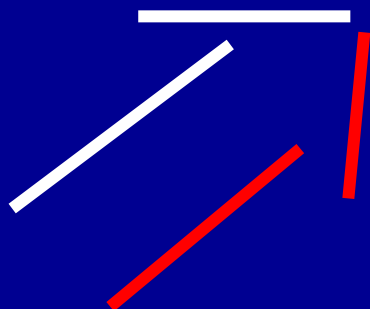




CONFÉRENCE sur les **PERSPECTIVES** SALARIALES de la fonction publique

RESTITUTION DES TRAVAUX

A l'attention de la ministre de la transformation et de la fonction publiques par
Paul PENY, directeur des ressources humaines du groupe Caisse des dépôts
Jean-Dominique SIMONPOLI, fondateur de l'association Dialogues

Avec le concours de
Livia SAURIN, auditrice à la Cour des comptes

14 mars 2022

TABLE DES MATIERES

1	CONSTATS ET ECHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS	6
❖	L'attractivité de la fonction publique en France	6
▪	Constat : Des points forts à mettre en avant mais de nécessaires pistes d'amélioration quant aux rémunérations et aux conditions de travail des agents publics	6
▪	Synthèse des échanges : Le besoin de répondre à ces enjeux par des leviers financiers et non financiers	18
❖	L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	22
▪	Constat : Des inégalités persistantes mais de nouveaux outils de mesure et de suivi	22
▪	Synthèse des échanges : Un cadre actuel globalement adapté qu'il conviendrait de mieux appliquer et un besoin d'actions plus volontaristes	32
❖	Les carrières et les rémunérations	37
▪	Constat : Une dynamique des rémunérations complexe, très liée au statut et faisant jouer à la fois des facteurs d'unité et de différenciation	37
▪	Synthèse des échanges : Des progrès mais la persistance d'attentes fortes touchant à la structure même des dispositifs de rémunération	50
❖	Les contractuels	58
▪	Constat : Un recours croissant aux contractuels, mais une rémunération et des perspectives de carrière moins favorables que celles offertes aux fonctionnaires	58
▪	Synthèse des échanges : Un ensemble peu homogène, un niveau de reconnaissance insuffisant	69
2	PERSPECTIVES COMPLEMENTAIRES	74
❖	Attractivité : identifier les situations justifiant des mesures spécifiques et y répondre par une gamme d'outils plus pertinente et plus complète	74
▪	Quatre types de situations justifiant le recours à des dispositifs dérogatoires du droit commun	74
▪	Des instruments à rénover, une stratégie de « marque employeur » à développer	75
❖	Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : favoriser la parité/mixité dans l'ensemble des métiers, impliquer, informer et contrôler	81
▪	Agir sur les filières et les métiers peu féminisés	81
▪	Passer d'une logique de moyens à une logique de résultats	81
▪	Faire des agents publics les acteurs du changement	82
▪	Faire de l'analyse systématique des « biais » et de la transparence un instrument au service de l'égalité	82
▪	Lutter contre les stéréotypes et évaluer le positionnement des emplois au sein des groupes de fonctions sous l'angle de la neutralité de genre	83
❖	Carrières et rémunérations : un système à la fois plus équitable et dynamique, reposant sur des garanties-socles et des « accélérateurs »	84
▪	Des composantes de rémunération aux finalités précisées	84
▪	Une rémunération indiciaire mieux articulée autour de garanties « socles » communes à tous les agents et d'« accélérateurs » permettant de valoriser les étapes du parcours professionnel de chacun	86

Un positionnement des corps sur la grille à rénover	89
▪ Vers l'introduction d'une dimension collective accrue	89
❖ Contractuels : vers des dispositifs apportant plus de garanties et de possibilités de parcours aux contractuels, en tenant compte de leur grande diversité de profils	90
▪ Des conditions de fixation et d'évolution des salaires mieux définies et plus dynamiques	90
▪ Une harmonisation des composantes de rémunération entre titulaires et contractuels	91
▪ Une logique de parcours de carrière à développer	91

INTRODUCTION

Ce rapport s'inscrit dans le prolongement de la deuxième phase de la conférence sur les perspectives salariales, initiée le 21 septembre 2021 par la ministre de la transformation et de la fonction publiques Amélie de Montchalin. Les deux garants désignés par la ministre, Paul PENY et Jean-Dominique SIMONPOLI ont échangé, entre octobre 2021 et février 2022, avec les organisations syndicales et les représentants des employeurs publics autour de quatre thématiques :

- l'attractivité de la fonction publique ;
- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- les carrières et les rémunérations ainsi ;
- la question des contractuels.

La première partie de ce rapport vise à :

- présenter les données et chiffres clés propres à chacun des thèmes abordés. Ces éléments, tous issus de publications récentes et publiques, visent à fournir un état des lieux et ont été partagés avec les participants à la conférence, en amont de chaque session ;
- synthétiser les échanges qui se sont déroulés avec les représentants des organisations syndicales et des associations d'employeurs qui ont effectivement participé aux séances, tout en identifiant les convergences mais également les divergences.

La deuxième partie permet aux garants, sur la base des discussions auxquelles ils ont assisté, de dresser des perspectives complémentaires, qui ne reflètent que leur seul point de vue. Les éléments de diagnostic plus particulièrement soulignés, comme les pistes à tracer ou propositions suggérées ne sauraient engager les participants à la conférence sur les perspectives salariales.

Le présent rapport est établi sous la seule responsabilité des garants.

1 CONSTATS ET ECHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS

❖ L'attractivité de la fonction publique en France

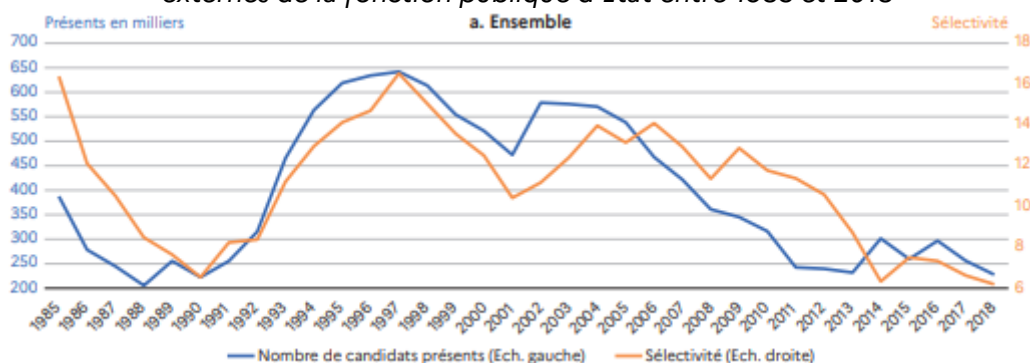
- **Constat : Des points forts à mettre en avant mais de nécessaires pistes d'amélioration quant aux rémunérations et aux conditions de travail des agents publics¹**

