

Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique

Contribution de France urbaine

Mars 2022

A l'attention d'Amélie de Montchalin
Ministre de la transformation et de la fonction publiques

Ce qu'il faut retenir

France urbaine rejoint pleinement le diagnostic établi par les garants de la conférence sur les perspectives salariales dans la fonction publique. **Elle fait le constat d'un système de rémunération des agents publics dans l'impasse, impasse aggravée par les effets directs et indirects de la stagnation prolongée du traitement indiciaire.**

Dès lors, la nécessité d'une réforme systémique sur le long terme est partagée mais celle-ci ne saurait être opposée aux mesures paramétriques nécessaires à court terme, tel que le dégel du point d'indice.

Alors que les mesures palliatives prises par les gouvernements successifs pour corriger les défauts du système actuel traduisent **une tension entre, d'une part, une approche fidèle à la logique du statut et fondée sur la carrière ainsi que la séparation grade / emploi et, d'autre part, une logique centrée sur les métiers**, toute réforme systémique devra avoir pour préalable de déterminer sur laquelle de ces deux approches de la détermination de la rémunération des agents elle se fonde en premier lieu. En effet, aucun système viable ne saurait revendiquer ces deux « points d'entrée » à égalité.

Or si, face au défi de l'attractivité de certains métiers, une approche fondée sur la primauté de l'emploi peut sembler séduisante, **il convient de ne pas mésestimer les avantages de la logique statutaire en matière de mobilité mais aussi d'adaptabilité du service public et ce sans nier la nécessité d'une actualisation volontariste du cadre actuel**, marqué par des catégories, filières et grades qui recouvrent des réalités devenues trop hétérogènes.

France urbaine, rejoignant en cela largement les perspectives esquissées par les garants, est favorable à une révision profonde de la structure de la rémunération autour d'un socle indiciaire élargi et faisant l'objet d'un mécanisme d'indexation, accompagné d'une part variable recentrée sur les sujétions particulières et réorientée vers une logique d'intéressement collectif. Ce système donnerait lieu à un rééchelonnement des grilles sur la carrière pour en exploiter davantage l'amplitude et serait assorti de mécanismes d'accélération visant à reconnaître l'acquisition de compétences. Une telle refonte offrirait l'occasion de supprimer certains dispositifs déjà obsolètes (ex. : NBI, IR, etc.) ou qui deviendraient superfétatoires sous l'effet de la réforme (ex. : GIPA).

Mais cette évolution ne saurait être pensée sans reconsidérer le pilotage, la gouvernance et la régulation du système de rémunération et, plus largement, du dialogue social.

Là où la configuration actuelle en appelle insuffisamment à l'esprit de responsabilité et à la culture managériale des employeurs territoriaux, il conviendrait de s'appuyer sur une régulation à trois niveaux (national, local et managérial). **Sans prôner l'autonomie de pilotage du versant territorial de la fonction publique, les employeurs urbains considèrent que cette régulation devrait s'inscrire dans un meilleur équilibre entre l'unité de la fonction publique et le principe de libre administration des collectivités territoriales**, ce qui implique de reconsidérer la portée et l'approche d'un principe de parité statutaire avec la fonction publique d'Etat, dont l'application apparaît par trop statique et univoque.

Nos propositions

Les employeurs urbains (grandes villes, grandes agglomérations et métropoles), adhérents de France urbaine, représentent 17% des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT), soit plus de 330 000 agents (titulaires ou non).

Aussi entendent-ils prendre une part active aux réflexions engagées dans le cadre de la conférence sur les perspectives salariales dans la fonction publique, dont les travaux offrent l'opportunité de jeter les bases d'une réforme systémique de la rémunération des agents publics.

France urbaine tient en premier lieu à saluer la grande qualité des échanges intervenus et du travail réalisé par les garants de la conférence. Tant le diagnostic posé que les perspectives d'évolution dessinées – qu'elles le soient sur la base des échanges en groupe de travail ou par les garants en leur nom propre – apparaissent équilibrés et tout à fait pertinents.

La possibilité ouverte aux partenaires sociaux de contribuer aux réflexions sur la base de pistes d'évolution et non de préconisations techniques précises déjà formulées est d'autant plus appréciable qu'elle ouvre la perspective souhaitable d'une co-élaboration, notamment avec les employeurs territoriaux, des bases d'une réforme dont la nécessité est aujourd'hui établie.

Il convient de souligner que la préoccupation première de tout employeur territorial est d'être en capacité de mobiliser, d'accompagner et de fidéliser, aujourd'hui comme demain, les compétences indispensables au service public mais aussi de pouvoir anticiper les besoins de compétences induits par les évolutions de la société et garantir durablement l'attractivité des métiers de l'action publique locale.

