons) à 30 ans en 2006 (11 échelons). L'échelle 6 a une durée autour de 17 ans à laquelle il faut ajouter l'échelon spécial (3 ou 4 ans).

3 - Les perspectives indiciaires

a - Les améliorations indiciaires

109. Cette politique concerne plutôt le relèvement des indices terminaux. Les indices de pieds de grade sont souvent des coquilles vides compte tenu des règles de reclassement (au moins pour le deuxième grade). L'évolution des indices sommitaux se fait de manière progressive. Les revendications ne sont pas du même ordre selon les catégories.

110. Les corps relevant de la catégorie A+ se placent dans une démarche consistant à déplacer l'indice sommital sur une échelle lettre supérieure.

RELEVEMENT DES ECHELLES LETTRES DES CORPS DE CATEGORIE A+

Corps	Relèvement de l'indice terminal du grade d'avancement
Administrateurs civils	1977[198] ils sont à IB 1015 et peut-être **déjà*** en Hors échelle A Hors échelle B[199] (1999) B bis pour le 2ème grade (2012) Hors échelle D pour le 3ème grade (2012)
IPEF (avant 2009 les IPC)	Hors échelle D **Déjà en 1959[200]** Hors échelle E[201] (2009)
Commissaires de police (divisionnaire)	Déjà en hors échelle en 1968 Hors échelle B[202] (**déjà en 2002,** 2005 2009) HEB bis[203] (en 2010 à voir avant)
Professeurs des universités	Hors échelle E[204] (**déjà en 1985**)

***« Déjà »** : indique la date retrouvée. Il est possible que l'on puisse remonter avant.
La non publication des grilles hors échelle rend la tâche compliquée.

Les corps relevant du A type revendiquent un accès à la hors échelle A. Pour l'heure, les corps finissent à l'indice brut 966. Cependant le nouveau corps des attachés (régime 2011) préfigure les modalités d'accès à la hors échelle A.

[198] Arrêté du 22 août 1977.
[199] Arrêté du 16 novembre 1999 (JO 17/11/1999).
[200] Arrêté du 10 juin 1959 (JO 17/06/1959).
[201] Modifié par décret n°2012-206 du 10 février 2012, Art.1er.
[202] Décret n° 2009-35 du 12 janvier 2009 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale.
[203] Décret n° 2010-564 du 28 mai 2010 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois des personnels des services actifs de la police nationale.
[204] Arrêté du 7 mars 1985 relatif à l'échelonnement indiciaire de certains personnels de l'enseignement supérieur.

Il se fait par la création d'un troisième grade, ce qui a aussi pour effet un allongement de la carrière. Certaines évolutions sont limitées en ce sens que le dernier échelon est contingenté (renvoi ci-dessus).

RELEVEMENT DE L'INDICE SOMMITAL DES CORPS DE CATEGORIE A TYPE

Corps	Relèvement de l'indice sommital du grade d'avancement
Ingénieur TPE	IB 765 (1977) IB 801 (1992) IB 966[205] (2005)
Attachés d'administration	IB 901 (1977) IB 966 (1995[206]) Hors échelle A (2011)
Professeurs certifiés	IB 785 (1976) IB 901 (1990) IB 966 (1997)

Nb : pour les ingénieurs TPE, l'emploi fonctionnel est perçu comme un troisième faux grade

111. Pour la catégorie B, les relèvements intervenus sont limités sur la période étudiée (1982-2012). Les dernières améliorations (2009) supposent l'adhésion des corps au Nouvel espace statutaire (NES) dont la fin de carrière atteint l'indice brut 675. Le NES est le résultat de l'accord salarial du 21 février 2008 (CFDT, UNSA, CGC et CFTC). Progressivement les corps de la catégorie B basculent dans le NES.

RELEVEMENT DE L'INDICE SOMMITAL DES CORPS DU B TYPE

Année	2ème grade du B	Année	3ème grade du B
1973 Régime du D.73-910	**IB 508**	1973 (pour les corps constituant le 3ème grade)	**IB 554**
1976	**IB 533**	1976 (pour les corps constituant le 3ème grade)	**IB 579**
1995 (régime 1994)	**IB 579**	1994 Réforme du Durafour (1990) 3 grades D. 1/08/1994	**IB 612**
1994 (CII exemple TSEF)			**IB 638**
2009 (régime NES)	**IB 614**	2009 (régime NES)	**IB 660**
		2012 (régime NES)	**IB 675**

Avant 1994, le troisième grade prend la forme d'un corps à grade unique.
Nb1: 2ème grade l'écart en IM entre les IB 579 et 614 est de 26 points en IM
Nb2: 3ème grade l'écart en IM entre les IB 612 et 675 est de 48 points en IM

Bilan de l'adhésion au NES - Un document de novembre 2012 de la DGAFP établit un état d'avancement du NES dans la fonction publique d'Etat. Il apparaît que les corps de secrétaires administratifs régis par le décret du 18 novembre 1994 ont presque tous basculé dans le régime du NES. Le passage s'est fait entre septembre 2010 et octobre 2012. Cela concerne près de 49.401 agents[207]. Le gain moyen par agent pour ces corps s'établit autour de 9,2 points d'indices majorés (soit 510 euros brut par an). Les autres corps du B qui ont basculé dans le NES représentent 102.274[208] agents. Cela concerne des corps de contrôleurs, de techniciens supérieurs. Le gain moyen pour ces corps s'est établi autour de 12 points (668 euros bruts par an). Au 1er novembre 2012, il reste 16 corps qui n'ont pas bénéficié du NES, ce qui représente 19.894 agents soit 11,6% des effectifs.

[205] Arrêté du 7 octobre 2005 fixant l'échelonnement indiciaire applicable au corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat.
[206] Arrêté du 26 septembre 2005 relatif à l'échelonnement indiciaire applicable aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues.
[207] Page 4.
[208] Page 7.

EFFECTIFS AYANT BASCULE DANS LE NES

Corps	Effectifs 1/11/2012
SA et NES	49 401
Autres corps et NES	102 274
Corps hors NES	19 894
Total	**171 569**

Les incidences en termes d'allongement de carrière du B type - Le relèvement des indices terminaux du B type est associé à un allongement de la carrière. La comparaison entre le troisième grade résultant du régime 1994[209] et celui du NES (2009[210]) montre bien que la perspective indiciaire améliorée s'accompagne d'un allongement important de la carrière.

DUREE DANS LES GRADES DU B TYPE

Carrière dans le B (décret 1994)			Carrière dans le B NES (décret 2009)			Ecart
Grades	Bornes indiciaire	Durée cumulée	Grades	Bornes indiciaire	Durée cumulée	Ecart
classe exceptionnelle	425-612	17 ou 18 ans	3ème grade	404-675	23 ans	+5 ou 6 ans
classe supérieure	399-579	18 ou 21 ans	2ème grade	350-614	33 ans	+ 15 ou 12 ans
classe normale	306-544	28 ans	1er grade	325-576	33 ans	+ 5 ans

112. Pour la catégorie C, l'évolution de l'échelle 6 constitue le point de référence (renvoi analyse du premier grade).

113. Les enjeux en termes de retraite, le taux de remplacement - Les indices terminaux de carrière présentent un intérêt du point de vue de la retraite de base qui est calculée sur le dernier échelon (détenu pendant plus de six mois). Cet indice est d'autant plus important que certains corps (notamment les corps enseignants) n'ont pas des régimes indemnitaires importants de sorte que la seule retraite est celle du code des pensions civiles et militaires.
La mesure du taux de remplacement se fait par rapport à l'indice détenu (les primes ne sont pas comprises) au regard de la pension calculée.

[209] Décret n°94-1016 du 18 novembre 1994.
[210] Décret n°2009-1388 du 11 novembre 2009.

EXEMPLE DE CALCUL DU TAUX DE REMPLACEMENT

Dernier échelon APAC IB 966 IM 783	**783**
valeur du point de la fonction publique :	55,56
Traitement indiciaire mensuel	**3 625,29 €**
Régime indemnitaire annuel	*15 000,00 €*
Régime indemnitaire mensuel	**1 250,00 €**
Rémunération totale	**4 875,29 €**
Calcul de la pension de base (75%) IM 783	**2 718,97 €**
Taux de remplacement	**%**
taux de remplacement théorique :	75
taux de remplacement réel :	55,77

b - La dispersion des points

Méthodologie – Le calcul de la dispersion des points repose sur l'écart entre deux échelons (en IM) rapporté à la durée dans l'échelon. Le gain est calculé à partir du 2ème échelon. On peut ainsi observer des plages de points. Les tableaux qui figurent en annexe 6 de cette étude montrent la dispersion des points pour quelques corps dans les deuxième et troisième grades. Les gains indiciaires sont en général plus élevés que dans le grade de départ et plus importants lors de l'arrivée au sommet du grade. Les parcours sont plus chaotiques. Les gains dans les corps de catégorie B et du C présentent une certaine homogénéité.

Corps des administrateurs civils
Corps des attachés
Corps des professeurs certifiés
Corps des ingénieurs TPE
Corps des secrétaires administratifs (régime décret 1994)
Corps des TSEF (régime NES 2009)
Corps des adjoints administratifs

D - La carrière au-delà du corps

Les perspectives de carrière au-delà du corps sont de deux ordres. La première consiste à être placé sur un emploi fonctionnel (1). La seconde implique d'accéder à un corps bénéficiant d'une perspective professionnelle et financière plus grande (2).

1 - Les emplois fonctionnels

114. Une perspective financière - Par emploi fonctionnel, on entend les emplois dont la rémunération fait l'objet d'une grille indiciaire. En effet, un certain nombre « d'emplois » bénéficient d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) ou d'une bonification indiciaire (exemple des personnels de direction). Certaines fonctions sont apparentées à des emplois fonctionnels pour des missions qui font l'objet d'un régime indemnitaire spécifique (corps techniques en catégorie C au Ministère de l'écologie et du développement durable, conseillers en formation continue au ministère de l'éducation nationale[211]).

[211] Décret n° 90-165 du 20 février 1990 fixant le régime indemnitaire des personnels relevant du ministre de l'éducation nationale qui exercent les fonctions de conseiller en formation continue.

Les emplois qui nous intéressent sont accessibles aux corps de catégorie A. Ces emplois, à la différence d'un grade, sont précaires et comportent des avantages pécuniaires liés à la grille, mais aussi au régime indemnitaire associé. Il s'agit donc d'un moyen pour les agents d'améliorer leur rémunération.

Finalités des emplois - Les emplois fonctionnels ont une double finalité. **La première** concerne les emplois fonctionnels qui constituent un débouché pour les corps de catégorie A+. Les emplois de la haute fonction publique sont conçus pour permettre aux fonctionnaires de ces corps d'évoluer au sein des postes à responsabilité. Ceux-ci se caractérisent par une grille particulière, un recrutement discrétionnaire et une précarité de l'emploi. Des liens sont établis entre les « corps viviers » et les conditions d'accès aux emplois. Si des améliorations indiciaires importantes interviennent dans les « corps viviers » (par exemple un relèvement de l'indice terminal), les emplois fonctionnels seront modifiés afin de maintenir le même vivier de recrutement.

La seconde concerne des emplois fonctionnels palliant l'absence de perspective d'évolution au sein des corps de catégorie A type. Ainsi, les emplois fonctionnels de conseiller d'administration ou de faux troisième grade des ingénieurs TPE permettent un faible accès à la hors échelle A.

On distinguera les emplois fonctionnels de circonstance (a) des véritables emplois fonctionnels dont l'une des caractéristiques est leur faible ouverture (b).

a - Les emplois fonctionnels permettant de dépasser l'indice terminal du corps d'appartenance

115. L'accès à l'échelle lettre - Un moyen d'ouvrir une perspective de carrière pour les corps du A type qui finissent à l'IB 966, résulte dans la création d'emplois leur permettant d'accéder à des indices supérieurs (actuellement hors échelle A surtout). Deux exemples sont caractéristiques de cette démarche : les emplois de conseillers d'administration (x) et les emplois d'ingénieur en chef (y).

116. Les emplois de conseillers d'administration - De nombreux ministères ont créé un emploi fonctionnel tel que celui de conseiller d'administration pour les corps de catégorie A terminant à l'indice brut 966. Cela concerne plus particulièrement les attachés. Dans ce cas, les bornes indiciaires de ces emplois sont généralement IB 750 – hors échelle A.

L'emploi est précaire et limité dans le temps. Suivant le mode de gestion des ministères, les agents se maintiennent sur cet emploi. Ces emplois comportent un régime indemnitaire spécifique ainsi qu'une NBI (exemple : conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer : NBI entre 20 et 60 points[212]). Leur nombre est cependant limité de sorte que seule une partie des membres du corps peut y accéder.

Il est difficile de dater cette évolution même si on peut penser que ces emplois ont été créés à la fin des années 90[213] début 2000. Le rapport de la DGAFP les présente comme des grades de débouché qui s'inscrivent dans une logique fonctionnelle[214]. A l'époque, ils s'arrêtaient à l'indice brut 1015. Depuis, ils sont passés en hors échelle A (échelon spécial selon le cas).

[212] Décret n°2007-1878 du 26 décembre 2007.
[213] 1997 au ministère de l'équipement
[214] La fonction publique d'Etat rapport mars 2000, mars 2001, page 71.

REFERENCES DE CERTAINS EMPLOIS DE CONSEILLER D'ADMINISTRATION

Ministère	Texte de référence	Bornes indiciaires (IB)
Conseiller d'administration de la défense (CADE)	Décret n° 2010-309 du 22 mars 2010 fixant l'échelonnement indiciaire des corps civils et de certains emplois du ministère de la défense (art.10)	750- hors échelle A
Conseiller d'administration des affaires sociales	Décret n° 2009-517 du 6 mai 2009 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à l'emploi de conseiller d'administration des affaires sociales art.1e	750- hors échelle A
Conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (CAIOM)	Décret n° 2009-369 du 1er avril 2009 fixant l'échelonnement indiciaire de certains personnels relevant du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales art.4	750- hors échelle A
Conseiller d'administration du ministère de la justice	Décret n°2008-1104 du 28 octobre 2008 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à l'emploi de conseiller d'administration du ministère de la justice	750- hors échelle A
Conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable	Arrêté 5/12/2007 (JO 7/12/2007) Décret no 2007-1315 du 6 septembre 2007 relatif à l'emploi de conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable	750- hors échelle A
Conseiller d'administration, aviation civile	Arrêté du 22 décembre 2006 (JO 26/12/2006)	759 – Hors échelle A

NOMBRE D'EMPLOIS FONCTIONNELS (DONT CONSEILLERS D'ADMINISTRATION)

Ministères	Attachés des administrations de l'Etat	Nombre d'emplois fonctionnels de conseillers d'administration ou équivalents *	%
Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer	2810	140	4,98
Ministère de la Justice et des Libertés	750	66	8,80
Ministères financiers	2025	319	15,75
Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales	5585	563	10,08
Ministère de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	11214	730	6,51
Ministère de la Défense	1620	89	5,49
Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche	1273	226	17,75

**Les statuts d'emploi ne sont pas réservés aux attachés et d'autres statuts d'emploi existent notamment au sein des services du Ministère de l'Education Nationale (Administrateurs de l'éducation nationale, Directeurs de Préfecture – Ministère de l'Intérieur - , Chargés de mission – Ministères Financiers)*
***Source** : DGAFP – date de référence 2013*

117. L'emploi fonctionnel d'ingénieur en chef - Dans les corps techniques, on trouve le même phénomène sous une forme différente. Ainsi, a été créé un faux troisième grade pour le corps des ingénieurs TPE en 1976[215] (emploi de chef d'arrondissement devenu ingénieur en chef) qui permet d'accéder à la hors échelle A.

[215] Décret n°76-213 du 26 février 1976.

Les syndicats revendiquent la transformation de cet emploi en troisième grade. A la différence de l'emploi de conseiller d'administration, il est géré comme un grade[216].

EVOLUTION DES BORNES INDICIAIRES DE L'EMPLOI D'INGENIEUR EN CHEF

Evolution du 3ème faux grade	Indices bruts	
1977 (ingénieur d'arrondissement)	691	852
1995[217] (ingénieur d'arrondissement)	759	1015
2005 (ingénieur en chef)		
1er groupe	811	hors échelle A
2ème groupe	759	1015

118. Les corps enseignants connaissent des formes atypiques d'emplois fonctionnels. Deux d'entre eux méritent d'être cités. En premier lieu, les directeurs d'école relèvent d'un emploi fonctionnel sans grille indiciaire. Les enseignants qui occupent cette fonction disposent sur le plan indiciaire d'une bonification indiciaire et d'une NBI.

119. En second lieu, bien qu'il ne s'agisse pas d'un emploi fonctionnel mais d'un corps, il faut évoquer un cas très atypique : **celui des professeurs de chaires supérieures**. La fonctionnalité résulte d'un enseignement dans certaines classes : les classes préparatoires aux grandes écoles des établissements de second degré.

Ce corps aux effectifs réduits (2.250 postes environ) est ouvert aux agrégés ayant atteint le 6ème échelon de la classe normale et effectuant leur service dans une classe préparatoire (Décret n° 68-503 du 30 mai 1968). La grille indiciaire étant identique à celle des professeurs agrégés hors classe[218], l'intérêt financier résulte du rythme d'avancement (possibilité d'une carrière en 8,5 ans si avancement au choix dans le corps des professeurs de chaires supérieures contre 14 ans à l'ancienneté dans la hors classe des agrégés).

120. L'emploi de conseiller pour l'action sociale des administrations de l'Etat constitue un nouvel exemple d'emploi fonctionnel[219]. Etant ouvert aux corps du petit A, son indice terminal culmine à l'indice brut 801 (bornes indiciaires 625-801). Pour la fonction publique d'Etat, il est ouvert aux conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat régis par le décret du 28 septembre 2012 ayant atteint au moins le 5e échelon de leur grade et comptant au moins trois ans d'exercice dans des fonctions d'encadrement (soit l'indice brut 609).

b - Les emplois fonctionnels de la haute fonction publique

Ces emplois fonctionnels ont été conçus pour des viviers bien délimités même s'ils se sont élargis. Ainsi, n'ont-ils pas pour objet de s'ouvrir aux corps de catégorie A type. On peut cependant noter que si les postes en administration centrale restent fermés (x), ceux de la territoriale offrent une perspective pour les corps du A type (y).

[216] Voir la charte de gestion du corps.
[217] Le protocole DURAFOUR de 1990 a prévu que « L'indice terminal des chefs d'arrondissement et assimilés sera porté à l'indice brut 1015 (indice nouveau majoré 815).
[218] IB 801- hors échelle A qui correspond à la hors classe des professeurs agrégés hormis le 4ème échelon (IB 958 pour les professeurs de chaires supérieures et IB 966 pour les professeurs agrégés).
[219] Décret n°2012-1100 du 28 septembre 2012 relatif à l'emploi de conseiller pour l'action sociale des administrations de l'Etat.

x - Les postes en administration centrale réservés aux corps du A+

121. Un accès encadré - Les emplois dits supérieurs de la fonction publique sont les emplois de débouchés des corps de catégorie A+. Le vivier est doublement encadré, d'une part, par le vivier des corps pouvant y accéder, d'autre part, par l'exigence d'un niveau d'indice sommital du corps du fonctionnaire.

Le tableau qui suit montre les principaux emplois de débouchés. Deux évolutions doivent être notées. La première est l'élargissement du vivier de certains emplois au départ surtout réservés au corps des administrateurs civils. La seconde tient au relèvement des conditions d'accès liés au relèvement des échelons sommitaux des corps du A+. Dans le régime de 1955[220], la référence était un indice terminal supérieur à l'indice brut 1015. Dans le nouveau système issu de la réforme en 2012), il faut appartenir à un corps terminant au moins en hors échelle B. Cela ferme la porte de ces emplois aux corps du A type.

EMPLOIS DE DIRECTION EN ADMINISTRATION CENTRALE

Emplois	Grille indiciaire	Vivier
Directeur d'administration centrale (Décret n°85-779 du 24/07/1985)	Hors échelle C à E	Discrétionnaire
Chef de service et sous-directeur (Décret n°2012-32 du 9/01/2012)	Groupe I : hors échelle B à D Groupe II : IB 1015 à hors échelle C	*les viviers réservés* : **1er cas** : Pour tous les emplois : les administrateurs civils Pour les emplois en administration centrale et en service à compétence nationale du ministère de la justice : les magistrats Pour les emplois en administration centrale du MAE : les ministres plénipotentiaires de 2ème et 1ère classe et les conseillers des affaires étrangères Dans la limite de 50% les autres corps : corps de catégorie A indice terminal au moins de la hors échelle B **2ème cas** : officiers de carrière grade de colonel **3ème cas** : contrôle général des armées **4ème cas** : hors du ministère de la justice : par des magistrats de l'ordre judiciaire Sur la condition de service[221]
Sous-directeur (Décret n°2012-32 du 9/01/2012)	Groupe III : IB 852 à hors échelle B bis	Idem
Experts de haut niveau (Décret n° 2008-382 du 21/04/2008, art.9)	IB 901 à hors échelle C	Vivier – corps ayant accès aux emplois de la haute fonction publique (texte renvoi au régime du décret du 19/09/1955), condition de service

[220] Décret n°°55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'Etat, Art. 2.
Toutefois, dans la limite de 30 p. 100 de l'effectif des emplois considérés dans une administration déterminée, ces emplois peuvent être pourvus :
a) Par des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière et appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois classé dans la catégorie A ou assimilée dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 1015, par des magistrats de l'ordre judiciaire ou par des officiers de carrière détenant au moins le grade de colonel ou assimilé ;
b) Par des fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière appartenant à un corps ou un cadre d'emplois classé dans la catégorie A ou assimilée et occupant un emploi doté d'un indice terminal supérieur à l'indice brut 1015 relevant d'un statut d'emploi de chef de services déconcentrés de l'Etat ou de secrétaire général d'académie ou d'université.

[221] Décret n°2012-32 du 9/01/2012, Art.5 - I. — Pour être nommés dans l'un des emplois mentionnés à l'article 1er, les agents mentionnés à l'article 4 doivent justifier d'une durée minimum de services effectifs accomplis dans un ou plusieurs des corps ou cadres d'emplois auxquels ils appartiennent, dans le corps judiciaire ou dans le corps des officiers de carrière ou assimilés, ou, le cas échéant, en position de détachement sur un ou plusieurs emplois d'un niveau correspondant au moins à la hors-échelle B, ou dans un emploi d'administrateur du Conseil économique, social et environnemental.
Les services accomplis sur des emplois d'un niveau comparable en application des 7° et 14° de l'article 14 du décret du 16 septembre 1985 susvisé sont également pris en compte au titre des durées de services mentionnées au présent article.
La durée de service mentionnée au premier alinéa est de six ans pour une nomination dans le groupe III, de huit ans pour une nomination dans le groupe II et de dix ans pour une nomination dans le groupe I.

y - L'ouverture relative des emplois dans l'administration territoriale

122. La situation des emplois dans l'administration territoriale montre que les corps viviers concernent le A+. Toutefois, un accès limité est possible pour le A type. Si on s'en tient au régime des emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat (DATE) dont le régime relève du décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat, les corps du A type peuvent accéder à des emplois du groupe IV et V puis évoluer dans les groupes après une certaine ancienneté (groupe I, II, III).

Il serait intéressant que la DGAFP puisse produire des éléments sur l'occupation des emplois et notamment permettre de connaître la présence des corps de catégorie A et de A+ dans ces différents emplois. Cela permettrait de mesurer la réalité des perspectives dans les emplois fonctionnels.

EMPLOI DE DIRECTION EN ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT[222]

Emplois	Grille indiciaire	Emplois	Vivier
Groupe I	hors échelle B à D	Le groupe I comprend des emplois de directeur régional et de secrétaire général pour les affaires régionales.	corps ou à un cadre d'emplois classé dans la catégorie A **dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 1015 :** les magistrats de l'ordre judiciaire et les officiers de carrière détenant au moins le grade de colonel ou assimilé + agents occupant emplois groupe III au moins 4 ans
Groupe II	hors échelle A à C	Le groupe II comprend des emplois de directeur régional, de secrétaire général pour les affaires régionales, de directeur régional adjoint, d'adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales et de directeur départemental.	+ agents occupant emplois groupe III au moins 4 ans
Groupe III	IB 966 à hors échelle B bis	Le groupe III comprend des emplois de directeur régional, de secrétaire général pour les affaires régionales, de directeur départemental, de directeur régional adjoint, d'adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales et de directeur départemental adjoint.	corps ou à un cadre d'emplois classé dans la catégorie A dont l'indice brut terminal est : – **soit au moins égal à l'indice brut 96**6 ; dans ce cas, ils doivent avoir occupé un **ou plusieurs emplois dotés d'un indice terminal** au moins égal à l'indice brut 1015, pendant une durée minimum de trois ans et justifier de huit ans de services accomplis dans un ou plusieurs des corps ou cadres d'emplois ou en position de détachement dans un emploi ; – **soit au moins égal à l'indice brut 1015** ; dans ce cas, ils doivent avoir atteint, dans leur grade, l'indice brut 835 et justifier de huit ans de services accomplis dans un ou plusieurs des corps ou cadres d'emplois ou en position de détachement dans un emploi
Groupe IV	IB 901 à hors échelle B	Le groupe IV comprend des emplois de directeur régional, de directeur départemental, de directeur régional adjoint, d'adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales et de directeur départemental adjoint.	corps ou à un cadre d'emplois classé dans la catégorie A dont l'indice brut **terminal est au moins égal à l'indice brut 966,** justifiant d'au moins de treize ans d'ancienneté dans un ou plusieurs corps, cadres d'emplois ou emplois de catégorie A dont quatre ans de services effectifs dans un grade d'avancement de ces corps ou cadres d'emplois
Groupe V	IB 801 à hors échelle A	Le groupe V comprend des emplois de directeur départemental, de directeur régional adjoint et directeur départemental adjoint.	Conditions identiques à celle du groupe IV

[222] Décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat.

2 - L'accès aux corps de niveau supérieur

L'organisation d'une carrière entre les corps constitue l'une des caractéristiques de la fonction publique de carrière. Indépendamment des concours externes ouverts à tous, l'évolution de la carrière dans les corps de niveau supérieur emprunte deux voies : les concours internes et les promotions de corps.

Si les systèmes sont anciens, ils connaissent des évolutions à la fois qualitatives et quantitatives. Il reste qu'il s'agit de voies très limitées en raison du calcul du nombre de poste par référence au recrutement externe. Leur développement alimente le calcul du glissement vieillesse technicité (GVT) positif dont la Cour des comptes prône la réduction. On présentera de manière distincte, les promotions de corps (a) puis les concours internes dont certains ont une forme hybride (b). Il faut aussi évoquer l'accès aux corps par la voie du tour extérieur (c).

a - Les promotions de corps

123. Un système hiérarchisé - La promotion de corps est organisé dans le corps d'accueil qui en définit les conditions. Elle est progressive. Il ne peut y avoir de saut de catégorie (par exemple un accès par voie de promotion de corps de C en A). Qui plus est, l'accès de certains corps du A+ n'est pas ouvert aux corps du B (exemple – corps des administrateurs civils).

124. Un système restreint – Dans les années soixante, le mode normal d'évolution de la carrière entre les corps est le concours. Les promotions de corps apparaissent non seulement comme une dérogation[223] au concours mais comme un procédé exceptionnel[224].

Le système est restreint dans la mesure où le nombre de promotions qui est liée au nombre de recrutement par concours est fortement contingenté. Quelques chiffres tirés de l'étude de Mme MEININGER en 1975 donnent la mesure des limitations. La proportion[225] se situe dans une échelle de 1 pour 9 ou 1 pour 10 titularisations par concours en catégorie A, de 1 pour 6 en catégorie B et C (c'est-à-dire 1/10 ou 1/11, et 1/7 de l'ensemble du recrutement d'un corps).

La proportion a évolué de manière variable. Pour la catégorie A, certains corps sont dans le rapport un pour 9 titularisations à l'instar des professeurs certifiés. Depuis le protocole DURAFOUR, l'accès au corps des attachés au titre des nominations au choix est passé de 1/7ème à 1/6ème. Ce nombre est à présent entre un cinquième et un tiers (soit entre 20% et 33%). Elle est fixée à 33% des nominations dans le corps des ingénieurs TPE. Pour les administrateurs civils, le nombre ne doit pas être inférieur au 2/3 des nominations (soit 66%). Pour la catégorie B, les textes prévoient une limite de 40% des nominations (limite de deux cinquièmes du nombre total des nominations).

125. Les modes de promotion - Deux systèmes peuvent coexister : la promotion par liste d'aptitude et la promotion après un système de sélection.

La plupart des corps prévoit un accès par liste d'aptitude soumis à des conditions d'ancienneté (entre 8 et 15 ans de service public). Il y a rarement de condition de grade même si en pratique, les promotions concernent presque exclusivement les agents du dernier grade. Dans certains corps notamment les corps enseignants, l'avis d'une instance est prévue (promotion de corps dans le corps des professeurs agrégés ou dans le corps des professeurs certifiés). Le vivier des corps pouvant accéder à un corps de niveau supérieur est plus ou moins ouvert.

[223] « Les changements de corps ou de catégorie des fonctionnaires », Revue administrative, 1967, page 697, Victor SILVERA.
[224] Ordonnance n°59-244 du 4 février 1959, Art.19.
[225] « La promotion interne dans l'administration française », Annuaire international de la fonction publique, 1975-1976 page 33, Marie-Christine HENRY-MEININGER.

Un grand nombre de corps se réfère à la catégorie (appartenance à un corps de catégorie B pour l'accès au corps des attachés), tandis que d'autres fixent une liste de corps pouvant y accéder (liste de corps d'ingénieurs pouvant accéder au corps des IPEF, liste de corps pouvant accéder au corps des professeurs agrégés).

Certains corps prévoient une promotion de corps soumise à une audition ou un examen professionnel. L'accès au corps des administrateurs civils fait l'objet d'une audition. L'accès au corps des ingénieurs TPE nécessite la réussite d'un examen professionnel. Il est réservé à certains corps. Une condition de grade est prévue (techniciens supérieur en chef pour les techniciens supérieurs équipement, contrôleurs divisionnaires TPE).

Le tour extérieur des administrateurs civils - L'accès au corps des administrateurs civils se fait aussi par la voie du tour extérieur[226]. Le nombre de poste est assez limité (promotion 2012[227] : 28 postes). Ce « tour extérieur » concerne les fonctionnaires de catégorie A (ou les fonctionnaires et agents en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale) justifiant de huit ans de services effectifs dans un corps de catégorie A ou sur un emploi de catégorie A. Ils sont recrutés à la suite d'une procédure impliquant une sélection sur dossier suivi d'une audition par un comité de sélection[228].

b - Les concours internes

126. Eléments historiques - Dans les années 70, les concours internes comportent deux séries de limitations, les conditions de limite d'âge mais aussi d'appartenance à une catégorie. A l'époque, il existait une période de rupture, dans laquelle les agents ne peuvent plus se présenter aux concours internes et pas encore aux promotions de grade. Cela a changé par la suite. Une circulaire non publiée du 25/09/1969 de la DGAFP invitait à faire coïncider les deux modes de promotion[229]. Les limites d'âge pour se présenter aux concours internes ont été supprimées en 1990[230] (2005 pour les concours externes).

Beaucoup de corps comportaient **une exigence liée à la catégorie** de sorte que les concours de catégorie A étaient exclus aux agents de catégorie C. Il n'y a plus à passer par la catégorie B. L'exigence a été supprimée en 1972 pour les corps de l'administration et de l'intendance universitaire, en 1974 pour les attachés de préfecture. A l'époque, l'accès aux corps des ingénieurs des TPE, des attachés, des inspecteurs du travail, des inspecteurs des douanes, des impôts du trésor, nécessitait un passage par la catégorie B. Par la suite l'ensemble des corps a été ouvert[231].

127. Conditions actuelles - Seule subsiste une condition d'ancienneté souvent de 4 années de service public. Pour les agents se situant en échelle 3 de la catégorie C, ils peuvent accéder à l'échelle 4 par voie de concours interne après une année de service civil effectif[232]. Encore faut-il que ce concours soit organisé.

[226] Décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, Art.5.
[227] Arrêté du 30 juin 2012 fixant la répartition dans les administrations centrales de l'Etat des emplois d'administrateur civil à pourvoir au choix au titre de l'année 2012.
[228] Décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, Art.5.
[229] En ce sens, voir « La promotion interne dans l'administration française », Annuaire international de la fonction publique, 1975-1976 page 35, Marie-Christine HENRY-MEININGER.
[230] Décret n° 90-709 du 1er août 1990 portant suppression des limites d'âge applicables aux recrutements par concours internes dans les corps de la fonction publique de l'Etat (effet au 1er aout 1990).
[231] Source : « La promotion interne dans l'administration française », Annuaire international de la fonction publique, 1975-1976 page 9, Marie-Christine HENRY-MEININGER.
[232] Adjoints administratifs : décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006, Art.10 ; Adjoints techniques : décret n° 2006-1761 du 23 décembre 2006, Art.11.

On ne trouve pas de conditions de diplôme (hormis pour les corps enseignants[233] et certaines professions réglementées). Il est rare que le concours interne soit réservé à certains corps (voir cependant le corps des IPEF qui ouvre le concours à certains corps). La fusion du corps des IPEF avec d'autres corps a conduit à un élargissement du vivier des corps et a accru la concurrence[234].

128. Evolution des conditions pour se présenter aux concours - Un autre changement qu'il faut signaler résulte de l'introduction de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (protocole JACOB de 2006) dans le cadre des concours qui joue de deux manières. En premier lieu, la validation des acquis de l'expérience (VAE) est une mesure permettant à tout personnel (quels que soient son âge, son niveau d'études et son statut), de faire valider les acquis de son expérience pour obtenir un diplôme. Les agents peuvent prendre un congé de VAE depuis 2007. La validation d'un diplôme leur permet de se présenter à certains concours. En second lieu, la reconnaissance de l'expérience professionnelle (RAEP) intervient dans les épreuves des concours.

Depuis la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, il est possible de remplacer une épreuve d'un concours[235] par un épreuve de RAEP. Ainsi au concours d'entrée des IRA (concours interne et 3ème concours) l'épreuve d'admission (conversation avec un jury) a été remplacée par un entretien fondé sur la RAEP sur la base d'un dossier.

129. Importance quantitative des concours internes - Le concours interne constitue une voie de promotion réelle pour un grand nombre d'agents. Les perspectives de carrière dépendent du nombre de postes ouverts au concours par la voie interne.

Ainsi, les agents de la catégorie C qui ont une perspective indiciaire très limitée dans les échelles C, peuvent par cette voie accéder aux corps de catégorie B. Pour eux, le nombre de postes constitue un enjeu plus important que pour les autres catégories.

D'un point de vue plus global, le nombre de postes offerts par la voie du concours interne est passé de 19.459 en 1998 à 9.294 en 2010[236]. Le nombre de recrutés est quant à lui passé de 17.626 en 1998 à 9.463 en 2010[237]. L'analyse par catégorie fait apparaître une répartition inégale de ces chiffres. La majorité des recrutements internes concerne la catégorie A.

A l'intérieur de celle-ci une part importante concerne des corps recrutés par la seule voie interne[238] (inspecteurs d'académie, personnels de direction). La part des concours en catégorie B a augmenté même si elle diminue entre 2009 et 2010. En revanche, les concours internes dans la catégorie C s'est fortement réduit.

[233] Exemple corps des professeurs certifiés : Les candidats au concours interne doivent justifier d'un des titres ou diplômes requis pour la nomination des lauréats du concours externe (Décret n°72-581 du 4 juillet 1972, Art.9).
[234] Parmi les fonctionnaires ayant satisfait aux épreuves d'un concours interne à caractère professionnel et à un stage de perfectionnement dans les conditions fixées aux articles 10 et 11 et qui appartiennent à l'un des corps désignés ci-après :
— ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement ;
— ingénieurs de recherche du ministère chargé de l'agriculture ;
— ingénieurs de recherche des établissements publics placés sous tutelle des ministres chargés de l'agriculture ou du développement durable ;
— ingénieurs des travaux publics de l'Etat ;
— ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile ;
— ingénieurs des travaux de la météorologie ;
— ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques de l'Etat ;
[235] Comme toute épreuve, celle de RAEP peut être l'unique épreuve d'admissibilité ou d'admission d'un concours, une épreuve supplémentaire commune à tous les candidats ou une épreuve supplémentaire proposée en option. Dans tous les cas, pour cette épreuve, un dossier type est rempli par le candidat et évalué par le jury. Lorsqu'il sert de support à une « épreuve » d'admissibilité, il est noté. En revanche, lorsque le dossier est rempli en vue d'une épreuve d'entretien, le dossier est évalué mais non noté et sert de support au jury pour conduire l'entretien.
[236] Rapport DGAFP 2011-2012 tableau 4.1.1, page 302.
[237] Rapport DGAFP 2011-2012 tableau 4.1.1, page 302.
[238] Rapport DGAFP 2006-2007, page 119.

CONCOURS INTERNES ET PERSONNES RECRUTES PAR CATEGORIE (2001-2010)

	A	B	C	total	% du C	% du B	% du A
2001	9256	3719	7371	20346	**36,23**	**18,28**	**45,49**
2004	2835	2325	4705	9865	47,69	23,57	28,74
2009	5484	3823	1229	10536	11,66	36,29	52,05
2010	5421	2964	1078	9463	**11,39**	**31,32**	**57,29**

Il serait très utile de disposer d'un tableau montrant à la fois l'ensemble des recrutements (internes et externes) et distinguant les différentes voies d'accès. Cela permettrait de mesurer les évolutions. Le tableau ci-dessus ne prend en compte que la promotion par la voie du concours interne. Ces données sont à mettre en rapport avec l'évolution de la répartition des agents dans les différentes catégories (catégorie A 50,3%, catégorie B : 25,4%, catégorie C : 22,9%, indéterminé : 1,3% cf. tableau dans les propos introductifs).

c - Les tours extérieurs

Le tour extérieur permet une entrée directe dans la fonction publique sans passer par la voie des concours. Cette voie est très réduite et se limite à quelques unités pour les corps aux petits effectifs.

De manière générale, on peut distinguer **deux formes de tour extérieur**.

La première aboutit à une promotion de corps de fonctionnaires de catégorie A dans des corps du A++ ou du A+.

La seconde permet des nominations à caractère politique. Certains corps sont accessibles au titre de ces deux formes (voir par exemple le statut particulier du corps d'inspection générale des affaires sociales[239] ou des inspecteurs généraux de l'éducation nationale[240]) d'autres seulement au titre de l'un des deux.

130. Tour extérieur classique - L'article 24[241] du titre II du SGFP permet pour certains corps un accès direct pour les fonctionnaires de catégorie A[242]. Un nombre important des corps figurant sur la liste des corps concerne les corps d'inspection (voir encadré).

Les modalités d'accès sont dans chaque statut particulier (vivier, ancienneté, indice détenu) et sont généralement contingentées. Elles font souvent intervenir une commission consultative qui donne son avis sur les candidatures (voir accès au corps des inspecteurs généraux de l'éducation nationale). Ainsi, les agents vont pouvoir rejoindre des corps prestigieux accessibles pour certains d'entre eux à la sortie de l'ENA. Le tour extérieur à ce titre constitue une seconde voie d'accès à ces corps.

Ministère de l'économie, des finances et du budget
Administrateurs des finances publiques.
Trésoriers-payeurs généraux.
Inspection générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques.
Inspection générale des finances.
Contrôleurs d'Etat.
Contrôleurs financiers.

[239] Décret n° 2011-931 du 1er août 2011 : 1ère forme de tour extérieur (Art.7II) accès dans le grade d'inspecteur de 1ère classe ; 2ème forme : accès dans le grade d'inspecteur général (Art.8 II) ; 3ème forme : accès dans le grade d'inspecteur général (Art.8 III).
[240] Décret n° 89-833 du 9 novembre 1989 : nomination au choix (art.8), nomination à caractère politique (Art.10).
[241] Les statuts particuliers de certains corps figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat peuvent, par dérogation aux dispositions du présent chapitre, autoriser, selon des modalités qu'ils édicteront, l'accès direct de fonctionnaires de la catégorie A, ou de fonctionnaires internationaux en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale chargés de fonctions équivalentes à celles qui sont confiées aux fonctionnaires de catégorie A, à la hiérarchie desdits corps.
[242] Décret n° 85-344 du 18 mars 1985 portant application de l'article 24 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Ministère de l'intérieur et de la décentralisation
Inspection générale de l'administration.
Membres des tribunaux administratifs.
Ministère de l'agriculture
Inspection générale de l'agriculture.
Inspecteurs généraux adjoints de l'Office national interprofessionnel des céréales.
Ministère du redéploiement industriel et du commerce extérieur
Inspection générale de l'industrie.
Ministère de l'éducation nationale
Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.
Corps des professeurs de chaires supérieures des établissements classiques, modernes et techniques.
Corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale.
Inspecteurs généraux de l'éducation nationale.
Conservateurs généraux des bibliothèques.
Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale
Inspection générale des affaires sociales.
Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports
Corps des inspecteurs généraux et des inspecteurs de l'administration du développement durable.
Inspecteurs généraux des monuments historiques chargés des sites et paysages.
Inspecteur général du travail et de la main-d'œuvre des transports.
Conservateurs régionaux des Bâtiments de France.
Ministère du commerce, de l'artisanat et du tourisme
Corps des inspecteurs généraux et des inspecteurs de l'administration du développement durable.
Ministère de la culture
Inspection générale de l'administration des affaires culturelles.
Conservateurs généraux du patrimoine.
Ministère délégué à la jeunesse et aux sports
Inspection générale de la jeunesse et des sports.
Ministère délégué auprès du ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur, chargé des P.T.T.
Inspection générale des postes et télécommunications.
Secrétariat d'Etat auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et victimes de guerre
Inspection générale du ministère des anciens combattants et victimes de guerre.
Médecins inspecteurs conseillers techniques

131. Les corps (seconde carrière) - Au sein de cette liste, figurent également des corps qui vont être ouvert aux fonctionnaires expérimentés. Il n'y a donc qu'un seul mode d'accès. Tel est le cas des professeurs de chaires supérieures et des personnels de direction des établissements d'enseignement.