Une pluralité d'enjeux d'attractivité dont la rémunération n'est qu'une composante

Un attrait pour la fonction publique, renforcé par un contexte économique incertain

Les études récentes confirment un intérêt pour les métiers ainsi que le statut de la fonction publique, malgré une baisse globale de la sélectivité aux concours d'entrée dans la fonction publique sous l'effet d'un nombre décroissant d'inscrits. Cependant, l'attractivité de la fonction publique est multifactorielle : elle est à la fois fonction du salaire, de la localisation géographique, des conditions de travail mais également de la concurrence plus ou moins forte exercée par le secteur privé. Cette multiplicité de composantes, couplée à la grande diversité des postes offerts dans les trois versants de la fonction publique, rend complexe la formulation d'un diagnostic général.

Graphique n°1 : Évolution du nombre de candidats présents et de la sélectivité² des concours externes de la fonction publique d'État entre 1985 et 2018



Source : DGAFP, rapport annuel Fonction publique 2020 (SDessi, enquêtes annuelles Bilan des recrutements)

Au-delà des facteurs cités plus haut, la conjoncture économique a également un impact sur l'attractivité de la fonction publique. Les périodes d'incertitude économiques ont tendance à rendre les métiers de la fonction publique plus recherchés. Entre 2010 et 2019, période marquée par un taux de chômage supérieur à 8%³, Pôle Emploi a relevé une croissance de la demande pour les métiers de la fonction publique de 7% par an. Cette tendance est d'ailleurs observable dans l'ensemble des pays de l'OCDE⁴.

¹ Sauf référence contraire, la source est le rapport annuel 2020 Fonction publique, réalisé par la DGAFP.

² À entendre comme le ratio (présents/postes offerts).

³ Insee 2021.

⁴ Benchmarking civil service, OCDE, 2018.

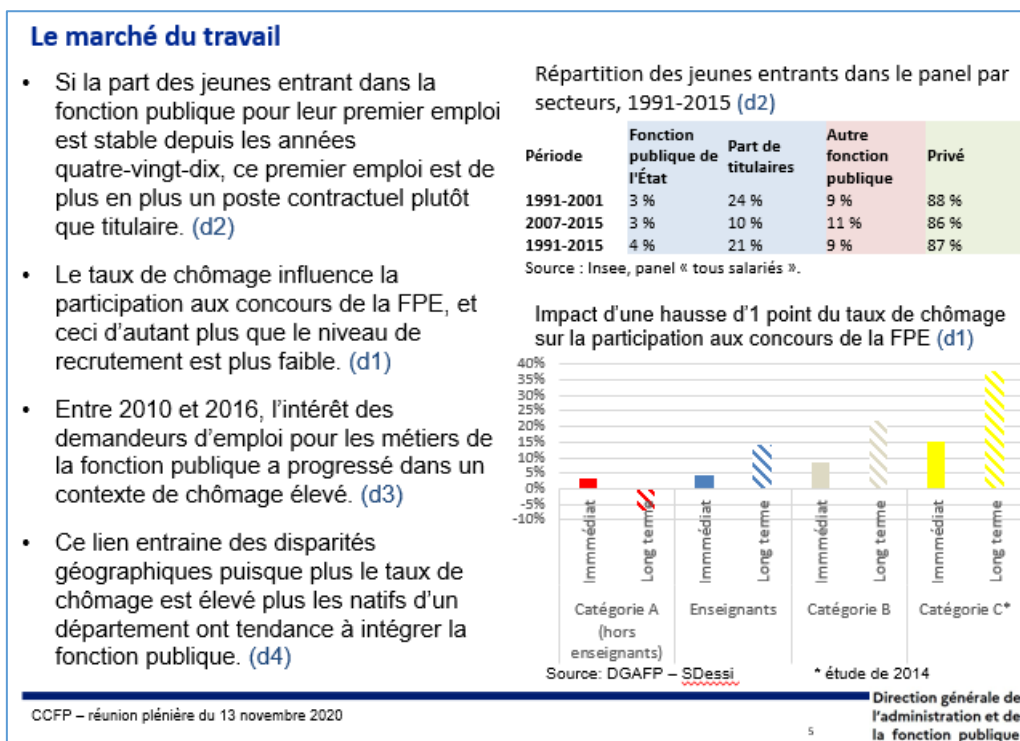
Des métiers davantage recherchés par les femmes et les diplômés

Les métiers de la fonction publique attirent davantage les femmes, qui sont surreprésentées dans les candidatures au sein de certaines filières. Ainsi, 89% des demandes d'emploi de soignant et 82% des demandes d'emploi d'enseignant en maternelle et primaire sont formulées par des femmes.

Les diplômés représentent aussi une majorité des demandes d'emploi dans la fonction publique (72,6% ont un diplôme supérieur ou égal au bac contre 52,9% de l'ensemble des demandeurs d'emploi). Pour ces profils vivant ou souhaitant vivre dans certaines zones moins pourvues en emplois qualifiés dans le secteur privé, à l'image des territoires ultramarins ou des zones de montagne, la fonction publique constitue ainsi un débouché particulièrement attractif.

Chez les jeunes, l'attractivité de la fonction publique demeure stable. Sur la période 1991-2015, la part des jeunes entrant sur le marché du travail et rejoignant la fonction publique est ainsi restée stable, entre 9 % et 11 %, et ce en dépit d'une diminution des garanties offertes en termes de sécurité de l'emploi, sous l'effet du recours de plus en plus fréquent au contrat de droit public. Entre 1991 et 2001, 76 % des jeunes embauchés étaient contractuels, mais ce chiffre est monté à 90 % entre 2007 et 2015.