Dès lors, il est attendu du système de rémunération dans la fonction publique qu'il puisse notamment servir efficacement ces impératifs.

Mais il convient de constater que le système actuel en apparaît de moins en moins au rendez-vous et fait face aujourd'hui à plusieurs impasses qui ne lui permettent plus de répondre aux enjeux d'un service public attractif :

- ▶ Le décrochage de la rémunération des agents publics par rapport à l'évolution des rémunérations dans le secteur privé est bien réel : la rémunération des agents territoriaux a progressé de seulement 1,2% en euros constants entre 2010 et 2019 contre 3,8% pour celle des salariés du secteur privé, sur fond de gel prolongé de la valeur point d'indice ;
- ▶ Ce décrochage pèse négativement, tant sur le pouvoir d'achat des agents publics que sur l'attractivité des métiers du service public local, même si cette dernière – comme le rappellent les garants de la conférence – est multifactorielle. La rémunération en constitue d'autant plus un déterminant au regard de la dynamique des coûts de logement, en particulier dans les territoires urbains ;

- ▶ La stagnation de la rémunération indiciaire s'est accompagnée de deux phénomènes :
 - un tassement des rémunérations en bas de grille, rattrapées par le SMIC, que des mesures gouvernementales « correctives », prises dans le cadre du protocole « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR), ont cherché à corriger, mais qui demeure une tendance « lourde » en l'état et que seule une réforme de plus grande ampleur apparaît pouvoir surmonter ;
 - au niveau local, un rôle accru et par défaut du levier du régime indemnitaire, qui s'est accru au fil des années sous l'effet mécanique de la stagnation du traitement indiciaire. En effet, le plus souvent, ce sont les collectivités territoriales qui ont compensé le gel du point d'indice par des hausses de régime indemnitaire pour maintenir le pouvoir d'achat des agents. Cependant, il en a résulté des logiques de concurrence entre employeurs – quand bien même elles n'étaient pas recherchées – ou des « efforts d'alignement » au coup par coup en vue de réussir des recrutements sensibles, avec le risque de « miner » l'équité avec les agents déjà en poste au sein des organisations, et ce malgré le souci des employeurs de porter des politiques managériales cohérentes et transversales ;
- ▶ La lisibilité du système de rémunération des agents de la fonction publique s'est inexorablement dégradée au fil du temps. Les mesures « paramétriques » palliatives, rendues nécessaires ces dernières années par la stagnation du traitement indiciaire, n'ont clairement pas contribué positivement à cette lisibilité d'autant – nous y reviendrons – qu'elles traduisent une tension entre deux approches de ce que doit être la logique structurante d'un système de rémunération ;
- ▶ Les perspectives d'évolution de la rémunération sur la carrière et sur longue durée apparaissent aujourd'hui peu attractives du fait de l'atteinte de plafonds et d'une amplitude d'évolution davantage concentrée sur le début de carrière, contrairement au secteur privé.

Face à l'imbrication des difficultés aussi bien conjoncturelles que structurelles auxquelles fait face le système de rémunération actuel, France urbaine partage la nécessité d'articuler des mesures « paramétriques » générales à relativement court terme – telles que le dégel du point d'indice – avec un chantier systémique et à long terme, touchant à la structure du système de rémunération des agents publics, qui doit être davantage au rendez-vous des enjeux d'attractivité, d'égalité professionnelle, de reconnaissance ainsi que de progression de carrière.

France urbaine fait aussi le constat que le système de rémunération des agents publics est plus que jamais « tiraillé » entre deux logiques : d'une part, une logique originelle fondée sur la carrière – et la séparation du grade et de l'emploi, qui est au cœur de la construction statutaire – et, d'autre part, une approche par les emplois et métiers.

Cette tension s'est manifestée de fait au travers des mesures correctives mises en place au plan national ces dernières années et qui ont oscillé entre des mesures empruntant à la première logique (PPCR) et des mesures s'inscrivant dans la deuxième approche (en particulier et plus récemment, la transposition du « Ségur de la santé » et ses mesures subséquentes).

Si France urbaine soutient la nécessité de traiter les situations urgentes affectant l'attractivité de certains métiers – qui ne peuvent attendre une réforme globale – et qui peuvent justifier à ce titre des mesures ciblées (revalorisations par métiers) ou une approche par filières (non pas au sens statutaire du terme mais au sens générique de « secteur d'activité », telle qu'elle est portée dans le cadre des « comités de filière ») dans certains secteurs confrontés à de fortes tensions et pénuries (ex. : *petite enfance, animation et secteur médico-social*), il convient de relever que nous sommes face un choix structurant : convient-il de réorienter le système de rémunération vers une « entrée » par les métiers et les emplois ou bien d'assumer que le grade et la carrière ont vocation à demeurer la logique première et le socle de notre système ?