L'accès au corps des professeurs de chaires supérieures[243] - L'accès est ouvert aux professeurs agrégés ayant atteint le 6ème échelon de la classe normale et effectuant leur service dans une classe préparatoire[244]. Les candidats doivent avoir été inscrits sur une liste d'aptitude par discipline. Cette liste est arrêtée par le ministre de l'éducation sur les propositions d'une commission[245] qui est chargée d'examiner les dossiers des candidats et les rapports établis à cet effet par l'inspection générale de l'instruction publique.

L'accès au corps des personnels de direction des établissements d'enseignement - Ce corps est ouvert sous forme de concours ouvert à certains corps de fonctionnaire[246] et par voie de liste d'aptitude[247].

[243] 2.250 postes environ.
[244] Décret n° 68-503 du 30 mai 1968.
[245] Sur la composition : le directeur d'administration centrale du ministère de l'éducation chargé de la gestion du corps des professeurs agrégés ou son représentant, président ; le directeur d'administration centrale du ministère de l'éducation chargé des enseignements des lycées, ou son représentant ; le directeur d'administration centrale du ministère des universités chargé de la gestion des personnels enseignants ou son représentant ; le représentant permanent de l'inspection générale de l'instruction publique.
[246] Décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale, Art.4 – Peuvent se présenter au concours de recrutement dans le grade de personnel de direction de 2e classe les fonctionnaires de catégorie A appartenant à un corps de personnels enseignants de l'enseignement du premier ou du second degré, à un corps de personnels d'éducation ou à un corps de personnels d'orientation.
Art.5 du même décret : Peuvent se présenter au concours de recrutement dans le grade de personnel de direction de 1re classe les fonctionnaires appartenant à un corps de professeurs agrégés, de professeurs de chaires supérieures, ou de maîtres de conférences, ou assimilés.
[247] Décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale, Art.7.

L'accès au corps des administrateurs des finances publiques - Un dernier cas concerne des corps qui combinent plusieurs modes d'accès et plusieurs tours extérieurs. Il s'agit d'un corps des administrateurs des finances publiques[248] accessible au titre de la seconde carrière aux fonctionnaires expérimentés. Deux voies d'accès sont organisés l'une dans le grade de départ[249], l'autre dans le grade d'administrateur général de 1ère classe[250]. Dans les deux cas, les postes sont répartis entre ceux ouverts aux agents en interne et ceux ouvert à des personnels extérieurs à la DGFIP. Ainsi, l'accès prend la forme de promotion de corps classique pour certains (nomination au choix après inscription sur une liste d'aptitude pour 17/20ème des nominations) et par la voie d'un tour extérieur pour les autres (2/20ème + 1/20ème des nominations) après avis d'une commission chargée d'examiner les candidatures.

132. Les nominations à caractère politique - L'article 8 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 oblige certains statuts particuliers à prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôle général par décret en conseil des ministres sans autre condition que celle de l'âge. Ce type d'accès est très limité (plafond de un cinquième des emplois vacants).

Afin que ces nominations soient indiscutables, la nomination est précédée dans la majorité des cas[251] d'un avis d'une commission[252] chargée d'apprécier l'aptitude des candidats (obligation introduite par la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986). L'avis de cette commission est publié en même temps que l'acte de nomination (règle introduite par la loi n° 94-530 du 28 juin 1994). Depuis sa création, la commission a rendu quelques avis négatifs[253]. Rares sont d'ailleurs les nominations qui ont été contestées (une quinzaine depuis 1988) et annulées[254]. La nomination reste largement discrétionnaire, même si le texte prévoit que l'autorité de nomination doit prendre en compte les fonctions antérieures et l'expérience de la personne (règle introduite en 1994).

133. Remarques relatives à l'allongement de la période d'activité et aux secondes carrières - L'analyse qui est faite aborde chaque composante séparément. Elle nécessite quelques remarques générales liées à l'allongement de la période d'activité et à la question des secondes carrières.

La réforme des retraites de 2003 a augmenté la durée de cotisation pour percevoir une retraite à taux plein. Si autrefois, il fallait 37,5 ans, il faudra à terme 41,5 ans (166 trimestres en 2019[255]). A cela s'ajoute le relèvement de l'âge de départ de la retraite en 2010[256] qui sera à terme de 62 ans.

Serge VALLEMONT[257] a mis en évidence les éléments qui incitent les agents à prendre leur retraite ou à la retarder. Le choix dépend de facteurs individuels et collectifs[258]. Pour les premiers, il relève le fait de faire coïncider la date de départ avec celle de son conjoint, une moins bonne santé, l'absence de gain en cas de prolongation d'activité.

Au titre des facteurs collectifs, figurent l'importance des primes, l'exercice de fonctions valorisantes qui poussent à retarder le départ. A l'inverse, d'autres facteurs justifient une cessation d'activité. Tel est le cas des fonctions soumettant à des contraintes de rythme ou à des conditions de travail usantes.

---

[248] Décret n° 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des administrateurs des finances publiques.
[249] Décret n° 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des administrateurs des finances publiques, Art.12.
[250] Décret n° 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des administrateurs des finances publiques, Art.8.
[251] Cette procédure ne s'applique pas aux trois grands corps d'inspection : IGF, IGA, IGAS. Cependant, elles peuvent y renvoyer (voir statut IGAS art.8 du décret n° 2007-931 du 1er août 2011 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales.
[252] Décret n°94-1085 du 14 décembre 1994.
[253] AJDA 2012 page 607, Olivier DORD. Cet article évoque 62 avis favorables sur 73 avis rendus entre 2001 et 2011.
[254] Voir par exemple CE 23/12/2011, Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières, req. n° 346629 AJDA 2012 page 607, Olivier DORD à propos de la nomination de M. TIBERI.
[255] Une période transitoire est prévue.
[256] L'acte II de la réforme de retraite améliorant la situation financière des régimes de retraite (loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010), conduit aussi au relèvement de la limite d'âge (67 ans) et à l'augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires (10,55% en 2020).
[257] Ingénieur général des Ponts et Chaussées honoraire.
[258] « Les retraites des fonctionnaires », Serge VALLEMONT pour le Conseil d'orientation des retraites en 2001.

De même, les agents bloqués en fin de carrière depuis une bonne dizaine d'années ou qui perçoivent peu de primes ont tendance à partir dès qu'ils remplissent les conditions.

La seconde carrière - Serge VALLEMONT a émis dès 2001, une proposition tendant à développer le concept de seconde carrière. Celle-ci repose sur le développement de la formation continue à part égale avec la formation initiale. Dans ce cas, il s'agit de permettre des changements de fonctions après le suivi d'une formation.

Cette idée a été reprise lors de la réforme des retraites en 2003[259]. Plusieurs décrets du 9 août 2005[260] ont mis en place un dispositif de détachement pour les enseignants dans d'autres corps après quinze années de service. Le dispositif a débuté à la rentrée 2006[261]. Aucun bilan n'a été publié à ce sujet.

On trouve quelques éléments dans un questionnaire parlementaire qui souligne les difficultés et n'apporte aucun chiffrage sur le nombre d'enseignants ayant pu effectuer une reconversion[262].

Ces données doivent être prises en compte dans le cadre d'une évolution des perspectives de carrière afin non seulement de permettre aux agents de rester en fonction dans de bonnes conditions mais aussi de bénéficier véritablement d'évolution de carrière tout au long de celle-ci.

[259] Loi n°2003- 775 du 21 août 2003, Art. 77.
[260] Décrets n° 2005-959 et n° 2005-960 du 9 août 2005.
[261] Source : SNES en ligne.
[262] PLF 2012 – enseignement scolaire sénat, commission de la culture, de l'éducation et de la communication, page 119.

Axe 3 - Les régimes indemnitaires

Les régimes accessoires viennent compléter la rémunération principale (traitement indiciaire). **Longtemps, ils ont occupé une place limitée**. Cette situation est de moins en moins vraie, la part des rémunérations accessoires ne cessant d'augmenter dans la rémunération globale en raison d'une politique indemnitaire continue (C). Au préalable, il convient de revenir sur la ou les finalités des régimes indemnitaires (A) et l'évolution des caractéristiques des primes (B).

A - Des rémunérations « accessoires » pour quoi faire ?

Les régimes indemnitaires sont au cœur de plusieurs questionnements. Le premier concerne leur rapport avec le traitement principal (1). Le deuxième interroge les rapports entre les primes et la performance individuelle (2). Le troisième est celui du lien éventuel entre le développement des régimes indemnitaires et la mise en place d'un régime de retraite additionnel pour les fonctionnaires dont l'assiette de cotisations repose sur les primes (3).

1 - Primes et système hiérarchique

134. Finalités premières - L'exercice des missions par un agent donne lieu au versement d'un traitement qui est le même pour les agents placés sur le même échelon de la grille. A côté de ce traitement, s'ajoutent des primes dont la finalité n'est pas unique.

=>Certaines primes s'expliquent par des conditions particulières d'exercice des missions notamment des activités particulières ou des sujétions spécifiques (temporelles[263], spatiales[264]) et ne sont versées qu'aux agents remplissant les conditions prévues par les textes indemnitaires.

=>D'autres sont versées dans le cadre de l'activité normale de l'agent. Dans ce cas, on peut distinguer deux types de primes.

• Les premières sont modulables et dépendront de l'activité de l'agent (heures supplémentaires) ou de sa manière de servir (par exemple l'atteinte d'objectifs). Il s'agit donc de primes qui s'apparentent à un système reposant sur une forme de salaire au mérite.

• Les secondes relèvent de ce que l'on peut appeler le faux indiciaire. Elles sont fixes et versées à tous quelle que soit leur activité. Ces primes ont presque toutes les caractéristiques du traitement indiciaire sauf la constitution des droits à pension. Ces régimes présentent de l'extérieur peu de différences avec les autres régimes indemnitaires. Tel est le cas de certaines primes fixes (part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves pour les enseignants, prime de participation à la recherche pour les enseignants chercheurs).

135. Une finalité qui s'est progressivement mise en place : un élément du système hiérarchique des rémunérations - Les traitements des agents s'inscrivent dans un système hiérarchique. Tant que la part indemnitaire dans la rémunération globale est faible, cette hiérarchie conserve un sens. Lorsque cette part augmente au point de représenter plus de la moitié de la rémunération globale, la lecture des hiérarchies par la grille indiciaire s'en trouve faussée.

[263] Astreintes.
[264] Exercice dans une zone spécifique.

En 1985, M. DOUYERE[265] faisait état de distorsions de la grille[266]. Ce parlementaire estimait que certaines correspondent à des distorsions verticales de grille indiciaire qui aboutissent à accentuer l'ouverture de l'éventail hiérarchique tandis que les distorsions horizontales de la grille permettent d'accorder le supplément de rémunération à une catégorie sans que le bénéfice en soit étendu à l'ensemble des corps situés au même niveau de la grille[267] (supplément à une catégorie). L'affirmation n'est sans doute pas erronée et peut résulter de l'importance des rémunérations accessoires qui varient entre 30 et 50% pour un grand nombre de fonctionnaires.

2 - Primes et performance individuelle

136. Emergence de la performance dans la fonction publique - L'idée d'un salaire bis constitué sous forme de primes s'est progressivement affirmée dans le discours gouvernemental. Le rapport moral et d'activité de la FGF-FO de 1991[268] faisait état d'un développement d'un système mixte basé sur la carrière et sur l'emploi. Il indiquait les « trois niveaux de rémunérations préconisés par Jacques DELORS : salaire parité, salaire spécificité, salaire promotions ». Dans une interview accordée à la revue d'économie française en 1987, on retrouve cette logique appliquée aux salariés des entreprises.

> *Plus précisément, il convient de promouvoir une théorie dynamique du salaire qui doit sanctionner à la fois l'équilibre macro-économique national et la justice sociale, les caractéristiques propres de l'entreprise et les talents particuliers du salarié. Le salaire s'appuierait donc sur trois piliers : la parité (les fruits de l'expansion nationale), la spécificité (les performances de l'entreprise), la promotion (le mérite personnel). La négociation salariale se ferait souplement aux niveaux adéquats branches et entreprises) et sans risques inflationnistes.*
> ***Entretien avec Jacques Delors. In: Revue française d'économie. Volume 2 N°2, 1987. pp. 5-16.***

Selon Force ouvrière, cette logique se décline pour la fonction publique de la manière suivante :

- *salaire parité, fonction des résultats de l'économie (valeur du point négocié au niveau national et inter fonction publique)*
- *salaire spécificité, fonction des résultats d'une entreprise ou d'une administration (négociation ministérielle ou directionnelle)*
- *salaire promotion, fonction des résultats d'un individu ou d'un groupe d'individus (négociation locale).*

La Nouvelle bonification indiciaire instaurée en 1991 s'inscrit dans une démarche renforçant la logique fonctionnelle.

Plusieurs rapports font référence au mérite à l'instar du rapport PICQ de 1994 qui évoque un complément indemnitaire rétribuant la performance individuelle de l'agent[269]. De même, le Rapport CIEUTAT en 2000 suggère la « possibilité d'introduire une proportion plus forte d'éléments de rémunération liés au mérite »[270].

137. Mise en place dans la haute fonction publique – En 2003, le Gouvernement a souhaité développer la rémunération au mérite (communication en Conseil des ministres du 22 octobre 2003[271]). Celle-ci devait concerner dans un premier temps tous les emplois à la discrétion du Gouvernement, puis les hauts-fonctionnaires et enfin à terme l'ensemble des fonctionnaires.

---

[265] PLF 1985 1ère session ordinaire 19.84-1985 n° 2365, annexe 30, page 16 : il admet le point de vue du Gouvernement (pouvoir d'achat et masse salariale)
[266] *La grille des rémunérations dans la fonction publique*, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON page 47.
[267] DOUYERE PLF 1985 1ère session ordinaire 1984-1985 n°2365, annexe 30, page 16.
[268] Congrès du 23-25 avril 1991 La Rochelle, La nouvelle Tribune 1er trimestre 1991 n°309, page 20.
[269] « Servir une Nation ouverte sur le monde » page 126.
[270] Commissariat Général du Plan « fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement » 2000, page 158.
[271] Cette communication figure en annexe du rapport du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics 2004, annexe 8.

En 2004 a été remis au Premier ministre, un rapport intitulé « la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement »[272].

Sur le plan politique, M DUTREIL alors ministre de la fonction publique[273], défendait le développement de rémunérations fondées sur le mérite.[274]
Il a ensuite estimé que l'introduction de la rémunération au mérite était nécessaire et qu'elle tendait à davantage d'équité, en tenant compte du service rendu par les fonctionnaires, tout en respectant le principe de l'égalité de traitement posé par le statut de la fonction publique. S'appuyant sur le rapport remis au Premier ministre le 27 avril 2004 par M. Jean-Ludovic Silicani, il a précisé que le système de la rémunération au mérite devrait être introduit, en premier lieu, pour le calcul du traitement des directeurs d'administration centrale, cinq ministères ayant accepté d'être pilotes pour sa mise en place (extrait d'un compte rendu d'une audition au Sénat).

En 2006, a été instituée une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales[275] qui a été étendue aux **secrétaires généraux des ministères** en 2009[276]. Dans la même logique, la PFR a été introduite en 2009 pour les chefs de service, des directeurs adjoints, des sous-directeurs, **des experts de haut niveau et des directeurs de projet**[277]**.** La réforme des emplois de direction de l'administration territoriale s'est accompagnée de la mise en place d'une prime de fonctions et de résultats[278] (2010).

Pour les autres agents, cela apparaît avec la prime de fonctions et de résultats (voir B.).

3 - Primes et régime additionnel de retraite

138. Présentation - Les primes occupent une place particulière dans les régimes de retraite de la fonction publique. Elles n'entrent pas dans le calcul de la pension de base (c'est-à-dire la pension relevant du code des pensions civiles et militaires). Il faut noter que de manière dérogatoire, certains corps ont obtenu de cotiser sur certaines primes[279]. Ainsi, les revalorisations indemnitaires n'ont pas d'incidences sur le coût des pensions.

139. Régime indemnitaire et RAFP - On peut se demander quel rapport existe entre les primes et la mise en place en 2005 d'un régime de retraite additionnel (RAFP). On rappellera qu'il s'agit d'un régime de retraite par capitalisation et par point dont l'assiette repose sur les primes.

En réalité, 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 la portée du régime de base, qui est plus onéreux que le régime additionnel de retraite. Le coût pour l'employeur public du régime additionnel est beaucoup plus faible que pour la retraite de base.

[272] Février 2004 Jean-Ludovic SILICANI assisté de Frédéric LENICA.
[273] 2004-2005.
[274] Source audition de M DUTREIL au Sénat le 27 avril 2004.
[275] Décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales.
[276] Décret n° 2009-261 du 6 mars 2009.
[277] Relatif à la prime de fonctions et de résultats des chefs de service, des directeurs adjoints, des sous-directeurs, des experts de haut niveau et des directeurs de projet (JO 11/10/2009).
[278] Décret n° 2010-258 du 12 mars 2010 relatif à la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires nommés dans un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat.
[279] Sur la liste des corps Voir *Le droit des retraites dans la fonction publique*, Editions ENSP, 2000, Francis KESSLER et Carole MONIOLLE, page 78.

CONTRIBUTIONS EMPLOYEUR/AGENTS RELATIVES AUX PENSIONS

Contributions	Régime de base (Code des pensions civiles et militaires de l'Etat)	Régime additionnel de retraite (RAFP)
Employeur (L.61)	68,59%[280] (2012)	5%
Agent	8,39 (2012) 8,66% (2013)	5%

Taux de remplacement - Le RAFP apparaît comme une réponse partielle à la diminution du taux de remplacement lors de la retraite. On rappellera que le taux de remplacement est un ratio de la première pension sur le « dernier salaire ». Il permet de mesurer l'impact du passage à la retraite sur le niveau de vie - Pour la prise en compte du « dernier salaire », on peut soit regarder le seul traitement indiciaire soit intégrer un montant de primes.

Dans le tableau ci-dessous dont les chiffres datent de 1996, on distingue deux taux : le taux de remplacement théorique (75%) et le taux de remplacement réel (qui varie entre 55% et 72,1%). Le taux de remplacement théorique ne prend en compte que le traitement indiciaire servant au calcul de la pension tandis que le taux de remplacement réel intègre dans la dernière rémunération les primes.

TAUX DE REMPLACEMENT THEORIQUE ET TAUX DE REMPLACEMENT REEL (1996)

Taux de prime : (source Quarré 1996)

Emplois	Effectifs	Taux de prime	Taux de remplacement théorique	Taux de remplacement réel
Cadres	147368	36 %	75 %	55.1 %
Professeurs certifiés	347063	12 %	75 %	67 %
Dont professeurs des écoles classe normale	101024	4 %	75 %	72.1 %
Instituteurs	162447	8 %	75 %	69.4 %
Employés et agents de service	250680	14 %	75 %	65.8 %
Dont Employés	161312	18 %	75 %	63.6 %
Agents de service	77220	6 %	75 %	70.8 %
Ouvriers	98549	16 %	75 %	64.7 %
Ensemble FPE (hors militaires et police)	-	15 %	75 %	65.2 %
Agent d'entretien (FPT)	-	8 %	75 %	69.4 %
Infirmiers (FPH)	-	21 %	75 %	62 %

Source *: COR fiche 4 de 2001 (récupération en ligne)*

[280] Décret n° 2011-2037 du 29 décembre 2011 portant fixation du taux de la contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires, ainsi que du taux de la contribution employeur versée au titre du financement des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des magistrats (J.O. du 30 décembre 2011).

134 - Etude 2012 – Une étude de novembre 2012 apporte des éléments nouveaux sur le taux de remplacement dans la fonction publique d'Etat[281] (Hétérogénéité des taux de remplacement dans la fonction publique d'Etat : Une approche par cas-types). Le travail a été fait à partir des retraités de la génération 1946 qui ont pris leur retraite en 2011 (génération peu exposée à la réforme de 2003). Cette génération n'a pu cotiser au RAFP que pendant deux années de sorte que l'impact du RAFP est très faible. Il a été calculé à partir de la pension de l'Etat (il ne prend pas en compte les fonctionnaires qui sont poly-pensionnés). **Cette étude prend en compte les primes** dont les agents bénéficiaient pour le calcul du ratio.

Elle distingue le taux de remplacement brut[282] et le taux de remplacement net (déduction CSG CRDS) lequel est supérieur au taux de remplacement brut de 11% en moyenne[283]. Le taux de remplacement net est **de 66,3%** en moyenne alors que le taux de remplacement brut est **de 59,6% en moyenne.**

Les écarts type entre les agents sont de 13 points pour le taux de remplacement net et de 11,7 points pour le taux de remplacement brut[284]. Les trois quarts des fonctionnaires perçoivent un taux de remplacement net inférieur à 75%.

L'étude montre aussi que le taux de remplacement présente une grande hétérogénéité. Différents facteurs jouent. Ainsi, plus le taux de primes est réduit, plus le taux de remplacement est élevé[285]. Intervient également la durée de la carrière et le fait que l'agent bénéficie ou non du minimum garanti en matière de retraite.

[281] « Hétérogénéité des taux de remplacement dans la fonction publique d'Etat : Une approche par cas-types » H. CHESNEL, H. SENGHOR, E. WALRAET Service des Retraites de l'Etat (SRE) novembre 2012 document 16 dans le cadre du Conseil d'orientation des retraites.

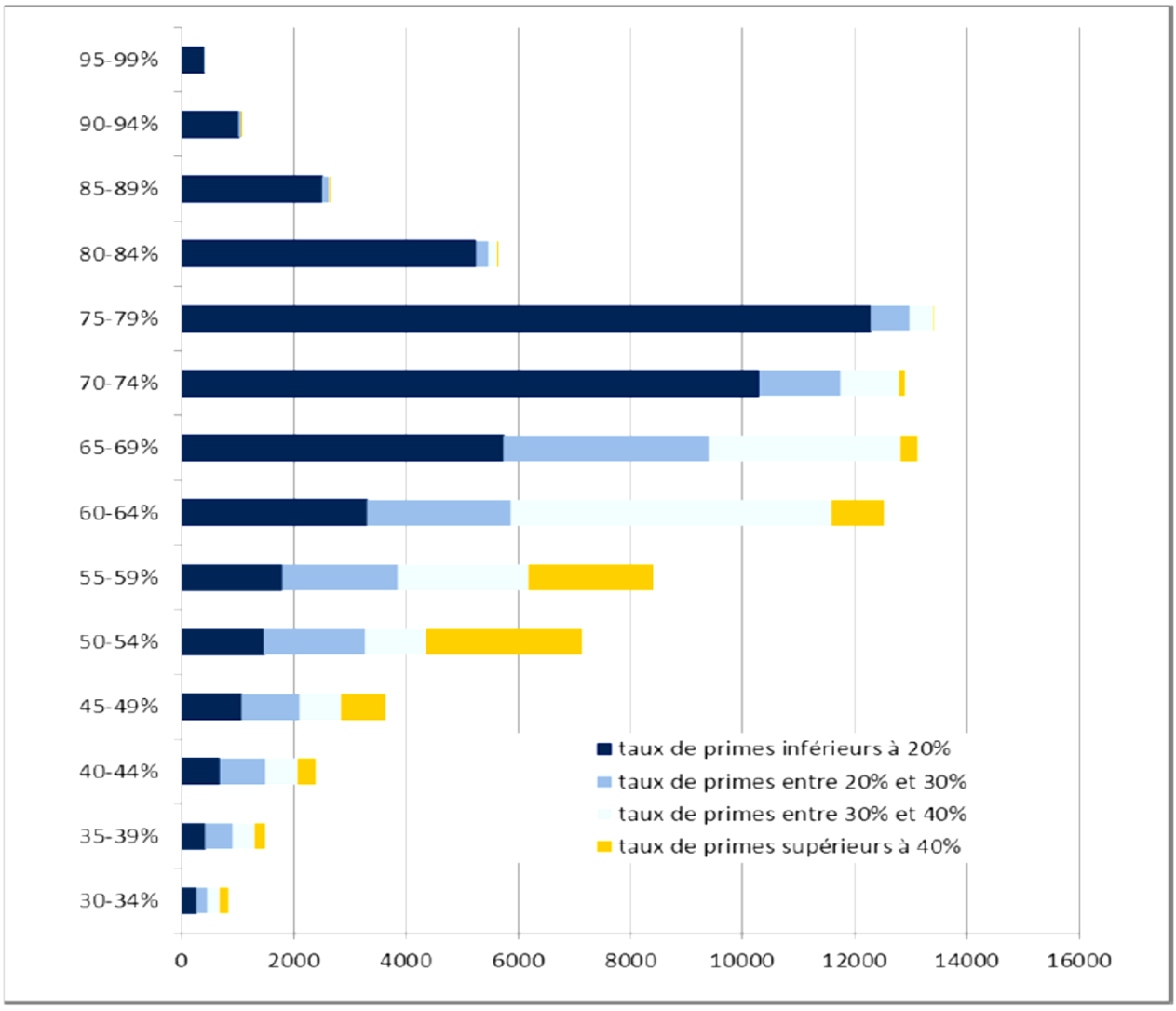
[282] Etude précitée page 6 « Le taux de remplacement brut est calculé de manière directe comme le ratio de la première pension (y compris les accessoires de pensions) par la rémunération constituée du traitement indiciaire brut pris en compte pour la liquidation et des primes. Ce choix fait abstraction d'une éventuelle période de temps partiel avant la retraite ainsi que des baisses d'indices ayant pu survenir entre le moment où le meilleur indice a été atteint et la retraite dans le cas des grades fonctionnels (au titre de l'article L15-II du code des pensions civiles et militaires.

[283] Etude précitée page 6 « Le taux de remplacement net est calculé comme le ratio de la pension nette par la rémunération nette. La pension nette est égale à la pension brute de laquelle sont déduites les cotisations CSG et CRDS. La variabilité du taux de CSG et de CRDS est prise en compte en appliquant le taux moyen de CSG-CRDS observé par tranche de montant de pension brute. La rémunération nette est calculée en déduisant de la rémunération brute la cotisation vieillesse, la cotisation RAFP, la CSG, la CRDS, la cotisation exceptionnelle. Dans le cas d'une pension moyenne, le taux de CSG-CRDS est de 7,1% alors que le taux des cotisations déduites de la rémunération est compris entre 14 et 16,4% du traitement indiciaire brut (selon le taux de primes). Le taux de remplacement net est ainsi nettement supérieur au taux de remplacement brut, d'environ 11% en moyenne ».

[284] Etude précitée, page 7.

[285] Etude précitée, page 9.

GRAPHIQUE 3 : DISTRIBUTION DES TAUX DE REMPLACEMENT NETS DU REGIME DE LA FPE PARMI LES CIVILS DE LA GENERATION 1946 PAR TRANCHE DE TAUX DE PRIMES



Source *: DGFiP, Service des retraites de l'Etat Champ : Fonctionnaires civils de la génération 1946 partis en retraite avant 2012*

« Le graphique 3 illustre ce phénomène : les taux de remplacement nets supérieurs à 75% correspondent quasi exclusivement à des taux de primes inférieurs à 20% tandis que les fonctionnaires recevant un taux de prime supérieur à 40% ont un taux de remplacement inférieur à 64% dans la plupart des cas ».

Le groupe de travail[286] a identifié huit classes concernant des situations assez différenciées. Celles-ci sont représentatives et hétérogènes entre elles. Les deux premières classes identifient les pensionnés à carrière courte, que leur départ ait eu lieu tôt ou tard.
Les autres classes reproduisent en partie la structure catégorielle de la fonction publique d'Etat, accordant un rôle prédominant aux catégories statutaires A, B ou C et aux catégories actives ou sédentaires.

[286] Etude précitée, page 5.

Les caractéristiques des classes sont synthétisées ci-dessous.

1ère classe (9%) : départs précoces de femmes ayants une durée courte à la FPE*. Cette classe est constituée de toutes les catégories statutaires quasiment dans les mêmes proportions que dans l'ensemble de la population. Elle regroupe 80% des départs de parents de trois enfants et 19% des départs pour invalidité. Il s'agit surtout de durées courtes et de départs précoces puisque les deux tiers ont lieu avant 55 ans. Les indices sont plutôt bas mais sont répartis.*

2ème classe (14%) : agents de catégorie C sédentaires*. Durées moyennes ou courtes et indices très faibles (inférieurs à 400), 80% des départs de cette classe ont lieu à partir de 60 ans. Les trois quarts de la classe sont constitués de femmes. Un tiers des départs pour invalidité sont regroupés dans cette classe. La moitié des agents de cette classe bénéficie du minimum garanti.*

3ème classe (6%) : hommes de catégorie C de catégorie active – départ 55 ans *: Durées moyennes, indices faibles (inférieurs à 500), départ entre 55 et 59 ans. Un cinquième des agents de cette classe bénéficie du minimum garanti.*

4ème classe (6%) : hommes actifs-départ 50 ans : *hommes de l'intérieur, de l'administration pénitentiaire ou de l'aviation civile, durées de services assez courtes mais beaucoup de bonifications, beaucoup de départs avant 55 ans, niveau d'indice moyen (entre 500 et 600 pour les deux tiers de la classe).*

5ème classe (17%) : agents de catégorie B : *Durées moyennes ou longues, indices moyens (entre 400 et 600), les quatre cinquièmes de la classe sont constitués d'agents sédentaires qui partent après 60 ans, majoritairement entre 60 et 61 ans.*

6ème classe (14%) : professeurs des écoles : *anciens instituteurs ou professeurs des écoles (catégorie active) partant entre 55 et 59 ans avec une durée moyenne à longue (30 à 39 ans) et des durées de bonifications souvent importantes, un niveau d'indice moyen à élevé (500 à 700) et un taux de primes faible.*

7ème classe (21%) : sédentaires de catégorie A, taux de primes bas : *Durées longues, indice compris entre 600 et 800, taux de prime faible, départ entre 60 et 61 ans. Les trois quarts de cette classe sont constitués de professeurs certifiés.*

8ème classe (13%) : sédentaires de catégorie A, indices et/ou primes élevés : *cette classe regroupe des personnes aux indices très élevés et aux taux de primes assez faibles avec des personnes aux indices moyens à très élevés disposant de taux de primes très forts. Leurs rémunérations sont donc très élevées, que ce soit par leur indice ou leurs primes. Cette classe regroupe des agents aux durées longues avec peu de bonifications et partant pour moitié après 62 ans. Les deux tiers de la classe sont constitués d'hommes. La moitié de cette classe est constituée d'enseignants, majoritairement des professeurs agrégés ou d'université.*

Pour information, on ajoutera que l'étude a réalisé des taux pour 11 cas types stylisés pour la fonction publique d'Etat[287]. Elle indique les taux de remplacement net pour chacune d'entre elles.

Situation 1 *: Femme mère de trois enfants, durée très courte, indice très faible, départ très précoce, pension au minimum garanti*
Situation 2 *: Femme mère de trois enfants de catégorie A, départ après 55 ans*
Situation 3*: Femme sédentaire de catégorie C, durée très courte et départ 60 ans*
Situation 4 *: Femme sédentaire de catégorie C, carrière complète*
Situation 5 *: Homme de catégorie C de catégorie active-départ 55 ans*
Situation 6 *: Homme de catégorie B ou C de catégorie active-départ 50 ans*
Situation 7 *: Agent de catégorie B*
Situation 8 *: Professeur des écoles*
Situation 9 *: Professeur certifié*
Situation 10 *: Professeur agrégé*
Situation 11 *: Homme sédentaire A+ et primes élevées*

[287] Etude précitée, page 17.

Tableau 2 : Cas-types représentatifs stylisés pour la fonction publique d'Etat

Cas-type	Grade (catégorie)	motif de départ	actif ou sédentaire	durée taux plein	indice	taux de primes	durée de services	durée de bonifs L12	durée de bonifs non L12	Accessoires de pension	âge de départ	bénéficiaire du minimum garanti	**tx remplacement net**	*tx remplacement net hors accessoires de pension*
1	ADJOINT ADMINISTRATIF (cat.C)	parents de trois enfants	sédentaire	39	332	24%	19	3	0	9%	47	oui	**54%**	*50%*
2	PROFESSEUR CERTIFIE (cat. A)	parents de trois enfants	sédentaire	39	710	8%	33	4	0	10%	56	non	**81%**	*73%*
3	ADJOINT ADMINISTRATIF (cat.C)	ancienneté	sédentaire	39	358	24%	23	1	0	1%	60	oui	**52%**	*52%*
4	ADJOINT ADMINISTRATIF (cat.C)	ancienneté	sédentaire	39	392	24%	39	1	0	0%	60	non	**69%**	*69%*
5	AGENT PROFESSIONNEL QUALIFIE DE SECOND NIVEAU (LA POSTE) (cat. équivalent C)	ancienneté	actif	37,5	404	25%	36	0	0	2%	56	non	**65%**	*64%*
6	GARDIEN DE LA PAIX (cat. équivalent C[4])	ancienneté	actif	37,5	511	39%	31	0	5	1%	52	non	**71%**	*70%*
7	CONTROLEUR ou SECRETAIRE ADMINISTRATIF (cat. B)	ancienneté	sédentaire	39	489	29%	38	1	0	2%	60	non	**64%**	*63%*
8	PROFESSEUR DES ECOLES (cat. A)	ancienneté	actif[5]	37,5	605	10%	36	1	0	0%	56	non	**76%**	*75%*
9	PROFESSEUR CERTIFIE (cat. A)	ancienneté	sédentaire	39	745	8%	37	1	0	1%	60	non	**76%**	*76%*
10	PROFESSEUR AGREGE (cat. A)	ancienneté	sédentaire	39	924	11%	39	1	0	1%	63	non	**76%**	*76%*
11	INGENIEUR GENERAL (cat. A)	ancienneté	sédentaire	39	1258	70%	43	2	0	2%	64	non	**51%**	*49%*

Source : DGFiP, Service des retraites de l'Etat
Champ : Fonctionnaires civils de la génération 1946 partis en retraite avant 2012

141. Enjeux des primes - Toutefois, dans la mesure où la part des primes dans la rémunération globale augmente, cela signifie que le taux de remplacement théorique (à partir du traitement indiciaire) n'est plus significatif. Le taux de remplacement réel (c'est-à-dire en prenant en compte les primes) conduit à une perte importante pour les corps disposant d'un taux de prime important. La dégradation du taux de remplacement devrait s'accroître en raison de la croissance des primes dans le montant total de la rémunération.

142. Problèmes soulevés par le RAFP - Le système mis en place pose cependant quelques difficultés. Actuellement, le régime verse essentiellement des retraites sous forme de capital, le seuil à atteindre pour percevoir sous forme de rente est de 5000 points. En régime de croisière, les agents les plus anciens ont cotisé sur une carrière complète. Pour bénéficier d'une rente, 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 prime.

B - Des régimes indemnitaires entre « évolution et résistance »

Les primes connaissent des évolutions et des résistances. Au titre des évolutions, on observe le renforcement des logiques de modulation des montants attribués (1) et l'affaiblissement du rôle du corps au profit du poste (2). Au titre des résistances, on note l'absence d'homogénéité des montants des régimes indemnitaires et le maintien d'une certaine opacité (3).

1 - Le renforcement de la modulation

Modulation théorique - La modulation des primes doit être bien comprise. Elle est théoriquement possible dès lors que les taux des indemnités ne sont pas fixes. En gestion, les attributions sont davantage liées au grade et à l'échelon détenu qu'à la manière de servir.

143. Premiers éléments - Le renforcement de la modulation résulte de la mise en place de régimes indemnitaires qui rendent plus explicite le lien entre l'activité de l'agent et le montant de ces primes.

En 2002, une politique avait été engagée afin de simplifier l'organisation des régimes indemnitaires en particulier ceux à caractère interministériel. Ainsi, dans le cadre du dispositif interministériel, l'architecture indemnitaire comportait trois niveaux. Le premier niveau est constitué de l'indemnité administrative de technicité[288] (IAT) ou de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires[289] (IFTS) suivant la catégorie à laquelle appartient l'agent. Le deuxième niveau était constitué de la prime de rendement. Un troisième niveau concerne l'indemnité appelée allocation complémentaire de fonction[290] (ACF).

Un rapport de 2004 du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics rend compte de l'état des lieux de la modulation[291]. Dans le cadre de son étude qui s'appuie sur les pratiques de quatre ministères, il fait état de la diversité des pratiques de modulation. Ce rapport est favorable au renforcement de la modulation des primes dont il souhaite l'extension à toutes les catégories de la fonction publique. Il émet différentes propositions[292] en vue de « créer un environnement plus favorable à la modulation » (simplification du paysage indemnitaire, élargissement du dialogue social sur les primes, formation de l'encadrement à l'évaluation).

Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique (rapport SILICANI avril 2008) annonce la configuration à venir sur la prise en compte de la performance dans les régimes indemnitaires[293] (voir extrait en encadré). L'une de ses réalisations est la prime de fonctions et de résultats.

[288] Décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002.
[289] Décret n° 2002-62 et 63 du 14 janvier 2002.
[290] Décret n° 2002-710 du 2 mai 2002.
[291] *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes*, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, avril 2004, Hélène BERNARD.
[292] Pour aller plus loin Voir 3ème partie de ce rapport pages 58-71.
[293] Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, avril 2008 JL SILICANI, propositions n°29 et 30, page 131.

<u>Propositions n° 29</u> : distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi

La rémunération statutaire correspond au grade de l'agent, donc à son niveau de qualification et à son ancienneté

La rémunération fonctionnelle est liée au poste occupé par l'agent et à ses résultats. Elle doit permettre une différenciation des rémunérations

<u>Proposition n° 30</u> : personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent.

En premier lieu, il est proposé, parallèlement à la remise en ordre et à la simplification de la rémunération indiciaire proposée ci-dessus (proposition n° 29), d'accroître progressivement la part moyenne de la rémunération fonctionnelle en passant, en dix ans, d'environ 15 % (niveau actuel moyen du régime indemnitaire par rapport au total des rémunérations) à 25 %.

En deuxième lieu, la part variable maximale (liée aux résultats) pourrait être, à terme, de 20 % de la rémunération totale pour les emplois de niveau V, de 15 % pour les emplois de niveau IV, de 10 % les emplois de niveau III, de 7 % les emplois de niveau II et de 5 % les emplois de niveau I.

En troisième lieu, le niveau maximum de la part variable serait déterminé dans le cadre de l'évaluation de l'agent. Il est proposé de retenir le dispositif suivant :

- *Une évaluation « insuffisante » correspondrait à une part variable nulle*
- *Une évaluation « perfectible » correspondrait à une part variable comprise entre 20 et 30 % du maximum*
- *Une évaluation « bonne » correspondrait à une part variable comprise entre 60 et 70 % du maximum*
- *Une évaluation « très bonne » correspondrait à 100 % du maximum de la part variable*

La PFR qui date de la fin de l'année 2008 est présentée dans le rapport de la DGAFP[294] comme un élément de simplification et de meilleure prise en compte du mérite individuel[295].

144. Présentation de la PFR - Ainsi, la prime de fonctions et de résultats[296] (PFR) est une prime comportant deux parties l'une sur les fonctions exercées par l'agent du fait de la cotation du poste (part fonctionnelle fixe), l'autre sur les résultats (part variable). La particularité de la PFR résulte du lien explicite entre le résultat et une composante de cette prime.

Si on s'en tient au texte, compte tenu des montants moyens, on ne peut pas se rendre compte de la répartition. Le texte cadre qu'est le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats indique les variations de chaque part (1 à 6 pour la part fonctionnelle et 0 à 6 pour la part résultat). Des arrêtés ont été pris par corps et précisent les taux moyens.

Il faut aussi souligner que la place de la performance est actuellement limitée. La véritable limite résulte du partage des montants entre les deux parts. La négociation syndicale a porté sur le rapport entre les deux parts en donnant une place prépondérante à la part « fonctionnelle » (cotation du poste).

[294] Rapport DGAFP 2009-2010, Volume 2 politiques et pratiques, page 57.

[295] Par-delà, une réforme structurelle avec la mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR) a été réalisée. Elle vise à une remise à plat du mille-feuille indemnitaire et à une meilleure prise en compte du mérite individuel. Plus de 10.000 attachés d'administration sont passés dans le champ de la PFR fin 2009. Elle a été étendue depuis le 1er janvier à l'ensemble de l'encadrement supérieur de l'Etat. Certains ministères la mettent en place dès 2010 pour les agents de catégorie B.
Par ailleurs, une disposition spécifique de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social permet désormais de rendre éligibles à la PFR les personnels de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale et ainsi de mieux reconnaître leur mérite.

[296] Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

Nombre d'agents dans le régime PFR - La PFR concerne un peu plus de 160.080 agents (dont 115.280 pour la filière administrative, 5.200 pour la filière sanitaire et sociale, 32.600 pour la filière technique (effectifs prévisionnels 1er janvier 2012[297]). Au 1er août 2012, plus de 70 corps et emplois relèvent de la PFR[298].

Une prime qui se substitue aux autres régimes indemnitaires - Il faut aussi noter que la PFR qui a vocation à se substituer aux anciens régimes indemnitaires comporte quelques dérogations (arrêté du 22 décembre 2008 fixant la liste des primes et indemnités relevant des exceptions prévues à l'article 7 du décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats).