Image n°1 : L'attrait des jeunes et des demandeurs d'emplois pour la fonction publique



Source : DGAFP (présentation effectuée en conseil commun de la fonction publique – novembre 2020)

Une attractivité qui varie fortement selon les territoires et les métiers exercés

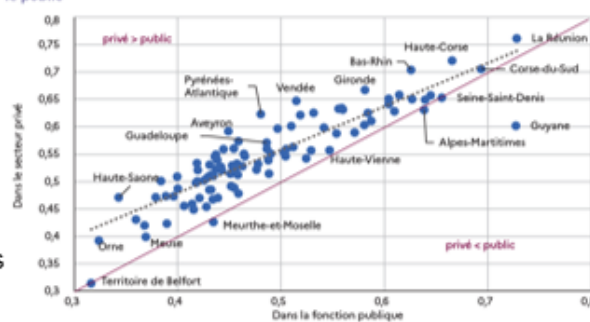
Du point de vue territorial, le constat a été fait d'une attractivité plus forte dans le sud de la France et dans les départements ultramarins, illustrée par le fait que les natifs de ces régions travaillent plus fréquemment dans la fonction publique que ceux des autres départements et sont en moyenne plus sédentaires. À titre d'exemple, entre 60 % et 70 % des natifs du sud de la France exerçant dans la fonction publique résident et exercent toujours dans leur département de naissance. Ce désir de demeurer à proximité de ses attaches familiales peut cependant avoir un impact négatif sur le déroulement de carrière : 53 % des agents de la fonction publique ayant un diplôme de l'enseignement supérieur et travaillant dans leur département de naissance sont dans une situation professionnelle pouvant s'apparenter à de la surqualification contre 43% de ceux travaillant dans un autre département.

Image n°2 : Effets géographiques en matière d'attractivité de la fonction publique

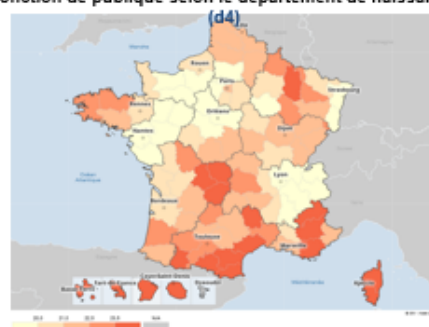
Effets géographiques

- La localisation des emplois n'est pas citée comme un facteur prépondérant parmi les jeunes candidats à la fonction publique (d1)
- Il apparaît toutefois que dans les départements méditerranéens et DOM, la fonction publique est un moyen de rester dans son département de naissance, parfois en prenant un poste de niveau de qualification inférieur à celui auquel son diplôme donnerait accès. (d4)
- Pour d'autres, l'entrée dans la fonction publique est une opportunité de quitter un territoire « sinistré » (d4)
- Hors de Paris la probabilité de trouver un premier emploi dans la fonction publique territoriale et hospitalière est plus élevée, et pour la fonction publique de l'Etat, la probabilité est plus forte dans le Nord de la France. (d2)

Figure D4-2 : Part des actifs travaillant dans leur département de naissance dans le privé et le public



Part (en %) des actifs en emploi travaillant dans la fonction de publique selon le département de naissance (d4)



Source : Insee, Recensement de la population 2016

Fonction publique d'État : l'Ile-de-France et les départements limitrophes jugés moins attractifs

Un récent rapport⁵ souligne les fortes disparités territoriales en matière d'attractivité au sein de la fonction publique d'État. Bien que ce constat ne puisse être transposé aux deux autres versants de la fonction publique, il illustre l'importance du territoire parmi les critères pouvant amener un agent à s'orienter ou non vers un poste à pourvoir. Il en ressort que l'Ile-de-France ainsi que les départements limitrophes (Oise, Eure, Eure-et-Loir et Orne) apparaissent unanimement peu attractifs, quel que soit l'indicateur de mesure retenu⁶.

Cette analyse gagne toutefois à être déclinée à une maille infra-départementale car il peut exister de fortes disparités d'attractivité d'une zone d'emploi à l'autre. Ainsi, en Bretagne ou dans le Var, les zones littorales sont beaucoup plus attractives que le reste du territoire. Certains départements frontaliers de la Suisse, bien qu'au global jugés relativement attractifs (à la différence de la Haute-Savoie) se caractérisent par l'existence de zones peu attractives : c'est le cas de la zone de Saint-Claude (Jura) et du Genevois Français (Ain et Haute-Savoie).

Ce même rapport relève également que d'autres facteurs peuvent avoir une influence sur l'attractivité territoriale, à l'image de la facilité ou non pour le conjoint de l'agent public de trouver du travail, de l'offre scolaire ainsi que de la diversité des postes accessibles sans nouvelle mobilité géographique.

Du point de vue des métiers exercés, l'attractivité varie fortement. On observe ainsi que les taux de sélectivité des concours d'entrée dans la fonction publique varient fortement selon les catégories et, au sein d'une même catégorie, selon les corps et les postes concernés. Les concours de catégorie C présentent ainsi une sélectivité plus faible que ceux de catégorie B et A. En revanche, au sein de la catégorie A par exemple, de fortes disparités existent entre les concours : le concours de secrétaire des Affaires étrangères a ainsi une sélectivité supérieure à 60 candidats pour un admis lorsque celle du concours externe de professeur des écoles n'est que de 3 candidats présents pour un admis.

⁵ *L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État*, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, juillet 2021.

⁶ Deux indicateurs ont été retenus pour approcher la notion d'attractivité : le taux de primo-affectation (car une primo-affectation sur un poste implique que ce dernier n'a pas été pourvu par le jeu des mutations) et l'ancienneté sur le territoire depuis plus de 5 ans (car il reflète le degré de fidélisation des fonctionnaires sur un territoire).

Fonction publique territoriale : une perte d'attractivité à nuancer selon les métiers, les territoires et le type d'employeur public

Un récent rapport⁷ souligne le constat global formulé, au sein de la fonction publique territoriale (FPT), d'une dégradation de l'attractivité de ce versant. Le taux de sélectivité de certains concours d'entrée au sein de la FPT a ainsi diminué alors même qu'il augmentait en parallèle au sein de la fonction publique d'État (FPE) : pour les recrutements externes d'attachés, le taux de sélectivité est ainsi passé de 6,3 en 2002 à 10,1 en 2018 au sein de la FPE alors que, sur la même période, il a reculé dans la FPT, passant de 6,5 à 5,1. Des témoignages recueillis par les rapporteurs font également état de difficultés à recruter des fonctionnaires sur la période récente (67 % des répondants), les deux tiers des employeurs publics confrontés à cette difficulté en attribuant la cause à un manque de candidatures.

Ce constat est cependant à nuancer et à affiner par une approche sectorielle et territoriale ainsi que par des éléments tenant au type d'employeur souhaitant recruter.