Il est aujourd'hui permis de douter que ces deux approches puissent être satisfaites simultanément et qu'il puisse exister un système viable à deux « entrées » d'égale importance. Aussi, une réforme qui n'assumerait pas une orientation claire sur ce point risquerait de ne pas régler les difficultés actuelles, à commencer par celle de la lisibilité du dispositif de rémunération, sans même évoquer la viabilité du système qui en découlerait.

A ce sujet, les employeurs urbains estiment qu'il est nécessaire de se départir de deux écueils voire erreurs d'appréciation :

- ▶ La première, en particulier face à des difficultés de recrutement qui sont plus aiguës sur des métiers en particulier, consisterait à en déduire que la situation invite à remettre en cause ou dépasser le principe de séparation du grade et de l'emploi et à faire primer le métier comme « entrée » de la rémunération au nom d'une supposée « agilité ». Cependant, contrairement aux idées reçues, un système fondé sur la carrière et la séparation grade / emploi offre des avantages indéniables s'agissant des mobilités inter-métiers et, plus fondamentalement, de l'adaptabilité du service public en ce qu'il facilite les réaffectations indépendamment de l'emploi et ce face aux évolutions inévitables des besoins de compétences en fonction des enjeux auxquels doit répondre la puissance publique. Dès lors, à l'heure où il pourrait apparaître séduisant de questionner les fondements du statut, il importe de ne pas mésestimer aussi bien les avantages d'un système qui concilie en réalité sécurité, indépendance, continuité de service et adaptabilité aux besoins que les inconvénients des grilles de métiers, pratiquées notamment dans certaines grandes entreprises privées et qui présentent à l'usage de réelles rigidités.

Cependant, une primauté donnée au grade et à la logique de séparation du grade et de l'emploi n'exclurait pas – bien au contraire – de pouvoir réinterroger la structure des catégories et grades dont il ressort le constat d'une grande hétérogénéité (notamment en termes de compétences, de positionnement, de carrière et de rémunérations), qui appelle un travail de mise à jour qui tienne compte de la réalité des évolutions des métiers et de compétences que ces catégories statutaires recouvrent. Non seulement une telle actualisation n'est pas antagoniste d'une logique fondée sur le grade mais elle est même une condition essentielle de la pertinence d'un tel système. En

effet, quelle légitimité et cohérence un système de grades qui apparaîtrait déconnecté de l'évolution des métiers et compétences pourrait-il avoir aux yeux des agents publics ou des candidats potentiels à la fonction publique ?

- ▶ La deuxième – qui rejoint la première – consisterait à **commettre une erreur de diagnostic en considérant que les difficultés actuelles d'attractivité procèdent de situations spécifiques à des métiers en particulier et qu'une approche métier par métier apporterait des solutions durablement satisfaisantes**. En réalité, si des difficultés de recrutement aigües affectent actuellement davantage certains secteurs critiques, la rémunération des agents publics fait l'objet d'un décrochage général et de freins qui se traduisent aujourd'hui par des difficultés à recruter sur certains métiers mais qui, demain, pourraient s'étendre beaucoup plus largement. Comme en témoignent notamment les phénomènes de concurrence avec le secteur privé, y compris entre les collectivités et leurs propres délégataires privés, **l'enjeu pour la société dans son ensemble est général et ne saurait être propre à tel ou tel métier : il est d'assumer de se donner les moyens d'accorder durablement une juste rémunération et reconnaissance aux agents mobilisés dans le cadre du service public et ce au regard de l'utilité sociale et collective de leur mission**.

Aussi, si France urbaine partage très largement le diagnostic aussi bien que les perspectives esquissées par les garants de la conférence, elle tient, d'une part, à souligner la nécessité indispensable, préalablement à toute réforme, d'affirmer explicitement la voie qu'elle a vocation à prendre entre une logique de carrière et une logique d'emplois et, d'autre part, à ne pas négliger – dans un contexte où une remise en question pourrait apparaître comme la voie à suivre – les avantages d'un système fondé sur la carrière et des grilles indiciaires par grade.