PFR POUR LE CORPS DES ADMINISTRATEURS CIVILS[299]

	MONTANTS DE RÉFÉRENCE (en euros)		
	Fonctions	**Résultats individuels**	**Plafonds**
Administrateur civil et grades analogues	4 150	4 150	49 800
Administrateur civil hors classe et grades analogues	4 600	4 600	55 200

PFR POUR LE CORPS DES ATTACHES ET EMPLOIS FONCTIONNELS[300]

	MONTANTS DE RÉFÉRENCE EN EUROS		
	Fonctions	**Résultats individuels**	**Plafonds**
Administration centrale			
Attaché d'administration et grades analogues	2 600	1 700	25 800
Attaché principal d'administration et grades analogues	3 200	2 200	32 400
Emploi fonctionnel	3 500	2 400	35 400
Services déconcentrés, établissements publics et services à compétence nationale			
Attaché d'administration et grades analogues	1 750	1 600	20 100
Attaché principal d'administration et grades analogues	2 500	1 800	25 800
Emploi fonctionnel	2 900	2 000	29 400

[297] Source dossier de presse négociation salariales 11 avril 2012, page 16.
[298] Bilan de la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats, DGAFP, 14/12/2012, page 2.
[299] Arrêté du 9 octobre 2009 portant extension de la prime de fonctions et de résultats au corps des administrateurs civils et fixant les montants de référence de cette prime (JO 11/10/2009).
[300] Arrêté du 22 décembre 2008 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats (JO 31/12/2008).

PFR POUR LE CORPS DES SECRETAIRES ADMINISTRATIFS[301]

	MONTANTS DE REFERENCES (euros)		
	Fonctions	**Résultats individuels**	**Plafonds**
Administration centrale, établissements et services assimilés			
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle et grades analogues	1 850	850	16 200
Secrétaire administratif de classe supérieure et grades analogues	1 750	800	15 300
Secrétaire administratif de classe normale et grades analogues	1 650	750	14 400
Services déconcentrés, établissements et services assimilés			
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle et grades analogues	1 550	700	13 500
Secrétaire administratif de classe supérieure et grades analogues	1 450	650	12 600
Secrétaire administratif de classe normale et grades analogues	1 350	600	11 700

Source : Arrêté 9 octobre 2009 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats applicables au corps des secrétaires administratifs (JO 11 octobre 2009)

Le bilan de la DGAFP raisonne en termes de plafond pour montrer la répartition entre la part fonctionnelle et la part résultat.

Dispersion des montants de la part liée aux résultats[302]

Catégorie	Niveau de la part fonctionnelle	Niveau de la part résultats
Encadrement supérieur	Entre 40 et 50%	Entre 50 et 60%
Catégorie A	60%	40%
Catégorie B	70%	30%

145. La pratique sous le texte au niveau des circulaires - La cotation des postes qui est faite au sein de chaque ministère constitue un élément essentiel du dispositif. La faible part dévolue à la part résultat semble être le fruit de la négociation salariale et de la nécessité de maintenir les niveaux de régimes antérieurs lors du passage à la PFR.

Ainsi, pour ne prendre que cet exemple les attachés du ministère de l'intérieur ont une PFR dont la part fonctionnelle est prépondérante.

[301] Arrêté du 9 octobre 2009 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats applicables au corps des secrétaires administratifs (JO 11 oct. 2009).
[302] Bilan de la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats, DGAFP, 14/12/2012, page 5.

REPARTITION DE LA PFR AU MINISTERE DE L'INTERIEUR (ATTACHES ET CONSEILLERS D'ADMINISTRATION[303])

Grade	Fonctions	Montant au titre de la part fonctionnel (1) en euros	Montant moyen de la part résultat (2) en euros
Conseillers d'administration	1/Chef de bureau	19.408	1.190
Attaché principal	1/Fonctions à fortes responsabilités	18.433	1.070
Attachés	1/Fonctions à fortes responsabilités	13.511	850
	4/Fonctions nécessitant un niveau d'expertise niveau 1	12.871	850

Source document FO syndicat national FO des personnels de l'administration centrale et des services rattachés au Ministère de l'intérieur et de l'outre-mer 23 août 2012
(1) Ce chiffre est le résultat du montant de référence de la part F par le coefficient multiplicateur
(2) ce taux peut être porté à un montant plus élevé (montant maximum) auquel s'ajoute un montant exceptionnel de la part R de la PFR

146. Quelle modulation de la part résultat de la PFR ? La pratique de la modulation de la part des résultats est difficile à connaître et semble très limitée. Des entretiens que nous avons eus, il semblerait que la modulation soit assez rare. Ainsi, la logique de la performance est plus théorique que réelle. Cette analyse est corroborée par le bilan de la DGFAP[304] qui fait état des taux de dispersion de la part résultat par groupe (tableau ci-dessous).

Dispersion des montants de la part liée aux résultats

	Secrétaires administratifs	Attachés d'administration	Administrateurs civils
Ecart entre le 1er et le dernier décile	De 1 à 2	De 1 à 3	De 1 à 6

147. Individualisation des primes - La question de savoir si les primes seront davantage individualisées et distinctes dépend en grande partie des règles de gestion. On peut faire deux observations. D'une part, le développement de la part résultat de la PFR permet des différenciations entre les bénéficiaires de la prime. D'autre part, le renforcement du lien avec le poste peut aussi favoriser ces différences, s'il existe des écarts importants dans la cotation des postes.

148. Autres développements de la modulation - D'autres primes s'inscrivent dans cette logique à l'instar de l'indemnité spécifique de service des ingénieurs (Décret n° 2003-799 du 25 août 2003 ; Arrêté du 25 août 2003 modifié ; Arrêté du 23 juillet 2010). Cette indemnité qui est versée aux ingénieurs TPE et aux IPEF est affichée et présentée comme une prime connaissant une véritable modulation avec une variation 0,85 à 1,15[305].

Le mouvement se poursuit dans la mesure où les personnels de direction des établissements d'enseignement relevant du ministère de l'éducation nationale vont à l'avenir percevoir une indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats[306].

[303] Le tableau ne reproduit que certaines fonctions.
[304] Bilan de la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultat DGFAP du 14 décembre 2012 page 5.
[305] Source : entretien avec un responsable syndical.
[306] Décret n° 2012-933 du 1er août 2012 la part fonctionnelle entre en vigueur le 1/09/2012 tandis que la part résultat concerne les agents qui ont fait l'objet d'un entretien au titre de l'année 2012.

149. Développement de primes modulables dans l'enseignement - L'enseignement scolaire et l'enseignement universitaire n'échappent pas à ce phénomène avec la création de primes qui s'inscrivent dans cette logique.

En 2010, a été mise en place une indemnité pour fonctions d'intérêt collectif (Décret n° 2010-1065 du 8 septembre 2010) qui rétribue les personnels qui vont exercer certaines fonctions au sein des établissements notamment de préfet des études dans les établissements participant au programme « collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » (voir art.3 collèges, art.4 pour les lycées). Le taux est décidé en fonction de leur participation effective aux activités énumérées dans le décret. Le montant peut donc varier entre 400 et 2400 euros par an.

Le programme écoles, collège, lycée pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ECLAIR) a été mis en place en 2011. Il constitue un dispositif pédagogique pour favoriser la réussite des élèves et tend à remplacer d'autres politiques mises en place comme les zones d'éducation prioritaire (ZEP). A la rentrée 2012, ce programme concerne 339 établissements dont 303 collèges (et 2100 écoles). Du point de vue des rémunérations, ce dispositif comme celui des ZEP s'accompagne d'une rémunération complémentaire pour les personnels qui y participent. Le décret n° 2011-1101 du 12 septembre 2011 et l'arrêté du 12 septembre 2011 instituent une « nouvelle indemnité spécifique en faveur des enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les écoles, collèges, lycées ECLAIR ». Cette indemnité s'inscrit dans une enveloppe globale répartie par académie puis à l'intérieur de l'académie entre les établissements éligibles.

Toutefois, à la différence des systèmes antérieurs, une partie de cette rémunération (la part variable versée en fin d'année scolaire) va dépendre de l'activité de l'agent et surtout de la décision du supérieur hiérarchique selon des critères non explicités et non encadrés. Ainsi, pour ne prendre que l'exemple des enseignants, tous percevront la part fixe (1.156 euros par an) tandis que la part modulable s'inscrit dans un plafond de 2.400 euros par an. Elle concerne les agents qui se voient confier, à titre accessoire, des activités, des missions ou des responsabilités particulières au niveau de l'école ou de l'établissement.

Le montant de celle-ci est proposé par l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription (dans le premier degré) ou par le chef d'établissement (dans le second degré) à leur supérieur hiérarchique. C'est donc l'inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'éducation nationale ou le recteur qui décide sur la base des propositions. Le texte permet une modulation sans toutefois en présenter complètement la logique dans la mesure où il se contente d'indiquer que la proposition se fait « en fonction de leur participation effective aux activités, missions ou responsabilités ».

La même fonction ou les mêmes responsabilités peuvent être rémunérées différemment en raison soit de l'appréciation soit de l'enveloppe à partager.

Dans l'enseignement supérieur, la mise en place d'une prime d'excellence scientifique (PES)[307] marque là aussi le développement d'une logique de modulation dans le montant qui peut être versé. Cette prime est attribuée pour une période de quatre ans renouvelable. Durant cette période, le montant ne varie pas.

L'attribution individuelle est fixée par le Président ou le directeur de l'établissement en fonction de l'évaluation réalisée par l'instance d'évaluation et après avis de différentes instances.

Le taux de cette prime comporte une grande amplitude et varie entre 3.500 et 15.000 euros[308] ce qui constitue une variation importante.

[307] Décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009.
[308] Arrêté du 30 novembre 2009 (JO 9/12/2009).

Cette prime a remplacé la prime d'encadrement doctoral (prime qui variait en fonction du corps[309] selon trois taux 3.555 euros, 5.136 euros et 6.717 euros année universitaire 2010-2011)[310] et l'indemnité d'excellence scientifique[311] (montant maximum de 100.000 euros). La prime d'excellence scientifique se situe dans une enveloppe.

150. Egalité des usagers - Un autre problème qu'il convient de relever vient de certains effets de la logique de performance. Cette différenciation renvoie à une conception des primes reposant en partie sur la notion de performance. Or celle-ci peut comporter des effets inattendus en favorisant un traitement différent des usagers du service public. Si cette rémunération prend en compte des indicateurs conduisant à différencier la rémunération en fonction des résultats obtenus et si ces indicateurs portent sur l'exercice du service public, cela peut conduire à traiter différemment les usagers suivant que des indicateurs les concernent ou non.

L'étude de Mme Bacache-Beauvallet souligne que la prime à la performance encourage l'agent à différencier son effort en fonction des usagers avec qui il coproduit le service public[312].

La productivité de l'agent, mesurée par un indicateur de performance, dépend de l'usager avec lequel il coproduit le service public, au sens où elle dépend du « type » d'usager et de l'effort que celui-ci fournit conjointement.

Une prime à la performance attribuée à l'agent l'encourage alors à différencier son effort en fonction des usagers et à plus se consacrer à l'usager le plus productif au sens du plus rémunérateur. Inversement, un salaire fixe incite le fonctionnaire à traiter l'ensemble des usagers de la même manière.

2 - L'affaiblissement du rôle du corps

151. Le corps et les rémunérations - La construction initiale laisse une large place au corps dont le rôle intervient tant dans la rémunération principale que dans les rémunérations accessoires. Il le conserve tant que la part du traitement principal reste l'élément majoritaire de la rémunération globale.

S'agissant des rémunérations accessoires, la place respective du poste et du corps est complexe. Dans certaines situations, les deux éléments jouent. L'indemnité de résidence dépend du lieu d'affectation (poste) mais est calculée par référence à un pourcentage du traitement principal (corps). De même, les primes qui sont exprimées en pourcentage du traitement comportent une certaine mixité (exemple la prime de rendement – manière de servir et corps). Certaines primes notamment liées à des critères géographiques font du poste l'élément principal. De même, l'exercice d'une fonction particulière relève d'une logique de poste à l'instar de la seconde part de l'ISOE (Indemnité de Suivi et d'Orientation des Elèves) pour la fonction de professeur principal dans les établissements scolaires. La nouvelle bonification indiciaire (NBI) exprime aussi une logique fonctionnelle dans la mesure où elle dépend d'un emploi éligible à la NBI (il y a sûrement des NBI pour tous les membres d'un corps).

Des primes telles que la PFR renforcent la place du poste au détriment de celle du corps. En apparence, la PFR n'apparaît pas fondamentalement différente des précédents régimes indemnitaires. La part fonctionnelle a vocation à se détacher du corps.

Certes, les taux varient suivant le grade du corps. La cotation des postes sert à la détermination de la part fonctionnelle de la PFR et permet de mettre en place une transversalité dans laquelle le dénominateur commun - le poste - servira d'élément de comparaison.

---

[309] Arrêté du 17 novembre 2010 portant revalorisation pour l'année universitaire 2010-2011 de diverses primes attribuées à certains personnels des établissements d'enseignement supérieur.
Les taux annuels de la prime d'encadrement doctoral et de recherche sont fixés ainsi qu'il suit pour l'année universitaire 2010-2011 :
— professeurs des universités de 1re classe ou de classe exceptionnelle et personnels assimilés : 6.717,36 € ;
— professeurs des universités de 2e classe et personnels assimilés : 5.136,70 € ;
— autres enseignants-chercheurs titulaires et personnels assimilés aux maîtres de conférences : 3.555,86 €.

[310] Décret n° 90-51 du 12 janvier 1990.

[311] Décret n° 2007-927 du 15 mai 2007.

[312] « La rémunération à la performance : effets pervers et désordre dans les services publics », Maya BACACHE-BEAUVALLET ; Actes de la recherche en sciences sociales, 2011/4 n° 189, page 67.

On peut donc imaginer qu'un jour la détermination des taux de la PFR par référence aux corps disparaisse. Dans ce cas, l'élément de référence serait le seul poste.

3 – Disparités des montants des régimes indemnitaires : le statu quo ?

152. Opacité des régimes indemnitaires - Si la plupart des textes précisant les régimes indemnitaires sont publiés au JO, cela n'était pas le cas par le passé. Cela concernait notamment les agents de Bercy mais pas uniquement. La DGAFP a mené **une politique dite de transparence** qui a conduit à une publication des textes indemnitaires (circulaire du 1er octobre 1999 relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires[313]).

Il reste que la transparence en la matière n'est pas complète[314]. D'une part, certains textes utilisent des formules de calcul rendant impossible la connaissance immédiate des montants possibles. Certains régimes indemnitaires ne donnent aucune précision (Décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales). D'autre part, les taux moyens des indemnités masquent des différences importantes au sein des ministères. Quant à la connaissance des montants pour un même corps au sein des administrations elle n'est pas possible à reconstituer. D'une part, la DGAFP ne fournit aucun élément qui permettrait pour un corps de comparer la situation indemnitaire dans les différents ministères, d'autre part, les bilans sociaux des ministères ne permettent pas de connaître la part des primes (certains bilans se réfèrent à une rémunération globale : Voir par exemple Bilan social SGA 2010 Ministère de la défense, p.63-74).

153. Hétérogénéité dans les montants des régimes indemnitaires - Les montants des régimes indemnitaires sont aussi très variables entre les corps et entre les ministères (y compris entre administration centrale et services déconcentrés). Certains ministères disposent de régimes indemnitaires nettement plus importants que les autres à l'instar du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la défense.

La connaissance des régimes indemnitaires reste difficile. Le rapport BLANCHARD (1983-1985) qui tendait à mieux comprendre les primes dans la fonction publique n'a jamais été publié. On raconte qu'il aurait été remis en un seul exemplaire au Premier Ministre de l'époque (Pierre MAUROY. Plus récemment, Marcel POCHARD écrivait à propos de l'opacité des rémunérations accessoires dans la haute fonction publique « *Il ne faut pas être grand clerc pour se douter que c'est en raison des profondes inégalités qui les affectent et du fait que les principaux bénéficiaires, seuls détenteurs des informations, ont intérêt à les cacher* »[315] .

La fusion des corps a conduit à une harmonisation entre les corps concernés qui a sans doute atténué les différences entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Toutefois, il est difficile de disposer d'éléments sur ce point.

Les différences entre ministères en matière de PFR sont liées à la répartition des montants entre les deux parts. Il est possible que la DGAFP cherche à harmoniser les taux de la PFR.

Ces différences ont deux types de conséquences en gestion : une réduction de la mobilité liée à la perte de rémunération en cas changement de poste, l'absence de constitution d'une véritable retraite additionnelle pour les agents ayant des rémunérations accessoires limitées (les cotisations sont calculées sur les primes).

[313] JO 20/10/1999, page 15.665.
[314] Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, Rapport au Président de la République, 2004, Cour des comptes, 2004, pages 9-49.
[315] « L'encadrement supérieur de l'Etat, 2007-2012 : quelles réformes pour quel changement ? », AJDA 2012 page 1260 spécialement page 1265

C - Le développement d'un « salaire bis » sous forme indemnitaire

On observe une augmentation générale des primes dans la rémunération globale (1) qui est confirmée par l'évolution sur le plan budgétaire (2).

1 - Une augmentation progressive et générale dans la rémunération globale

154. Données anciennes - La question de la part des primes dans la rémunération globale des agents (traitement + primes) est délicate en raison de la rareté des données anciennes et de l'absence de connaissance des modes de calcul de celles-ci. Dans leur ouvrage paru **en 1969**, Marceau LONG et Laurent BLANC[316] donnent des indications pour quelques corps de la fonction publique (Voir encadré).

***1969* - Données reprises de leur ouvrage - les primes dans la rémunération totale :**

14% ou 17% de leur traitement à propos des policiers

11% pour les surveillants et les surveillants chefs

7 à 8% des agents forestiers

12% magistrats

8% IFTS pour les fonctionnaires d'administration centrale

155. Rapport DGAFP (1982-2009) - Le rapport de la DGAFP comporte deux tableaux très intéressants, l'un sur la part des rémunérations accessoires dans la rémunération totale, l'autre sur la part des primes dans le salaire net moyen. La reconstitution de ce tableau dans le temps apporte trois enseignements.

1er enseignement sur le salaire net moyen - L'augmentation des primes est également visible lorsqu'on étudie le salaire net moyen. En comparant plusieurs années, on peut observer une évolution de cette part plus dynamique que le traitement indiciaire. Il faut remarquer que cet agrégat constitue une moyenne qui écrase les effets des variations au sein des catégories socioprofessionnelles et a fortiori des corps. Ainsi, malgré cet effet d'écrasement, la part des primes est passée de 13,7% en 2001 à 20,32% en 2010.

Part des primes dans le salaire brut moyen de la fonction publique d'Etat (2001 à 2010)

Année	%
2001	13,71
2002	13,84
2004	14,48
2005	14,74
2008	15,54
2009	19,49
2010	20,32

***Source** : Calcul à partir du tableau sur la décomposition du salaire annuel moyen dans la fonction publique d'Etat. Nous avons utilisé les données de la rubrique salaire brut et déterminé la part des primes et rémunérations annexes au salaire brut (qui intègre le traitement brut, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement (voir fichier excel FO primes & salaire brut moyen)*

***Précisions** : les documents de la DGAFP calculent celui-ci en équivalent temps plein annualisé.*

[316] *L'économie de la fonction publique*, 1969, PUF, Marceau LONG et Laurent BLANC, page 163.

2ème enseignement sur la part des primes - Le second tableau met en évidence la part des primes dans la rémunération totale au sein des catégories socioprofessionnelles. Les intitulés renvoient à des corps et aux corps assimilés. Nous n'avons pas pu obtenir de précisions sur le contenu des différents intitulés. Il faut ajouter que les intitulés ont changé dans le temps (voir notes accompagnant le tableau). Nous avons repris le même tableau sur la période 1982 à 2009. Toutefois, le périmètre a pu évoluer dans le temps[317]. Malgré ces réserves, il est possible de tirer de ces tableaux plusieurs enseignements.

1/ 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 54,52% en 2009.

- ⇨ cadre 54,5%
- ⇨ professeurs, professions scientifiques et culturelles 11,5%
- ⇨ professions intermédiaires 39,7%
- ⇨ employés et ouvriers 27,1%

L'analyse du pourcentage des primes dans la rémunération globale doit être complétée par une recherche des causes de cette évolution. Deux facteurs jouent. Le premier est l'augmentation des primes (revalorisation des montants de primes). Le second est lié à la stagnation de la carrière (non-revalorisation des traitements). Par ailleurs, il faut aussi constater que le renforcement de la part des primes est atténué par la dynamique de la grille indiciaire pour les corps de catégorie A+.

2/ L'augmentation concerne tous les corps à l'exception des enseignants et des enseignants chercheurs. La part des primes traditionnellement plus importante en catégorie A (si on excepte les corps enseignants et les enseignants chercheurs) a pris de l'importance dans les catégories B et C. Les moyennes observées ne doivent pas cacher les disparités puisque la variation en 2009 va de 9% à 74,4%. Seuls les corps enseignants restent non seulement en deçà des moyennes mais aussi du mouvement. Cela s'explique aussi par le fait qu'un grand nombre de primes est fixe. Les corps enseignants ont des régimes indemnitaires présentant **trois particularités**. Le premier est qu'ils sont relativement peu importants dans la rémunération globale (9% à 10,1% en 2009). Ils n'ont donc pas augmenté de manière substantielle.

Le deuxième est qu'ils sont indexés sur la valeur du point sur la fonction publique. Par conséquent, ils subissent les effets de la faible revalorisation du point de la fonction publique. Le troisième tient à la **faible part des logiques de modulation**. Certains régimes indemnitaires récents s'inscrivent dans la logique de modulation (prime « ECLAIR » pour l'enseignement secondaire, primes de recherche pour l'enseignement supérieur). Toutefois, ces régimes représentent une part assez faible de la rémunération.

3/ Certains corps ont des régimes indemnitaires qui dépassent les 50% de la rémunération globale (personnels de direction, administrateurs civils, ingénieurs des grands corps).

[317] Ainsi, l'intitulé du tableau évoquait la métropole pour les années 1982 et 1986 puis celui de titulaires civils en 1992 et 1994 et enfin celui de ministères civils de 1997 à 2009.

PART DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DANS LA REMUNERATION TOTALE PAR CORPS (MINISTERES CIVILS) (1982-1992, 2002, 2009)

Pourcentage de primes dans la rémunération totale	1982	1992	2002	2009
cadres et professions intellectuelles supérieures	15,3	20	16	20,2
cadres	24,3	38	46	54,4
personnels de direction	31,4	39	55	65,6
administrateur civil	33,2	45	53	64,1
ingénieurs grands corps	39,4	43	58	74,4
ingénieurs des travaux	28,4	46	53	60,3
attachés et inspecteurs	18,9	34	36	45,4
professeurs, professions scientifiques et culturelles	10,2	15	10	11,5
Professeur de rang magistral	3,7	11	8	9,1
Maître de conférences	6,5	14	9	9,2
professeurs certifiés et assimilés	11,1	14	9	10,1
professions intermédiaires	7,2	15	19	39,7
instituteurs	1	9	11	9,8
secrétaires administratifs et contrôleurs (1)	13,7	27	27	32,6
profession intermédiaire technique (2)	19,8		29	36
maîtrise ouvrière (3)	19,3	29	16	47,7
employés et ouvriers	15,4	20	25	27,1
adjoints administratifs (échelle 4) (4)	18,3		23	25,4
ouvrier échelle 3 ou 4 (5)	11,6	10	13	24,4
TOTAL	11,8	18	18	25,4

Source *: tableaux de la DGAFP - Pour les années 1982, 1986, 1992, le pourcentage est égal au quotient des rémunérations par le traitement net majoré de l'indemnité de résidence.*
A partir des années 1994, la part des primes est égale au quotient des primes par le traitement brut
A partir de 2003, le tableau intègre les militaires

(1) par convention, on considère que les secrétaires administratifs sont en 1982, 1986, 1988 dans la catégorie professions intermédiaires (non chef de section)
(2) par convention, on considère que ce groupe suit celui des PI (non chef de section) en 1982 et 1986; en 2002 techniciens, rien en 1992
(3) par convention, on considère que la maîtrise ouvrière est en 1982 et 1986 dans la catégorie contremaître et agents de maîtrise
(4) par convention, on prend en 1982 et 1986 "autres employés de la catégorie C", "autres employés de la catégorie C

(5) par convention, on a repris pour les années 1982, 1986, 1988, 1994 la rubrique ouvrier qualifié

3ème enseignement, une évolution progressive - L'évolution de la part des primes dans la rémunération globale est corroborée par le fait qu'elle occupe une part croissante **des mesures de revalorisation** (renvoi point 3). Les progressions sont continues et il est difficile à ce stade de voir une date charnière dans l'évolution des primes (rapport fonction publique d'Etat en 1987 : allusion à l'amélioration du régime indemnitaire).

Le phénomène a sans doute été renforcé par le développement des politiques catégorielles dans lesquelles les revalorisations indemnitaires occupent une place de choix (Voir enveloppes catégorielles).

Chiffres 2010 – Le tableau 6-4-2 du rapport 2011-2012 a changé de présentation et regroupé un certain nombre de corps ce qui conduit à baisser les moyennes (Voir par exemple la catégorie des ingénieurs et assimilés). Nous avons préféré le présenter séparément. Globalement la moyenne passe à 22,7% en 2010.

PART DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DANS LA REMUNERATION TOTALE PAR CORPS (MINISTERES CIVILS) (2010)

Pourcentage de primes dans la rémunération totale	2010
catégorie A+	**28,3**
encadrement et direction	44,7
juridictions, inspection contrôle expertise	36,2
enseignement supérieur et recherche et assimilés	8,7
catégorie A	**21,7**
attachés et inspecteurs	32,1
ingénieurs de l'Etat et assimilés	41,7
professeurs certifiés et agrégés	14,8
cadre de catégorie B	**23,8**
professeurs des écoles	5,3
professions intermédiaire de catégorie B	28
instituteurs	**5,1**
secrétaires administratifs et contrôleurs et techniciens	**26.7**
employés et ouvriers de catégorie C	**26,8**
adjoints administratifs et adjoints techniques	**22,4**
TOTAL	**22,7**

Source *: tableaux de la DGAFP - La part des primes est égale au quotient des primes par le salaire brut - Les catégories A+ correspondent à l'ensemble des corps ou emplois fonctionnels dont l'indice terminal du grade supérieur est au moins égal à la hors échelle B.*

Source *: La fonction publique d'Etat faits et chiffres 2011-2012 tableau 6-4-2 p 372*

2 - Une place croissante dans les enveloppes budgétaires de revalorisation indiciaire

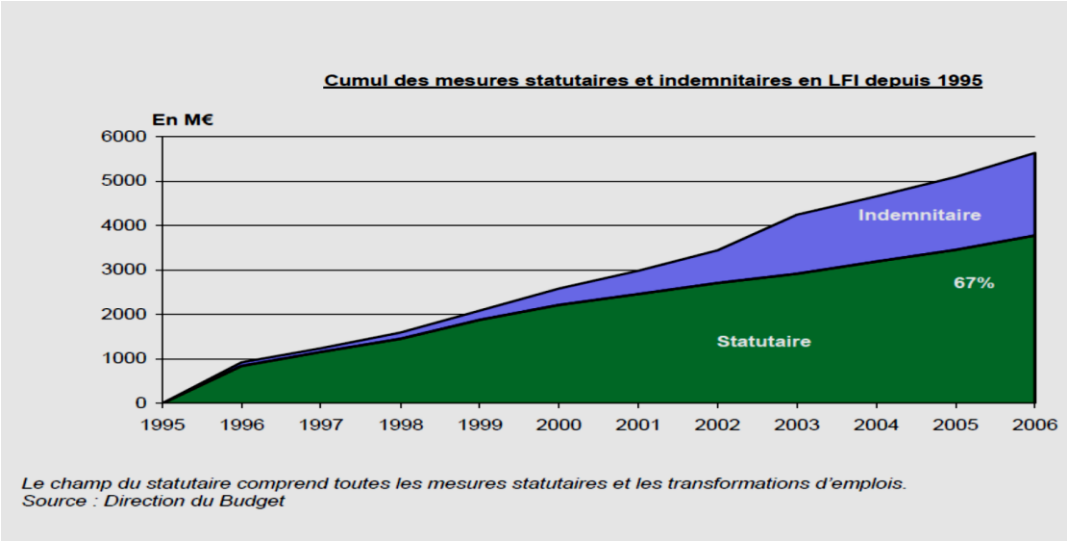
Les enjeux budgétaires expliquent sans doute la place croissante des régimes indemnitaires dans les enveloppes.

156. Les enjeux budgétaires - Les enjeux budgétaires sont à la fois directs et indirects. Les politiques indemnitaires présentent du point de vue budgétaire un intérêt évident. Elles n'ont pas nécessairement un caractère transversal et peuvent varier d'un ministère à l'autre et s'adapter aux possibilités financières des différents programmes. Elles ne viennent pas alourdir les charges salariales associées à la pension de base. Un autre enjeu est la réversibilité des primes qui peuvent être ajustées aux moyens budgétaires. Il paraît très difficile de revenir sur le traitement indiciaire.

157. La réduction du montant des primes est beaucoup plus envisageable même s'il faut relativiser une baisse en la matière. Une telle politique exacerbe les tensions sociales.

158. Une enveloppe budgétaire croissante - Les documents budgétaires, le dossier de négociation salariale ainsi que le rapport de la DGAFP comportent de nombreuses informations sur les dépenses de personnels. Ils permettent de mesurer sur le plan budgétaire la part croissante de l'enveloppe indemnitaire. Le tableau ci-dessous montre l'augmentation de la part des mesures indemnitaires à partir des années 2000 pour atteindre 33% de mesures en loi de finances initiale 2006.

PART DES MESURES INDEMNITAIRES EN LOIS DE FINANCES INITIALES (1995-2006)



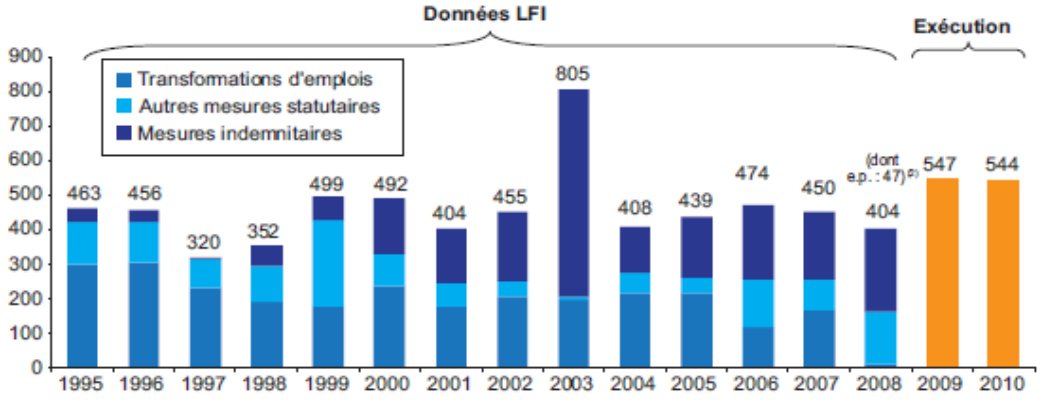
Le champ du statutaire comprend toutes les mesures statutaires et les transformations d'emplois.
Source : Direction du Budget

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

Le tableau ci-dessous fait apparaître la part des différentes mesures et montre la place importante des mesures indemnitaires à partir de 2000. On observe un développement important à partir de 2000 des revalorisations indemnitaires avec une pointe en 2003 (600 Millions d'euros, source : dossier négociation salariale, 2004, version papier).

REPARTITION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES ENTRE 1995 ET 2008 (TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS, AUTRES MESURES STATUTAIRES, MESURES INDEMNITAIRES)

Graphique 6.4-3 : Bilan des enveloppes catégorielles depuis 1995 (1)

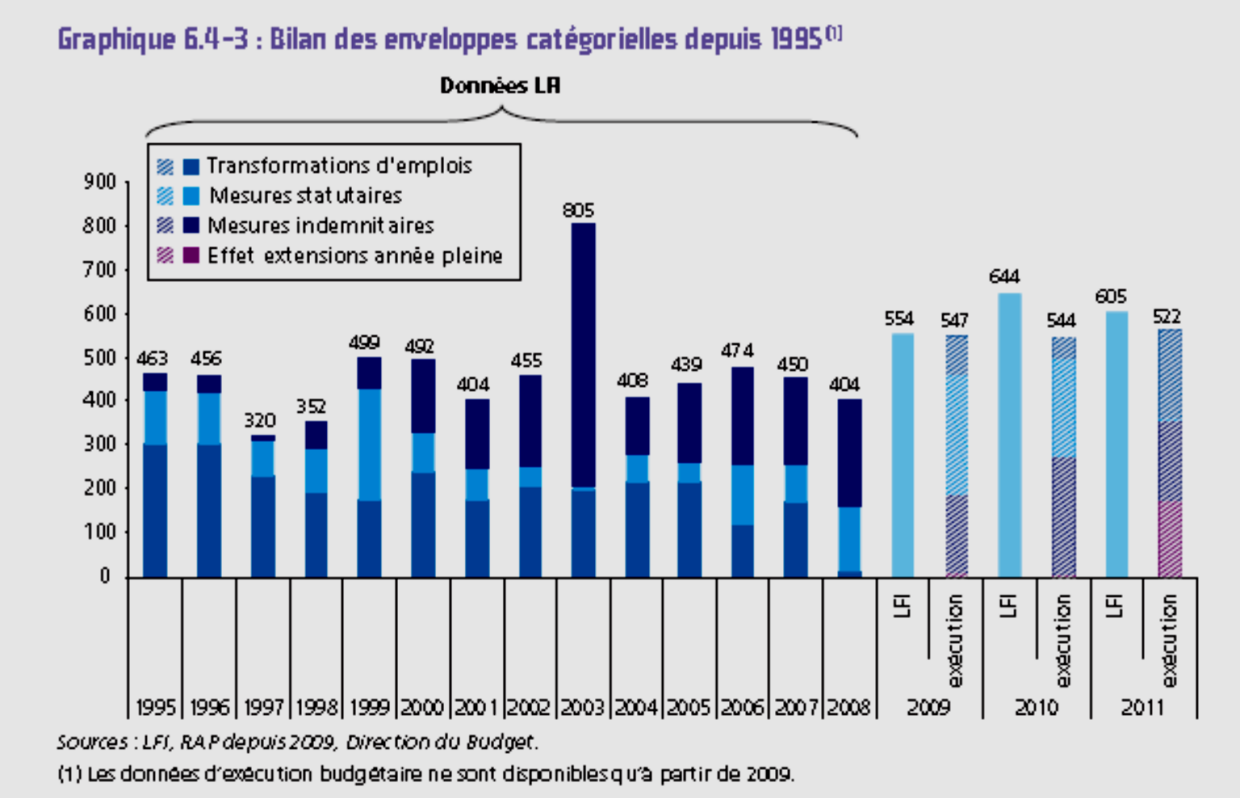


Source : LFI jusqu'en 2008 et RAP depuis 2009, Direction du Budget.
(1) Les données d'exécution budgétaire ne sont disponibles qu'à partir de 2009.
(2) e.p. : enseignement privé.

Source *- rapport DGAFP faits et chiffres 2010-2011 page 493*

Le dernier tableau de la DGAFP (rapport 2011-2012) a changé les couleurs pour les catégories et distingue pour les années 2009 à 2011 : les données LFI et les données en exécution. Les données LFI ne sont pas identifiées. On mesure ici les difficultés de suivi des logiques.

REPARTITION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES ENTRE 1995 ET 2012
(TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS, AUTRES MESURES STATUTAIRES, MESURES INDEMNITAIRES)



Source *- rapport DGAFP faits et chiffres 2011-2012 page 378*

Le tableau ci-dessous a été reconstitué à partir des données relatives aux mesures catégorielles en 2009. L'enveloppe de 547,2 Millions d'euros est composée en 2009 de près de 50,40 % en mesure indemnitaire (calcul ci-dessous).

STRUCTURE DE L'ENVELOPPE DES MESURES CATEGORIELLES EN 2009[318]

Type de mesures (2008)	montant M d'euros	%
Statutaire	178,5	32,72
Indemnitaire	275	50,40
Transformation d'emplois	9	1,65
EAP Mesures 2008	83,1	15,23
Total	545,6*	100,00

Source *: dossier de négociation salariale 2011 p. 14*
**le total du tableau indique 547 ,2 M. Le calcul des pourcentages a été effectué sur 545,6 M qui résulte de l'addition des différentes sommes (soit un écart de 1,6 Millions).*

[318] Dossier de négociation salariale de 2011 - Le dossier comporte des tableaux précisant les composantes des mesures en faveur des personnels. Toutefois les primes sont rangées avec les mesures statutaires.

Axe 4 - La négociation salariale

L'analyse de la rémunération sous l'angle de la négociation salariale permet de compléter les précédentes analyses. En effet, les évolutions des rémunérations sont le fruit d'une négociation parfois difficile entre l'Etat et les organisations syndicales. Cette négociation est devenue plus systématique à partir de 1968. Le rôle des organisations syndicales a été renforcée en 1983 (art. 8[319] du titre I du SGFP) en affirmant leur rôle au niveau national de l'évolution des rémunérations.

Les protocoles d'accord ont une portée politique mais non juridique. Cette situation est amenée à évoluer avec la loi de 2010 qui se réfère à la validité des accords. La représentativité des organisations syndicales est désormais fondée sur les résultats des élections aux comités techniques. Cette approche renforce le lien avec l'unité de travail (le service). Elle a aussi des conséquences sur l'octroi des moyens syndicaux.

Avant d'examiner cette négociation, il importe d'en rappeler les différents paramètres (A). On distinguera la négociation interministérielle de la négociation ministérielle. La négociation salariale interministérielle se situe dans une double caractéristique, elle est à la fois conflictuelle et en retrait (B). A l'inverse, la négociation ministérielle se développe ce qui n'est pas sans soulever certaines interrogations (C). La mise en place d'un cadre juridique des accords collectifs soulève des questions(D).

A - Les paramètres d'évolution de la rémunération

Les composantes de la rémunération sont le traitement principal (**1**), la carrière (**2**), les régimes indemnitaires (**3**).

1 - Le traitement indiciaire

Deux composantes sont essentielles : la valeur du point et la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés.

159. L'action sur la valeur du point de la fonction publique concerne tous les agents. Elle constitue une mesure aux effets budgétaires importants en raison de son application à l'ensemble des agents sur leur traitement et à tous les éléments associés (indemnités indexées sur la valeur du point dans la fonction publique, indemnités calculées par un pourcentage du traitement indiciaire).

Sur le coût, voir Axe 1 C, dernière revalorisation 1er juillet 2010).

160. Un autre paramètre est celui des indices majorés qui permettent de faire varier la correspondance entre les indices bruts et les indices majorés. Dans ce cas, il s'agit de jouer sur toute la grille (attribution de points uniformes) ou sur une partie (attribution de points différenciés sur une partie de la grille). Les changements de correspondance ont un effet transversal comme pour la valeur du point de la fonction publique. Toutefois, en cas d'attributions différentes de points, la revalorisation peut être limitée à une partie des agents (Voir axe B 1).

[319] Devenu article 8 bis avec la loi sur le dialogue social dans la fonction publique (2010).
I. - Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer au niveau national à des négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du Gouvernement, les représentants des employeurs publics territoriaux et les représentants des employeurs publics hospitaliers.

2 - La carrière

161. La carrière constitue un autre instrument des rémunérations. **Tout d'abord**, il peut s'agir de faire évoluer l'échelonnement indiciaire d'un corps (relèvement des indices) pour l'ensemble de la grille ou une partie (début de grade, fin de grade).

Le gain indiciaire résulte de l' écart entre les indices majorés (avant et après la réforme). **Ensuite,** l'amélioration peut résulter de la modification de la seule durée dans les échelons au sein d'un grade en réduisant celle-ci (notamment en début de carrière). Le gain indiciaire résulte de la différence en masse indiciaire entre l'ancienne et la nouvelle grille indiciaire. **L'action peut être mixte** en modifiant la grille et les durées dans les échelons par exemple en cas de création d'un échelon supplémentaire. **Enfin,** il peut s'agir de jouer sur la **construction des carrières**. Plusieurs paramètres peuvent alors être sollicités :

⇨ *Les conditions d'accès au grade d'avancement*
- Les conditions juridiques
- Les taux de promotion

⇨ *La création d'un grade d'avancement*

3 - Les régimes indemnitaires

162. L'action par la voie des régimes indemnitaires peut s'accompagner d'une modification des textes indemnitaires (taux de référence, taux fixes) mais pas systématiquement. Elle peut simplement conduire à une augmentation de l'enveloppe indemnitaire allouée.

Le coût des politiques indemnitaires présente pour l'employeur l'avantage d'être à la fois **orientée et flexible.** Les politiques indemnitaires **peuvent être limitées à un corps** ou à une série de corps percevant les indemnités. Ainsi, dans le cadre de la RGPP, une partie des emplois supprimés a fait l'objet d'une restitution (50%). La forme de cette restitution a pu, dans certains ministères conduire au gonflement de l'enveloppe indemnitaire. Les revalorisations passant par la distribution d'une enveloppe plus importante de primes sont discutées au sein des ministères mais peu visibles. La connaissance en est difficile.

A la différence de l'indiciaire qui est acquis, **l'indemnitaire peut être remis en cause**. Toutefois, la pratique de la remise en cause reste pour l'heure largement théorique en raison des risques sociaux qu'elle comporte. En termes de visibilité, elle est plus ou moins perceptible.

Le Gouvernement peut donc jouer sur les différents paramètres.

Le tableau qui suit indique différentes formes d'action.