Du point de vue des métiers : Au sein des métiers de la FPT, certains apparaissent comme particulièrement en tension, à l'image du métier d'enseignant artistique, de secrétaire de mairie ou bien encore de policier municipal et de travailleur social. Les métiers du secteur social et en particulier ceux de l'enfance/ de la jeunesse, semblent particulièrement concernés par ce déficit d'attractivité, à l'image du métier d'animateur enfance-jeunesse ou d'assistant éducatif petite enfance.

Du point de vue géographique : le sud et l'ouest de la France, en particulier les zones littorales, apparaissent comme les plus attractives. Les territoires en grande difficulté socio-économique ainsi que ceux mal desservis et offrant peu de services publics de proximité font face à des difficultés plus importantes de recrutement.

Du point de vue du type d'employeur public : le rapport constate que les petites collectivités ont davantage de difficultés à recruter que les grandes, notamment dans les territoires les plus ruraux, du fait de perspectives de carrière plus limitées et de métiers nécessitant davantage de polyvalence. Les agglomérations et communes de tailles moyennes semblent offrir le meilleur ratio carrière/qualité de vie, à la différence des grandes collectivités, au sein desquelles les agents font face à des problématiques de cherté de la vie.

⁷ *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard, avec le concours de Pierre Bergès et Delphine Diloisy, janvier 2022.

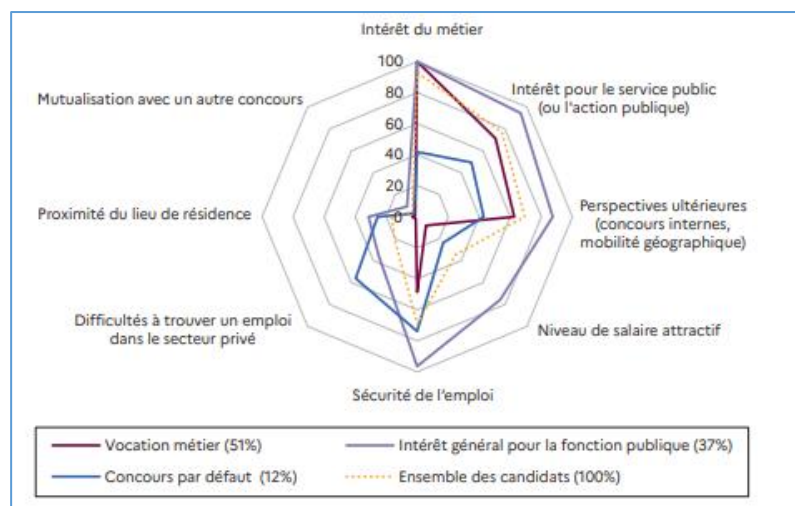
- **Des atouts à valoriser mais des points d'amélioration quant à la rémunération, aux conditions de travail des agents et à la gestion de leur mobilité**

Des métiers utiles, intéressants et porteurs de sens

Il est proposé ici de distinguer les atouts de la fonction publique listés par trois catégories d'acteurs : les citoyens de manière générale, les candidats aux concours de la fonction publique et enfin les agents publics eux-mêmes. Les citoyens semblent moins attirés par la fonction publique que par les grandes entreprises ou par les employeurs à but non lucratif. L'attractivité de la fonction publique a ainsi été évaluée par l'institut BVA en mars 2020 à 5,7/10 contre 6,7/10 dans les grandes entreprises et 6/10 pour les employeurs à but non lucratif. Parmi les atouts mis en avant chez les répondants, la stabilité du poste, l'équilibre vie privée/vie professionnelle, la taille de l'organisation et l'impact du travail sur le quotidien des citoyens.

Chez les candidats aux concours de la fonction publique, c'est l'intérêt du métier qui demeure la première motivation, mise en avant par plus de neuf candidats sur dix ainsi que l'intérêt pour le service public et l'action publique (75 % des candidats mettent en avant ces éléments). Seuls 12 % des candidats semblent se présenter « par défaut » aux concours de la fonction publique, le plus souvent sur des emplois de catégorie C. La sécurité de l'emploi est citée par 69 % des candidats et le statut de fonctionnaire par plus d'un tiers des candidats, attestant du fait que ces éléments, même s'ils revêtent un caractère moins central que le métier en lui-même, demeurent des atouts.

Graphique n°2 : Motivations des candidats aux concours de la fonction publique selon les groupes de motivation (en %)



Source : DGAFP, rapport annuel fonction publique 2020 (enquête 2016 auprès de la génération 2013, Céreq, traitement DGAFP, sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information)

Le graphique ci-dessus distingue les motivations des trois profils types de candidats (profil 1 : vocation métier – 51 % des candidats, profil 2 : intérêt général pour la fonction publique – 37 % des candidats et profil 3 : concours par défaut – 12 % des candidats). Il est à noter que les deux premiers types de profil citent également les perspectives de carrière comme une motivation

supplémentaire pour se présenter aux concours de la fonction publique. Le salaire apparaît quant à lui comme un facteur d'attractivité pour près de 80 % des candidats intéressés par les métiers de la fonction publique en général. En revanche, les candidats présentant les concours par défaut sont à peine plus de 20 % à identifier le salaire comme un élément de motivation. Les individus ayant une vocation pour un métier de la fonction publique sont quant à eux à peine 10 % à être motivés par le salaire, mais cela n'apparaît pas surprenant compte tenu du fait que leur motivation essentielle reste l'intérêt porté au métier qu'ils souhaitent exercer ainsi que l'intérêt du service public.

Il est intéressant de noter que ce qui motive les candidats à l'entrée dans la fonction publique semble aussi participer de leur fidélisation. Ils sont en effet près de 72 % à ressentir une fierté liée à leur emploi, contre moins de deux tiers (64,6 %) des salariés du secteur privé. Cette fierté apparaît liée au sentiment d'utilité, mentionné par 83 % des agents publics contre seulement 68,5 % des salariés du secteur privé. Ce sentiment est d'autant plus fort que les agents exercent des missions au contact du public, à l'image de ceux évoluant dans les métiers de l'action sociale, des services à la personne, du soin, du sport, de l'animation ou bien encore de l'éducation et de la formation.