Ceci étant précisé, France urbaine rejoint largement les perspectives esquissées par les garants et est favorable aux orientations suivantes :

- ▶ Le fait que **le système de rémunération doit reposer sur un socle indiciaire** fonction de grilles qui demeurent établies au regard du grade et du cadre d'emplois ;
- ▶ Le fait que **ce socle fasse l'objet de garanties quant à son indexation**, dont les modalités de détermination restent à définir et devront relever d'un dialogue social inter-versants. Il s'agit d'assurer à la fois aux agents un maintien de leur pouvoir d'achat et aux employeurs une prévisibilité pluriannuelle de l'évolution du socle de la rémunération des agents ;
- ▶ La nécessité de **revisiter substantiellement la ligne de partage entre ce qui relève aujourd'hui du traitement indiciaire et du régime indemnitaire**, tant le régime indemnitaire tel que nous l'entendons actuellement comporte des composantes (au premier rang desquelles l'IFSE) qui auraient pour – majeure – partie vocation à relever du socle indiciaire. Une telle évolution, consistant en un transfert dit « *prime – points* » impliquerait en effet d'en tirer les conséquences s'agissant de l'assiette des droits à pension de retraite. Dans cette logique, le régime indemnitaire, ou « *part variable* » – pour reprendre la terminologie employée par les garants – correspondrait « uniquement » à la prise en compte de sujétions particulières dans l'exercice des fonctions et à l'actuel CIA ;

- ▶ Ce dernier pourrait en effet être **davantage orienté vers un intéressement collectif qui permettrait d'intégrer la notion de performance collective**. Celle-ci demeurerait naturellement à objectiver dans le cadre d'un dialogue social local associant les partenaires sociaux à la définition de critères objectifs, ceci pour dépasser les craintes qu'inspire en général tout dispositif de prise en compte de la performance. Ce dernier chantier appellerait évidemment des délais de transition, d'acculturation et d'appropriation au sein de chaque organisation ;
- ▶ S'agissant des évolutions de carrière, et en cohérence avec l'option de grilles qui demeurerait fonctions du grade, France urbaine partage **la nécessité d'un rééchelonnement des grilles qui garantirait une meilleure amplitude de progression tout au long de la carrière**. Le fait que cette amplitude pourrait laisser utilement la place à des **dispositifs « d'accélération » en fonction des compétences acquises**, sous la forme d'un mécanisme de pourcentages de majoration et selon l'appréciation de la ligne managériale, apparaît comme une piste extrêmement intéressante. Un tel mécanisme permettrait de croiser la logique du grade et de la carrière avec celle de la reconnaissance des compétences, sans pour autant nuire à sa cohérence et sa logique d'entrée. France urbaine est par ailleurs sensible à ce que ce mécanisme d'accélération s'appuierait sur des décisions locales et managériales, là où les employeurs urbains entendent redire **la nécessité de faire confiance à l'esprit de responsabilité et à la culture managériale des employeurs territoriaux** ;
- ▶ Comme cela est souligné dans le livrable remis par les garants de la conférence, une réforme suivant ces principes permettrait de **simplifier l'architecture de rémunération en ce qu'elle pourrait conduire à la suppression de composantes qui apparaissent déjà obsolètes ou le deviendraient de fait**, au premier rang desquels la nouvelle bonification indiciaire (NBI), de surcroît dans la mesure où les sujétions seraient prises en compte au titre de la part indemnitaire, mais aussi l'indemnité de résidence (IR), qui apparaît anachronique dans ses modalités et conditions d'octroi. D'autres dispositifs, mis en place au fil du temps par « empilement » pour corriger les défauts du système, pourraient être rendus superfétatoires par la réforme, tels que l'indemnité dite de « *garantie individuelle du pouvoir d'achat* » (GIPA), dès lors que le système serait assorti de mécanismes d'indexation adaptés (*cf. 2^{ème} point*), « entraînant » l'ensemble des grilles ;
- ▶ Une telle refonte du système de rémunération aurait vocation à s'accompagner d'un **important travail de convergence et de résorption des inégalités entre filières** (au sens statutaire), **les écarts actuels entre filières** – au niveau des grilles indiciaires comme des régimes indemnitaires – **contribuant fortement aux inégalités salariales femmes-hommes par le biais des effets « de structure »**, les filières présentant les rémunérations les plus faibles étant souvent celles dans lesquelles l'emploi est le plus féminisé ;
- ▶ Enfin, France urbaine entend relever qu'une réforme systémique ambitieuse de la rémunération dans la fonction publique aura nécessairement vocation à être associée à **une discussion plus générale avec l'Etat sur les ressources financières propres à donner aux collectivités territoriales des moyens d'actions à la hauteur des défis et responsabilités qui sont les leurs, y compris en tant qu'employeurs**.