LISTE DES MESURES DE REVALORISATION

Objet	Indemnités	Grille et carrière	Correspondance dans la grille indiciaire	Valeur du point
Objet	Mesure indemnitaire	**Grille du corps ou commune à plusieurs corps de fonctionnaire** Mesure relative à la carrière	**Correspondance dans la grille indiciaire entre les indices bruts et indices majorés**	**Valeur du point de la fonction publique**
Méthode	Augmentation des montants des régimes indemnitaire	**Composantes de la carrière** : ⇨ modification des IB des échelons ⇨ modification du temps dans les échelons (accélération de début de carrière) ⇨ augmentation de l'échelon sommital ⇨ modification des composantes de passage dans le grade d'avancement (échelon de réf. ratio de promotions) ⇨ création de grade d'avancement	Modification du tableau de correspondance entre les indices bruts et les indices majorés	Augmentation de la valeur du point de la fonction publique
Portée de la mesure	Variable, cela peut concerner certains corps ou un seul corps	Groupe de corps, corps de la catégorie B ou C (grilles indiciaires communes) Possibilité de ne concerner qu'un seul corps	Tous les agents rémunérés sur les indices modifiés	Ensemble des agents
Variabilité par corps	oui	Oui	non	non
Exemples de mesures	Augmentation de l'enveloppe Revalorisation du taux d'une indemnité	Revalorisation du début de carrière d'un corps Création de grade d'avancement Modification des ratios de promotions	Revalorisation du bas de la grille indiciaire	Revalorisation de la valeur du point (dernière mesure : juillet 2010)

163. A l'étranger - Le rapport de l'OCDE (2012) montre qu'à la suite de la crise économique de fin 2008, certains pays ont gelé les salaires, voire dans certains cas, remis en cause certaines composantes des rémunérations. Les données sont assez synthétiques et peu exploitables. Ainsi, le rapport affiche en Espagne une diminution des salaires sans préciser son champ et sa portée.

Tableau 5.4. Réductions de salaire ou d'autres avantages des agents publics envisagées ou mises en place dans les administrations centrales des pays de l'OCDE depuis la crise économique (2010)

Espagne *: Diminutions de salaires.*

États-Unis *: Gel des salaires dans l'administration fédérale pendant deux ans (pour le personnel non militaire) apportant approximativement USD 2 milliards pour une année fiscale et USD 28 milliards sur les cinq ans à venir.*

Grèce *: Suppression des allocations de 20 % et du 13ème et 14ème mois de bonus pour les revenus mensuels supérieurs à 3 000 euros (environ 14 %).*

Islande *: Réductions de salaires pour les salaires élevés, réduction de la rémunération des heures supplémentaires, réduction des dépenses de voyage et de véhicules.*

Italie *: Clôture des accords de salaire ouverts, suspension des salaires complémentaires pour les fonctionnaires, réduction du financement des fonds de négociations, suspension des négociations salariales jusqu'en 2013, réduction des salaires des hauts fonctionnaires (5 % pour ceux entre 90 000 euros et 150 000 euros et 10 % pour ceux au-dessus).*

Pays-Bas *: Gel des salaires et diminution des allocations de départ en cas de licenciement*

Portugal *:Gel des salaires et des promotions, des primes de performance et des changements de salaire liés à la mobilité, réduction de salaires (entre 3.5 % et 10 % en fonction des niveaux de salaires au-dessus de 1 000 euros par mois), augmentation des contributions retraite, réduction de la paye des heures supplémentaires, et de certains avantages liés à l'accumulation de fonctions.*

République slovaque *: Réductions des salaires de 10 %.*

République tchèque *: Réductions de 10 % des salaires (sauf enseignants).*

Royaume-Uni *: Gel des salaires pendant deux ans.*

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques (2012) p.203

B - Une négociation salariale interministérielle conflictuelle et en retrait

La négociation salariale interministérielle peut donner lieu à des discussions en niveau ou en masse salariale. Il importe d'en comprendre les enjeux (1). Les outils servant à la négociation en masse salariale notamment la RMPP, le SMPT et le GVT doivent être expliqués pour comprendre pourquoi le Gouvernement affirme que le pouvoir d'achat des fonctionnaires a été augmenté (2). La pratique de la négociation, longtemps en niveau, est devenue conflictuelle dans la mesure où le raisonnement en masse salariale (RMS) prôné par le Gouvernement n'est pas reconnu par les organisations syndicales (3). Depuis 2000, on assiste à un retrait des évolutions salariales au niveau interministériel (4).

1 - Négociation en niveau et négociation en masse

Il s'agit ici d'expliquer les deux concepts que sont la négociation en niveau et la négociation en masse.

a - La distinction entre la négociation en niveau et la négociation en masse

164. Pouvoir d'achat - L'économie française a connu de nombreuses périodes d'inflation des prix. L'indexation implicite de la valeur du point de la fonction publique a longtemps servi de référence pour le maintien du pouvoir d'achat (sur la politique d'indexation, voir axe 1 C 1).

Exemples - La hausse en niveau permet d'apprécier l'évolution globale du niveau des rémunérations 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.

Exemple 1[320] - hypothèse de 2 augmentations l'une au 1er janvier et l'autre au 1er avril de 2% chacune
En niveau si on compare le 1er janvier de chaque année : 2+2 soit 4%
En masse si on fait la comparaison il faudra faire le calcul suivant : 2% (100%) + 2% (9/12)
Lorsque au cours d'une même année a lieu plusieurs augmentations, l'augmentation suivant le mode de calcul peut être assez différent (voir exemple si dessous).

		Calcul de la mesure en niveau	Calcul de la mesure en masse		
Augmentation (%)	**Date d'effet**	**Pas de proratisation**	**Proratisation**	**Durée**	**Equivalence en mois**
2	1er janvier	2	2	1.00	12/12
2	1er avril	2	1.5	0.75	9/12
2	1er juillet	2	1	0.50	6/12
2	1er novembre	2	0.33	0.17	2/12
Total		**8**	**4.83**		

L'approche en masse rend compte du coût pour l'année en question. Les augmentations qui ne sont pas en année pleine permettent de diminuer le coût de la revalorisation.

b - La négociation en masse

L'enjeu économique de la négociation en masse permet de comprendre son utilisation par le Gouvernement (x). Cette approche comporte certaines limites (y).

x - L'approche macro-économique

Les développements qui suivent doivent beaucoup à l'étude de Philippe BEZES[321] « rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret » parue en 2004.

165. Réduire la masse salariale – 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. En 1967, Marceau LONG relate les effets reconventionnels de la revalorisation des carrières des enseignants en 1961 qui a entraîné la modification de 1500 grades ou corps entre 1961 et 1962 et eu pour effet une augmentation de la masse salariale de 11%[322]. De même, certaines évolutions conduisent à des augmentations à l'instar des améliorations de pyramidages statutaires.

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, le Gouvernement considérant que les mesures générales telles que l'évolution de la valeur du point dans la fonction publique avait un caractère inflationniste.

[320] *La rémunération des fonctionnaires*, Que sais-je ?, 1985 Pierre POUGNAUD pages 78 et suivantes.
[321] « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret » in Gouverner par les instruments sous la direction de Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, presses de Science Po, 2004, page 71.
[322] *Les problèmes actuels de la fonction publique*, cours donné à l'ENA, 1967, Marceau LONG, page 140.

166. Réduire le coût des mesures générales - L'un des enjeux du RMS est de réduire la place des mesures générales. Comme la souligné Jean GUILHAMON, « le coût de ces mesures, dites catégorielles est imputé sur l'augmentation de la masse salariale, réduisant d'autant la partie relevant de la négociation nationale[323]». Il s'agit d'un mécanisme qui enferme les organisations syndicales dans un certain système et rend la marge de revendication plus étroite[324].

Approche différente du pouvoir d'achat - Le RMS intègre l'ensemble des composantes de la rémunération : mesures catégorielles, évolution des traitements liée à une promotion (échelon, grade, corps), mesures générales (valeur du point de la fonction publique). A travers la RMPP, le Gouvernement va montrer que le pouvoir d'achat s'est amélioré (sur le concept, voir plus loin).

La politique salariale à partir des années 80 a consisté à **décrocher l'évolution de la** valeur du point de la fonction publique **de celle des prix**. Ce décrochage a permis une économie de 60 Milliards de francs de 1982 à 1988 et de 72 Milliards de francs de 1982 à 1992[325].

y - Les limites de cette approche

167. Si on met de côté le fait que le Gouvernement n'a pas toujours utilisé le même GVT pour calculer la RMPP (en 1986, on passe d'un GVT solde évalué forfaitairement à 0,5% (masse à effectifs constants) à un GVT positif évalué forfaitairement entre 1,6% et 1,8% (masse à effectifs présents) - il y a eu une circulaire en mai 1986 -, les critiques sont de deux ordres.

Sur le plan idéologique, l'utilisation de la RMPP comme élément de référence sur l'évolution du pouvoir d'achat emporte une objection sérieuse. La RMPP montre l'évolution du coût des dépenses. Or, la **discussion sur le maintien du pouvoir d'achat des salaires doit se faire en comparant les salaires avec l'inflation en utilisant un élément stable de la rémunération**. La valeur du point de la fonction publique constitue cet élément.

Cet élément présente aussi l'avantage de **maintenir une certaine égalité entre les agents dans la mesure où à la différence du tableau de** correspondance qui connaît une politique de points différenciés, la valeur du point est unique et bénéficie à tous. Il y a un enjeu symbolique qui est l'unité de la condition d'agent public (fonctionnaires et agents non titulaires).

La seconde critique tient au rôle de la carrière. La RMPP prend en compte les améliorations de carrière indépendamment de revalorisation (exemple de l'agent qui change d'échelon). Ces mesures ont de surcroît été financées et intégrés dans les coûts. Les utiliser dans la RMPP aboutit, pour reprendre l'expression de Bernard MEURS, à confisquer une partie du bénéfice des promotions prévues par le système de la carrière[326].

Sur le plan pratique, la RMPP produit un effet de masse et ne distingue pas la situation au sein de chaque catégorie (A, B, C). Ainsi, le GVT positif qui constitue une donnée importante ne joue pas de la même manière selon les catégories (voir tableau sous point GVT). Pour être plus juste, le tableau de comparaison entre la RMPP et l'évolution des prix devrait comparer pour chaque catégorie cette évolution. Cela permettrait de montrer les gains en termes de pouvoir d'achat pour la catégorie C. En englobant l'ensemble des agents, on donne l'impression que le gain de pouvoir d'achat tel qu'il résulte du calcul du Gouvernement bénéficie à tous. Les dossiers salariaux comportent un tableau faisant apparaître par catégorie[327] (A, B, C) ou catégorie socioprofessionnelle[328] l'évolution de la RMPP.

[323] *Rapport sur les négociations salariales dans la fonction publique* (1989), collection rapports officiels, édition La documentation française, Jean GUILHAMON, page 12.
[324] En ce sens Marceau LONG, *Les problèmes actuels de la fonction publique*, cours donné à l'ENA, 1967, page 151.
[325] Source Philippe BEZES page 107 reprenant les chiffres de Jean-Marc DANIEL (1992).
[326] « La régulation des salaires dans le secteur public en France », Bernard MEURS, in EYRAUD F. et SILVESTRE J.-J. (Ed.), 1993 *La régulation des salaires dans le secteur public*.
[327] En 2007 page 11.
[328] En 2011 page 7.

EVOLUTION DE LA RMPP (1999 A 2008)

Evolution de la RMPP (en euros courants)													
Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	*2009 prov*	*2010 prov*	*2011 prov*
RMPP brute	3,5	4	3,9	4,9	3,7	3,5	2,9	3,4	3,4	4	3,7	3,5	3,2
RMPP nette	3,5	4,1	4	5,2	3,7	3,6	2,3	3,4	3,3	4,5			
Cadres	3,5	4,2	4,1	5,1	3,4	3,5	2,2	3,4	3,1	2,0			
Professions intermédiaires	3,8	4,2	3,9	5,3	4,3	4	2,7	3,5	4,1	1,2			
Employés et ouvriers	3,3	3,5	3,7	5,4	3,8	3,5	2,1	3,4	3,3	0,8			

Source Insee, exploitation du fichier de paye des agents de l'Etat (euros courants).
Extrait du rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009/2010.
Champ : agents des services civils de l'Etat (titulaires et non-titulaires).

168. Négociation dans le secteur privé - Dans le secteur privé, la discussion sur les salaires minima des conventions collectives se place dans une logique différente. Au préalable, il faut observer que les discussions salariales pour l'Etat sont intégrées dans une approche budgétaire et sont conditionnées par l'évolution des dépenses publiques. Pour le secteur privé, la négociation est le fruit d'un débat entre des représentants des employeurs et des représentants des salariés. La discussion budgétaire est indirecte en raison de la multiplicité des employeurs soumis à la même convention collective.

Toutefois, le coût que représente toute augmentation des rémunérations est un élément important de la discussion. On peut observer que les améliorations résultent pour partie de l'alignement des salaires minima au niveau du SMIC. Les négociations de branche apparaissent difficiles malgré les nombreuses mesures pour ouvrir des négociations. Les représentants des employeurs s'en tiennent au bas de la grille c'est-à-dire les salaires minima, ce qui a pour effet un tassement de la « grille » de la convention collective.

2 - Les outils de la négociation en masse salariale : des outils mettant en avant l'effort financier de l'employeur public

La Rémunération Moyenne des Personnes en Place (RMPP), le Salaire Moyen Par Tête (SMPT) et le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) constituent les principaux instruments avancés par le Gouvernement pour défendre sa politique salariale.

Ils ont en commun de mettre en avant l'effort financier de l'employeur public. Aussi, n'est-il pas surprenant que ces instruments prennent en compte non seulement les améliorations nouvelles qui ont un coût mais aussi des éléments de la carrière qui ont un coût du fait de l'évolution des agents. Cependant, s'ils peuvent se défendre d'un point de vue budgétaire, c'est plus contestable au regard d'une analyse qui porterait sur le maintien du pouvoir d'achat (Renvoi point 1 b). Ces outils sont présents dans les rapports annuels de la DGAFP sur la fonction publique sous forme de tableaux et de graphiques. Il s'agit de présenter la RMPP (a), le SMPT (b), le GVT (c) et enfin un autre élément qui est plus récent appelé l'indice de traitement brut grille indiciaire (IBT-GI) (d).

a - La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)

Méthode - La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) est calculée en comparant la rémunération moyenne sur deux années. Elle prend en compte toutes les mesures.

L'ensemble des masses est converti en moyenne. Cet indicateur permet d'approcher l'impact moyen des politiques de rémunération (mesures générales et individuelles) sur le salaire des agents en place. Il ne prend pas en compte les entrées et les sorties (neutralisé par le fait que l'on prend les personnes en place 2 années). **Il est corrigé de l'inflation, ce qui laisse entendre que l'effet de l'inflation est retiré.**

169. Composantes de la RMPP - Si on suit les précisions de la DGAFP dans son rapport (2010-2011 page 479), la RMPP prend en compte : les mesures sur la valeur du point, les mesures statutaires et indemnitaires, le GVT positif, la requalification. On exclut le GVT solde puisque que l'on s'intéresse aux personnes en place (effectifs constants).

RMPP = rémunération brute moyenne des personnes en place = mesures générales + mesures catégorielles + GVT positif

Quelques chiffres (1980-2010) – Les tableaux de la DGAFP montrent l'évolution dans le temps depuis 1992 de la masse salariale (1982 à 1985) et de la RMPP (de 1986 à 2009). Le tableau fait état de l'évolution de l'inflation (hors tabac à partir de 1992). Le mode de calcul montre que l'évolution de la RMPP se situe au-dessus de l'évolution des prix.

EVOLUTION DE LA RMPP ENTRE 1982 ET 2010[329]

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
RMPP source RFP 1986	13,42	11,43	8,87	6,97				
RMPP source RFP 1987		11,2	8,7	6,9	4,9	3,5		
RMPP RFP 94/95			8,9	7,1	4,2	3,7	4,1	6,9
Évolution des prix (en moyenne)	11,8	9,6	7,4	5,8	2,7	3,1	2,7	3,6
Ecart (RMPP (0) - Evolution prix)	1,62	1,6	1,3	1,1	2,2	0,4	1,4	3,3

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
RMPP (1) (2)	6,1	5,8	6,6	6,1	4	4,8	3,1	2,9	3,2	3,5
Évolution des prix (en moyenne)	3,4	3,4	3,2	2,3	1,8	1,7	1,9	1,1	0,6	0,5
Ecart (RMPP – Evolution prix)	2,7	2,4	3,4	3,8	2,2	3,1	1,2	1,8	2,6	3

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RMPP (2) (3)	4	3,9	4,9	3,7	3,5	2,9	3,4	3,4	4	3,5	3,2
Évolution des prix (en moyenne)	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	2,8	0,1	1,5
Ecart (RMPP - Evolution prix)	2,4	2,3	3,1	1,8	1,8	1,2	1,7	1,9	1,2	3,4	1,7

Documents "source"

de 1982 à 1985 : rapport la fonction publique en 1986 page 171 (tableau 57 évolution de la masse salariale depuis 1982) ;

de 1984 à 1987 : rapport la fonction publique en 1987 page 63 (tableau 62)

de 1984 à 1994 : rapport fonction publique 1994/1995 page 330 (tableau 140)

de 1995 à 2009 : faits et chiffres 2010-2011, page 490 (tableau 6-4-5)

(0) de 1983 à 1987 : Rapport de la fonction publique 1987, 1982 : rapport de la fonction publique 1986)

(1) de 1988 à 1994 : Rapport de la fonction publique 1994/1995; de 1995 à 2009 : Rapport de la fonction publique 2010-2011

(2) RMPP brute de 1995 à 2010, non précisé avant

(3) 2010 : rapport DGAFP 2011-2012 page 375 (tableau 6-4-5)

[329] Pour les références : rapports de la DGAFP (détail in fiche excel) rapport faits et chiffres 2011-2012, page 375 (année 2010).

b - Le salaire moyen par tête (SMPT)*

Présentation - Le **SMPT** est **un indicateur budgétaire**. On le calcule par rapport à la masse salariale d'une année sur l'autre. On détermine le salaire moyen. Ce concept est global de sorte que la mesure intègre **les évolutions du traitement indiciaire et des rémunérations indemnitaires.** Comme on compare des masses salariales, l'évolution de celles-ci peut résulter de plusieurs facteurs : les entrées et sorties (avec des effets sur la rémunération liés aux écarts de rémunération entre les sortants et les entrants), la revalorisation des rémunérations, l'évolution dans la carrière (avancement d'échelon ou de grade). Le calcul est corrigé de l'inflation.

SMPT = salaire moyen par tête = mesures générales + mesures catégorielles + GVT solde.

Composantes du SMPT - Le SMPT prend en compte les mesures générales, les mesures catégorielles et le GVT solde[330]. Le rapport de 2010-2011 distingue le SMPT brut et le SMPT net.

EVOLUTION DU SMPT ENTRE 1989 ET 2010[331]

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
SMPT							
Évolution des prix (en moyenne)	11,8	9,6	7,4	5,8	2,7	3,1	2,7
écart (SMPT - Evolution prix)							

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SMPT (brut à partir de 95)	5,9	4,9	4,3	5,1	4,7	2,9	4,1			1,5	1,7
Évolution des prix (en moyenne)	3,6	3,4	3,4	3,2	2,3	1,8	1,7	1,9	1,1	0,6	0,5
Ecart (SMPT - Evolution prix)	2,3	1,5	0,9	1,9	2,4	1,1	2,4	-1,9	-1,1	0,9	1,2

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SMPT brut	2,1	1,9	2,5	1,6	1,6	1,6	2,6	3	3,4	2,1	2,3
Évolution des prix (en moyenne)	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	2,8	0,1	1,5
Ecart (SMPT - Evolution prix)	0,5	0,3	0,7	-0,3	-0,1	-0,1	0,9	1,5	0,6	2	0,8

documents "source" :

- de 1989 à 1994 : rapport fonction publique 1995/1996 tableau 101 page 329
- de 1995 à 2009 : faits et chiffres 2010-2011 tableau 6, 4,5 page 491
- 2010 : source : rapport DGAFP 2012-2012 page 375 suite tableau 6,4-5
- SMPT brut à partir de 1995 avant pas de précisions

c - Le glissement vieillesse technicité (GVT)

170. Plusieurs GVT - Le concept de GVT met en évidence différentes formes d'évolutions de la rémunération. On distingue trois GVT : le GVT positif, le GVT négatif et le GVT solde. La dynamique du GVT est calculée par le Gouvernement.

[330] Rapport DGAFP 2004 page 178.

[331] Pour les références : rapports de la DGAFP (détail in fichier excel) rapport faits et chiffres 2011-2012, page 375 (année 2010).
de 1989 à 1994 : rapport fonction publique 1995/1996 tableau 101 page 329 ; de 1995 à 2009 : faits et chiffres 2010-2011 tableau 6-4-5 page 491.
2010 : source : rapport DGAFP 2011-2012 page 375 suite tableau 6-4-5 ; SMPT brute à partir de 1995. Avant pas de précisions.

Les taux étant différents, l'utilisation du seul GVT positif renforce l'évolution de la masse salariale (GVT + : 1,6 à 1,8% ; GVT solde : 0,5%). **Le GVT solde** est l'écart entre le GVT + et le GVT négatif.

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.
Sont exclus du GVT tous les autres facteurs de la masse salariale à savoir la variation du point de la fonction publique, la distribution des points (uniformes ou différenciés) ainsi que les mesures catégorielles.

COMPOSANTES DU GLISSEMENT VIEILLESSE TECHNICITE

***Composante vieillesse** : avancement automatique sur sa grille indiciaire*

***Composante glissement** : promotion au choix dans un corps ou grade*

***Composante « technicité »** : changement de grade ou de corps par le biais d'un concours*

Le GVT négatif aussi appelé « effet de noria », mesure le tassement du salaire moyen par tête dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants.

Critiques du GVT - Elles sont de deux ordres. **En premier lieu,** le GVT ne s'intéresse qu'aux personnels en activité. Les personnels à la retraite n'entrent pas en compte[332]. La revalorisation des pensions avant la réforme de 2003 résultait de l'évolution de la valeur du point. Ils sont donc pénalisés par une approche en termes de carrière. En second lieu, la critique concerne la prise en compte des mesures catégorielles. La prise en compte des mesures catégorielles dans le GVT conduit à penser qu'elles sont « autofinancées » par les fonctionnaires et que les non bénéficiaires paient pour ceux qui en bénéficient[333].

Les organisations syndicales n'ont pas manqué de souligner que le GVT défavorise les corps qui ne bénéficient pas de mesures d'avancement[334]. A cela s'ajoute le problème particulier de la catégorie C dont la carrière est complètement écrasée. La plupart du temps, le GVT est présenté de manière globale, absorbant la situation des catégories C dans une masse plus globale. L'outil n'est pas adapté à des carrières qui plafonnent. On trouve dans un rapport de 1989[335], un tableau montrant la progression du GVT par catégorie sur la période 1978-1982, le GVT est de 1,9% (toutes catégories) et pour chaque catégorie de 2,2% (catégorie A), 2% (catégorie B), 1,7% (catégorie C) 1,1% (catégorie D). On mesure bien les limites du GVT pour les catégories C et D.

d - L'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI)

171. Une donnée depuis 2001 - Un nouvel indicateur a été mis en place appelé indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI). Il est considéré par la DGAFP comme « **un indice de salaire à structure de qualification annuelle constante**.

[332] *Rapport sur les négociations salariales dans la fonction publique* (1989, collection rapports officiels, édition La documentation française, J GUILHAMON, page 23.
[333] *Rapport sur les négociations salariales dans la fonction publique* (1989, collection rapports officiels, édition La documentation française, J GUILHAMON, page 24.
[334] *Rapport sur les négociations salariales dans la fonction* publique (1989, collection rapports officiels, édition La documentation française, J GUILHAMON, page 23.
[335] *Rapport sur les négociations salariales dans la fonction publique* (1989, collection rapports officiels, édition La documentation française, J GUILHAMON, page 86.

I**l vise à apprécier les évolutions du traitement brut des agents de la fonction publique de l'Etat »**[336]**.** Il a vocation à prendre en compte trois types d'évolution : la valeur du point de la fonction publique, l'indice minimum et les mesures catégorielles qui modifient la grille indiciaire. Il exclut les primes.

L'indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI) vise à mesurer les évolutions du traitement brut des agents de la Fonction publique de l'État, pour chaque catégorie (A, B et C).

Il est calculé à partir du fichier paie en comparant pour les corps la correspondance indiciaire (avant/après). Ces mesures sont prises en compte de la manière suivante : pour chaque mesure catégorielle touchant un corps donné est construite une table de correspondance indiciaire (avant/ après). X % des agents de l'ancien échelon Y passent à l'échelon Z de la nouvelle grille et obtiennent un gain indiciaire G. Cette table de passage est associée à l'estimation de la répartition de la population par corps/grade/échelon, laquelle est fondée sur l'exploitation du fichier de paie des agents de l'État de l'Insee au 31 décembre de l'année précédente.

Nous avons interrogé la DGAFP sur le contenu des mesures catégorielles « qui modifient la grille indiciaire ». On devine que cela vise les changements qui affectent la grille indiciaire (relèvement des indices bruts). Le fait de comparer deux situations dans le temps pour mesurer l'évolution implique une photographie des agents sur les différents échelons de la grille indiciaire. Il nous semble que le mode de calcul intègre les changements d'échelon ou de grades du fait de la modification de la répartition des agents à l'instant n+1. A ce titre, les effets de la carrière (avancement d'échelon et de grade) sont pris en compte. Aucune réponse de la DGAFP ne nous est parvenue.

172. Quelques chiffres - Les données permettent de distinguer les résultats par catégorie (A, B et C) depuis 2001. On peut remarquer que l'ITB-GI de la catégorie C est en général le plus élevé (sauf en 2003 et 2010) sans doute en raison de la politique de points différenciés.

ÉVOLUTION MOYENNE DE L'ITB-GI ENTRE 2001 ET 2011

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ensemble	**1,3**	**1,6**	**0,8**	**0,5**	**0,9**	**1,4**	**1,4**	**0,6**	**0,7**	**0,9**	**0,7**
Catégorie A	1,2	1,5	0,7	0,5	0,9	1,2	1,1	0,6	0,6	0,9	0,6
Catégorie B	1,2	1,6	0,9	0,5	0,9	1,3	1,2	0,7	0,9	1,1	1,1
Catégorie C	1,4	1,7	1,7	0,5	1	1,6	2,1	0,8	0,8	0,8	0,4

***Source** : rapport DGAFP 2011-2012 page 147 tableau V 3-1-7*

Cet indicateur appelle deux remarques. D'une part, il est présenté de manière isolée sans comparaison avec un autre indicateur tel que l'inflation. Il montre une dynamique autonome. D'autre part, s'il prend en compte les seuls éléments qui jouent sur le traitement indiciaire, il intègre certains effets de la carrière.

3 - La pratique de la négociation : un conflit de fond entre le Gouvernement et les organisations syndicales

173. La négociation interministérielle a évolué dans le temps. Initialement, elle se faisait en niveau en comparant l'évolution de la valeur du point dans la fonction publique. Par la suite, le Gouvernement a cherché à imposer une négociation en masse qui a été et reste largement contestée par les organisations syndicales. La discussion s'est faite en niveau jusqu'en 1983. On compare donc d'une année sur l'autre l'évolution de la valeur du point de la fonction publique et celle de l'inflation.

[336] Jaune budgétaire « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations » PLF 2010, page 163.

Au départ, le raisonnement en masse salariale (RMS) constitue un instrument de connaissance de la dépense avant de devenir un instrument de la négociation. Lors de sa mise en place dans les années 60, il s'agit d'un instrument pour comprendre l'évolution de la dépense (la sous-direction du budget PCM bricole un calcul de GVT). Dans les années 70, le RMS devient progressivement un instrument stratégique de prévision et de gestion budgétaire de l'administration.

En 1977, le Gouvernement de Raymond BARRE (Premier Ministre) cherche à modifier le calcul des augmentations des salaires en recourant à un RMS[337]. Cela conduira à une rupture des négociations[338]. Il n'y aura pas de protocoles d'accord en 1977. En 1978, le Gouvernement reprend la négociation en niveau.

La politique économique en 1982 tend à briser l'inflation en bloquant les prix (loi n° 80-660 du 30 juillet 1982). Il s'agit, selon le Gouvernement, de rompre le cercle « vicieux » de la hausse des prix et des salaires et de réduire l'inflation. Cette politique conduira au non-respect des accords salariaux précédemment conclus (accord du 10 mars 1982 signé par FO et accord du 22 novembre 1982 signé par FEN, FO, FGAF, CFDT).

L'accord du 22 novembre 1982 prévoit une clause de sauvegarde qui inaugure le développement de la négociation en masse (point 4 maintien du pouvoir d'achat moyen en masse). Selon Philippe BEZES, la direction du budget impose un raisonnement en masse (page 100) « *lorsque sera connu l'indice des prix de décembre 1983, les parties se réuniront pour examiner selon quelles modalités et quel calendrier, en fonction de la situation et des perspectives économiques, sera réalisé l'ajustement des rémunérations en vue du maintien du pouvoir d'achat moyen en masse* ». Les accords de 1982 ne seront pas appliqués.

En 1984, le rattrapage du pouvoir d'achat va se faire non par une revalorisation de la valeur du point de la fonction publique mais par le versement d'une prime globale non reconductible de 500 F (sur les primes de ce type voir axe 1 C point 3).

Il n'y aura pas d'accord en 1983 et 1984. Le Gouvernement affiche clairement sa défense de la négociation en masse dans le rapport sur la fonction publique en 1984. La valeur du point sera relevée mais ne suivra pas celle de l'évolution des prix (voir axe 1 C). Si dans un premier temps, les organisations syndicales refusent le RMS - dont Force Ouvrière - (voir article sur le sujet de Roland GAILLARD), certaines organisations vont accepter ce raisonnement, à l'instar de la CFDT et de la CFTC [339]).

1985 à 1988 - Un nouvel accord est signé en 1985 (13 février 1985 signé par la FEN, CFDT, CFTC, FGAF). Il prévoit une revalorisation de la valeur du point. En 1986 et 1987, il n'y aura pas d'accord salarial. En 1988, un accord est signé (17 novembre 1988). Cette année-là, le Gouvernement a renoncé à la négociation en masse pour reprendre celle en niveau[340]. Cet accord prévoit une revalorisation sur deux ans[341].

174. Le protocole DURAFOUR (1990) - Il n'y aura pas d'accord salarial en 1990. Cependant, la négociation salariale aboutira à la signature du protocole DURAFOUR (9/02/1990 FEN, CFDT, FGAF, CGT, CFTC ; non signé par FO). Ce protocole prévoit d'importantes mesures de revalorisation pour toutes les catégories sur une durée de 7 années.

[337] « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret », Philippe BEZES, page 90, in *Gouverner par les instruments* sous la direction de Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, presses Science Po, 2004.
[338] Selon Jean GUILHAMON, la volonté de lutter contre l'inflation a conduit à renoncer à l'indexation des traitements sur les prix et à refuser en général les clauses de sauvegarde (Jean GUILHAMON dans son rapport sur les négociations salariales dans la fonction publique (1989), page 19.
[339] La nouvelle Tribune n°284, janvier-février 1985.
[340] La nouvelle tribune n°299, octobre-décembre 1988.
[341] Sur l'échéancier, voir *La FEN et les négociations dans la fonction publique de 1968 à 1995 un réformisme assumé,* étude réalisée pour l'UNSA éducation avec le concours de l'IRES, 2008, Juliette DUVEAU, page 127.

Parmi les principales mesures du protocole DURAFOUR on retiendra les suivantes :

- ⇨ *suppression de la catégorie D*
- ⇨ *réorganisation de la catégorie C (trois filières : ouvrière, administrative et de service) + Nouvel espace indiciaire (NEI)*
- ⇨ *création d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI),*
- ⇨ *revalorisation de la catégorie B*
    - o relèvement pieds de corps ; fusion des 2 premiers grades et création d'un troisième grade (IB terminal à 612)
    - o création du classement indiciaire intermédiaire (CII) pour les corps recrutant à bac +2 (IB terminal 638)
- ⇨ *revalorisation de la catégorie A*
    - o fusion 2 premiers grades du A
    - o nouveau 2ème grade à 966

En 1991, un accord est signé pour deux ans (FEN, CFTC, CFDT, FGAF). Un autre accord est signé en 1993 et couvre la période 1994 1995 (FEN, CFTC, CFDT, FGAF).

1998 – Relevés de conclusions signés par la FGF-FO - La FGF a signé le relevé de conclusions sur le dispositif salarial applicable jusqu'au 31 décembre 1999[342]. Celui-ci prévoit l'attribution de points différenciés pour les bas salaires (jusqu'à IM 412, variation de 4 points en 2 fois 1er juillet 1998 et 1er juillet 1999), le relèvement de 1 à 15 points d'IM sur les 6 premiers échelons des échelles 2 à 5 et la redéfinition de la grille de l'échelle 1 sur 23 ans afin qu'aucun traitement indiciaire brut dans la fonction publique ne soit inférieur au SMIC. Ce relevé prévoit un pyramidage du NEI de 15% de l'effectif total du corps ainsi qu'un pourcentage d'emplois en échelle 5. L'autre grande disposition de ce relevé porte sur les mesures générales qui vont relever la valeur du point de la fonction publique suivant un échéancier (0,8% 1er avril 1998 ; 0,5% 1er novembre 1998 ; 0,5% 1er avril 1999 et 0,8% 1er décembre 1999). Le coût de ce protocole est estimé pour la fonction publique d'Etat à 4,3 Milliards de francs en 1998 et à 6,7 Milliards de francs en 1999.

Par la suite, il y a eu des revalorisations de la valeur du point de la fonction publique entre 2000 et 2007, mais aucun accord depuis 1998.

175. Le protocole JACOB (2006) - En 2006, un protocole est signé par la CFDT, l'UNSA et la CFTC. Il s'agit du protocole JACOB du 25 janvier 2006 (Relevés de conclusions sur l'amélioration des carrières et sur l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique). Il conduit à des revalorisations catégorielles du A au C. Parmi les principales mesures :

Pour la catégorie C

- ⇨ carrières organisées en 3 ou 4 grades (4 si recrutement sans concours)
- ⇨ structure des échelles 3 à 5 sur 11 échelons au lieu de 10
- ⇨ la création de la nouvelle échelle 6 remplaçant le "nouvel espace indiciaire" (NEI), échelon exceptionnel pour les corps de maitrise ouvrière et techniques
- ⇨ la revalorisation indiciaire dans chacune des 4 échelles de rémunération
- ⇨ Augmentation du taux de promotion interne (porté à 40% des recrutements par concours et détachement), système de clause de sauvegarde

[342] Reproduit en annexe 4 du rapport de la fonction publique d'Etat mars 1997-mars 1998, page 105. Voir aussi Jaune budgétaire « rapport sur les rémunérations dans la fonction publique » PLF 2001 page 88.

Pour la catégorie B

- ⇨ relèvement de l'indice plancher (6 points en IM)
- ⇨ augmentation de l'accès aux corps de catégorie A par promotion interne (+ clause de sauvegarde si aucun recrutement) promotion interne de 1/6ème à 1/3 (+ dispositif transitoire).
- ⇨ renforcement des plans pluriannuels de requalification vers le A
- ⇨ bonification indemnitaire de 400 euros (équivalent de 15 points IM) pour les agents au plafond de la grille depuis plus de 5 ans (disposition transitoire)

Pour la catégorie A

- ⇨ incitation à créer des emplois fonctionnels pour le A type
- ⇨ incitation à créer des emplois de débouchés (accès contingenté hors A)
- ⇨ augmentation de l'accès aux corps recrutés par l'ENA (plancher pas inférieur au 2/3[343])
- ⇨ bonification indemnitaire de 700 euros (équivalent de 15 points IM) pour les agents au plafond de la grille depuis plus de 5 ans (disposition transitoire)

176. Les accords de 2008 - Les accords du 21 février 2008 marquent une nouvelle étape. 5 protocoles[344] sont signés :

- o négociation salariale (CFDT, UNSA, CFTC, CFE-CGC)
- o GIPA et catégorie C (CFDT, CFTC, CFE-CGC)
- o monétisation CET (compte épargne temps), (UNSA, CFE-CGC)
- o carrière et régimes indemnitaires (CFDT, UNSA, CFTC, CFE-CGC)
- o amélioration des politiques sociales (CFDT, UNSA, CFTC, CFE-CGC)

Les principales mesures sont les suivantes :

- ⇨ création de la garantie individuelle de pouvoir d'achat
- ⇨ ajout entre 1 et 4 points selon les échelons dans les échelles de la catégorie C
- ⇨ réfléchir à certaines évolutions : reconstruire les grilles du B et A afin de tenir compte de l'allongement des carrières
- ⇨ favoriser la mobilité
- ⇨ établir un bilan du ratio promus-promouvables
- ⇨ réorienter la politique indemnitaire

Il convient de privilégier une architecture prenant en compte :

• l'emploi occupé notamment dans sa dimension fonctionnelle et de responsabilités ; c'est cet étage qui permet de rémunérer les sujétions particulières de certains emplois ;
• la performance collective et/ou individuelle. Dans un souci d'objectivité, cette dernière sera étroitement liée à l'évaluation individuelle et à la confrontation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, dans les conditions prévues par les régimes d'évaluation en vigueur.

- ⇨ construction d'un régime indemnitaire (part fonctionnelle et part liée aux résultats)
- ⇨ extension du régime indemnitaire liée à la performance pour l'encadrement supérieur
- ⇨ évolution du compte épargne temps (monétisation, utilisation dans le RAFP)

[343] Le texte ne précise pas le champ (page 5 du relevé de conclusions). On peut supposer qu'il s'agit de l'ensemble des recrutements.
[344] Ces accords ne doivent pas être confondues avec les accords de Bercy (2 juin 2008) relatif à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique signé par la CGT, la CFDT, la FSU, l'UNSA- fonctionnaires, l'Union syndicale solidaires fonctions publiques et assimilés, la CFE-CGC.

Commentant les protocoles signés en 2008, le rapport de la DGAFP insiste sur la nouvelle approche de la négociation « *Le premier volet de l'accord est méthodologique : il fixe le principe d'un nouveau mode de négociation salariale, en deux temps : l'un, triennal, au printemps 2008, pour fixer les orientations salariales des trois années suivantes ; l'autre, annuel, au printemps de chaque année, pour les exercices 2009 à 2011. Le nouveau cadre triennal de la négociation est destiné à mieux articuler le calendrier de la négociation salariale avec celui de la programmation budgétaire, pour une politique salariale globale prenant en compte, outre la valeur du point d'indice, tous les éléments de la rémunération qui participent au maintien ou à la progression du pouvoir d'achat* »[345].

Les rendez-vous salariaux annuels avec les organisations syndicales permettent de comprendre le raisonnement de la politique du Gouvernement (rendez-vous depuis 2007). Toutefois, il ne s'agit pas de négociation, du moins pour FO, dans la mesure où est exclue toute discussion sur le rattrapage du traitement au regard de l'inflation (revalorisation du point d'indice).

Propositions de la Cour des comptes (juillet 2012) - La masse salariale croît de 1,6% en valeur et est de 1300 Millions d'euros.

Composantes de la masse salariale	Montants (millions)
Revalorisation du point ; GIPA	650
Mesures catégorielles	500
GVT solde	150 (GVT + 1200 ; GVT – 1050)

2012 - La Cour des comptes propose de maintenir la masse salariale pour tenir la norme zéro valeur des dépenses de l'Etat (p.134). Le non-remplacement d'un départ à la retraite permet une économie brute de 900 Millions (Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012, p.135). Le gel du point de la fonction publique se traduit par une économie de 600 Millions (-100 du fait de la GIPA), tout en reconnaissant que cela paraît difficile de la réaliser compte tenu de l'augmentation du taux de cotisations sociales des régimes de retraite de la fonction publique. **La Cour des comptes a proposé plusieurs scenarii de stabilisation en valeur de la masse salariale.**

Extrait du rapport de la Cour des comptes 2012
Les scénarios permettant de stabiliser la masse salariale en valeur. Le respect de la norme « zéro valeur » des dépenses de l'Etat est nécessaire pour maîtriser l'ensemble des dépenses publiques. En utilisant les instruments présentés ci-dessus dans des proportions variées, le tableau ci-après présente en regard de l'évolution tendancielle mentionnée plus haut les divers scénarios qui peuvent être envisagés pour atteindre ce résultat :
- le premier (colonne 1) repose sur un « schéma d'emploi » correspondant à une baisse des effectifs de 30 000 par an[110], une rétrocession de 150 M€ en sus des mesures catégorielles tendancielles, et un gel du point, celui-ci conduisant à prévoir 100 M€ pour la GIPA ;
- le deuxième (colonne 2) repose sur une baisse des effectifs de 15 000 par an, des mesures catégorielles limitées à 200 M€ et un gel du point ;
- le troisième (colonne 3) repose sur une baisse des effectifs de 15 000, des mesures catégorielles limitées à 250 M€, une revalorisation du point correspondant à la politique suivie dans les années 1999 à 2009, et une réduction de moitié du GVT positif ;
- le quatrième (colonne 4) repose sur une stabilité des effectifs, le gel du point, un GVT positif réduit d'un quart et des mesures catégorielles limitées à 50 M€, soit le dixième du montant tendanciel

[345] Rapport DGAFP 2007-2008, tome 2, page 164.

Tableau 33 : scénarii de stabilisation en valeur de la masse salariale de l'Etat

M€ par an	Tendanciel	1	2	3	4
Schéma d'emploi	0	- 900	- 450	- 450	0
Point + GIPA	+ 650	+ 100	+ 100	+ 650	+ 100
GVT positif	+ 1 200	+ 1 200	+ 1 200	+ 600	+ 900
GVT négatif	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050	- 1 050
Catégoriel + divers	+ 500	+ 650	+ 200	+ 250	+ 50
Total	+ 1 300	0	0	0	0

Source : Cour des comptes.

(Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012, p. 137)

Des concepts admis par l'OCDE – La lecture du rapport de l'OCDE sur la RGPP révèle une certaine acceptation des mécanismes tels que la RMPP et du SMPT. Si le rapport rappelle qu'aucune des mesures d'appréciation ne peut être parfaite, il admet parfaitement leur utilisation. Aussi le rapport constate-t-il par exemple que de 1998 jusqu'en 2008, l'évolution du traitement moyen par tête a toujours été supérieure à l'inflation, sauf entre 2003 et 2005.