En outre, d'autres atouts sont pointés par les agents en poste au sein des trois versants de la fonction publique :

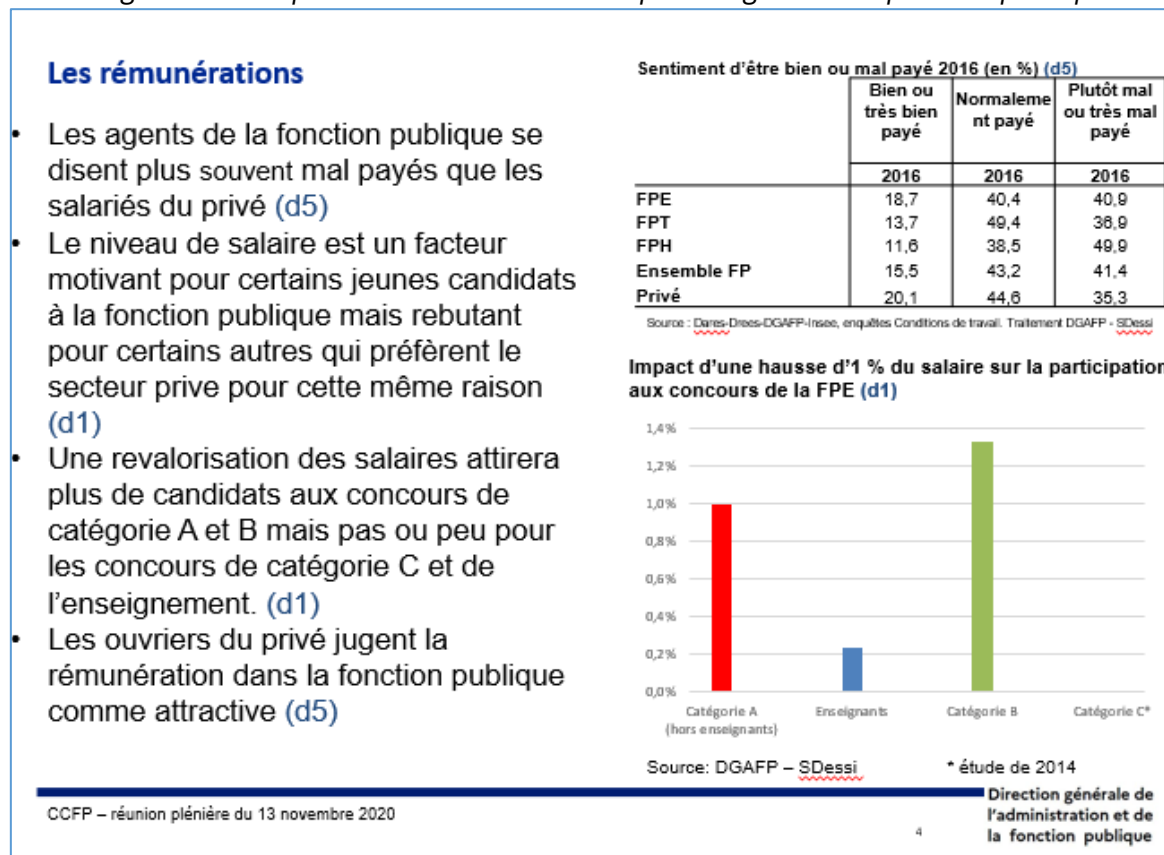
- le sentiment d'être reconnu pour leur travail (près de 74 %, en hausse de +7,4 points au sein de la fonction publique d'État et de +9,3 points pour les agents de la fonction publique hospitalière entre 2013 et 2016) ;
- l'impression de faire partie d'une équipe (77,3 % des agents publics contre 70,1 % des salariés du privé.

Une rémunération jugée insuffisante, des difficultés tenant à l'organisation et à la charge de travail

La rémunération : un élément qui semble clé afin d'expliquer la perte d'attractivité de la fonction publique

En complément des atouts cités *supra*, il est tout aussi intéressant, afin d'identifier les sous-jacents de l'attractivité ou de l'insuffisante attractivité de la fonction publique, de relever les difficultés mentionnées par les agents publics en poste. 41 % des agents de la fonction publique s'estiment mal payés contre 35,3 % des salariés du privé, mais ce chiffre masque de fortes disparités selon les statuts, les métiers, et les conditions de travail. De façon paradoxale, les contractuels partagent moins souvent ce sentiment alors même qu'ils sont en moyenne moins bien payés que les fonctionnaires.

Image n°3 : Perception de leur rémunération par les agents de la fonction publique



Source : DGAFP (présentation effectuée en conseil commun de la fonction publique – novembre 2020)

La sensation d'être mal payé augmente avec l'âge : 46,3 % des plus de 50 ans considèrent être mal payés contre 30,1 % chez les moins de 30 ans, qui s'estiment de plus en plus satisfaits de leur niveau de salaire. Le salaire moyen de la fonction publique s'est établi en 2019 à 2 320 € nets mensuels, mais il se caractérise par des écarts substantiels :

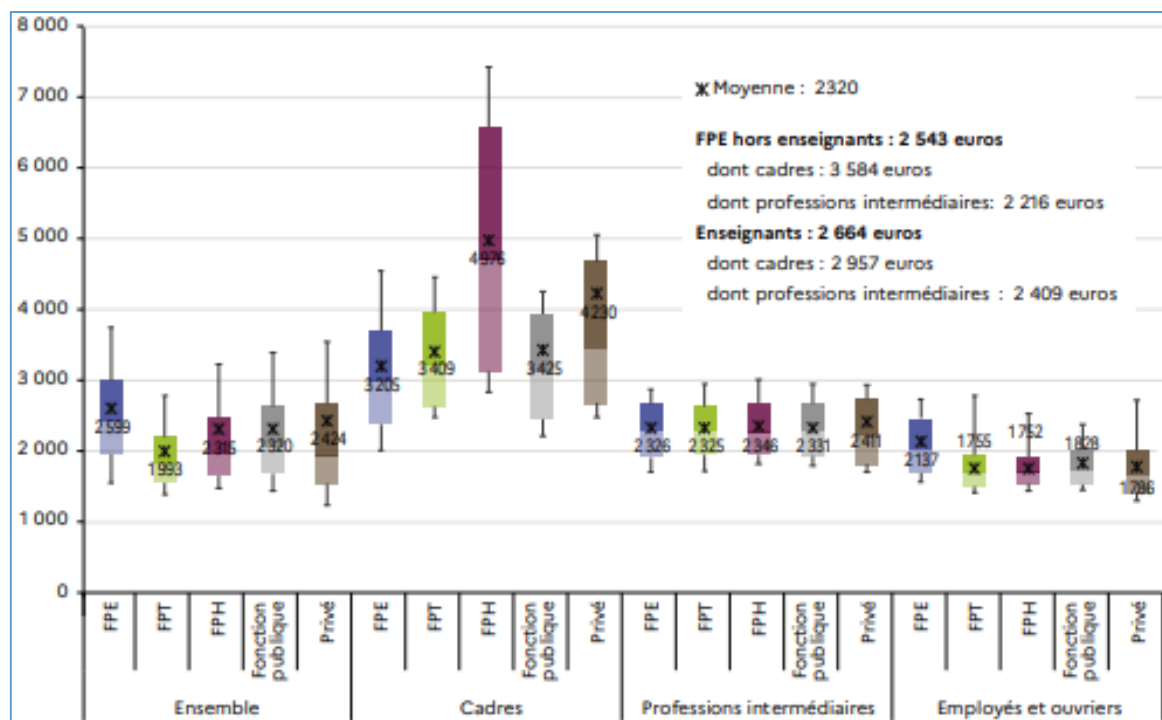
- entre la fonction publique d'État (2 599 €) et les autres fonctions publiques, territoriale (1 993 €) et hospitalière (2 320 €) ;
- entre les catégories, le salaire net mensuel moyen s'établissant à 1 854 € pour le personnel de catégorie C, à 2 457 € pour les personnels de catégorie B et 2 958 € pour les personnels de catégorie A.