Par ailleurs, en complément des travaux de la conférence, les employeurs urbains estiment opportun de verser les quelques réflexions suivantes aux travaux :

- ▶ Si les conditions de pilotage du système de rémunération et de dialogue social sont brièvement évoquées et si France urbaine souhaite voir le rôle des employeurs territoriaux accru dans le dialogue social national de façon générale – les questions de rémunération faisant partie des sujets concernés – **les employeurs urbains ne sont pas favorables à une évolution qui tendrait vers une autonomisation du pilotage du versant territorial qui serait dissocié des autres versants, et notamment de la FPE**. Une telle évolution – qui peut sembler séduisante de prime abord – présente le risque de comporter de nombreux effets négatifs à terme sur la lisibilité inter-versants du système de rémunération et la fluidité des mobilités entre ceux-ci, qui demeurent deux points d'attention majeurs. En conséquence, cette évolution n'apparaît certainement pas comme une priorité dans la perspective d'une refonte globale du système de rémunération ;
- ▶ Pour autant, même si France urbaine n'entend pas le voir remis en cause, **le principe de parité avec la FPE apparaît devoir être discuté, tant il constitue une « clé de voûte » du système actuel et connaît aujourd'hui une application extrêmement stricte et à sens unique¹**, qui réduit substantiellement à la fois les marges de manœuvre des assemblées délibérantes et les effets possibles de la négociation collective.

Le principe de parité statutaire gagnerait à donner lieu à une approche dynamique et à double-sens, plutôt que statique et univoque. A la suite d'un dialogue entre employeurs publics des différents versants, dans des cas et conditions encadrées par la loi et au titre du principe de libre administration, il pourrait être dérogé au principe de parité tel qu'interprété de manière univoque, pour privilégier, à titre dérogatoire, la faculté des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à dépasser ses limites, sans prévoir pour autant que ce dépassement fixe nécessairement une nouvelle limite applicable au-delà de la seule fonction publique territoriale.

Ainsi, il serait opportun d'envisager **un meilleur équilibre entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et celui de parité statutaire**, en particulier s'agissant de la composante indemnitaire de la rémunération, d'autant plus lorsque l'application de ce dernier principe touche à des mécanismes de maintien du régime indemnitaire qui témoignent de la porosité entre ce qui relève du système de rémunération et ce qui relève de la protection sociale complémentaire des agents.

- ▶ Il pourrait en résulter **un système de gouvernance et de régulation à trois niveaux**, accordant une place accrue aux employeurs territoriaux et conciliant l'unité de la fonction publique avec la libre administration des collectivités territoriales dans un esprit de confiance et de responsabilité (y compris managériale) :

¹ Le dernier exemple en date concerne les politiques locales de maintien du régime indemnitaire pour les agents territoriaux placés en congé longue maladie (CLM) ou congé longue durée (CLD), censurées par le juge et dont le contrôle de légalité préfectoral s'est saisi dans plusieurs territoires.

- Le **niveau national**, s'appuyant sur un dispositif dans lequel les employeurs territoriaux (structurés en coordination) et hospitaliers siègeraient aux côtés de l'Etat. La fonction publique aurait ainsi vocation à rester unifiée, mais dans le cadre d'une gouvernance pleinement tripartite ;
- Le **niveau de l'employeur et de la collectivité**, qui bénéficierait d'une capacité à moduler dans une certaine mesure les rémunérations pour tenir compte de certains facteurs objectifs au plan local (coût de la vie, du logement, difficultés de recrutement sur le bassin d'emploi, etc.). A ce niveau pourraient être également envisagées des **régulations horizontales entre employeurs publics d'un même bassin d'emploi, au travers de conférences territoriales de l'emploi public**, afin d'éviter tout jeu concurrentiel et « non coopératif » ;
- Le **niveau de la ligne managériale**, avec la nécessité de donner aux collectivités des leviers à leur encadrement, que ce soit à travers les mécanismes de rémunération individuels (type CIA) ou collectifs (type intéressement) ou de promotion et de déroulé de carrière (en s'appuyant notamment sur les mécanismes d'accélération proposés).

Tels sont les constats et réflexions que France urbaine souhaitait verser aux utiles discussions et débats dont la conférence sur les perspectives salariales donne l'occasion. Les employeurs urbains se placent résolument dans la perspective des suites qui seront données aux travaux de la conférence, dont ils tiennent - une nouvelle fois - à saluer le caractère prometteur.

Contacts

Bastien Taloc

Conseiller Fonction publique territoriale et institutions
b.taloc@franceurbaine.org

Benoit Cormier

Responsable de la communication et de la presse
b.cormier@franceurbaine.org