> *« En France, l'évolution du pouvoir d'achat dans la fonction publique est sujette à débats, et aucune de ses mesures ne peut être considérée comme parfaite. C'est un ensemble de facteurs en sus du salaire moyen par tête qui doivent être pris en compte, y compris l'effet de structure (répartition des agents par corps, grade et échelons), résultant des effets de carrière des agents (promotions, avancements individuels et mesures statutaires et catégorielle), toujours positif, et l'effet des départs et recrutements, généralement négatif.*
>
> *Pour se faire une idée de l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat, plusieurs indicateurs disponibles doivent donc être retenus, à savoir la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), qui prend en compte les effets de structure, le salaire moyen par tête (SMPT) qui prend en compte l'effet départs et embauches, et enfin, les évolutions des rémunérations dans le budget de l'État ».*
>
> ***Source** : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques (2012) p.199*

4 - Le retrait de la négociation interministérielle

Le constat d'un retrait de la négociation salariale interministérielle repose sur deux éléments. Le premier tient à l'absence d'accord sur l'évolution de la valeur du point dans la fonction publique. Le second sur la réduction de l'enveloppe « mesures générales » de l'ensemble des mesures en faveur des personnels.

177. Le dernier accord sur la valeur du point - Le dernier protocole d'accord prévoyant une revalorisation de la valeur du point date de 1998. Les revalorisations ultérieures sont le fait de décisions unilatérales. Dès lors, on peut se demander quel rôle jouera l'introduction dans le champ de la négociation nationale, du pouvoir d'achat par la loi du 5 juillet 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique (art.8 bis[346] titre I SGFP). La notion de pouvoir d'achat nous semble devoir s'apprécier par référence à un élément stable et commun à l'ensemble des agents à savoir la valeur du point.

178. Accords sur le catégoriel transversal - Il nous semble que l'on peut rattacher à la négociation salariale interministérielle celle portant sur des éléments transversaux. Cela concerne les grilles indiciaires des catégories B et C. Au cours des années 2000, plusieurs réformes sont intervenues.

[346] Article 8 bis créé par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010, Art. 1er I. - Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer au niveau national à des négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du Gouvernement, les représentants des employeurs publics territoriaux et les représentants des employeurs publics hospitaliers.

Les grilles de la catégorie B ont connu une réforme en 2009 avec le NES qu'on associe aux accords salariaux de 2008 même si ces derniers ne comportent pas de grilles précises. Qui plus est, cette réforme est une réforme à la carte puisque le basculement dans le NES se fait sous la forme d'un système d'adhésion. L'indice terminal a été relevé mais la durée de la carrière a été augmentée (voir §67 et §111). Les grilles de la catégorie C ont été améliorées en 2006 à la suite du protocole JACOB avec un allongement de la carrière (voir §68 et §90).

L'enveloppe des mesures transversales se réduit - Aucun tableau ne donne la répartition entre le niveau transversal et le niveau ministériel. Les données disponibles ont été présentées dans l'axe 1 C (V. §46). Elles couvrent la période 1984-2004 (hors GVT). De même un tableau montre la réduction des mesures générales sur la période 1990-2000.

C - Une négociation de plus en plus ministérielle

La négociation ministérielle connaît deux évolutions, la première est l'extension de son champ d'intervention (1), la seconde le développement en termes budgétaires (2). Elle pourrait à terme être concurrencée par une négociation au niveau local (3).

1 - L'extension du champ de la négociation ministérielle

179. Une tradition ancienne - 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…). Elle permet de sortir de conflits sociaux. Les plans sont aussi liés à **des réformes de l'administration** qui entraînent de nombreux changements (réorganisation des services).

Indépendamment de ces accords, les revendications portées au niveau ministériel ont consisté en **des aménagements de carrière pour certains corps** (3ème faux grade des ingénieurs TPE ; accès au CII pour les corps du B ; transformation d'un corps de C vers B ou de B vers A). Les aménagements concernent les modalités d'avancement (examens professionnels ou concours réservés – exemple concours exceptionnels de IEF pour les TSEF au ministère de la défense).

Ainsi, le protocole d'accord au ministère de l'intérieur (CFDT, UNSA, CGT, FO) permet de fixer le taux de promotions internes (de B en A) à 33% des recrutements en catégorie A au lieu de 16% et pour les recrutements en B à 50% au lieu de 25%[347] ainsi que la création d'emplois fonctionnels (environ 60, même source page 4). Ce protocole a aussi prévu un plan de rattrapage des régimes indemnitaires engagé depuis 2002[348]. Le protocole pour la filière administrative couvrant la période 2010-2014 (non signé par FO) améliore les promotions de corps dérogatoire au droit commun (380 promotions de B vers A au lieu de 200 sur la base de la clause de droit commun page 2).

180. Plan ministériel de qualification - Certains ministères ont développé des plans de qualification qui améliorent les carrières grâce à un renforcement des possibilités de promotions internes (concours internes, liste d'aptitude, examens professionnels). Cela passe par une augmentation du contingent résultant de l'application des règles statutaires.

Au Ministère des finances, le plan ministériel de qualification (PMQ) date du conflit social de 1989. Il conduit à améliorer le nombre de promotions résultant du jeu normal du statut (pyramidage statutaire, promotions de corps). Ces plans longtemps annuels, sont devenus triennaux (2012-2014). Ils font l'objet d'une négociation ministérielle puis d'une négociation par direction.

[347] Source : protocole 2006-2010 pages 3 et 5.
[348] Page 9.

L'intérêt de ces plans et de corriger certaines anomalies résultant de politiques antérieures (baisse des recrutements). Ainsi, le jeu normal des promotions sera abondé d'un nombre de promotions supplémentaires afin d'augmenter le nombre de promotions de grade ou de corps. Les dérogations sont le fruit de la gestion et suivent le PMQ, le texte statutaire n'intègre pas ces dérogations. Les PMQ fonctionnent en circuit fermé de sorte que les abondements ne bénéficient qu'aux agents du ministère. En 2010 et 2011, le plan de qualification a permis 2.235 promotions[349] pour le programme 156 qui concerne la DGFIP[350] (585 de B en A et 1.650 de C en B). En 2012, le plan aurait été reconduit[351]. Il n' a pas été possible de connaître le détail de la répartition entre les corps qui aurait permis de mesurer la différence entre les promotions statutaires et le plus accordé au titre du PMQ.

Au ministère de la défense, un plan de promotion sur trois ans permet aux techniciens supérieurs d'études et de fabrication (catégorie B) d'accéder au corps des ingénieurs d'études et de fabrication du même ministère (catégorie A) par voie de concours internes exceptionnels[352]. Ce plan concerne 2.400 agents du corps des TSEF[353].

181. Un élargissement du champ de la négociation - La RGPP a renforcé le phénomène de la négociation ministérielle par le biais de l'enveloppe budgétaire. Le changement n'est pas seulement quantitatif, il est aussi qualitatif. Il porte sur les primes et les ratios de promotions.

Les primes relèvent d'un domaine où l'unité fait défaut en raison des écarts observés entre les corps, mais aussi entre les ministères. L'accentuation vient du renforcement de leur part dans la rémunération principale.

Pour les ratios de promotion, le phénomène est plus récent. Jusqu'ici à quelques exceptions près, les corps connaissaient des pyramidages statutaires qui figuraient dans les statuts particuliers des corps de fonctionnaires. Ils présentaient une certaine stabilité même si les revendications syndicales tendaient à augmenter le pourcentage dans les grades d'avancement. Le système des ratios promus-promouvables par ministère pour quelques années conduit à des discussions régulières sur ce sujet.

Quel niveau de négociation ? - La négociation ministérielle valorise la démarche des organisations syndicales qui pourront mettre en évidence le lien entre leur action et les revendications obtenues. Cela étant, le niveau ministériel peut s'avérer insuffisant lorsque les effectifs d'un corps sont répartis entre plusieurs ministères. Dans ce cas, la discussion avec un ministère n'est pas suffisante.

Le développement des corps interministériels à gestion ministérielle (CIGEM) ne manquera pas d'interroger sur le niveau de la négociation qui pourrait se situer davantage avec la DGAFP. Cela implique une approche unifiée des organisations syndicales sur leurs revendications. Plus globalement, cela amènera les organisations syndicales à réfléchir en termes d'articulation interne entre l'action au niveau d'une fédération et celle au niveau des syndicats nationaux. La même interrogation se pose si le niveau de la négociation descend en dessous du niveau ministériel c'est-à-dire au niveau des directions.

2 - Le développement des enveloppes ministérielles

182. Eléments chiffrés - Pour mesurer l'amélioration intervenue, il faudrait disposer de chiffres sur la période antérieure afin de voir si cette enveloppe s'est véritablement accrue. Il n'est pas certain qu'avant 2004, il n'y avait pas de mesures nouvelles du même ordre.

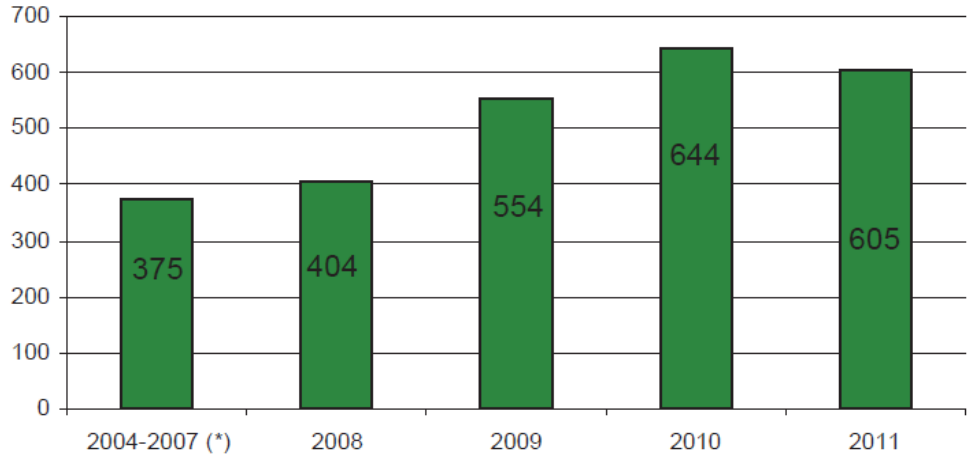
[349] PLF 2013, Assemblée nationale annexe n° 23 gestion des finances publiques et des ressources humaines gestion fiscale et financière de l'état et du secteur public local facilitation et sécurisation des échanges Rapporteur spécial : M. Thierry CARCENAC, page 21.
[350] Un autre PMQ concerne les agents de la direction générale des douanes et droits indirects.
[351] Source : syndicat CGT finances publiques en ligne, page 4.
[352] Décret n° 2011-962 du 16 août 2011, Art.2 ; Arrêté du 12 octobre 2011 (JO 21/10/2011) : 800 postes pour 2011.
[353] Rapport du secrétariat général pour l'administration, Ministère de la Défense 10/07/2012 page14.

Le rapport de Mme Karine BERGER dans le cadre de l'examen du projet de lois de finances pour 2013 laisse entendre qu'il n'y a pas eu de hausse substantielle avec la période 2002-2007 : « *le montant des retours catégoriels versés durant la RGPP n'est pas supérieur à celui correspondant aux « mesures catégorielles » intervenues pendant la période précédente, sur les années 2002-2007. L'enveloppe totale fluctue autour de 500 millions d'euros sur ces deux périodes, sans hausse substantielle à partir de 2007* »[354].

L'enveloppe catégorielle des ministères finance tout type de mesures hormis celles qui relèvent des mesures générales (valeur du point de la fonction publique, GIPA). Elle concerne les primes, les ratios de promotions, l'adhésion au NES, les promotions de corps. Le retour catégoriel du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans les administrations (50%) s'est traduit par le développement de mesures catégorielles (sur la pratique voir ci-dessous).

Evolution de l'enveloppe catégorielle - Le Gouvernement souligne que cette enveloppe s'est accrue passant de 375 Millions d'euros (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[355].

EVOLUTION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES DEPUIS 2004 (EN MILLIONS D'EUROS)
HORS TRANSFORMATION INSTITUTEURS EN PROFESSEURS DES ECOLES



Source : lois de finances initiales.
(*) hors transformations d'instituteurs en professeurs des écoles
***Source** : éléments statistiques de référence pour le rendez-vous salarial du 19 avril 2011 page 14*

183. Restitution des économies de la RGPP - La RGPP a été accompagnée d'un système de retour catégoriel. Il s'agit de faire bénéficier les fonctionnaires des gains de productivité qui sont dégagés par les diminutions des effectifs, tout en accompagnant, souvent, le bouleversement de leur environnement administratif issu des réformes conduites.
Il y a quelque chose de paradoxal dans cette approche budgétaire par ministère. Le principe d'universalité budgétaire commande la non-affectation des ressources et des dépenses. On en voit ici une forme de limitation dans la mesure où la réduction de la dépense va être redistribuée par ministère.

[354] 2012 - 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 rapporteure spéciale : Mme Karine BERGER, Rapport PLF 2013 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) page 26.
[355] PLF 2013 – Solidaires et responsables pour une France plus juste, page 14.

Deux remarques doivent être faites.

La première porte sur l'importance du retour catégoriel de 50%. Celui-ci 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[356].

La seconde remarque concerne les bénéficiaires de la restitution. 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, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, qui porte sur l'année 2011 »[357].

[356] 2011 - *Rapport 3797 (12 octobre 2011* sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique et présenté par MM. Bernard DEROSIER, Marc FRANCINA, et Charles de La VERPILLIÈRE, page 36.
Extrait « Le rapport précité sur le projet de loi de règlement pour 2010 (1) du Rapporteur général de l'Assemblée nationale permet ainsi de constater que les mesures catégorielles représentent plus de 65 % des économies engendrées par les suppressions d'emplois au ministère du Budget en 2010 (9,25 millions d'euros de mesures catégorielles pour des économies estimées à hauteur de 14,35 millions d'euros), quand ce même taux est de 30 % au ministère de l'Agriculture (5,37 millions d'euros de mesures catégorielles pour des économies estimées à hauteur de 17,55 millions d'euros) ».
[357] 2012 - 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 rapporteure spéciale : Mme Karine BERGER, Rapport PLF 2013 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) page 26.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES ÉCONOMIES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU ½ PAR MINISTÈRE ET PAR MISSION

	EFFECTIFS (ETP)		Économies brutes (M€)			Mesures catégorielles (M€)		
Ministère	**Schéma d'emplois exécution 2011**	**Taux de non remplacement 2011**	**Prévues en LFI 2011**	**Exécutées en 2011**	**Écart à la prévision**	**Prévues en LFI 2011**	**Exécutées en 2011**	**retour catégoriel 2011**
Affaires étrangères et européennes	– 164	– 72 %	– 7,0	– 16,0	– 9,0	6,7	6,6	41 %
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	– 659	– 78 %	– 21,8	– 19,0	2,8	10,9	9,9	52 %
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'État	– 3 621	– 64 %	– 137,7	– 160,2	– 22,5	78,4	92,8	58 %
Culture et communication	– 93	– 27 %	– 3,2	– 5,4	– 2,2	1,6	2,1	39 %
Défense et anciens combattants	– 7 948	– 83 %	– 212,1	– 234,3	– 22,2	104,0	84,0	36 %
Écologie, développement durable, transports et logement	– 1 494	– 70 %	– 47,4	– 51,1	– 3,6	31,8	24,1	47 %
Économie, finances et industrie	– 415	– 73 %	– 14,4	– 15,8	– 1,4	10,1	10,3	65 %
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	– 16 826	– 50 %	– 362,3	– 392,4	– 30,1	196,0	175,9	45 %
Enseignement supérieur et recherche	0	0 %	0,0	0,0	0,0	12,8	1,6	Exonéré du 1 sur 2
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	– 618	– 9 %	– 29,6	– 41,8	– 12,2	128,9	127,6	305 %
Justice et libertés	226	12 %	23,7	15,3	– 8,4	16,0	11,3	Exonéré du 1 sur 2
Services du Premier ministre	193	113 %	10,4	9,9	– 0,5	4,2	5,9	59 %
Travail, emploi et santé	– 587	– 67 %	– 15,5	– 24,2	– 8,7	13,0	10,7	44 %
Total	**– 32 006**	**– 50 %**	**– 817,0**	**– 935,0**	**– 118,0**	**614,5**	**562,6**	**60 %**

Source : rapport sur le projet de loi de règlement des comptes pour 2011 du Rapporteur général de la commission des Finances

La rapporteure souligne aussi que certains services ont bénéficié de l'accompagnement financier lors de la création de la DGFIP[358]*.*

184. Renforcement des disparités - La négociation interministérielle apparaît en panne et largement relayée par la négociation ministérielle. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de mesures interministérielles. 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. C'est donc un facteur extérieur, le SMIC, qui joue le rôle de garde-fou.

[358] Annexe 28 précitée, page 28.

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.

3 – Le dialogue social au niveau local

Il s'agit de s'intéresser aux développements de la négociation à un niveau infra-ministériel.

185. Certains ministères connaissent une négociation par direction (ministère de l'économie et des finances). Nous manquons pour le moment d'éléments pour expliquer comment celle-ci fonctionne.

On rappellera que la REATE a été précédée dans les années 90 d'un mouvement dit de déconcentration des actes de gestion au niveau local (renvoi §104).

186. La réorganisation des services de l'Etat - La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) s'inscrit dans le cadre de la RGPP initiée en 2007. Il s'agit de remettre à plat les politiques publiques et d'adapter les moyens aux besoins de la société et aux attentes des citoyens. Cette politique conduit à une réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat. A ce titre, ont été mises en place des directions interministérielles au niveau local[359]. Cette politique affecte peu les services du Ministère de l'éducation et celui du ministère de la Défense qui conservent leurs propres structures.

Au niveau départemental, les directions départementales interministérielles (DDI) sont des services placés sous l'autorité du Premier Ministre. Les services de l'Etat ont été regroupés en directions départementales interministérielles chargées des territoires (DDT), de la cohésion sociale (DDCS) et de la protection des populations (DDPP). L'autorité locale est celle du préfet.
Au niveau régional, plusieurs directions regroupent des services de plusieurs ministères sans être sous l'autorité du Premier Ministre. Tel est le cas des directions régionales[360] des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE[361]) ou des Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement[362] (DREAL). L'éducation nationale conserve ses propres structures (rectorats, inspections académiques).

La REATE soulève des questions relatives aux pouvoirs des ministères sur les services en DDI. Zaïnil NIZALARY dans son rapport intitulé « Le développement d'agences au sein de L'Etat : Histoire d'une lutte entre préfectoralisation et agencification »[363] souligne les conséquences de cette réorganisation. Il note des liens plus distendus entre le niveau départemental et le ministère du développement durable, le renforcement de la régionalisation au ministère du développement durable. La préfectoralisation des DDI amène le ministère de l'intérieur a cherché à intervenir en dehors de sa sphère de compétences.

187. Politique RH dans les DDI - Le directeur département interministériel (DDI) est le chef de service. Il détient les pouvoirs d'organisation du service. Il est l'acteur de la chaîne RH de chaque ministère et doit participer à la gestion de la carrière des agents placés sous son autorité. En réalité, la gestion des corps reste largement dans la main des ministères.

[359] Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.
[360] Décret n°2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
[361] Régime particulier pour l'Ile de France (décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France).
[362] Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
[363] Zaïnil NIZALARY dans son rapport intitulé « Le développement d'agences au sein de L'Etat : Histoire d'une lutte entre préfectoralisation et agencification » (2012), étude IRES.

Devant travailler avec des personnels sous statut différent et relevant de ministères différents, la politique menée vise une harmonisation de certaines règles de gestion (évaluation, mutation) mais aussi une « convergence indemnitaire ». Plusieurs textes sont venus adapter certaines modalités du travail dans les DDI. Tel est le cas de l'organisation du temps de travail[364], du recours aux astreintes[365] et de l'évaluation[366].

Quel dialogue social au plan local ? - Le dialogue social s'exerce dans le cadre des comités techniques locaux mais aussi dans des relations directes entre le responsable au niveau local et les organisations syndicales.

Un comité technique local est placé auprès de chaque DDI. S'ajoute un comité des DDI[367] auprès du Premier Ministre[368]. Les compétences des comités techniques qui intéressent les rémunérations sont assez larges. La réforme de 2011 élargit le champ de la compétence. Ainsi, la compétence en matière de règles statutaires (art.12 4°) a été complétée par une compétence sur l'échelonnement indiciaire (art. 34 3°). De même, la compétence en matière de répartition des primes de rendement (art. 12 7°) comporte une compétence sur les grandes orientations en matière de politique indemnitaire (art. 34 5°). Certaines compétences sont exercées au seul niveau national. Le CTM est seul compétent pour toutes les questions relatives à l'élaboration ou la modification des statuts particuliers des corps relevant du ministre ainsi que pour les règles d'échelonnement indiciaire applicables à ces corps. Il est également seul compétent pour l'examen des statuts d'emploi du département ministériel (art. 36 décret n° 2011-184 du 15 février 2011).

Encadré – passage du décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux CTP au décret n°2011-184 du 15 février 2011 relatif aux C.T.

Compétences RH –

*Jusqu'ici, le CTP était compétent au titre de « l'évolution des effectifs et des qualifications » (art.12 9°). La réforme de 2010 remplace cet item par celui de « **la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences »** (art.34 2°). La GPEC devient une thématique des comités techniques. Les autres compétences des comités techniques portant sur les RH concernent la formation et le développement des compétences et qualifications professionnelles (art. 34 6°). La thématique de l'égalité entre les hommes et les femmes est abordée de manière différente. Aux « plans fixant les objectifs pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois d'encadrement supérieur (art. 8°) succède une thématique plus large intitulée « l'égalité professionnelle, la parité et la lutte contre les discriminations*

***En matière d'organisation**, les compétences des comités techniques sont nombreuses. Certaines compétences n'ont pas été reprises. Ainsi en est-il de« l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée » (art.12 5°). D'autres ont été ramassées. Ainsi, les deux hypothèses de consultation que sont « les problèmes généraux d'organisation des administrations, établissements ou services » (art. 12 1°) et les « conditions générales de fonctionnement des administrations et services » (art.12 2°) sont devenues « l'organisation et le fonctionnement des administrations, établissements ou services » (art. 34 1°). Moins forte est le passage des « programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel » (art. 12 3°) à celui des « évolutions technologiques et de méthodes de travail des administrations, établissements ou services et à leur incidence sur les personnels » (art. 34 4°).*

Dialogue au niveau local - Chaque directeur départemental, en tant que chef de service, la responsabilité du dialogue local avec les organisations syndicales représentatives. Ce dialogue peut conduire à des accords locaux (renvoi D). Ce dialogue porte sur toutes les composantes de la relation de travail notamment les conditions de travail. Il est difficile de connaître les pratiques au niveau local.

[364] Arrêté du 27/05/2011 relatif à l'organisation du temps de travail dans les DDI (JO 29/05/2011).
[365] Arrêté du 27 mai 2011 relatif aux cas de recours aux astreintes dans les directions départementales interministérielles.
[366] Arrêté du 30 septembre 2011 relatif aux modalités d'organisation de l'évaluation des agents de l'Etat affectés dans les directions départementales interministérielles.
[367] Arrêté du 20 décembre 2010 relatif à la création du comité technique paritaire des directions départementales interministérielles.
[368] Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 art.11 (modifié l'article 55 du décret n°2011-184 du 15/02/2011).

D - Les accords collectifs

188. Historique - La généralisation des élections dans les comités techniques paritaires[369] (CTP), la suppression de la parité dans les CTP, le développement d'une négociation donnant une force juridique aux accords avaient été proposés par Jacques FOURNIER en 2002[370] (livre blanc sur le dialogue social).

Les accords de Bercy du 2 juin 2008, signés par 6 organisations sur 8 (CGT, CFDT, FSU, UNSA-fonctionnaires, Union syndicale solidaires, CFE-CGC), portent sur le dialogue social dans la fonction publique. Ils proposent des changements en matière de représentativité des organisations syndicales, de missions des instances consultatives, de dialogues inter-fonctions publiques, de droits et moyens des organisations syndicales et enfin d'accords syndicaux. C'est ce dernier point qui nous intéresse. Il s'agit d'instaurer une obligation de négocier sur les sujets relatifs au pouvoir d'achat et de développer une négociation à tous les niveaux de décision pertinents (page 9 du relevé).

Loi du 5 juillet 2010 - La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social ouvre la voie vers la reconnaissance d'une valeur juridique aux accords signés entre les organisations syndicales et l'administration (SGFP, titre 1, art.8 bis[371]).

La lecture des travaux préparatoires écarte toute valeur juridique aux accords[372].

Il s'agirait de responsabiliser les acteurs et en particulier les organisations syndicales[373]. Le rapport de la DGAFP (2011-2012 page 38) rappelle que ces accords n'ont pas de portée juridique et ne fait que « conforter la valeur politique des accords ».

---

[369] Il existait des élections dans la fonction publique territoriale.

[370] Livre blanc sur le dialogue social (2002) Jacques FOURNIER.

[371] Article 8 bis créé par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 - I. - Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer au niveau national à des négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du Gouvernement, les représentants des employeurs publics territoriaux et les représentants des employeurs publics hospitaliers.
II. - Les organisations syndicales de fonctionnaires ont également qualité pour participer, avec les autorités compétentes, à des négociations relatives
1° Aux conditions et à l'organisation du travail, et au télétravail ;
2° Au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ;
3° A la formation professionnelle et continue ;
4° A l'action sociale et à la protection sociale complémentaire ;
5° A l'hygiène, à la sécurité et à la santé au travail ;
6° A l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
7° A l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.
III. - Sont appelées à participer aux négociations mentionnées aux I et II les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et qui sont déterminées en fonction de l'objet et du niveau de la négociation.
Une négociation dont l'objet est de mettre en œuvre à un niveau inférieur un accord conclu au niveau supérieur ne peut que préciser ce dernier ou en améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles.
IV. - Un accord est valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié.
nota: Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010, art. 28 : I. - Le IV de l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 31 décembre 2013.
II. - Avant l'entrée en vigueur du IV du même article 8 bis, la validité d'un accord est subordonnée au respect de l'une ou l'autre des conditions suivantes :
1° Il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix ;
2° Il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au total au moins 20 % du nombre des voix et ne rencontre pas l'opposition d'une ou plusieurs organisations syndicales parties prenantes à la négociation représentant au total une majorité des voix.
Pour l'application du présent II, sont prises en compte les voix obtenues par les organisations syndicales de fonctionnaires lors des dernières élections professionnelles au niveau où l'accord est négocié.

[372] Assemblée nationale, commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, rapport 2389 page 54 « Dans un cadre statutaire, les accords collectifs ne peuvent avoir de valeur juridique directe, à la différence des conventions collectives du secteur privé. Toutefois, il n'est pas inutile de définir des conditions de validité des accords conclus. Cela permet de conférer un plus grand poids politique aux accords et de responsabiliser les différents acteurs. C'est pourquoi les accords de Bercy avaient prévu une reconnaissance de la notion d'accord majoritaire à compter de l'année 2013. À l'issue d'une période transitoire prévue par l'article 26 du présent projet de loi, et au plus tard le 31 décembre 2013, un accord sera considéré comme valide si les organisations syndicales signataires ont obtenu plus de 50 % des voix aux élections professionnelles du niveau concerné. Les seuls accords valides seront donc les accords majoritaires ».

[373] Sénat, commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale rapport n° 485 page 115 « Les règles ne seront pas exactement celles du secteur privé mais la réforme vise à responsabiliser les syndicats. A la mi-2011 auront lieu des élections dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière et la convergence avec la fonction publique territoriale est prévue à fin 2014. J'indique que le gouvernement sera défavorable aux amendements sur la disposition valorisant le parcours syndical : nous ne voulons pas, en effet, revenir sur ce qui a fait l'objet d'un accord. Et supprimer la référence à la dangerosité serait de nature à heurter les sapeurs-pompiers. ».

Certains commentateurs ont fait remarquer qu'il s'agissait de laisser « *le temps aux esprits de s'habituer » ce qui pourrait être dans un plus ou moins proche avenir une nouvelle source du droit de la fonction publique* » [374].

Pour notre part, il nous semble que la notion de validité conduit à leur reconnaître une certaine valeur juridique. Le contentieux administratif permettra au juge de trancher cette question. Jusqu'ici, la définition des normes applicables aux agents se posait en termes de compétences notamment entre le pouvoir réglementaire (décret en Conseil d'Etat ou décret simple) et le pouvoir du chef de service dans certaines conditions. A présent, s'ajoute la question de savoir si un accord syndical peut déroger aux règles statutaires.

Pour l'heure, quatre questions se posent : la légitimité des acteurs, l'articulation entre les niveaux, la pertinence du niveau local et l'unité de la fonction publique.

1/ La légitimité des acteurs ? - Le dispositif entrera en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 31 décembre 2013. Un **accord est valide** *s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50* % du nombre des voix lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié. **C'est donc la politique du fait majoritaire qui a été retenue à l'instar de ce qui existe** en droit du travail.

L'existence d'accords collectifs produisant des effets juridiques est un élément qui n'appartient pas à la culture de la fonction publique. C'est donc un changement en profondeur qui est proposé. Certaines organisations syndicales sont d'ailleurs peu enclines à participer à ce qui pourrait se rattacher à une forme de cogestion. **Cela entraînera à terme des débats sur la légitimité d**e l'engagement par les organisations syndicales à signer un accord. Il aurait été souhaitable de fixer un seuil plus élevé (75%).

2/ Unité de la fonction publique - On peut craindre que les accords puissent être défavorables aux agents. Un tel système peut conduire à faire varier la règle d'une administration à l'autre. L'introduction d'accords collectifs **soulève des interrogations quant à l'hétérogénéité et la lisibilité de la règle.**

La lisibilité de la règle suppose que les accords fassent l'objet d'une véritable publicité. Or aucun système de publicité n'a été envisagé. Les accords de Bercy évoquent « la plus large information possible » (page 10 du relevé de conclusions).

L'existence d'accords collectifs qui constituerait une source du droit de la fonction publique peut conduire à rendre la règle de droit applicable à la relation de travail variable d'un accord à un autre. Les agents seraient soumis à des règles différentes suivant le régime d'accord collectif qui leur est applicable. Or, la fonction publique constitue un ensemble même si elle est composée de nombreux employeurs publics. La mobilité est aussi assurée grâce à l'uniformité de certaines règles. On peut se demander si les accords collectifs ne risquent pas de renforcer les différences actuelles.

3/ Accord salarial au niveau national - Selon la DGAFP, les questions de rémunération et de pouvoir d'achat sont négociées au seul niveau national tandis que le niveau local porte sur les différents thèmes cités à l'article 8 bis du titre II du SGFP (1° Aux conditions et à l'organisation du travail, et au télétravail ; 2° Au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ; 3° A la formation professionnelle et continue ; 4° A l'action sociale et à la protection sociale complémentaire ; 5° A l'hygiène, à la sécurité et à la santé au travail ; 6° A l'insertion professionnelle des personnes handicapées ; 7° A l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes).

[374] « La rénovation du dialogue social dans la fonction publique », *JCP A*, 2010, n°2284, Didier JEAN-PIERRE.

Plusieurs de ces thèmes ont une ramification forte avec les rémunérations notamment le « déroulement des carrières et la promotion professionnelle ». Le champ des rémunérations n'est donc pas exclu de la négociation locale.

Le système construit repose sur la possibilité d'accords tant au niveau national qu'au niveau local. La légitimité des organisations syndicales est appréciée au niveau où intervient l'accord. Au niveau local, c'est l'élection aux comités techniques locaux qui constitue la référence. On peut imaginer que la représentativité sera plus clairsemée dans les DDI que dans les directions qui sont rattachées à un Ministère. Le système se veut cohérent dans la mesure où l'accord de niveau inférieur doit respecter un accord au niveau supérieur (exemple l'accord local doit respecter l'accord national). Pour la DGAFP, les accords de niveau inférieur ne peuvent que préciser ou améliorer l'accord conclu à un niveau supérieur[375].

Les accords de Bercy évoquent une architecture entre les différents niveaux, le niveau local devant servir à la mise en œuvre des règles en prenant l'exemple des conditions de travail.

> *« Une négociation pourra être conduite, dans le respect des principes du statut général et en particulier des compétences définies pour chaque autorité administrative, à tous les niveaux pertinents de l'organisation administrative :*
>
> ***au plan national, qu'il s'agisse des trois fonctions publiques ou de chaque fonction publique ;***
>
> ***au plan local, au niveau d'un service central ou déconcentré ;***
>
> ***au niveau ministériel ou voire interministériel.***
>
> *Les thèmes de négociation identifiés ci-dessus auront vocation à faire l'objet de négociation à chaque niveau de décision pertinent compte tenu de la compétence et de l'autonomie qui leur sont conférés par les dispositions statutaires et réglementaires.*
>
> *Ainsi, s'agissant à titre d'exemple des conditions de travail,* ***le niveau inter-fonctions publiques*** *sera retenu pour l'examen des règles de portée générale (lois et règlements) s'agissant de la définition des conditions de travail des fonctionnaires.* ***Le niveau national examinera*** *les règles d'organisation du travail propres à chaque fonction publique.* ***Le niveau ministériel ou local pourra être retenu pour négocier les conditions de mise en œuvre de ces règles*** *au sein des services compte tenu des spécificités de chaque administration, collectivité ou établissement.*
>
> *L'initiative de la négociation pourra être prise à chaque niveau dans la limite des attributions qui sont assignées à l'autorité administrative correspondante. L'agenda de négociation annuel et pluriannuel sera défini avec les partenaires sociaux ».*
>
> ***page 9 du relevé de conclusions des accords de Bercy***

On peut aussi imaginer l'existence d'un accord local indépendamment d'un accord national par exemple sur le déroulement de carrière et la promotion professionnelle. La question ne manquera pas de se poser de savoir si le taux de ratio pro-pro peut être amélioré dans ce cadre.

4/ La pertinence du niveau local - Le développement d'une négociation locale en plus d'une négociation au niveau interministériel ou ministériel peut conduire à terme à un déplacement vers le niveau local. La négociation au niveau local souffre de deux faiblesses. La première tient au poids syndical au niveau local qui sera plus difficile à constituer par rapport au niveau national qui agrège les forces locales. Les organisations syndicales peuvent disposer d'une certaine représentativité au sein des corps différente de celle au niveau local. La seconde tient au fait que les DDI regroupent des corps de ministères différents aux cultures variées et aux intérêts antagonistes.

[375] Rapport DGAFP 2011-2012, page 38.

SYNTHESE DES TRAVAUX

On fera deux séries de remarques les premières tendant à rappeler les principales évolutions des rémunérations (I) les secondes, la faiblesse des politiques salariales (II).

I - La structure des rémunérations

Les rémunérations n'évoluent pas de manière homogène. Suivant les composantes analysées, les résultats ne sont pas les mêmes. Dans certains cas, on aura tendance à parler de stagnation. Dans d'autres, il s'agira de requalifications. Deux remarques peuvent être faites : d'une part, certains éléments de l'architecture des rémunérations se sont figés (A), d'autre part, certains changements relèvent d'une forme de recomposition des rémunérations (B).

A - Une architecture qui repose sur des éléments qui se sont figés

Certaines composantes de la rémunération se sont figées à l'instar des échelles indiciaires et du traitement minimum et dans une mesure plus limitée le traitement indiciaire (voir infra § sur la réduction de la place du traitement indiciaire).

189. Une échelle indiciaire contractée - Les échelles indiciaires (indices bruts, indices majorés, échelle lettre) sont marquées par une certaine stagnation. Si le bas de la grille indiciaire a été relevé, le haut de la grille indiciaire n'a pas été modifié depuis 1977 (passage de 1000 à 1015 en 1977). Quant aux échelles lettres elles n'ont pas été étendues (G depuis 1957). L'échelle des indices majorés s'est contractée sous l'effet de la politique des points différenciés et du relèvement du traitement minimum (4,18 en 1982 contre 2,72 en 2012).

La correspondance entre les indices bruts et les indices majorés comporte de nombreux indices majorés communs à plusieurs indices bruts depuis très longtemps (voir par exemple grille de 1968). Le phénomène s'est accru dans le temps de sorte que l'échelle des indices bruts n'est plus significative.

190. Un traitement minimum au niveau du SMIC - Le traitement minimum de la fonction publique qui se situait au-dessus du SMIC a été rattrapé. La politique indiciaire du Gouvernement a consisté à rester au niveau du SMIC. Cela n'est pas le seul résultat de l'indexation particulière du SMIC. Il faut comprendre **qu'il n'y a pas eu de volonté de conserver un écart significatif.** On se situe dans une politique de maintien du traitement minimum au niveau du SMIC. Le mécanisme de l'indemnité différentielle instauré en 1991 qui est intervenu de façon ponctuelle lorsque ce minimum était inférieur au SMIC, en marque l'abandon définitif.

191. La réduction de la place du traitement indiciaire - La dynamique du traitement indiciaire dépend de la carrière et de l'évolution de la valeur du point. Dans la mesure où la valeur du point stagne (gel depuis 2010), la seule dynamique véritable est la carrière. Cette situation pose un véritable problème pour les carrières dans la catégorie C.

La réduction du rôle du traitement indiciaire tient aussi au développement des régimes indemnitaires dans la rémunération globale. Cette évolution aura aussi des conséquences sur la pension de base. Le relèvement des indices sommitaux des corps, qui servent pour le calcul de la pension de base, ne sera effectif que si les agents atteignent cet indice. Or, l'allongement des carrières, le contingentement de certains échelons (échelons spéciaux) rendent l'accès à cet indice plus incertain.

B - Les recompositions

Trois évolutions importantes participent à une forme de recomposition des rémunérations : le développement des primes, l'intégration de la carrière dans l'appréciation du pouvoir d'achat et le renforcement de la logique des postes dans les composantes de la rémunération au détriment du corps.

192. 1/ Des primes de plus en plus importantes - Le développement de la part des régimes indemnitaires dans la rémunération totale constitue un changement important. Les régimes indemnitaires n'ont fait que croître en importance (25,4% en 2009 toutes catégories). Ce constat comporte toutefois une exception de taille celle des corps de l'enseignement pour lesquels la part des régimes indemnitaires a peu évolué (10%). Cette évolution nous semble constituer une tendance lourde 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.

193. 2/ Une approche du pouvoir d'achat qui intègre de plus en plus la carrière – Auparavant, le pouvoir d'achat était apprécié principalement à travers l'évolution de la valeur du point, en cherchant à « indexer » la valeur du point sur l'inflation. Cette logique a été abandonnée.

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 GIPA. La carrière est prise en compte dans la RMPP au titre du GVT positif. Cela augmente le montant de la RMPP et justifie aux yeux du Gouvernement une amélioration du pouvoir d'achat. S'agissant de la GIPA, la prise en compte des évolutions de la rémunération au titre de la carrière réduit le nombre de personnes qui y seront éligibles. Si l'agent a évolué, il ne percevra pas forcément de GIPA même s'il y a eu de l'inflation. Cette situation ne va pas de soi, le maintien du pouvoir d'achat devant s'apprécier en faisant abstraction de toute évolution de la situation personnelle.

194. 3/Le développement du poste comme composante de la rémunération indemnitaire et de la carrière. Les régimes indemnitaires s'inscrivent dans une logique d'individualisation et de flexibilité (part liée à la performance des agents). Pour l'heure, les régimes n'ont que l'apparence de la flexibilité (en raison de l'importance de la part fonctionnelle dans la PFR par exemple). Le passage à la PFR a dû prendre en compte la situation indemnitaire des agents. Cela explique l'importance actuelle de la part fonctionnelle.

La logique fonctionnelle pourrait se renforcer. La cotation des postes sert à la détermination de la part fonctionnelle de la PFR et permet de mettre en place une transversalité dans laquelle le dénominateur commun - le poste -, servira d'élément de comparaison. On peut donc imaginer qu'un jour la référence aux corps (Administrateurs civils, Attachés, Secrétaires administratifs) disparaisse. Dans ce cas, l'élément de référence serait le seul 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, des mécanismes tels que le GRAF invitent les agents à suivre certains parcours professionnels pour remplir les conditions d'éligibilité d'accès au troisième grade de leur corps. **Il favorise l'occupation de certains postes ou emplois fonctionnels**.

L'affaiblissement du rôle du corps en tant que déterminant de la rémunération intervient de nombreuses manières. Cela résulte tout d'abord de la typisation des corps dont les bornes indiciaires et les carrières sont harmonisées. Dans ce cas, la spécificité des corps se réduit puisqu'ils sont soumis aux mêmes grilles et à des avancements semblables.

Cela est particulièrement vrai pour les catégories B et C. Cela vaut aussi dans une large mesure pour le A type.

L'affaiblissement des corps tient aussi à **la politique de fusion** qui réorganise les missions des corps. Deux éléments jouent. D'un côté, les regroupements de corps peuvent conduire à la constitution de corps fourre-tout. Dans ce contexte, le métier devient une unité plus pertinente que le corps qui renvoie à des métiers très différents (par exemple lorsqu'il regroupe des filières). De l'autre, la disparition de certaines missions attribuées à un corps constitue une autre forme d'affaiblissement. Ce mouvement reste difficilement perceptible compte tenu de la rédaction des missions des corps.

195. 4/ une autre architecture - Ces évolutions mettent en place une autre architecture. **L'architecture initiale** reposait sur une logique faisant du corps l'élément central entre la catégorie (bornages indiciaires, parités indiciaires) et le poste qui occupait une place plus marginale (primes dans une certaine mesure).

La nouvelle architecture renforce le déterminant du poste/emploi (primes, GRAF) tandis que celle du corps diminue. La catégorie conserve sa logique. Se profile progressivement entre les deux, une logique de niveau associée aux catégories. En 2006, la fusion des corps de catégorie C conduit 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 NES permet des recrutements soit dans le premier grade soit dans le 2ème grade. La catégorie A échappe pour l'heure à l'existence de niveau de recrutements distincts.

II - Des politiques salariales peu ambitieuses

L'étude des politiques salariales depuis 1982 fait apparaître des améliorations de carrière apparentes liées à des perspectives indiciaires limités (A) et la construction de carrières plus longues et plus incertaines (B). L'enjeu budgétaire constitue un élément déterminant de ces évolutions (C).