La question de la rémunération dans la fonction publique territoriale semble être le facteur principal expliquant la perte d'attractivité globale rencontrée par les métiers de ce versant⁸. Cette concurrence salariale apparaît notamment dans les zones urbaines où les agents peuvent facilement changer d'employeur sans avoir à déménager. Le salaire net moyen dans la FPT n'a

⁸ L'attractivité de la fonction publique territoriale, Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard, avec le concours de Pierre Bergès et Delphine Diloisy, janvier 2022. Le facteur de la rémunération est, « de loin le plus cité par les différents interlocuteurs de la mission comme explicatif d'un manque d'attractivité de la fonction publique territoriale ».

en effet évolué que de +1,2 % entre 2010 et 2019, soit un rythme largement inférieur à celui observé dans le secteur privé.

Graphique n°3 : Salaires nets mensuels moyens par catégorie socioprofessionnelle dans les trois versants de la fonction publique et dans les secteurs privé et semi-public en 2019



Source : Siasp, Insee, traitement Insee, Drees, DGCL-DESL, DGAFP-Sdessi

Il est à noter que le salaire moyen constaté au sein du secteur public en 2019 (2 320 € nets mensuels) est très proche de celui observé dans le secteur privé (2 424 €). En revanche, les 60 % de fonctionnaires gagnant le moins ont, en moyenne, des salaires supérieurs aux 60 % des salariés du secteur privé présentant les plus faibles rémunérations. La dynamique s'inverse et les écarts se creusent pour les catégories supérieures, ainsi, le 1 % des agents publics les mieux rémunérés perçoivent en moyenne une rémunération inférieure de 27,5 % au 1 % des salariés du secteur privé les mieux rémunérés.

Au-delà de cette grille d'analyse commune à toute la fonction publique, certains versants et métiers éprouvent une insatisfaction plus forte quant à leur niveau de salaire. Au sein de la fonction publique hospitalière, 50% des agents s'estiment ainsi mal payés. En termes de métiers, ce sont les agents des trois fonctions publiques travaillant dans les métiers du soin, de l'éducation, de la formation, des sports et loisirs, de l'action sociale et des services à la personne qui sont les plus nombreux à partager ce sentiment (entre 43 % et 50 %). Ceci trouve sa source dans des contraintes liées à l'organisation du travail. En effet, les agents ayant des horaires alternants (deux-huit, trois-huit, ou plus) ou variables d'un jour à l'autre, ceux qui travaillent habituellement et occasionnellement la nuit et ceux qui travaillent le week-end sont plus nombreux que la moyenne à s'estimer mal payés.

Une charge de travail et une organisation perfectibles, qui dégradent l'image des métiers

La question de la charge de travail constitue un point important d'amélioration. En effet, quatre agents sur dix déclarent effectuer une quantité de travail excessive et 55,4 % des agents de la fonction publique d'État continuent de penser à leur travail même quand ils n'y sont pas (soit 19 points de plus que pour les salariés du privé).

Dans la fonction publique territoriale, d'autres facteurs ont également pu être mentionnés⁹, tenant à l'organisation du travail ainsi qu'à certaines caractéristiques des postes proposés : l'existence d'une certaine rigidité hiérarchique a pu être soulignée, ainsi que l'exposition de certains métiers, notamment de catégorie C, aux risques professionnels, aux risques psycho-sociaux. L'existence de contraintes spécifiques, à l'image des astreintes, peut également expliquer pourquoi certains métiers peinent à attirer. Les rapporteurs notent enfin que les éléments ayant pu constituer des leviers d'attractivité de la fonction publique apparaissent aujourd'hui en perte de vitesse, à l'image du statut et de « l'emploi à vie », qui ne serait plus aussi plébiscité par les jeunes générations ainsi que l'image souvent négative mise en avant lorsque la fonction publique territoriale est évoquée dans le débat public (agents trop nombreux et travaillant trop peu...).

Une diversité d'outils pour faire face aux déficits d'attractivité¹⁰ mais centrés plus spécifiquement sur les enjeux d'attractivité territoriale

Au sein de la fonction publique d'État, de nombreux dispositifs existent. Les premiers sont d'ordre statutaire et permettent soit d'affecter des agents en fonction des besoins territoriaux soit de répondre à certains besoins dans les territoires par des dispositifs dérogatoires au droit commun. Il s'agit :

- des affectations nationales en sortie de formation initiale, qui permettent de ventiler les admis en fonction des besoins territoriaux mais qui sont source d'insatisfactions voire de démissions ;
- des recrutements et premières affectations à une échelle infrarégionale, qui permettent de limiter les insatisfactions en termes de lieu d'affectation mais qui semblent avoir eu des résultats décevants dans certains ministères y ayant recours ;
- des recrutements de contractuels, modalité jugée utile mais nécessitant un encadrement ;
- des recrutements sans concours ;
- des contrats PrAB (préparation aux concours de catégories A et B). Ce dispositif, mis en place par l'article 167 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté permet, pour une durée de 6 ans, d'expérimenter la possibilité de recruter sans concours un agent sur un poste de catégorie A ou B tout en lui

⁹ *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard, avec le concours de Pierre Bergès et Delphine Diloisy, janvier 2022.

¹⁰ *L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État*, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, juillet 2021. Les propositions figurant dans la partie ci-dessous sont issues de cette publication.

permettant de bénéficier d'une préparation au concours correspondant au poste occupé. Il demeure peu utilisé aujourd'hui.