A - Des perspectives indiciaires limitées

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

196. Des bornages indiciaires largement catégoriels (**Un encadrement hiérarchique des corps) -** La notion de catégorie, qui repose largement sur le niveau de recrutement, est assez stable dans le temps. En témoigne le faible nombre de corps ayant changé de catégorie. Les bornes indiciaires des catégories se sont maintenues sous une forme implicite 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). 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.

197. De faibles améliorations indiciaires - L'appréciation de l'évolution des rémunérations de la fonction publique peut se faire au regard du déplacement des corps dans l'échelle indiciaire mais aussi au regard de l'espace indiciaire et enfin du SMIC. Si les grilles indiciaires évoluent dans le temps, l'espace indiciaire conserve une certaine stabilité voire se réduit (voir tableau n° 11). Les rapports entre le SMIC et les indices clés des corps se sont détériorés malgré les revalorisations des pieds de corps. Cela tient aux effets conjugués du mode de revalorisation du SMIC et de l'absence de dynamique des rémunérations (valeur du point, revalorisation des carrières). **Les emplois fonctionnels** ont permis, dans la catégorie A, de contourner les faiblesses indiciaires (A type et quelques emplois et surtout dans le A+).

198. Des logiques qui enferment les agents dans leur 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. Ensuite, les promotions de corps sont limitées de sorte que seul le concours interne permet un saut significatif vers un autre corps. Enfin, compte tenu des chevauchements, les gains indiciaires en cas de changement de corps ne sont pertinents que si l'agent accède au 2ème grade de la catégorie supérieure. Aussi, ce système conduit-il à cantonner les agents dans leur catégorie.

B - Des carrières plus longues et plus incertaines

Les évolutions dans la construction des carrières sont marquées par un allongement global de leur durée, mais aussi par une réduction de la linéarité et de la fluidité dans le corps rendant ainsi plus incertains les parcours professionnels.

199. 1/Des carrières plus longues - Les évolutions en termes de carrière sont **de trois ordres**.

S'agissant de la durée, celle-ci s'est globalement allongée dans les différents grades conduisant à une augmentation de la carrière globale. L'introduction d'un troisième grade dans certains corps renforce cette tendance. Ce troisième grade, qui est le grade éligible pour les promotions de corps va réduire à terme les possibilités de promotions de corps.

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 entre les grades d'un corps, qui existaient déjà dans les années 70, se sont accrus avec le temps, de sorte que le gain 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 rapportés à la durée de la carrière). Les améliorations indiciaires observées se concentrent généralement sur les pieds de corps et sur les indices sommitaux des grades (relèvement de l'indice brut du dernier échelon). La dispersion des points dans un grade montre très bien la présence de gains plus élevés lors du passage du 1er au 2ème échelon ou lors de l'accès au dernier échelon d'un grade.

200. 2/Des carrières incertaines - La carrière potentielle, qui correspond aux grades d'avancement, a été améliorée grâce au relèvement des indices sommitaux. Toutefois, les améliorations récentes se traduisent par l'instauration des échelons contingentés qui ne sont pas automatiques. L'accès aux grades d'avancement qui reposait sur un pyramidage statutaire 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 peut changer chaque année met aussi en cause l'unité des corps lorsqu'il aboutit à établir des ratios différents selon les ministères.

Modalités d'avancement inégalitaires - Les modes de promotion sont loin d'être unifiés au sein de la fonction publique (1 ou 2 voies). L'examen professionnel qui existe pour certains corps permet d'accéder plus rapidement au grade d'avancement. Certains corps à l'instar des corps enseignants ne peuvent accéder à la hors classe qu'au choix.

201. La situation critique de la catégorie C - Pour la catégorie C, la politique salariale reste problématique. De nombreux plans de revalorisations se sont succédé depuis les années 70 (plan en 1968, plan Durafour en 1990, revalorisation en 2006 notamment). La catégorie D a été supprimée. La situation ne s'est pas améliorée. Les carrières se sont allongées et la perspective indiciaire s'est réduite.

Surtout l'absence de politique à long terme a conduit à de faibles revalorisations. La politique de points différenciés sans revalorisation de la grille des échelles du C conduit à un écrasement de la carrière dans les différentes échelles.

C - Le coût comme élément déterminant des évolutions de la rémunération

Les politiques budgétaires façonnent les évolutions des carrières. Au-delà de leur effet en termes d'amélioration des carrières, il s'agit de souligner leur influence dans l'évolution des rémunérations. De manière schématique, on peut considérer que le coût intervient à travers des mécanismes classiques qui tendent à la réduire, mais aussi à travers l'instauration d'éléments de flexibilité au sein des carrières.

202. Réduire les coûts salariaux - La réduction des coûts 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 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 remplacés par la GIPA en 2008. La prise en compte de la carrière (supra) dans le pouvoir d'achat renforce cette situation. **Le second, qui va de pair avec le premier,** résulte des politiques catégorielles qui occupent une part croissante (régimes indemnitaires notamment).

203. Une autre manière de limiter les coûts tient à l'échelonnement des plans de revalorisation. Cette situation n'est pas nouvelle, mais elle prend de nouvelles formes. Jusqu'ici, l'échelonnement dans le temps faisait avancer les agents au même rythme. Depuis quelques années, se sont développés des systèmes à la carte conduisant les ministères à adhérer au dispositif réformé. La politique d'adhésion des corps au NES illustre parfaitement cette démarche.

204. Instruments de flexibilité des rémunérations - Une autre forme de réduction des coûts salariaux tient à l'introduction de variables d'ajustements. L'allongement des carrières ne résulte pas seulement de la durée de celle-ci mais 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 la performance dans les rémunérations accessoires s'inscrit dans la même logique.

205. Paradoxe des coûts - Pourtant, les dépenses de personnel doivent être relativisées. Elles occupent une place importante dans le budget de l'Etat. Si on s'en tient aux rémunérations d'activité (hors compte d'affectation spéciale pension), elles atteignaient 70 Milliards d'euros en 2010 soit 21,8% du budget général. La part des dépenses de personnels de l'Etat dans le PIB est en revanche assez stable dans le temps. Si on s'en tient aux données du rapport économique et social joint au projet de loi de finances de 2013, elle oscille entre 7,2% en 1978 et 5,8% en 2011.

ETAT : PART DES REMUNERATIONS (D1) DANS LE PIB

Année	% PIB
1978	**7,2**
1983	7,3
1989	6,7
1994	7,2
1999	7,1
2004	6,6
2005	6,6
2006	6,4
2007	6,2
2008	6
2009	6,2
2010	6
2011	**5,8**

PLF 2013 rapport économique & social TOME 2 tableau VI.3 page 60

CONCLUSIONS

De l'indiciaire à l'indemnitaire ?

Les rémunérations de la fonction publique sont-elles en train de passer de l'indiciaire à l'indemnitaire ? Il est difficile de répondre à cette question de manière catégorique.

Il y a bien un mouvement très net de renforcement de la part indemnitaire dans la rémunération globale (renvoi axe 3 C), à l'exception des enseignants. Si les primes constituaient des régimes accessoires par rapport à la rémunération principale, on peut considérer que lorsqu'elles constituent plus d'un tiers de la rémunération totale, il est difficile de parler de rémunérations accessoires, a fortiori lorsque celles-ci atteignent plus de 50% de la rémunération totale.

Malgré tout, le moteur de la rémunération dans le temps reste la carrière c'est-à-dire les avancements d'échelons et les promotions de grade. Dans ce cas, l'indiciaire permet une amélioration de la rémunération de l'agent. Ce constat ne vaut que pour les corps de catégorie A et dans une plus faible mesure pour les corps de catégorie B. Pour la catégorie C, l'évolution indiciaire est très faible de sorte que la carrière est assez illusoire.

Le développement indemnitaire s'accompagne d'une politique renforçant la modulation des primes. En pratique, à l'exception des corps d'ingénieurs pour lesquels les primes comportent une véritable modulation, la modulation est très limitée.

Le développement de la part indemnitaire soulève deux questions.

206. La première question porte sur les effets du développement des primes sur les régimes de retraite publics.

Le développement des primes conduit à une baisse sensible du revenu lors de l'arrivée à la retraite (diminution du taux de remplacement). Plus la part des primes dans la rémunération totale en activité est importante, plus l'écart se creusera. 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. Ces pratiques pouvaient se comprendre tant que la part des primes dans la rémunération totale restait modérée. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La difficulté vient du fait que la construction des pensions repose sur le traitement indiciaire qui a été conçu comme étant la rémunération principale. Le calcul des pensions repose sur le traitement afférent au dernier échelon (souvent le plus élevé de la carrière). Les primes n'entrent pas en compte dans le calcul de la pension.

Le développement des primes a reçu une forme de réponse dans les années 60 avec la mise en place de systèmes facultatifs de retraite à la charge des seuls travailleurs (PREFON, ex-CREF, CGOS). Ce n'est qu'en 2005 qu'est institué un régime obligatoire appelé régime additionnel de retraite reposant sur les primes (RAFP). Ce système n'offre pas les mêmes garanties pour les agents en termes de revenus de remplacement (système par points, système à cotisations définies).

Quel taux de remplacement réel ? - Dès lors, si l'évolution de la part des primes n'est pas réversible, il faudrait que les mécanismes de calcul de la pension additionnelle permettent aux agents de disposer d'une retraite véritable. Autrement, 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.

207. La seconde question interroge la philosophie des rémunérations dans la fonction publique.

Deux salaires ? - Les évolutions observées posent la question du rôle des primes dans les rémunérations. L'impression qui se dégage tend vers un système où celles-ci constituent une rémunération plus nécessairement accessoire **et modulable de surcroît.**
Le caractère accessoire implique une part réduite. Les primes apparaissent comme un second salaire qui est soumis à une logique différente du traitement principal (uniformité) dans la mesure où il est davantage possible de différencier le montant des primes en fonction des individus. Dans le système qui se dessine, l'unité entre les agents s'arrête au traitement principal. Les primes peuvent conduire à des différences importantes.

Le développement de l'individualisation des rémunérations

Une autre question est de savoir 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.

Rémunérations collectives - 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.

Rémunérations individuelles - 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 de la 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.

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.

Vers une flexibilité des rémunérations ?

Flexibilité des primes - La flexibilité des rémunérations implique que l'employeur puisse verser une somme qui ne soit pas identique sur une période donnée. Le traitement indiciaire[376], l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, constituent des éléments stables de la rémunération. La flexibilité porte donc sur les régimes indemnitaires.

La NBI constitue une rémunération supplémentaire qui peut être remise en cause lorsque l'agent n'occupe plus les fonctions éligibles. Toutefois, elle ne comporte pas de modulation liée à la manière de servir et occupe une place réduite dans les rémunérations totales.

La flexibilité implique une modulation et une attribution qui dépend de la réalisation d'objectifs. Dans la PFR, elle vise avant tout la part des résultats. La part fonctionnelle connaît une stabilité même si rien n'interdit de revoir la cotation d'un poste. De même, les rémunérations à la performance collective se situent dans une approche flexible qui dépendra de la réalisation des objectifs. En l'absence d'informations sur les pratiques en matière de PFR, il est difficile d'affirmer que la flexibilité se renforce. On peut seulement observer que les conditions de la modulation sont là.

***
*

Les négociations salariales dans la fonction publique qui doivent en principe débuter en 2013 s'inscrivent dans un contexte difficile. Les politiques précédentes, très soucieuses des deniers publics, ont mis en place des mécanismes qui limitent les incidences sur la masse salariale ou du moins permettent d'en réduire les aspects financiers (GIPA, contingentement de certains grades ou d'échelons spéciaux).

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 RH 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 grade 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.

Carole MONIOLLE

[376] Deux sanctions disciplinaires permettent une diminution de la rémunération (abaissement d'échelon, rétrogradation).

ANNEXES

ANNEXE 1 – EVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LE TEMPS (1982-2009)

Année	Effectifs personnes physiques	Variation (n par rapport à n-1)
31/12/1982	2 233 838	
31/12/1986	2 287 458	53 620
31/12/1990	2 307 816	20 358
31/12/1992	2 329 232	21 416
31/12/1996	2 401 791	72 559
31/12/2000	2 472 102	70 311
31/12/2002	2 530 644	58 542
31/12/2003	2 543 351	12 707
31/12/2004	2 543 112	-239
31/12/2005	2 543 005	-107
31/12/2006	2 524 440	-18 565
31/12/2007	2 484 484	-39 956
31/12/2008	2 406 854	-77 630
31/12/2009	2 392 364	-14 490

ANNEXE 2 - CORPS DE LA FILIERE ADMINISTRATIVE DE 1958 AUX ANNEES 70

Le corps des agents de bureau (Services extérieurs et Administration centrale) comprenait un seul grade (art. 3). Ils étaient recrutés parmi les perforeurs-vérificateurs. En 1971 est créé un corps de catégorie C : celui des agents techniques de bureau (décret n° 71-341 du 29 avril 1971). Il se substitue aux corps de dactylographes et de perforeurs-vérificateurs pour certains corps. Il comportait un seul grade. Ainsi, en 1990, coexistent le corps des agents de bureau (décret n° 58-651) et le corps des agents techniques de bureau (décret n° 71-341 du 29 avril 1971). Ils sont intégrés dans le corps des agents administratifs (décret n° 90-712 du 1er août 1990).

Le corps des sténodactylographes concernait autant les services extérieurs que les administrations centrales. Il ne comportait qu'un seul grade (art.7). Il était ouvert aux fonctionnaires ayant accompli au moins un an de service.

Le corps des commis qui visait les services extérieurs comprenait initialement un seul grade (art.11). Les agents qui atteignaient le 7ème échelon avaient le titre de commis principal. Un accès par concours était prévu. Un accès au choix était ouvert aux fonctionnaires exerçant les fonctions de bureau (catégorie C et D comptant 10 ans de service).

En 1969, ce corps s'est doté d'un second grade. Ainsi, il y avait deux grades : agent administratif et commis (art.11 modifié par le décret n° 69-809 du 21 août 1969). L'effectif des agents administratifs ne peut excéder 15% du total des emplois de commis, de sténodactylographes et agents de bureau des services extérieurs du département ministériel. L'accès au grade d'agent administratif était ouvert aux commis et aux sténodactylographes ayant atteint au moins le 6ème échelon de leur grade. En 1971, le grade d'agent administratif devient celui d'agent d'administration principal (décret n° 71-860 du 13 octobre 1971). Le contingentement est modifié et amélioré passant de 15% à 20% de l'effectif total du corps. En 1975, le contingent des agents d'administration principaux passe à 25% de l'effectif total du corps (décret n° 76-973 du 21 octobre 1976).

Le corps des adjoints administratifs ne visait que les administrations centrales. Il comportait dès le départ deux grades : adjoint administratif et adjoint administratif chef de groupe (art.18). Le grade d'avancement était contingenté non pas par rapport aux seuls effectifs du corps mais par rapport à un ensemble plus large : total des emplois d'adjoints administratifs, de secrétaires sténodactylographes, de sténodactylographes, d'agents de bureau de l'administration centrale). Le pourcentage a évolué dans le temps (initialement un vingtième, art.19 : décret n° 63-76 du 2 février 1963 : un dixième ; décret n° 75-428 du 2 juin 1975 : 20% de l'effectif total du corps des adjoints administratifs et des secrétaires sténodactylographes ; (décret n° 76-973 du 21 octobre 1976) : 25 % du même vivier). Ce grade était ouvert aux adjoints administratifs et secrétaires sténodactylographes ayant au moins atteint le 6ème échelon dans leur grade.

Le corps des secrétaires sténodactylographes ne visait que les administrations centrales (art. 23) et ne comportait qu'un seul grade. Le concours était ouvert aux sténodactylographes justifiant au moins de 3 ans de service.

A différentes reprises, des modalités exceptionnelles ont permis aux agents de bureau et aux sténodactylographes, aux corps des adjoints administratifs et des commis (décret n° 69-271 du 25 mars 1969, art. 2) ainsi que l'accès des agents de bureau aux corps des sténodactylographes (décret n° 69-271 du 25 mars 1969, art. 3).

	Parcours administration centrale	**Parcours services extérieurs**
Niveau le plus élevé (groupe V + grille grade d'avancement)	Adjoint administratif principal ↑ Adjoint administratif Secrétaire sténodactylographe	Commis principal ↑ Commis
Groupe IV	Sténodactylographe ↑	Sténodactylographe ↑
Groupe III	Agent de bureau ↑	Agent de bureau↑

ANNEXE 3 - TABLEAU SERVANT AU CALCUL DE L'EVOLUTION EN CUMULE DE LA VALEUR DU POINT ET DE L'INFLATION DEPUIS 1982 (BASE RECONSTITUEE)

Année	inflation		fonction publique		
en glissement	Base	en cumulé	IM <ou égal 246	Base	en cumulé
100	100		100	100	
9,7	109,7	9,7	**10,1**	110,1	10,1
9,3	119,90	19,90	**8**	118,91	18,91
6,7	127,94	27,94	3	122,48	22,48
4,7	133,95	33,95	5	128,60	28,60
2,1	136,76	36,76	0	128,60	28,60
3,1	141,00	41,00	2,2	131,43	31,43
3,1	145,37	45,37	2,5	134,71	34,71
3,6	150,61	50,61	3,2	139,02	39,02
3,4	155,73	55,73	2,5	142,50	42,50
3,1	160,55	60,55	2	145,35	45,35
1,8	163,44	63,44	2,7	149,27	49,27
1,8	166,39	66,39	1,7	151,81	51,81
1,3	168,55	68,55	2,3	155,30	55,30
2	171,92	71,92	2,6	159,34	59,34
1,5	174,50	74,50	0	159,34	59,34
1,1	176,42	76,42	1	160,94	60,94
0,3	176,95	76,95	1,3	163,03	63,03
1,2	179,07	79,07	1,7	165,80	65,80
1,6	181,94	81,94	0,5	166,63	66,63
1,3	184,30	84,30	1,2	168,63	68,63
2,1	188,17	88,17	1,3	170,82	70,82
1,6	191,18	91,18	0	170,82	70,82
1,9	194,81	94,81	0,5	171,67	71,67
1,6	197,93	97,93	1,8	174,76	74,76
1,5	200,90	100,90	0,7	175,99	75,99
2,5	205,92	105,92	0,8	177,40	77,40
1	207,98	107,98	0,8	178,81	78,81
0,9	209,85	109,85	0,8	180,24	80,24

ANNEXE 4 - EVOLUTION DE LA CORRESPONDANCE DES INDICES BRUTS ET INDICES MAJORES ENTRE 1991 ET 2012

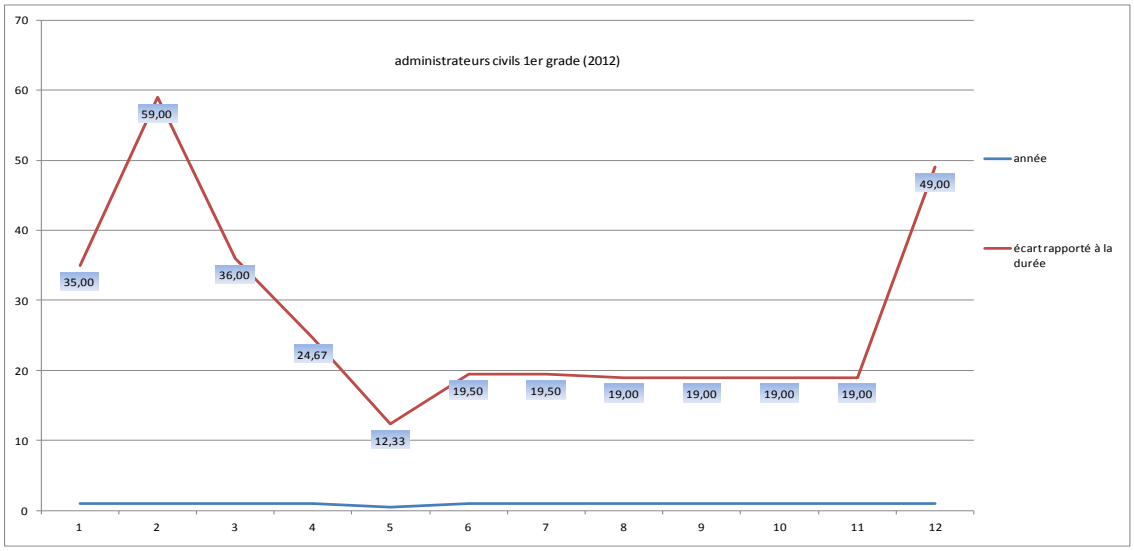
Evolution de la correspondance des indices bruts et des indices majorés entre 1991 et 2012						Ecart
	IM	IM	IM	IM	IM	entre
Indices bruts de référence	1991	1997	2001	2007	2012	2012 et
	août-91	août-91	juil.-01	juil-07	juil-12	1992
A						
379	343	343	348	349	349	6
B et C						
446	387	387	391	392	392	5
427	374	374	378	379	379	5
398	357	357	361	362	362	5
380	344	344	349	350	350	6
364	332	332	337	338	338	6
364	332	332	337	338	338	6
351	322	322	327	328	328	6
348	320	320	325	326	326	6
347	319	319	324	325	325	6
337	311	311	318	319	319	8
336	310	310	317	318	318	8
333	308	308	315	316	316	8
328	304	304	311	312	315	11
325	302	302	309	310	315	13
323	300	300	307	308	314	14
322	300	300	307	308	314	14
318	297	297	304	305	313	16
310	291	291	299	300	312	21
310	291	291	299	300	312	21
307	289	289	297	298	312	23
306	288	288	296	297	311	23
303	283	283	294	295	311	28
299	283	283	291	292	310	27
298	282	282	290	291	309	27
297	281	281	298	299	308	27

ANNEXE 5 - DISPERSION DES POINTS DANS LE GRADE DE DEPART

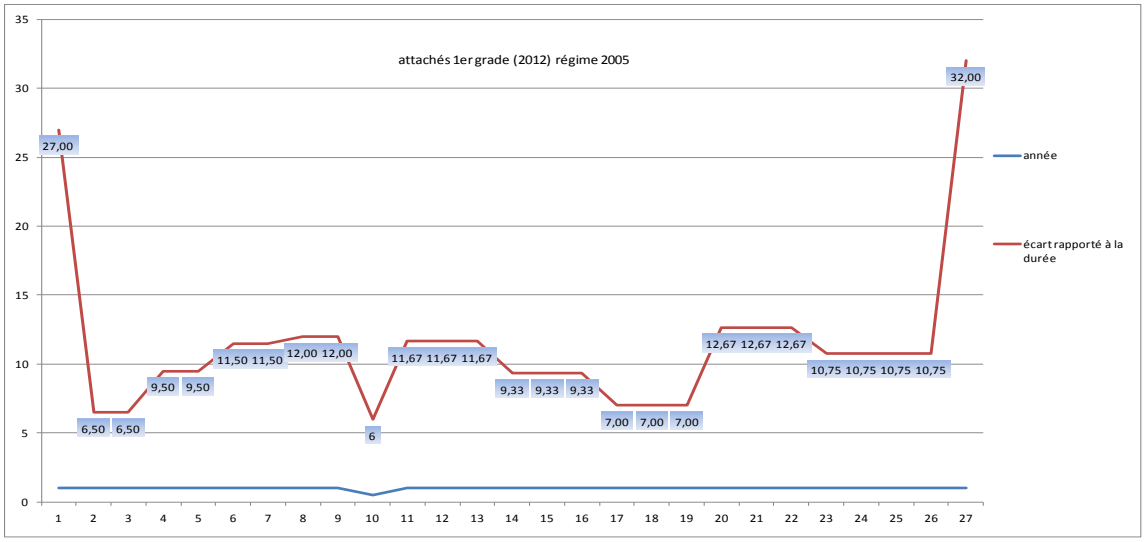
L'écart correspond à la différence entre les deux échelons. On démarre à partir de l'écart entre le 1er et le 2ème échelon

Tableau de dispersion des points dans le premier grade

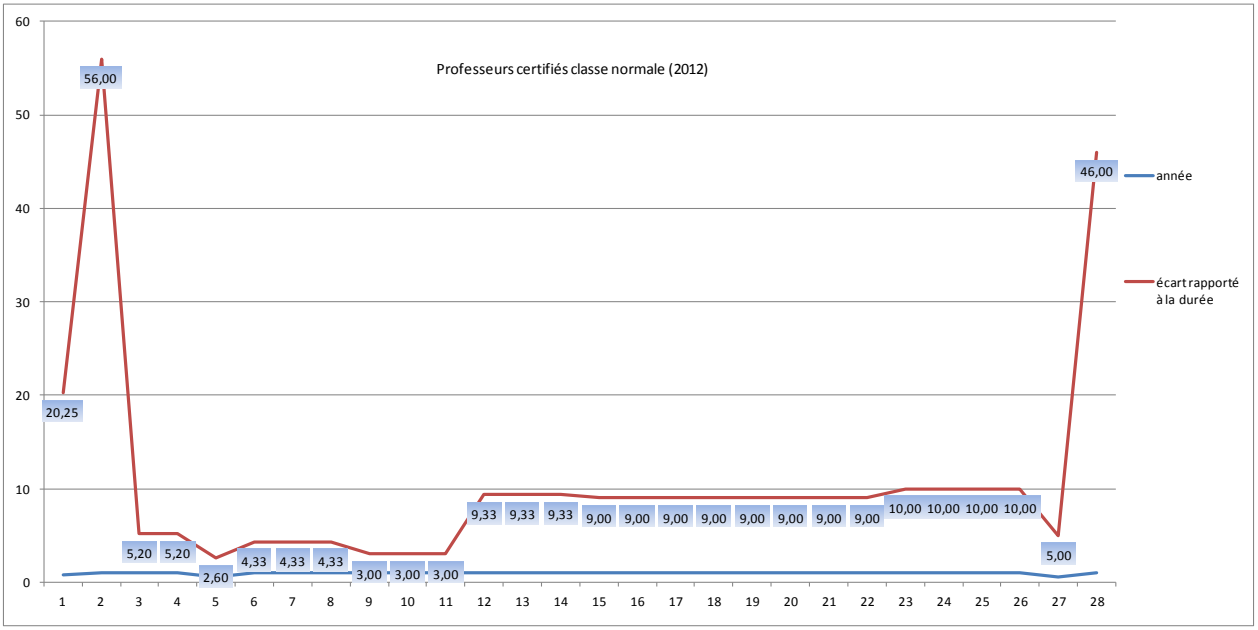
Corps des administrateurs civils



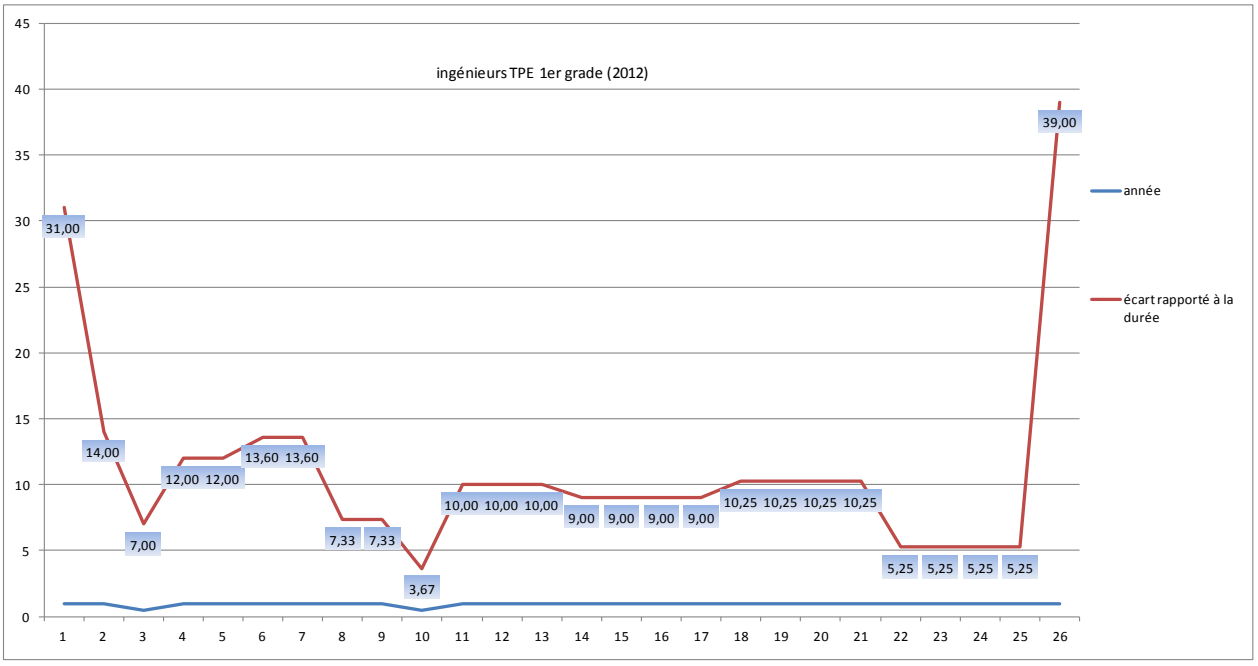
Corps des Attachés



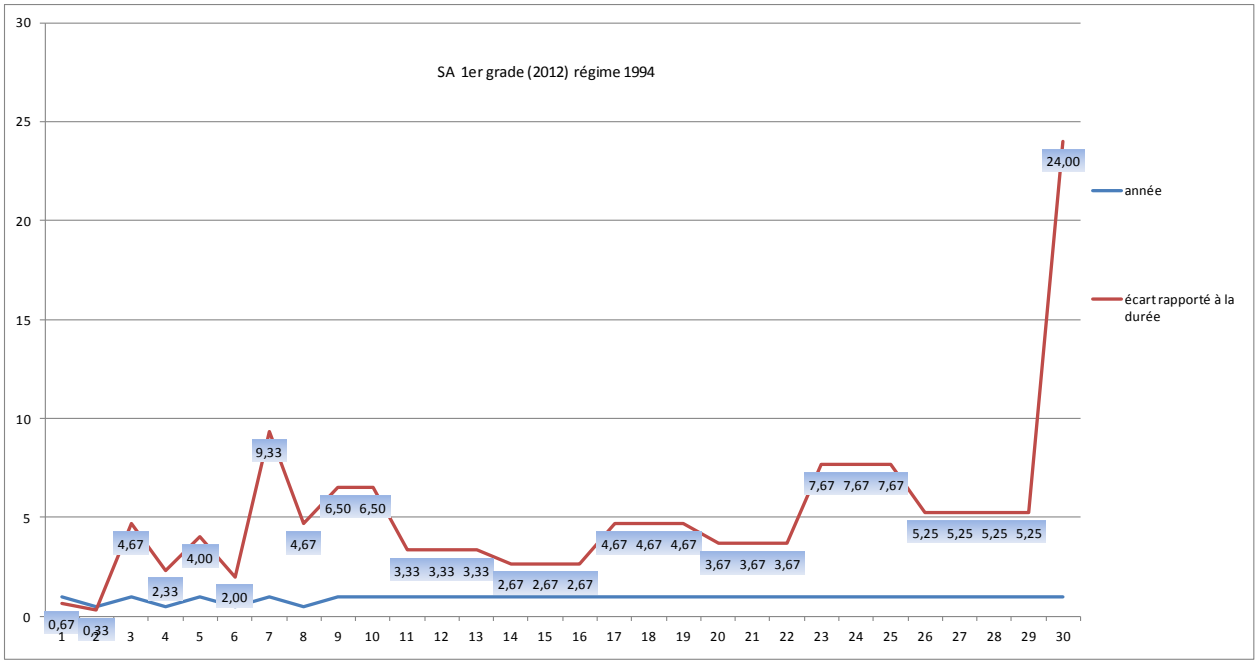
Corps des professeurs certifiés



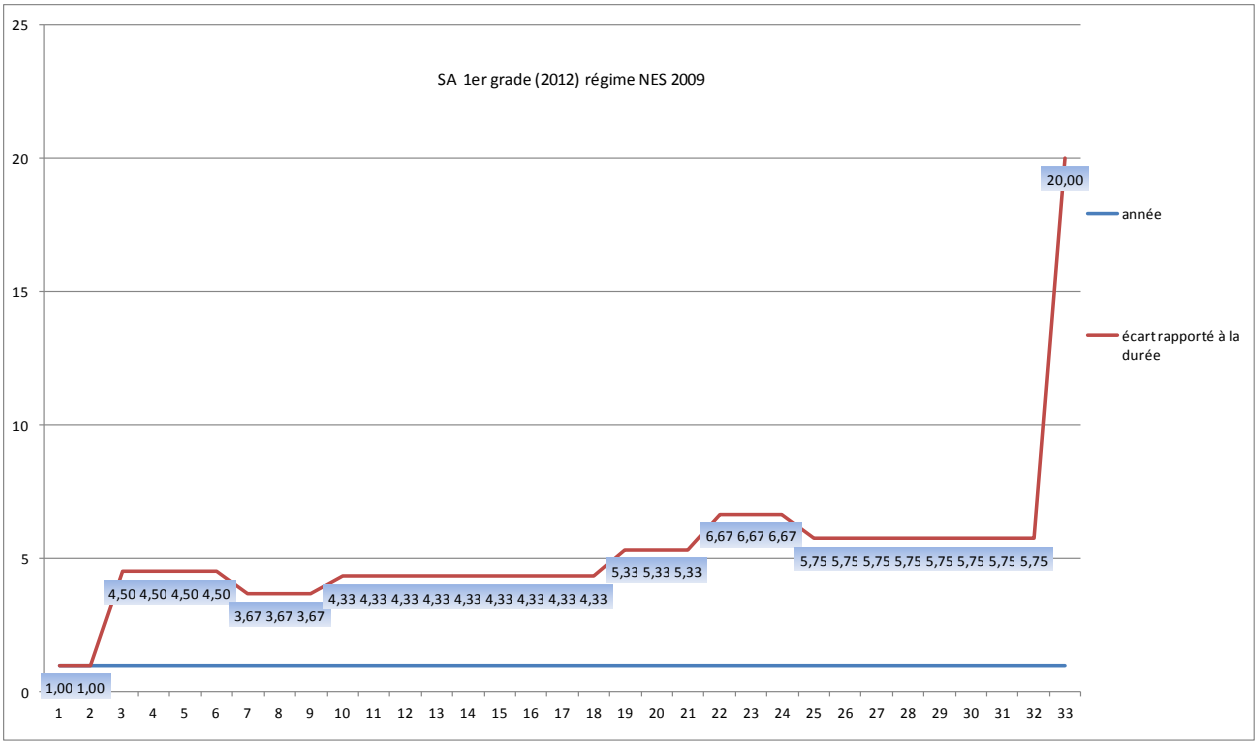
Corps des ingénieurs TPE



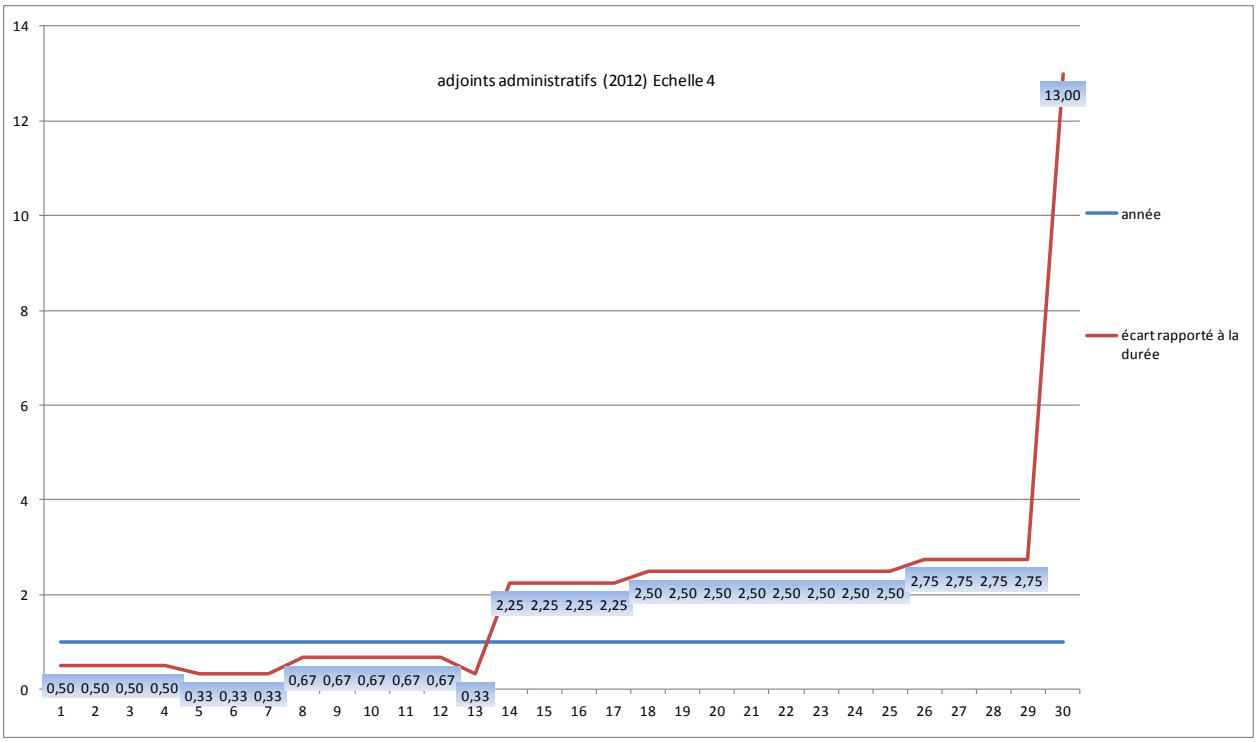
Corps des secrétaires administratifs (régime D. 1994)



Corps des TSEF (régime NES 2009)



Corps des adjoints administratifs (échelle 4)

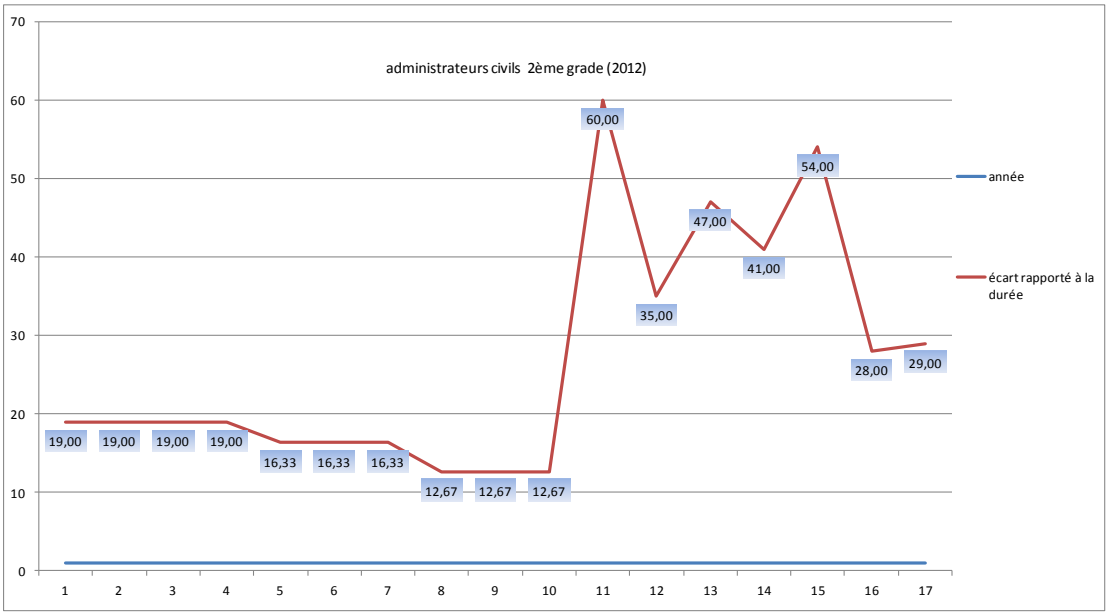


ANNEXE 6 - DISPERSION DES POINTS DANS LES GRADES D'AVANCEMENT

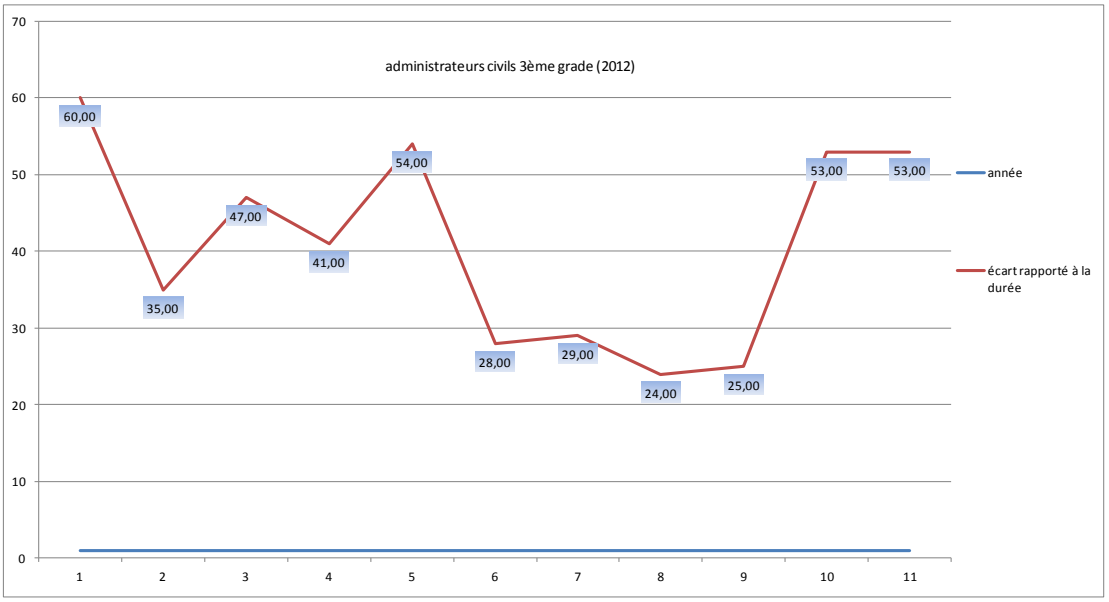
L'écart correspond à la différence entre les deux échelons. On démarre à partir de l'écart entre le 1er et le 2ème échelon

Corps des administrateurs civils – 2 grades d'avancement

Administrateurs civils – 2ème grade (2012)

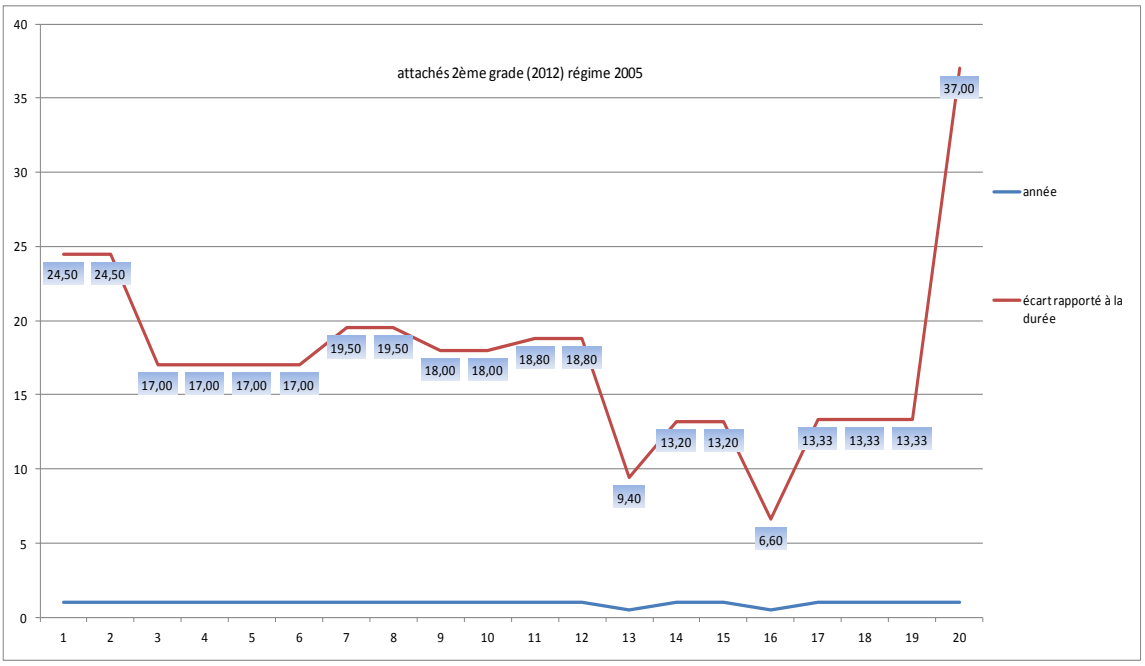


Administrateurs civils 3ème grade (2012)

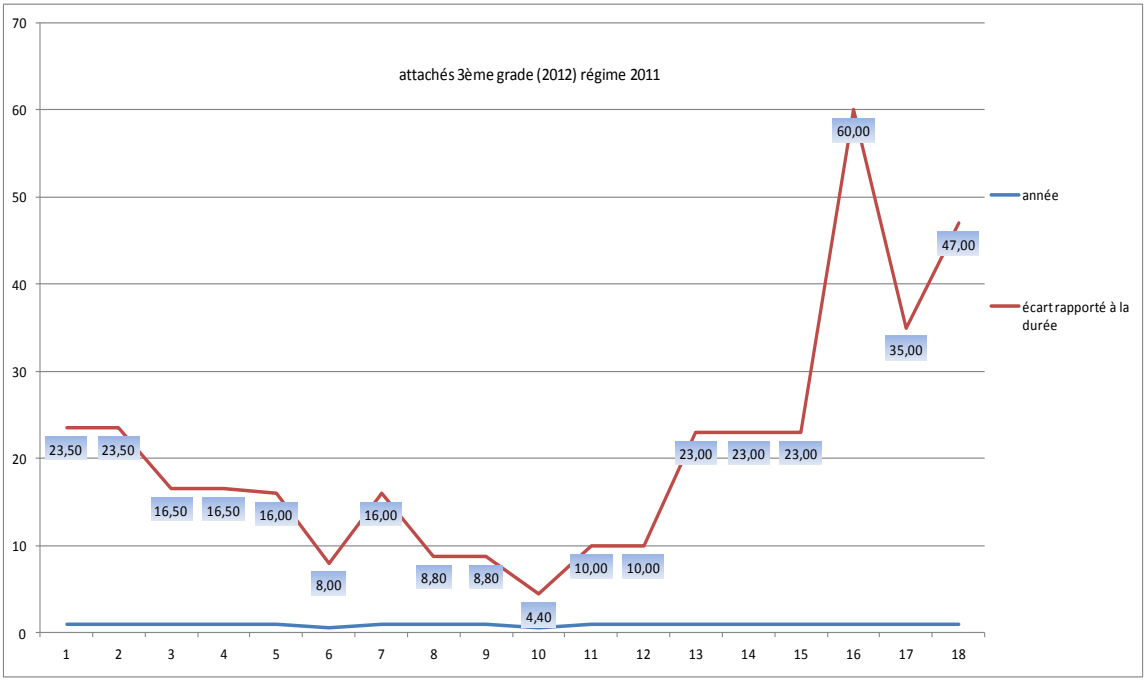


Corps des attachés

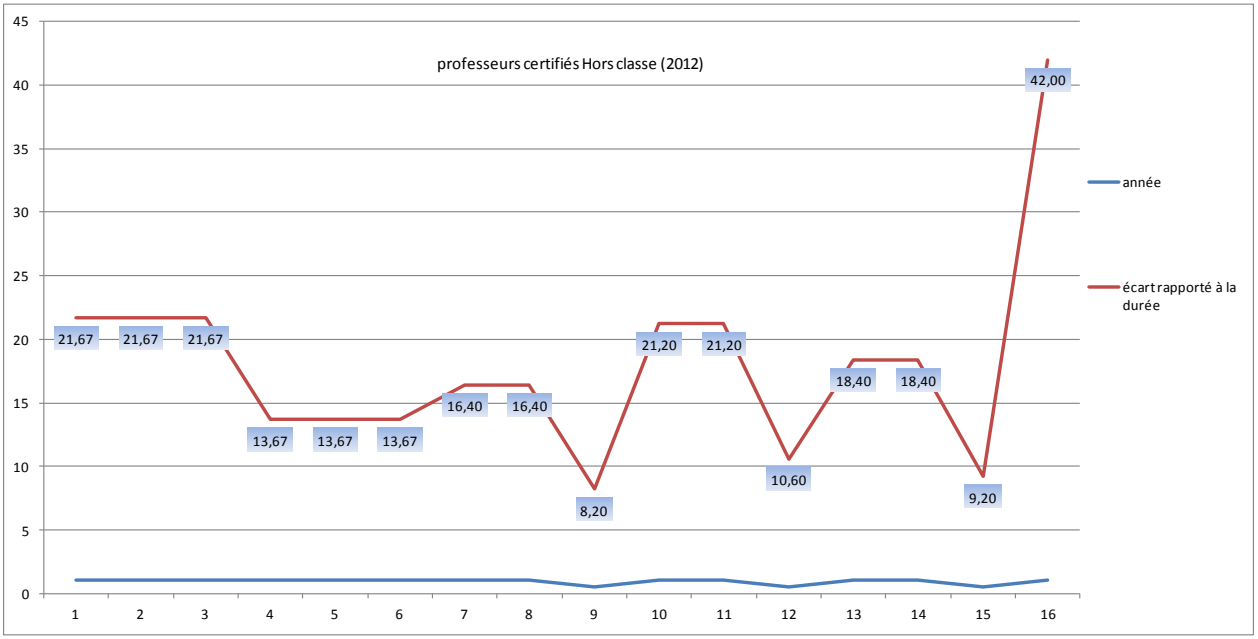
Attachés – 2ème grade (2012) – Régime 2005



Attachés – 3ème grade (2012) – Régime 2011

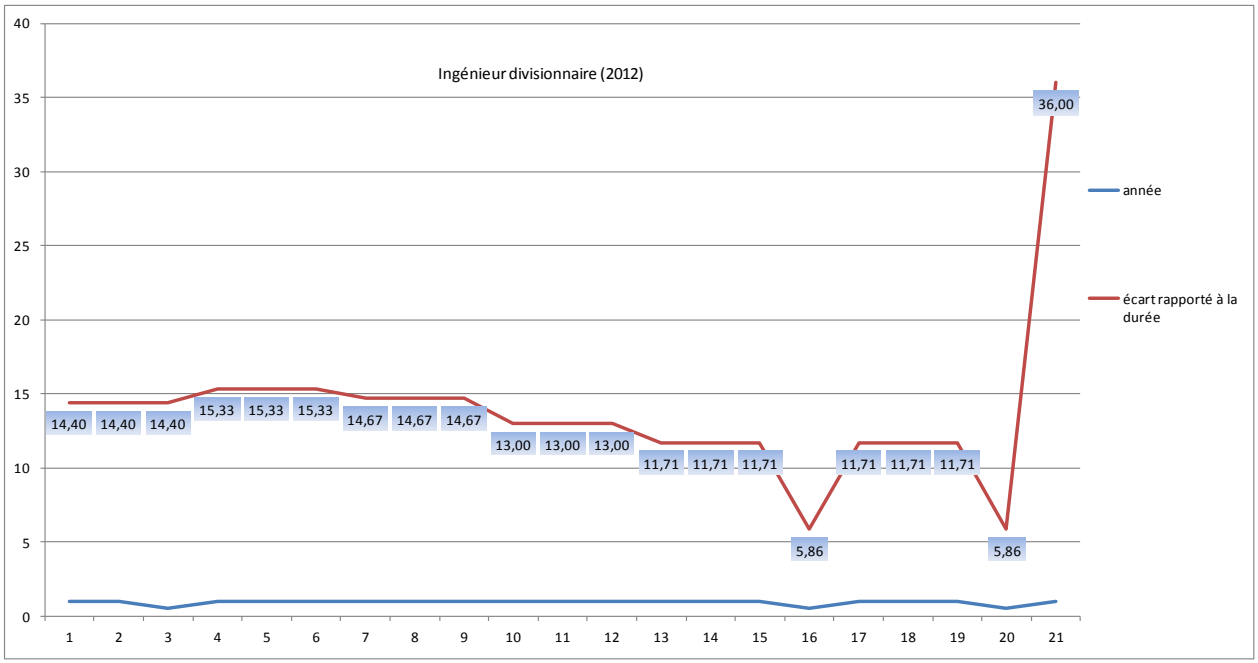


Corps des professeurs certifiés



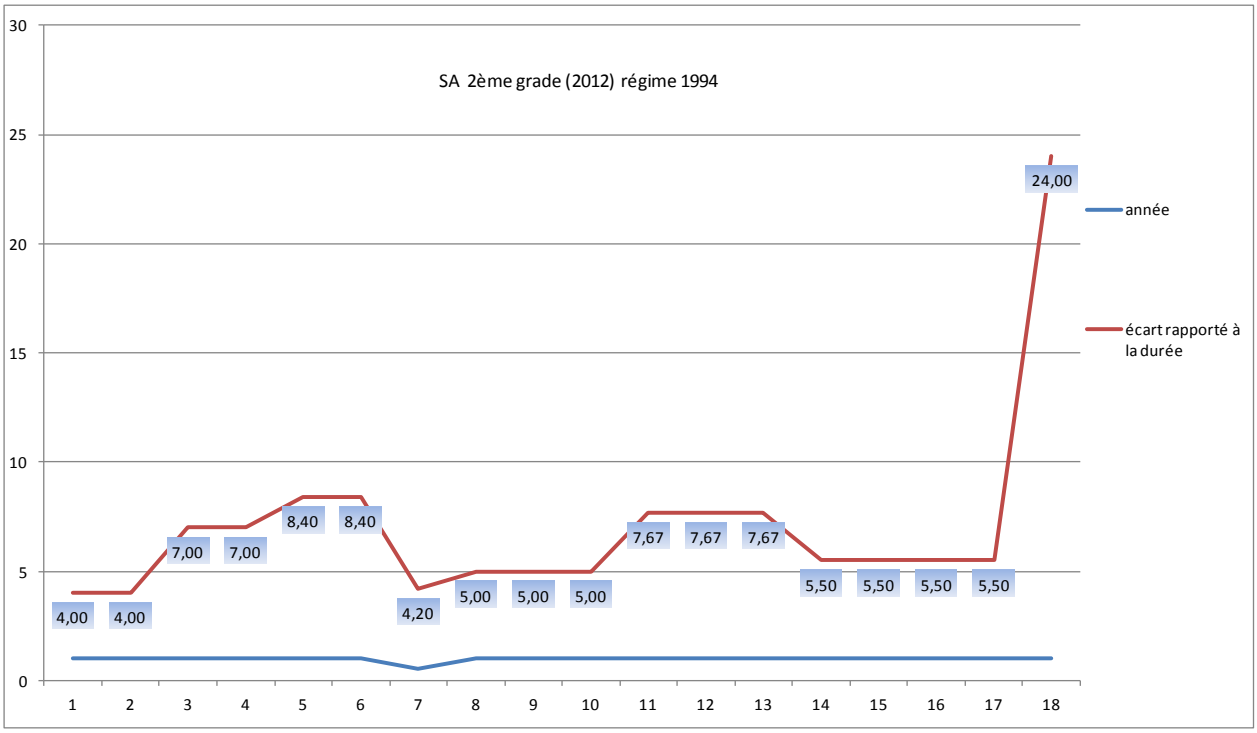
Dans la grille de la hors classe, les premiers échelons ne sont pas utiles. L'échelon pertinent est le 6ème échelon (IM 741).

Corps des ingénieurs TPE

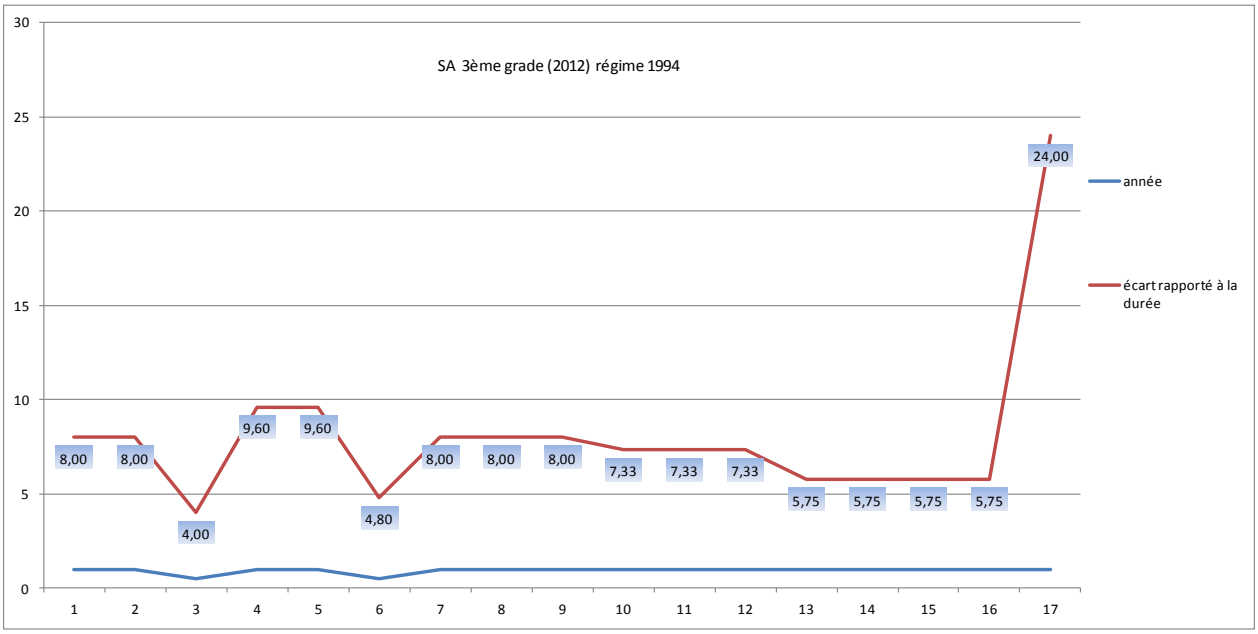


Corps des secrétaires administratifs (régime D. 1994)

Secrétaires Administratifs – 2ème grade (2012) – Régime 1994



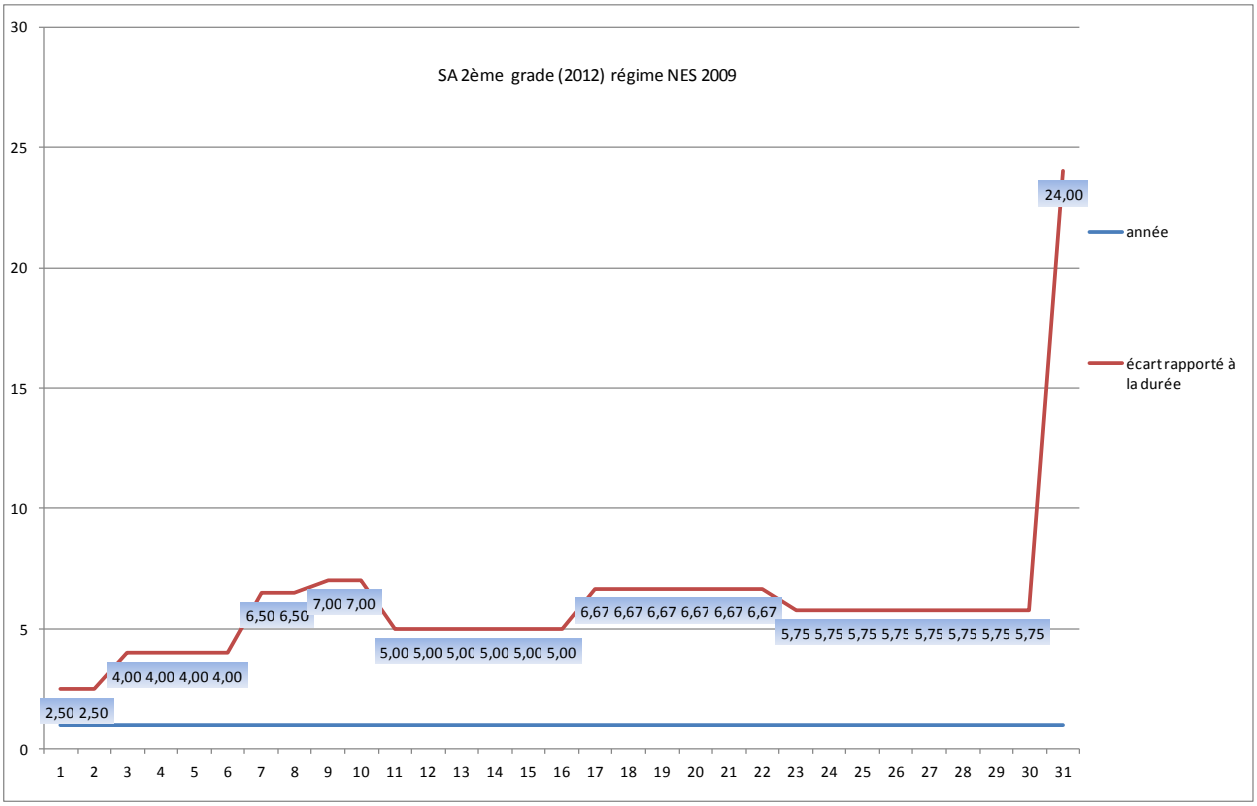
Secrétaires administratifs 3ème grade (2012) – régime 1994



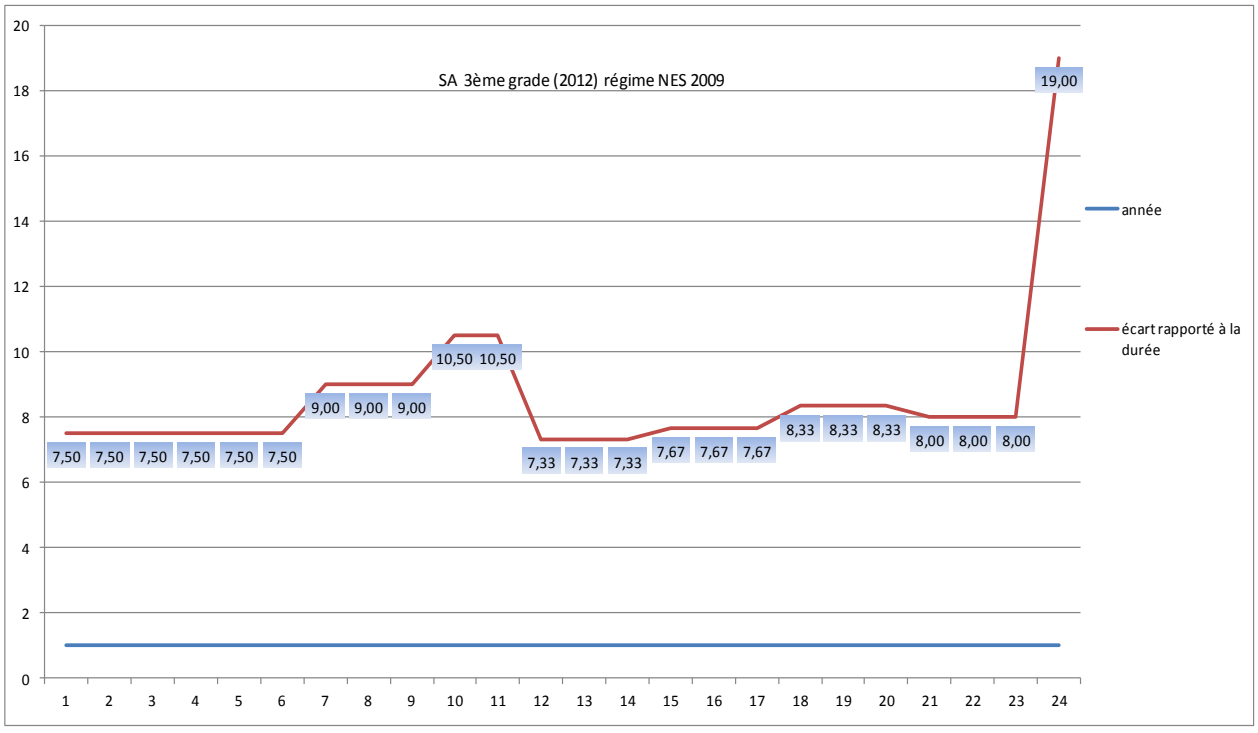
Corps des TSEF (régime NES 2009)

Le NES se présente comme une logique très linéaire. La construction se fait par pallier.

Secrétaires Administratifs 2ème grade (2012) – régime NES 2009

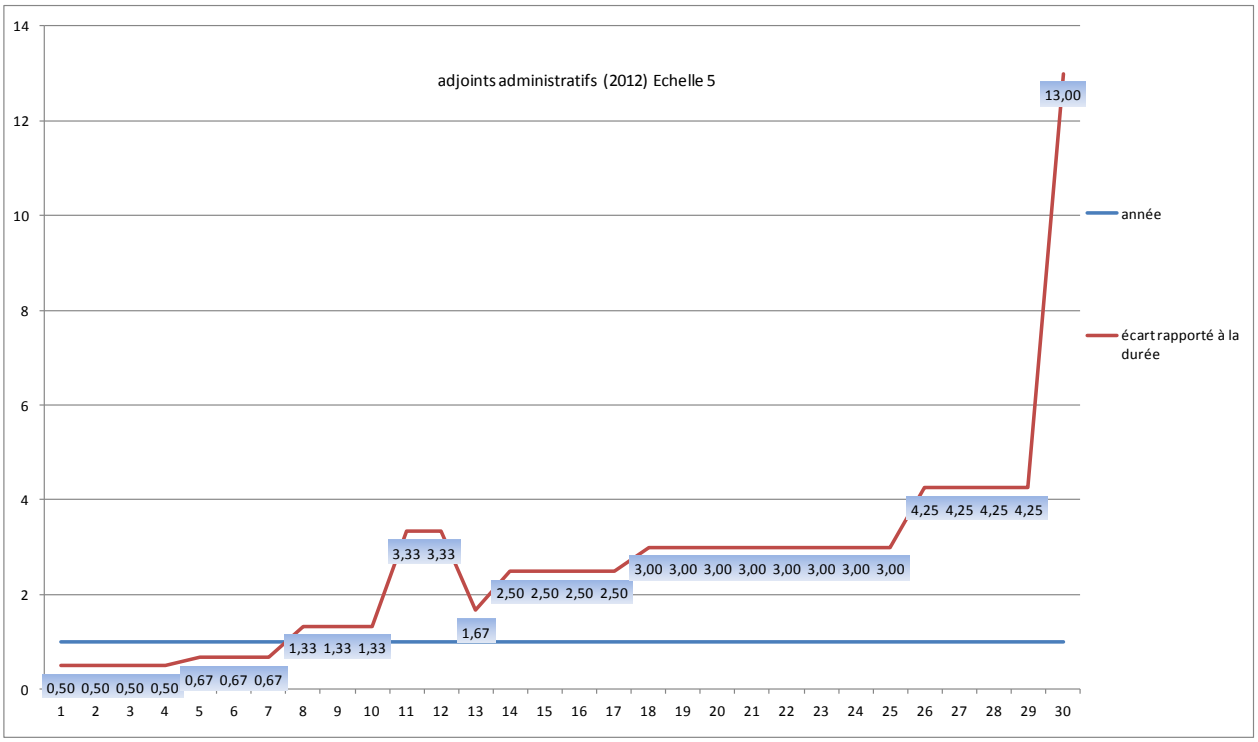


Secrétaires Administratifs 3ème grade (2012) – régime NES 2009

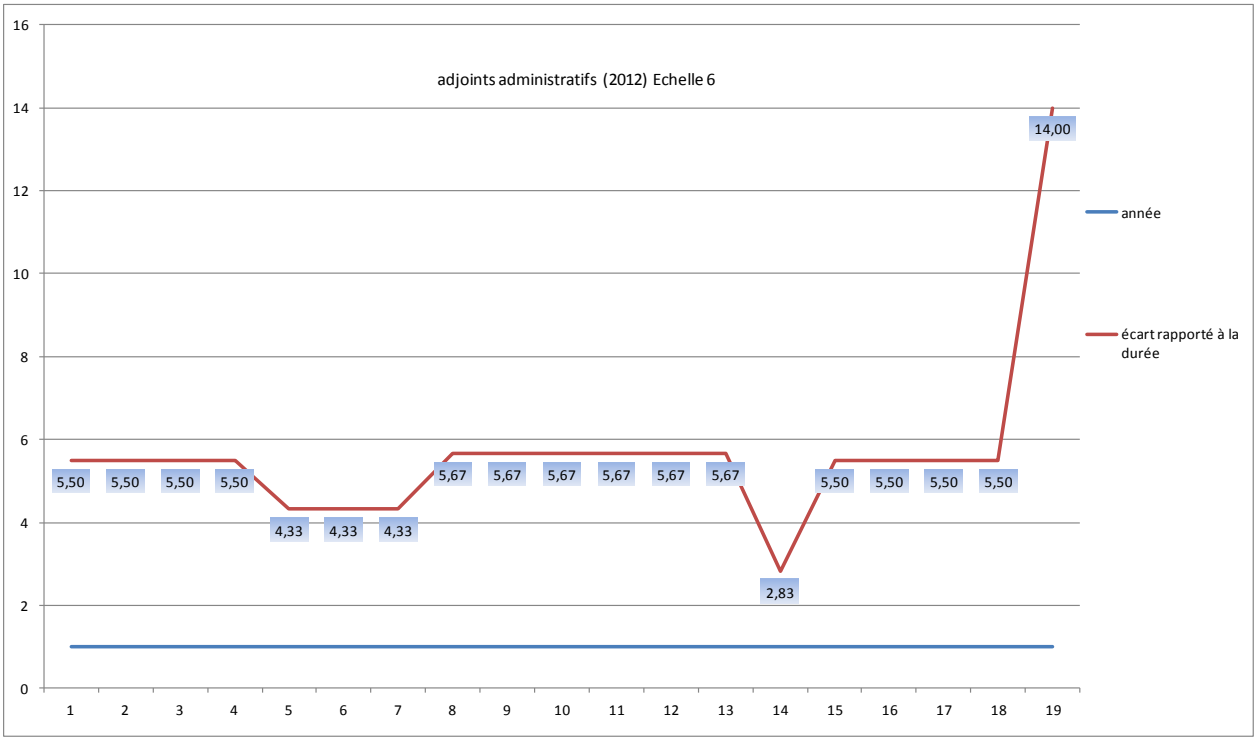


Corps des Adjoints administratifs (2012) – Echelle 5&6

Adjoints administratifs (2012) - Echelle 5

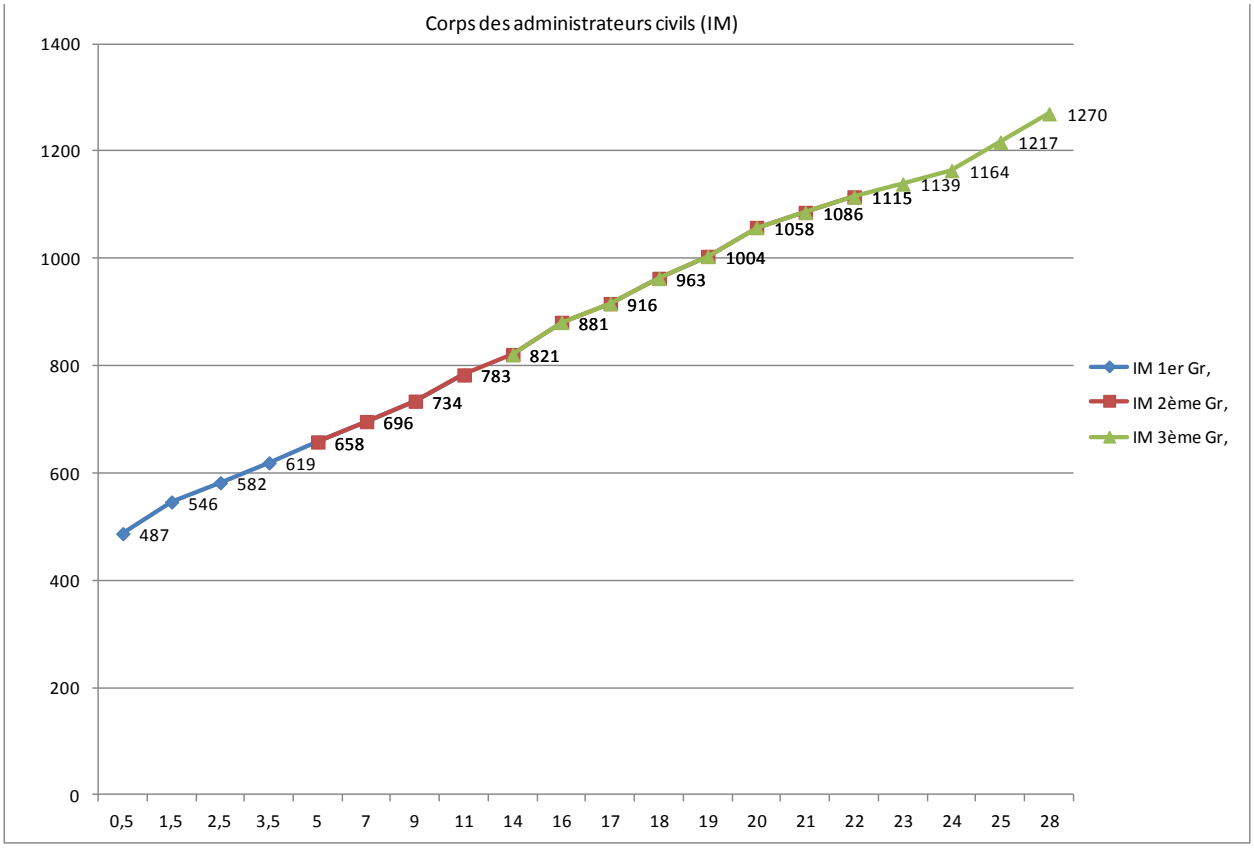


Adjoints administratifs (2012) - Echelle 6

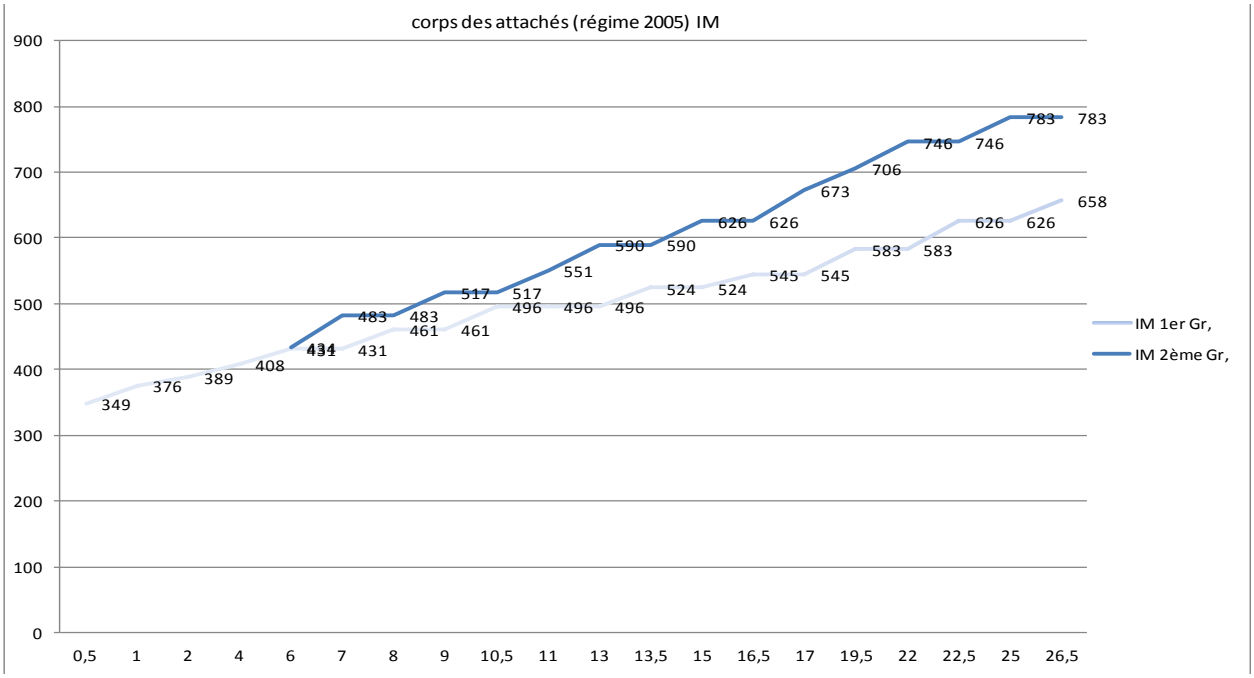


ANNEXE 7 - LES CHEVAUCHEMENTS

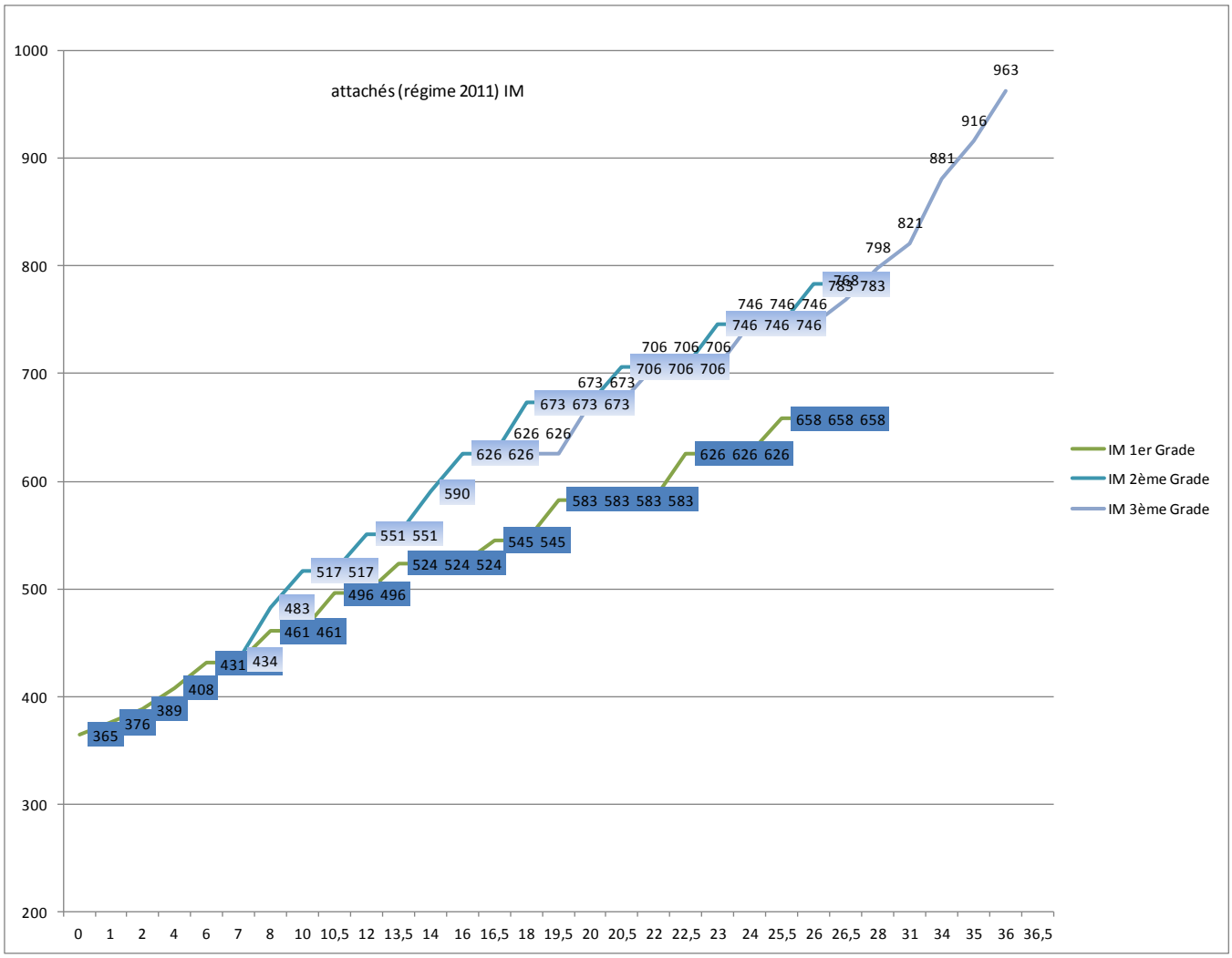
Corps des administrateurs civils



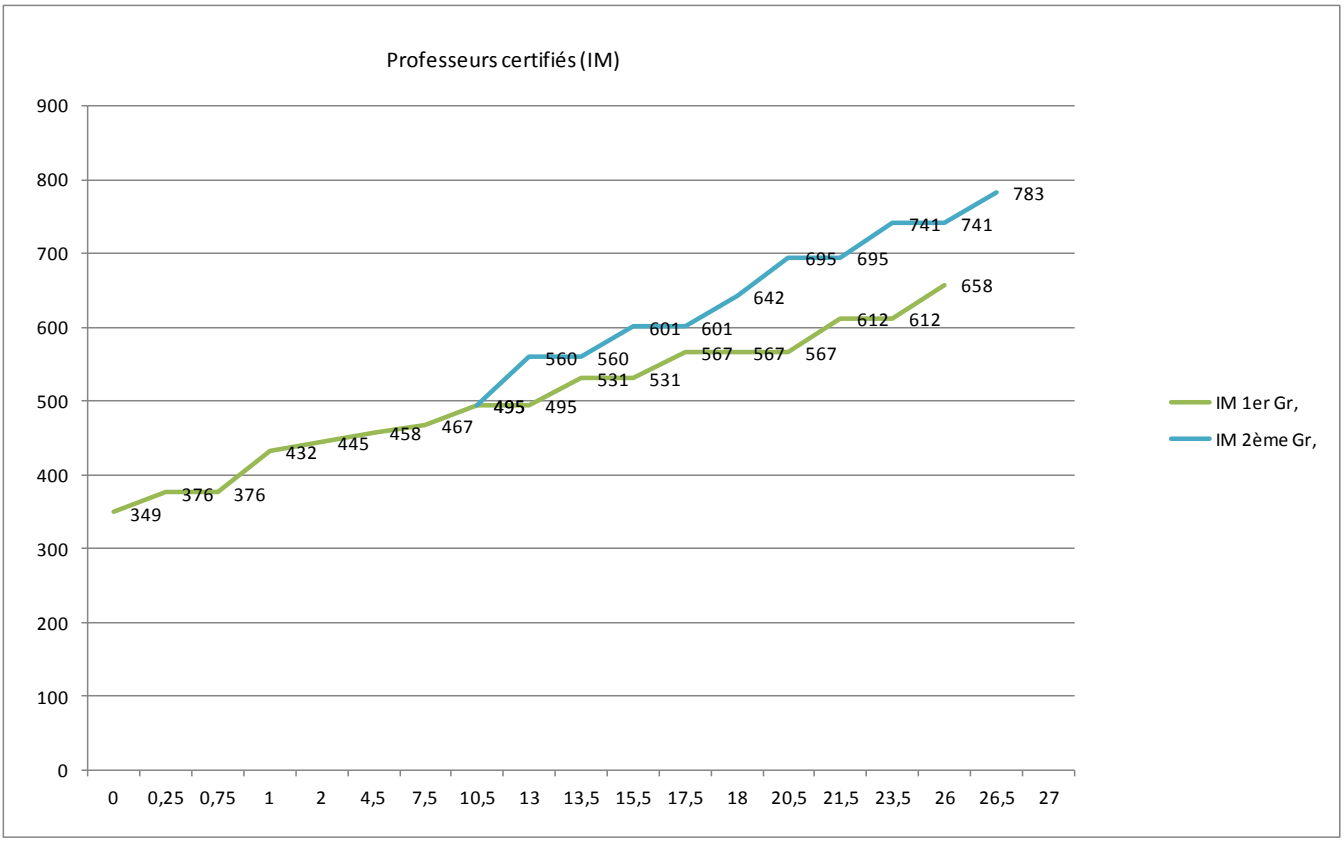
Corps des attachés (régime 2005)