Du point de vue indemnitaire, l'indemnité de résidence (IR), qui visait à compenser les disparités du coût de la vie sur le territoire national, semble être devenue obsolète à la fois du fait de son montant trop modeste (46 € bruts/mois en moyenne) et de son zonage daté. La prime spécifique d'installation (PSI) ne concerne que les primo-affectés franciliens et de la métropole lilloise sans que cela paraisse justifié. La prime de fidélisation territoriale, versée aux agents de l'État affectés en Seine-Saint-Denis, est très récente et ne peut actuellement faire l'objet d'une évaluation. Enfin, l'indemnité temporaire de mobilité (ITM) pourrait être efficace par son caractère temporaire et modulable en fonction de l'évolution de l'attractivité relative des postes et des territoires. L'ITM est accordée aux agents effectuant une mobilité fonctionnelle ou géographique pour exercer des fonctions dans un emploi présentant une difficulté particulière de recrutement.

L'action sociale de l'État dispose également de leviers pour agir sur deux des composantes de l'attractivité : le coût du logement et l'emploi du conjoint. Les logements sociaux réservés ou les prêts immobiliers bonifiés peuvent inciter des agents à s'établir dans des zones en tension. Certains partenariats existent avec Pôle Emploi pour faciliter la recherche d'emploi des conjoints en cas de mobilité des fonctionnaires.

Enfin, il est également possible d'agir sur l'organisation du travail pour renforcer l'attractivité de certains postes : la possibilité de télétravailler quelques jours par semaine, de disposer de collaborateurs supplémentaires temporairement en cas de surcharge d'activité et de bénéficier de conditions d'accueil et d'intégration satisfaisantes sont autant de mesures qui peuvent y contribuer.

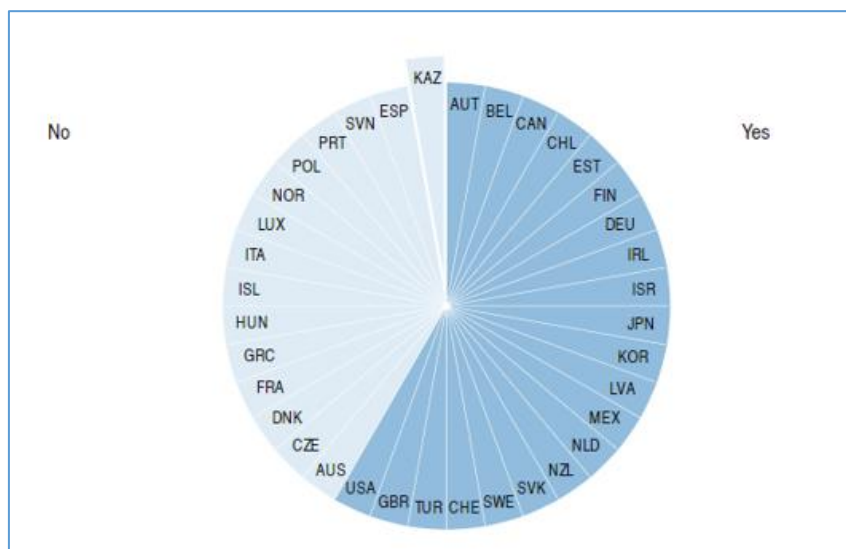
- **Des fonctions publiques étrangères confrontées au même défi¹¹**

Pour recruter de nouvelles compétences, un besoin de renforcer l'attractivité

Le besoin de recruter de nouvelles compétences et, à cet effet, d'attirer de nouveaux viviers de candidats a amené une majorité de pays de l'OCDE à adopter une stratégie spécifique, qui s'est notamment traduite par un travail sur la notion de « marque employeur ». Il est à noter qu'en dépit de rémunération en moyennes moins attractives dans les fonctions publiques étudiées que dans le secteur privé des pays concernés, les actions développées par les employeurs publics portent peu sur ce thème.

¹¹ *Benchmarking civil service* (OCDE, 2018).

Graphique n°4 : Employeurs publics ayant mis en place des stratégies ou des plans d'action pour identifier les atouts du travail au sein de la fonction publique



Source: Benchmarking civil service (OCDE, 2018)

Les actions de communication entreprises, quelle que soit leur forme, mettent en avant sensiblement les mêmes atouts, qui sont de trois ordres :

- Les atouts liés au secteur public en lui-même : contribution à l'intérêt général, valeurs, souci apporté à la diversité et à l'inclusion dans le cadre des recrutements ;
- Les atouts liés aux postes proposés : intérêt des postes, opportunité de développer son socle de compétences, capacité à équilibrer vie privée et vie professionnelle, sécurité de l'emploi ;
- Les atouts liés aux parcours de carrière : carrières garantissant un avancement régulier.

En Allemagne, un travail sur la « marque employeur »

À la suite d'une vague de départs à la retraite sous l'effet d'une pyramide des âges défavorable, la fonction publique allemande rencontre des difficultés à recruter. Ces difficultés semblent résulter :

- 1) d'une perte d'attractivité des métiers, du fait d'une dégradation des conditions de travail des agents, qui sont également nombreux à souligner une perte de sens dans l'exercice de leurs activités ;
- 2) d'une difficulté à toucher un nouveau vivier de candidats pour porter jusqu'à eux des offres d'emplois sur des nouveaux métiers, par exemple dans le secteur informatique ;
- 3) d'une perception de rémunérations inférieures dans le secteur public en comparaison du privé.

L'Allemagne a donc récemment lancé une campagne de communication mettant en avant la « marque employeur » de l'État fédéral.

Pour fidéliser les agents, des garanties en matière de déroulement des carrières et de formation tout au long de la vie

Les pays de l'OCDE sont nombreux à utiliser deux principaux leviers, outre la rémunération, pour fidéliser leurs agents publics : celui de processus de promotion et d'avancement « challengeants » et transparents et une offre de formation tout au long de la vie pour accompagner leur parcours de carrière.

En matière de promotion et d'avancement, les processus sont le plus souvent ouverts et très transparents et ils se fondent à la fois sur l'évaluation de la performance passée des candidats ainsi que sur leur formation initiale et continue et, parfois, sur d'autres critères complémentaires, comme le fait d'avoir ou non effectué une mobilité. Les pays membres de l'OCDE ont souvent recours à des processus à plusieurs phases, avec une liste de candidats présélectionnés avant une étape de sélection finale. Afin d'attester de la transparence de ces processus pour rassurer et fidéliser les agents, certains pays, à l'image du Royaume-Uni¹², ont même mis en place des référentiels encadrant les processus de recrutement et de promotion, garantissant l'égalité de traitement entre les candidats.