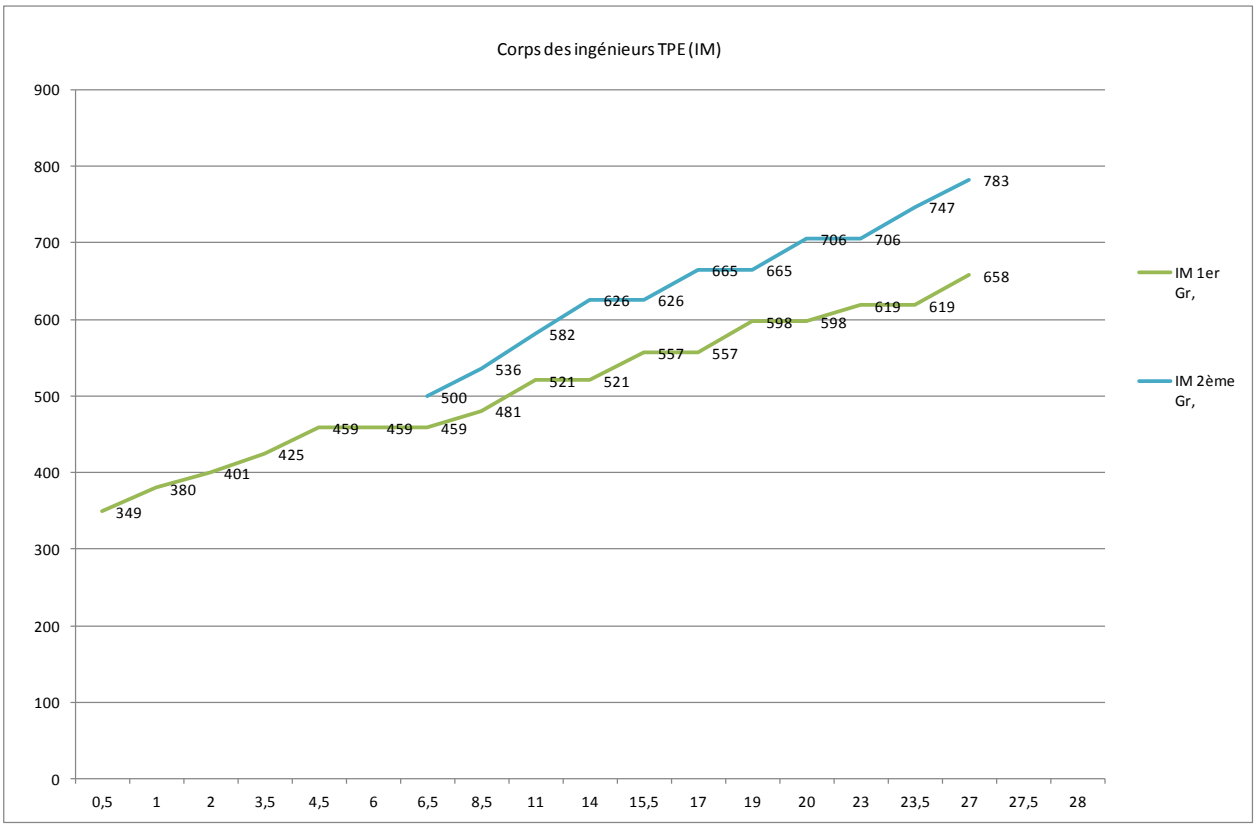
Corps des attachés (régime 2011)



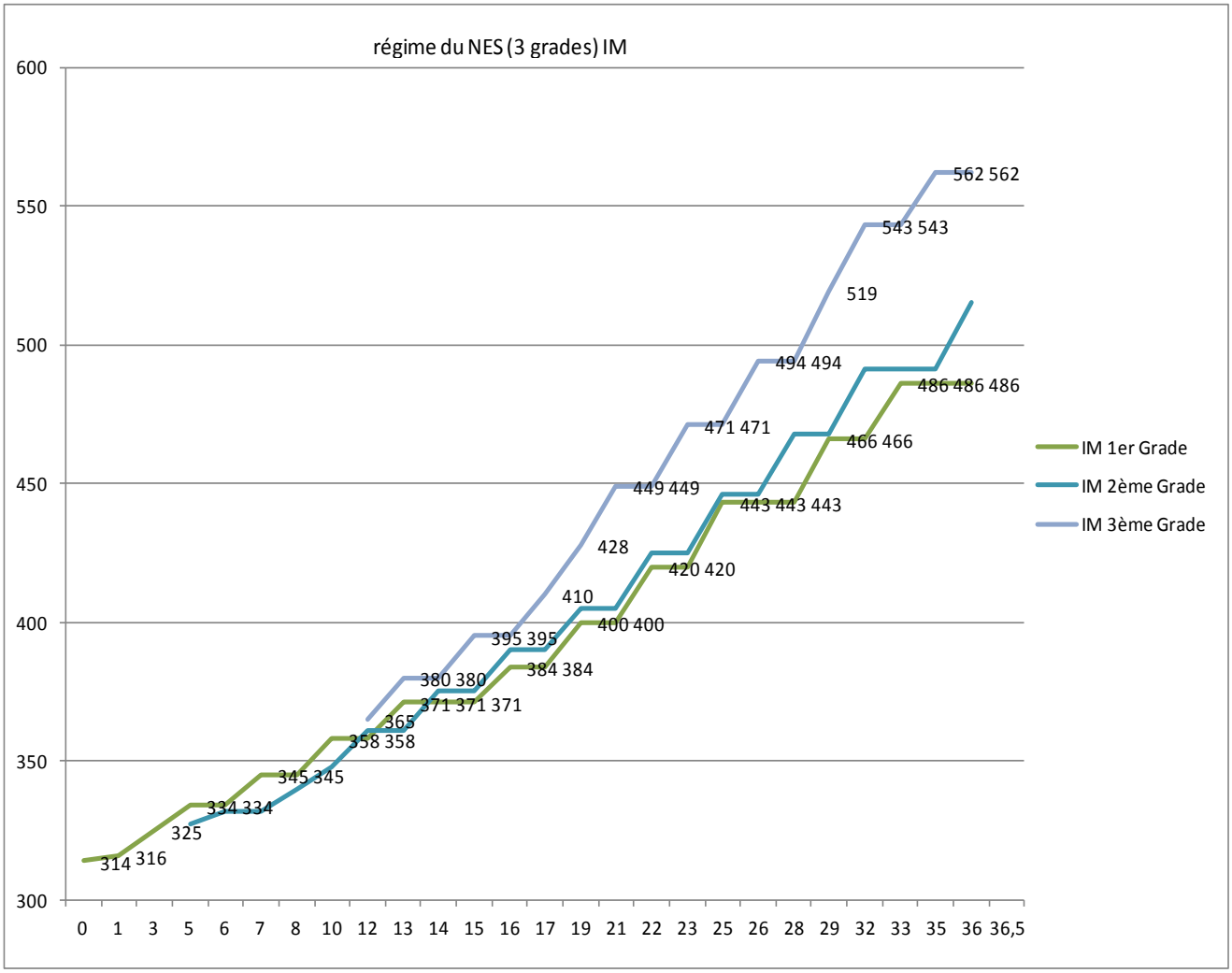
Corps des professeurs certifiés



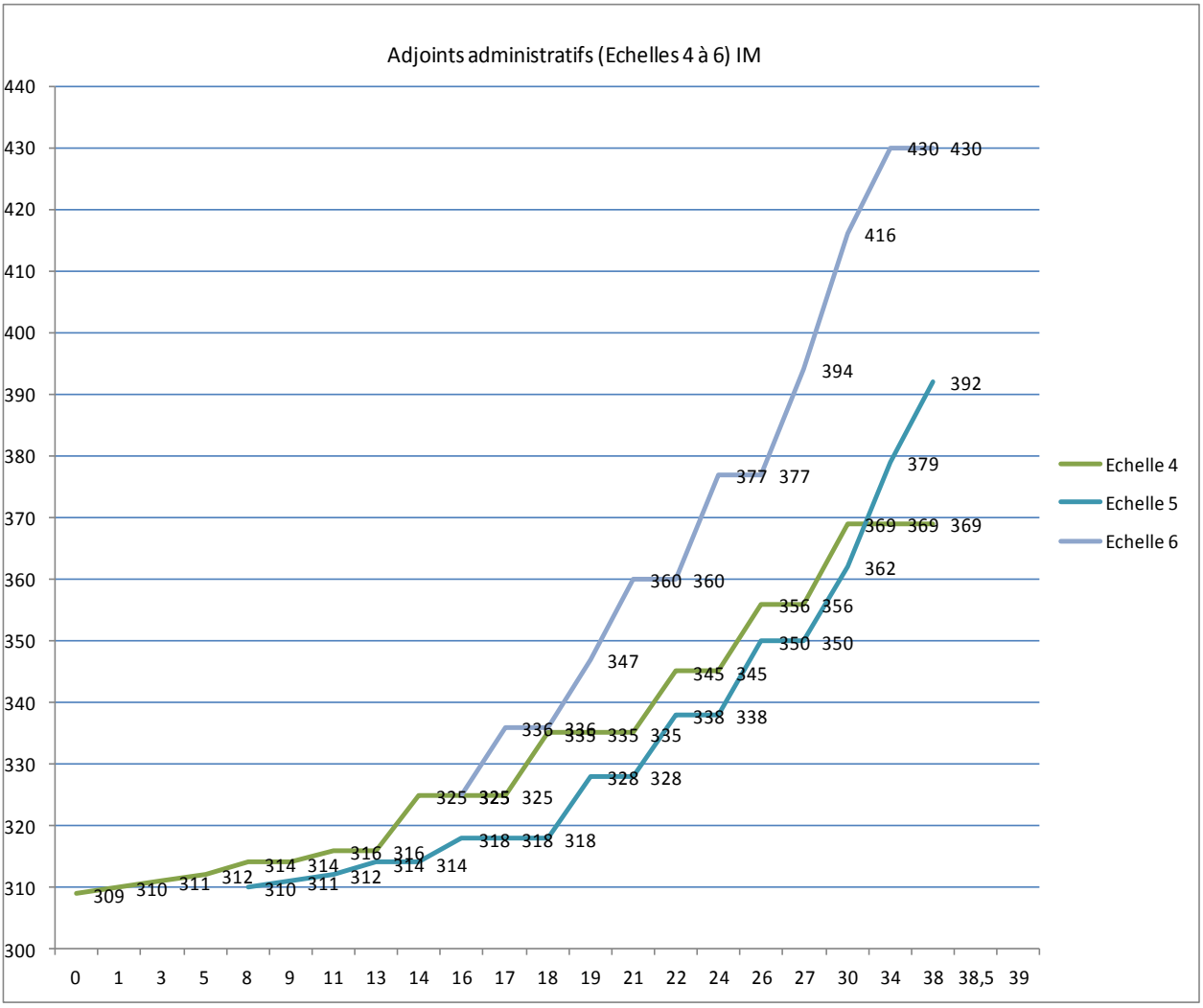
Corps des ingénieurs TPE



Corps des TSEF (régime NES 2009)



Corps des adjoints administratifs (Echelles 4 à 6)



ABREVIATIONS

CAP – Commission administrative paritaire

CIGEM – Corps interministériels à gestion ministérielle

CII – Classement indiciaire intermédiaire

CN – Classe normale

DDI – Direction départementale ministérielle

DGAFP – Direction générale de l'administration de la fonction publique

DGFIP – Direction générale des finances publiques

EP – Examen professionnel

FGF-FO – Fédération générale des fonctionnaires FORCE OUVRIERE

GRAF – Grade d'accès fonctionnel

GIPA – Garantie individuelle du pouvoir d'achat

GVT – Glissement vieillesse technicité

HC – Hors classe

HDR – Habilitation à diriger des recherches

IB – Indice brut

IGA – Inspection générale de l'administration

IGAS – Inspection générale des affaires sociales

IGF – Inspection générale des finances

IM – Indice majoré

IPEF – Ingénieurs des ponts, eaux et forêts

ISOE – Indemnité de suivi et d'orientation des élèves

ITB-GI – Indice de traitement brut grille indiciaire

MS – Masse salariale

NBI – Nouvelle bonification indiciaire

NEI – Nouvel espace indiciaire

NES – Nouvel espace statutaire

OP – Ouvriers professionnels

PFR – Prime de fonctions et de résultats

RAFP – Régime additionnel de la fonction publique

REATE –Réforme de l'administration territoriale de l'Etat

RGPP – Révision générale des politiques publiques

RMPP – Rémunération moyenne des personnes en place

RMS – Raisonnement en masse salariale

SMIG – Salaire minimum interprofessionnel garanti

SMIC – Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SMPT – Salaire moyen par tête

SGFP – Statut général de la fonction publique

VP – Valeur du point de la fonction publique

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages anciens sur la fonction publique

1954 – La fonction publique, Edition Armand COLIN, 1954, Roger GREGOIRE

1969 – La fonction publique et ses problèmes actuels, Editions de l'actualité juridique, 1969 Victor SILVERA

1969 – L'économie de la fonction publique, Editions PUF, 1969 Marceau LONG et Laurent BLANC

1973 – Le fonctionnaire droits et garanties, 1973, Marcel PIQUEMAL

1976 – Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique, Editions Berger LEVRAULT, Pierre ROBERT-DUVILLIERS et Jean-Marie PAUTI

1985 – La rémunération des fonctionnaires, Que Sais-je, éditions PUF, 1985, Pierre POUGNAUD

Thèses, mémoires, études

1967 (mars avril) – Les problèmes actuels de la fonction publique, cours donné à l'ENA, 1967, Marceau LONG (alors directeur de la DGAFP)

1990, La grille des rémunérations dans la fonction publique, mémoire de DEA 1990, Université d'Aix-Marseille, Michel BARON

2006 « Le sens, la portée et le devenir de la nomenclature des « niveaux de formations » Françoise DAUTY, Philippe LEMISTRE et Jean VINCENS (LIRHE – Université Toulouse 1, octobre 2006 COC doc. N°2006-2).

2006, Les primes dans la fonction publique : entre indication et complément de traitement, thèse en sciences économiques, Université Rennes II, Juliette DUVEAU

2008, La FEN et les négociations dans la fonction publique de 1968 à 1995 un réformisme assumé, étude réalisée pour l'UNSA éducation avec le concours de l'IRES, Juliette DUVEAU

2012, Le développement d'agences au sein de L'Etat : Histoire d'une lutte entre préfectoralisation et agencification » (2012), étude IRES, Zaïnil NIZALARY

Articles sur les composantes de la carrière et la dialogue social

1958, L'évolution et la détermination des traitements des fonctionnaires depuis 1930, Revue administrative, 1958 p.232, André TIANO

1964**,** Bilan du statut général de la fonction publique, Revue administrative 1964 p.877 Victor SILVERA

1967, Les changements de corps ou de catégorie des fonctionnaires, Revue administrative, 1967 p.697, Victor SILVERA

1975, La promotion interne dans l'administration française, Annuaire international de la fonction publique, 1975-1976 p35, Marie-Christine HENRY-MEININGER

1990, Le protocole d'accord : bilan d'application, CFP janvier 1993 p.6, Serge SALON

2010, L'accompagnement ressources humaines de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, AJDA 2010 p 837, Dominique SCHUFFENECKER,

2010, La rénovation du dialogue social dans la fonction publique », *JCP A*, 2010, n° 2284, Didier JEAN-PIERRE

2010, La quête du « GRAF », JCP A 2010 n° 2301, Didier JEAN-PIERRE

2012, L'encadrement supérieur de l'Etat, 2007-2012 : quelles réformes pour quel changement ?, AJDA 2012 p.1260, Marcel POCHARD

Articles sur les rémunérations

1973, Comment mesure-t-on les rémunérations de la fonction publique, Economie et statistiques n° 41 janvier 1973 p.43-52, Marguerite PERROT

1975, Les traitements de la fonction publique de 1962 à 1975, Economie et statistiques n°71 octobre 1975 p.58, Marguerite PERROT

1977, Sur l'écrasement de la hiérarchie, Revue administrative 1977 p.583, J CARITEY

1987, Sur l'écrasement de la hiérarchie, Revue administrative 1987 p.563, J CARITEY

1992, La politique salariale de l'Etat, revue de l'OFCE n° 42 1992, p.77, Jean-Marc DANIEL,

1993, La régulation des salaires dans le secteur public en France », in EYRAUD F. et SILVESTRE J.-J. (Ed.), 1993 *La régulation des salaires dans le secteur public.* Bernard MEURS,

1998, Les grandes étapes de la politique de rémunération de la fonction publique, AJFP 1998 juillet août p.35-41, Jean-Claude MARCHETTI

2004, Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret, (Gouverner par les instruments sous la direction de Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, presses Science Po, 2004 pp71-122), Philippe BEZES

2009, La rémunération à la performance, JCP A 2009, n°2017, Florence LERIQUE

2011, La rémunération à la performance : effets pervers et désordre dans les services publics, Actes de la recherche en sciences sociales, 2011/4 n° 189, Maya BACACHE-BEAUVALLET, p. 58-71

2012, La rémunération à la performance, *Gestion & Finances publiques*, 2012, n° 5 p.30, Carole MONIOLLE

Rapports officiels (ordre chronologique)

1981, Premier rapport du groupe de travail sur la réforme de la grille indiciaire (présidé par Claude LASRY)

1983, Rapport du groupe de travail sur le réaménagement des carrières situées à la partie inférieure de la grille indiciaire des traitements (présidé par Marcel PINET)

1989, Rapport sur les négociations salariales dans la fonction publique, collection rapports officiels, édition La documentation française, Jean GUILHAMON

1992, Rapport final du groupe de travail sur l'avenir des catégories (présidée par Lucille MARIOTTE) DGAFP

1997, La déconcentration en France, édition La documentation française, Stéphane VERCLYTTE

1997, La déconcentration, l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat, Edition Economica Jean-Benoît. ALBERTINI,

1999, Le SMIC, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts

2001, Cour des comptes, La fonction publique d'Etat, 2ème rapport particulier

2002, Livre blanc sur le dialogue social, Jacques FOURNIER

2004, Rapport au Premier ministre : la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les directeurs pour conduire le changement; Jean-Ludovic SILICANI assisté de Frédéric LENICA

2004, La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, avril 2004, Hélène BERNARD

2004, Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat, Rapport au Président de la République, 2004, Cour des comptes, 2004, p.9-49

2008, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, Jean-Ludovic SILICANI

2008, Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'Etat établi par Corinne DESFORGES et Jean-Guy de CHALVRON inspecteurs généraux de l'administration, janvier 2008

2012, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, IGA, IGF, IGAS (septembre 2012)

2012, Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*

2012, Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique : France une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques

Documents budgétaires, documents parlementaires, « littérature grise »

1985, DOUYERE PLF 1985 1ère session ord. 1984-85 n° 2365 annexe 30 p.16
2001, Jaune budgétaire « Rapport sur les rémunérations dans la fonction publique » PLF 2001 Progression de la RMPP depuis 1990 : effet des mesures générales, des mesures catégorielles et du GVT positif (1990 à 2000), p. 33
2001, « les retraites des fonctionnaires » Serge VALLEMONT pour le Conseil d'orientation des retraites
2010, Jaune budgétaire « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations » PLF
2011, *Rapport 3797 (12 octobre 2011) en conclusion des travaux* de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique et présenté par MM. Bernard DEROSIER, Marc FRANCINA, et Charles de La VERPILLIÈRE.

2012, 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 rapporteure spéciale : Mme Karine BERGER, Rapport PLF 2013 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).

2012, Annexe 29 gestion des finances publiques et des ressources humaines fonction publique ; provisions rapporteur spécial : M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapport PLF 2013 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).

2012, Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012, p.137

2012, Rapport économique et social, tome 2 PLF 2013 tableau IV 1, (chiffres sur l'inflation)

2012, Hétérogénéité des taux de remplacement dans la fonction publique d'Etat : Une approche par cas-types H. CHESNEL, H. SENGHOR, E. WALRAET, Service des Retraites de l'Etat (SRE), novembre 2012 document 16 dans le cadre du Conseil d'orientation des retraites

Documents DGAFP, dossier salarial, effectifs

Effectifs

1984 - Les effectifs des agents de l'État de 1975 à 1982. In: Economie et statistique, N°167, Juin 1984. p. 20. BRENOT-OULDALI Annie, QUARRE Dominique.

Rapports faits et chiffres DGAFP

Un certain nombre de chiffres proviennent des rapports annuels de la DGAFP (ordre chronologique)

1981, La fonction publique d'Etat, rapport DGAFP 1981 page 18 effectifs des agents hors échelle (départements ministériels)

1987, La fonction publique d'Etat, rapport DGAFP mars 97 mars 98 tableau VI-3 p. 257 (évolution de prix et de la valeur du point)

2001, La fonction publique d'Etat, rapport mars 2000, mars 2001, p. 71

2009, rapport DGAFP (2009-2010 Volume 2 politiques et pratiques p. 57)

2010,- rapport DGAFP faits et chiffres 2010-2011

p.490 Tableau .4-5 : Evolution des prix et des rémunérations en euros courants

p.493 Répartition des enveloppes catégorielles entre 1995 et 2008 (transformations d'emplois, autres mesures statutaires, mesures indemnitaires)

Dernier rapport (2011-2012) faits et chiffres 2011-2012

Effectifs (p. 71)

Tableau V 3.1-2 décomposition du salaire annuel moyen dans la fonction publique d'Etat (p.141)

Tableau V 2.1-2 sur les recrutements externes dans la fonction publique d'Etat (p.108)

Tableau V 3.1-7 sur l'évolution de l'indice de traitement brut – grille indiciaire (p. 147)

Tableau 6.2-1 : Bilan de la valeur du point d'indice dans les trois fonctions publiques (p. 367)

Tableau 6.2-2 : Comparaison du minimum de traitement de la fonction publique et du SMIC depuis 1998 (p. 368)

Tableau .4-5 : Evolution des prix et des rémunérations en euros courants (p. 375)

Tableau 6.4-6 : Répartition indiciaire des titulaires civils des ministères selon la catégorie hiérarchique et le sexe au 31 décembre 2010 (p. 377)

Graphique 6.4-3 Répartition des enveloppes catégorielles entre 1995 et 2012 (transformations d'emplois, autres mesures statutaires, mesures indemnitaires) (page 378)

Dossier de rendez-vous salarial

2008 – Rémunération et pouvoir d'achat dans la fonction publique, éléments statistiques de référence, 2008

2011 - Eléments statistiques de référence pour le rendez-vous salarial du 19 avril 2011

La nouvelle tribune

La nouvelle tribune n°237 août/septembre 1974 : relevé de conclusions de 1974 p.7

La nouvelle Tribune n°284 janvier/février 1985 : sur le raisonnement en masse salariale

La nouvelle tribune n°299 octobre/décembre 1988 : sur le raisonnement en niveau

La nouvelle Tribune 1er trimestre 1991 n°309 p. 20 congrès du 23-25 avril 1991 La Rochelle, sur les trois niveaux de rémunération

TABLE DES MATIERES DETAILLEE

Avant-propos 2

Remerciements 3

Propos introductifs 4

AXE 1 - LES COMPOSANTES DE LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES 10

A - Les catégories 10

1 - Le classement des corps 10

a - Un concept s'inscrivant dans une construction hiérarchique 10

b - Un concept reposant sur un critère implicite : le niveau de recrutement 11

c - Les critiques émises à l'encontre des catégories 15

d - Remarques sur les qualifications et les diplômes 16

2 - Les bornages indiciaires 17

a - Le classement hiérarchique du décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 18

CORRESPONDANCE POUR CERTAINS CORPS DE CATEGORIE A ENTRE LE NIVEAU DE DIPLOME ET LES BORNES INDICIAIRES DU CORPS 22

b - Les relations entre les catégories 23

x - Les écarts entre les sommets 23

Ecarts indiciaires entre les sommets des catégories A à D 23

y - L'attractivité des changements de catégorie 23

B - Les échelles indiciaires 25

1 - Les indices servant au calcul du traitement 25

a - Les indices majorés 25

x - Des indices nets aux indices majorés 25

y - Le resserrement de l'échelle mobile 27

ATTRIBUTIONS DE POINTS DIFFERENCIES (1968 A 2012) 29

Attributions de points uniformes entre 1975 et 2012 30

b - L'échelle lettre 31

2 - L'éventail hiérarchique indiciaire 32

EVENTAIL HIERARCHIQUE DE LA GRILLE INDICIAIRE (1982, 1992, 2002, 2012) 32

C - La valeur du point dans la fonction publique, le traitement minimum et le pouvoir d'achat 33

1 - La valeur du point dans la fonction publique 33

a - Les caractéristiques 33

x - Le plus petit dénominateur commun de la fonction publique 33
y – La réduction du rôle de la valeur du point de la fonction publique 34
b - Les enjeux budgétaires 35
POIDS RELATIF DES MESURES GENERALES ET CATEGORIELLES 37
DANS L'EVOLUTION DE LA RMPP HORS GVT (EN %) (1984-2004) 37
c - L'évolution de la valeur du point dans la fonction publique au regard de l'inflation 38
Evolution des prix et de la valeur du point de la fonction publique entre 1982 et 2011 (en glissement) .. 39
Evolution des prix et de la valeur du point fonction publique en cumulé 40
de 1982 à 2009 (1982 base 100) 40
PERTE RESULTANT DE LA NON INDEXATION DE LA VALEUR DU POINT SUR L'EVOLUTION DES PRIX 41
(ENTRE 1997 ET 2012) : EXEMPLE ATTACHES (PREMIER GRADE) 41
d – Les autres formes de maintien du pouvoir d'achat 41
x - Le recours aux primes 41
y - La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) 42
2 - Les garanties minimales en matière de traitement 44
a - Du traitement vital au traitement minimum de la fonction publique 44
x - Un traitement minimum 44
y - Le recours ponctuel au versement de l'indemnité différentielle 46
b - Un traitement minimum au niveau du SMIC 46
x - Les caractéristiques du SMIC 46
y - Evolution du SMIC et du traitement minimum de la fonction publique 48
AXE 2 - L'ANALYSE DES CARRIERES DES NEUF CORPS DE REFERENCE 50
A - Eléments transversaux 50
1 - Eléments transversaux relatifs à l'organisation de la carrière 50
a - La durée globale de la carrière 50
b - Portée de la linéarité de la carrière 53
x - L'amélioration de la linéarité de la carrière 53
y - L'affaiblissement de la linéarité de la carrière 57
c - L'entrée dans la carrière 57
2 - Eléments transversaux relatifs aux perspectives indiciaires 58
a - L'espace indiciaire dans les corps 58
b - Les gains indiciaires rapportés à la carrière 60
GAINS INDICIAIRES DE LA CARRIERE RAPPORTES A UNE ANNEE 61
c - Le rapport entre le SMIC et certains échelons 61
x – Une dégradation progressive des rapports au SMIC 62
y - La situation préoccupante de la catégorie C 65
d - Le tuilage des grades 69

B - La carrière garantie (le premier grade) 69

1 - Evolution de la durée dans le premier grade 69

2 - Les perspectives indiciaires 71

a - Les améliorations indiciaires 71

b - La part du premier grade dans la carrière 74

c - La dispersion des points 76

C - La carrière potentielle (les grades d'avancement) 77

1 - Des conditions restrictives 77

a - Un accès contingenté 77

x - Le contingentement par le pyramidage 77

y - Le contingentement à l'intérieur du grade 80

b - Les différents modes d'accès au grade d'avancement 82

x - L'avancement au choix 82

y - Les examens professionnels 83

c - La gestion des promotions de grade 84

2 - Evolution de la durée dans les grades d'avancement 85

3 - Les perspectives indiciaires 87

a - Les améliorations indiciaires 87

b - La dispersion des points 90

D - La carrière au-delà du corps 90

1 - Les emplois fonctionnels 90

a - Les emplois fonctionnels permettant de dépasser l'indice terminal du corps d'appartenance 91

b - Les emplois fonctionnels de la haute fonction publique 93

x - Les postes en administration centrale réservés aux corps du A+ 94

y - L'ouverture relative des emplois dans l'administration territoriale 95

2 - L'accès aux corps de niveau supérieur 96

a - Les promotions de corps 96

b - Les concours internes 97

c - Les tours extérieurs 99

AXE 3 - LES REGIMES INDEMNITAIRES 103

A - Des rémunérations « accessoires » pour quoi faire ? 103

1 - Primes et système hiérarchique 103

2 - Primes et performance individuelle 104

3 - Primes et régime additionnel de retraite 105

B - Des régimes indemnitaires entre « évolution et résistance » 111

1 - Le renforcement de la modulation 111

Dispersion des montants de la part liée aux résultats 114

Dispersion des montants de la part liée aux résultats 115

2 - L'affaiblissement du rôle du corps 117

3 – Disparités des montants des régimes indemnitaires : le statu quo ? 118

C - Le développement d'un « salaire bis » sous forme indemnitaire 119

1 - Une augmentation progressive et générale dans la rémunération globale 119

Part des primes dans le salaire brut moyen de la fonction publique d'Etat (2001 à 2010) 119

PART DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DANS LA REMUNERATION TOTALE PAR CORPS 121

(MINISTERES CIVILS) (1982-1992, 2002, 2009) 121

PART DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DANS LA REMUNERATION TOTALE PAR CORPS 122

(MINISTERES CIVILS) (2010) 122

2 - Une place croissante dans les enveloppes budgétaires de revalorisation indiciaire 122

PART DES MESURES INDEMNITAIRES EN LOIS DE FINANCES INITIALES 123

(1995-2006) 123

REPARTITION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES ENTRE 1995 ET 2008 123

(TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS, AUTRES MESURES STATUTAIRES, MESURES INDEMNITAIRES) 123

REPARTITION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES ENTRE 1995 ET 2012 124

(TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS, AUTRES MESURES STATUTAIRES, MESURES INDEMNITAIRES) 124

AXE 4 - LA NEGOCIATION SALARIALE 125

A - Les paramètres d'évolution de la rémunération 125

1 - Le traitement indiciaire 125

2 - La carrière 126

3 - Les régimes indemnitaires 126

B - Une négociation salariale interministérielle conflictuelle et en retrait 128

1 - Négociation en niveau et négociation en masse 128

a - La distinction entre la négociation en niveau et la négociation en masse 128

b - La négociation en masse 129

x - L'approche macro-économique 129

y - Les limites de cette approche 130

2 - Les outils de la négociation en masse salariale : des outils mettant en avant l'effort financier de l'employeur public 131

a - La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) 131

b - Le salaire moyen par tête (SMPT)* 133

EVOLUTION DU SMPT ENTRE 1989 ET 2010 133

c - Le glissement vieillesse technicité (GVT) 133

d - L'indice de traitement brut – grille indiciaire (ITB-GI) 134
Évolution moyenne de l'ITB-GI entre 2001 et 2011 135
3 - La pratique de la négociation : un conflit de fond entre le Gouvernement et les organisations syndicales 135
4 - Le retrait de la négociation interministérielle 140
C - Une négociation de plus en plus ministérielle 141
1 - L'extension du champ de la négociation ministérielle 141
2 - Le développement des enveloppes ministérielles 142
Evolution des enveloppes categorielles depuis 2004 (en millions d'euros) 143
hors transformation instituteurs en professeurs des ecoles 143
3 – Le dialogue social au niveau local 146
D - Les accords collectifs 148
Synthèse des travaux 151
I - La structure des rémunérations 151
A - Une architecture qui repose sur des éléments qui se sont figés 151
B - Les recompositions 152
II - Des politiques salariales peu ambitieuses 154
A - Des perspectives indiciaires limitées 154
B - Des carrières plus longues et plus incertaines 154
C - Le coût comme élément déterminant des évolutions de la rémunération 155
Conclusions 157
De l'indiciaire à l'indemnitaire ? 157
Le développement de l'individualisation des rémunérations 158
Vers une flexibilité des rémunérations ? 159
Annexes 160
ANNEXE 1 – EVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LE TEMPS (1982-2009) 160
ANNEXE 2 - CORPS DE LA FILIERE ADMINISTRATIVE DE 1958 AUX ANNEES 70 161
ANNEXE 3 - TABLEAU SERVANT AU CALCUL DE L'EVOLUTION EN CUMULE 163
DE LA VALEUR DU POINT ET DE L'INFLATION DEPUIS 1982 (BASE RECONSTITUEE) ... 163
ANNEXE 4 - EVOLUTION DE LA CORRESPONDANCE DES INDICES BRUTS 164

ET INDICES MAJORES ENTRE 1991 ET 2012 164

ANNEXE 5 - DISPERSION DES POINTS DANS LE GRADE DE DEPART 165

Tableau de dispersion des points dans le premier grade 165

ANNEXE 6 - DISPERSION DES POINTS DANS LES GRADES D'AVANCEMENT 169

Secrétaires administratifs 3ème grade (2012) – régime 1994 172

ANNEXE 7 - LES CHEVAUCHEMENTS 174

Abréviations 181

Bibliographie 182

Ouvrages anciens sur la fonction publique 182

Thèses, mémoires, études 182

Articles sur les composantes de la carrière et la dialogue social 183

Articles sur les rémunérations 183

Rapports officiels (ordre chronologique) 184

Documents budgétaires, documents parlementaires, « littérature grise » 184

Documents DGAFP, dossier salarial, effectifs 185

La nouvelle tribune 186

Table des matières détaillée 187

Liste des tableaux 193

LISTE DES TABLEAUX

Comparaison sur quelques années des effectifs dans le temps 7
Evolution des effectifs 8
de la fonction publique d'Etat par catégorie (%) 8
Nombre de recrutements externes dans la fonction publique d'Etat 8
Nomenclature de 1969 (niveaux I à VI) 14
Tableau de correspondance entre les catégories et les diplômes 14
Niveau de diplôme des candidats effectivement recrutés 17
dans la fonction publique de l'État par catégorie en 2009 (1) 17
Bornes indiciaires des catégories A à D en 1948 18
Bornes indiciaires des catégories (1948 et 2001) 20
Bornes indiciaires de certains corps dans le temps 20
Tableau des corps servant de référence 21
à l'établissement de bornes implicites 21
Bornes indiciaires implicites des catégories A à C (2012) 21
Corps ayant des bornes indiciaires atypiques 22
CORRESPONDANCE POUR CERTAINS CORPS DE CATEGORIE A 22
ENTRE LE NIVEAU DE DIPLOME ET LES BORNES INDICIAIRES DU CORPS 22
Ecarts indiciaires entre les sommets des catégories A à D 23
Comparaison des indices sommitaux de l'échelle 6 24
et des différents grades du B 24
Gains indiciaires en perspectives pour un passage de B+ vers A 24
en comparant les indices sommitaux 24
Gains indiciaires en perspectives pour un passage de A vers A+ 24
en comparant les indices sommitaux 24
Indices anciens et indices nouveaux (1968, 1974) 27
Evolution des extrêmes de la grille indiciaire (1961 à 2012) 28
ATTRIBUTIONS DE POINTS DIFFERENCIES (1968 A 2012) 29
Resserrement de la grille indiciaire des indices majorés 29
(non compris les indices implicites de la hors échelle) 29
Attributions de points uniformes entre 1975 et 2012 30
Effectifs rémunérés en hors échelle 31

EVENTAIL HIERARCHIQUE DE LA GRILLE INDICIAIRE (1982, 1992, 2002, 2012) 32
Evolution des dépenses du titre 2 (indemnités indexées et indemnités non indexées) 35
Coût budgétaire des mesures portant sur la valeur du point 36
(1999 à 2010) 36
POIDS RELATIF DES MESURES GENERALES ET CATEGORIELLES 37
DANS L'EVOLUTION DE LA RMPP HORS GVT (EN %) (1984-2004) 37
Progression de la RMPP depuis 1990 : effet des mesures générales, des mesures catégorielles et du GVT positif (1990 à 2000) 37
Evolution des prix et de la valeur du point de la fonction publique entre 1982 et 2011 (en glissement) . 39
Evolution des prix et de la valeur du point fonction publique en cumulé 40
de 1982 à 2009 (1982 base 100) 40
PERTE RESULTANT DE LA NON INDEXATION DE LA VALEUR DU POINT SUR L'EVOLUTION DES PRIX 41
(ENTRE 1997 ET 2012) : EXEMPLE ATTACHES (PREMIER GRADE) 41
Valeur du point et inflation (2008 à 2010) 42
Coût budgétaire de la GIPA (2008 à 2011) 44
Traitement minimum entre 1955 et 2013 45
Coût du relèvement du traitement minimum de la fonction publique 45
Tableau de comparaison SMIC brut et le traitement minimum brut reconstitution 1982-1997 49
Tableau de comparaison SMIC et le traitement minimum (DGAFP –1998 –2012) 49
Durée dans les différents grades 2012 51
Durée des grades du B type entre 1987 et 2012 (2ème et 3ème grade 52
Durée des échelles C et D entre 1957 et 2006 52
Filière ouvrière : intégration en 1990 56
Filière administrative : intégration en 1990 56
Espace indiciaire dans les corps de catégorie A et B (1982, 1992, 2002, 2012) 59
Espace indiciaire dans les corps de catégorie C et D (1982, 1992, 2002, 2012) 60
GAINS INDICIAIRES DE LA CARRIERE RAPPORTES A UNE ANNEE 61
Ecart avec le SMIC des pieds de grade (% au-dessus du SMIC) 1982 et 2012 63
Ecart avec le SMIC des fins de grade (% au-dessus du SMIC) 1982 et 2012 64
Espace indiciaire et SMIC (X fois le SMIC) 1982 et 2012 65
Rapport entre le SMIC et les échelles 3 à 5 en 1995 et en 2012 66
Gains indiciaires sur les échelles C (1990 et 2012) 67
Durée actuelle dans les échelons du premier grade 70
Durée du premier grade du B type (de 1961 à 2009) 70

Durée des échelles C et D entre 1957 et 2006 71
Evolution des pieds de corps de la catégorie A 72
Evolution des pieds de corps de la catégorie B 72
Evolution des pieds des échelles de la catégorie C (échelle 3 à 6) depuis 1989 73
Indices terminaux des corps de la catégorie A 73
Evolution des indices terminaux 73
du 1er grade de la catégorie B 73
Evolution des indices terminaux des échelles de la catégorie C 74
(échelle 3 à 6) depuis 1989 74
Espace indiciaire dans le premier grade (1982-2012) 75
part du 1er grade dans l'espace indiciaire total (1982-2012) 76
Pyramidage statutaire des corps étudiés avant la réforme de 2006 78
Tableau DGAFP – exemple du corps des attachés d'administration 79
Ratios de promotions des corps étudiés 80
Corps ayant des échelons contingentés 82
Corps ayant un double accès aux grades d'avancement 84
Durée dans les échelons dans les deuxième et troisième grades 86
Relèvement des échelles lettres des corps de catégorie A+ 87
Relèvement de l'indice sommital des corps 88
de catégorie A type 88
Relèvement de l'indice sommital des corps du B type 88
Effectifs ayant basculé dans le NES 89
Durée dans les grades du B type 89
Exemple de calcul du taux de remplacement 90
Références de certains emplois de conseiller d'administration 92
Nombre d'emplois fonctionnels (dont conseillers d'administration) 92
Evolution des bornes indiciaires de l'emploi d'ingénieur en chef 93
Emplois de direction en administration centrale 94
Emploi de direction en administration territoriale de l'Etat 95
Concours internes et personnes recrutés par catégorie (2001-2010) 99
Contributions employeur/agents relatives aux pensions 106
Taux de remplacement théorique et taux de remplacement réel (1996) 106
Graphique 3 : Distribution des taux de remplacement nets du régime de la FPE 108
parmi les civils de la génération 1946 par tranche de taux de primes 108

PFR pour le corps des administrateurs civils 113
PFR pour le corps des attachés et emplois fonctionnels 113
PFR pour le corps des secrétaires administratifs 114
Dispersion des montants de la part liée aux résultats 114
Répartition de la PFR au ministère de l'intérieur (attachés et conseillers d'administration) 115
Dispersion des montants de la part liée aux résultats 115
Part des primes dans le salaire brut moyen de la fonction publique d'Etat (2001 à 2010) 119
PART DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DANS LA REMUNERATION TOTALE PAR CORPS 121
(MINISTERES CIVILS) (1982-1992, 2002, 2009) 121
PART DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DANS LA REMUNERATION TOTALE PAR CORPS 122
(MINISTERES CIVILS) (2010) 122
PART DES MESURES INDEMNITAIRES EN LOIS DE FINANCES INITIALES 123
(1995-2006) 123
REPARTITION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES ENTRE 1995 ET 2008 123
(TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS, AUTRES MESURES STATUTAIRES, MESURES INDEMNITAIRES) 123
REPARTITION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES ENTRE 1995 ET 2012 124
(TRANSFORMATIONS D'EMPLOIS, AUTRES MESURES STATUTAIRES, MESURES INDEMNITAIRES) 124
Structure de l'enveloppe des mesures catégorielles 124
en 2009 124
Liste des mesures de revalorisation 127
Evolution de la RMPP (1999 à 2008) 131
EVOLUTION DU SMPT ENTRE 1989 ET 2010 133
Composantes du Glissement vieillesse technicité 134
ÉVOLUTION MOYENNE DE L'ITB-GI ENTRE 2001 ET 2011 135
EVOLUTION DES ENVELOPPES CATEGORIELLES DEPUIS 2004 (EN MILLIONS D'EUROS) 143
HORS TRANSFORMATION INSTITUTEURS EN PROFESSEURS DES ECOLES 143
Etat : Part des rémunérations (D1) dans le PIB 156
Tableau de dispersion des points dans le premier grade 165