En plus d'adapter en temps réel les compétences des agents publics aux nouveaux besoins, la formation continue permet également d'attirer des profils, tentés par les évolutions que cet accès à la formation pourrait leur offrir. Ces programmes de formation sont souvent portés par de multiples acteurs au sein d'un même pays : certains sont développés par des agences ou des administrations spécialisées dans le domaine de la formation, d'autres sont mis en œuvre par les départements et les organismes eux-mêmes (pour ce qui relève des compétences « métiers ») et enfin d'autres sont externalisés à des prestataires privés. Les organisations publiques les plus attractives semblent d'ailleurs être celles qui incitent le plus leurs employés à se former.

- **Synthèse des échanges : Le besoin de répondre à ces enjeux par des leviers financiers et non financiers**

Un constat partagé d'une perte d'attractivité et un besoin de bilan des initiatives mises en œuvre

Les organisations syndicales et les représentants des employeurs ont unanimement partagé le constat d'une fonction publique globalement moins attractive. Le niveau ou les conditions d'évolutions de rémunérations en font clairement partie, mais sans nécessairement présenter un caractère prédominant ou homogène compte tenu des écarts de situation selon les périmètres examinés (voir 1.1).

Il a été convenu que la fonction publique ne pouvait se contenter d'apparaître comme une solution de repli pour les demandeurs d'emploi dans un contexte de fragilité économique et qu'il était indispensable de mieux mettre en avant ses atouts et de travailler sur les faiblesses identifiées dans les éléments de constat. Les concours de la fonction publique, qui devraient permettre de faire entrer de nouveaux profils, sont de plus en plus utilisés à des fins de promotion interne par des agents publics déjà en postes mais désireux d'évoluer et de

¹² Il s'agit du Civil Service Competency Framework

progresser. Ceci a pour effet de fausser le calcul sur le taux de sélectivité, celui-ci ne mesurant pas exclusivement le nombre de « nouveaux profils » intéressés par le fait de rejoindre la fonction publique.

Une perte d'attractivité à nuancer sectoriellement et géographiquement dans la fonction publique hospitalière s'agissant des rémunérations

L'attractivité de la fonction publique dépend largement des territoires et des métiers exercés (voir éléments de constat en 1.1.), ainsi que l'exemple de la fonction publique hospitalière peut en attester. La fédération hospitalière de France (FHF) a notamment fait part de l'attractivité plus faible de l'Île-de-France sous l'effet d'un coût de la vie plus élevé et de disparités d'attractivité entre les grands centres hospitaliers, plus attractifs, et les plus petits.

Des écarts importants sont également constatés au niveau des métiers, certains apparaissant peu attractifs non pas du fait du contenu du poste mais d'une rémunération inférieure à celle pouvant être attendue dans le secteur privé. Cependant, ce constat d'un secteur privé plus rémunérateur est cependant à nuancer, selon la FHF, qui s'est appuyée sur l'exemple des aides-soignants, globalement mieux payés dans les établissements publics.

Les participants se sont également accordés pour solliciter des éléments de bilan portant sur les initiatives récentes déployées pour renforcer l'attractivité de la fonction publique dans certains secteurs et/ou territoires en tension. Ont notamment été cités le contrat de préparation aux concours de catégorie A et B (PrAB)¹³, les concours nationaux à affectation locale et la prime de fidélisation territoriale.

▪ **Une unanimité quant au besoin d'agir sur les leviers d'attractivité, financiers et non financiers**

Les participants se sont accordés sur la nécessité de mieux valoriser les atouts de la fonction publique, au premier rang desquels le sens et l'intérêt des missions, les conditions de travail (qualité de vie au travail, conciliation vie privée/vie professionnelle, qualité des locaux etc.) et la reconnaissance. Les éléments tenant au statut, à la possibilité de construire un parcours de carrière et à bénéficier d'opportunités de mobilité ont également été mis en avant comme pouvant constituer des facteurs d'attractivité.

S'agissant de la mobilité il a été rappelé que des dispositifs et des incitations existent, qui doivent être mieux promus et appliqués. Une circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021¹⁴ prévoit notamment une série d'outils permettant de doter les échelons territoriaux des moyens devant rendre possible la mise en œuvre d'une réelle stratégie en matière de ressources humaines. Elle établit en particulier un dispositif de maintien de la rémunération en

¹³ Dispositif mis en place par l'article 167 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté permettant, pour une durée de 6 ans, d'expérimenter la possibilité de recruter sans concours un agent sur un poste de catégorie A ou B tout en lui permettant de bénéficier d'une préparation au concours correspondant au poste occupé.

¹⁴ Circulaire n°6251/SG du 10 mars 2021 ayant pour objet d'accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires.

cas de mobilité au sein des services de l'administration territoriale de l'État. Cette « garantie mobilité » a été mise en place au sein du périmètre de l'administration territoriale de l'État en septembre 2021 et son élargissement est prévu au cours de l'année 2022 à l'ensemble des agents administratifs des services déconcentrés de l'État.

Un consensus s'est dégagé quant au besoin de traiter spécifiquement certains territoires, moins attractifs et certains métiers en tension, cependant les modalités d'action n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les participants, certains s'opposant par exemple à l'adoption de référentiels de rémunération parfois plus favorables pour les contractuels que pour les fonctionnaires, en cas de tension importante sur certains métiers ne pouvant être pourvus en interne. De manière générale, les propositions « coercitives » (ex : durée minimale en poste) n'ont pas suscité d'adhésion unanime, les participants souhaitant privilégier les approches incitatives.

Pour ce qui concerne les éléments directement liés à la rémunération et susceptibles d'avoir un impact sur l'attractivité, au-delà des écarts en valeur absolue, entre les salaires publics et privés pour des métiers comparables :

- Du point de vue indiciaire :
 - o Toutes les organisations syndicales ont mis en avant la nécessité de revaloriser le point d'indice ;
 - o Les questions de l'écart de traitement entre le début et la fin de carrière au sein des grilles, comme celles du parcours de carrière qui fait évoluer la rémunération grâce aux avancements, aux promotions et à la prise de nouvelles responsabilités, ne sont pas moins également centrales. Elles sont abordées plus spécifiquement dans les travaux suivants de la conférence (voir volet 3 « Carrières et rémunérations »).
- Du point de vue indemnitaire, les participants ont fait le constat :
 - o De dispositifs foisonnants et peu lisibles ;
 - o D'un besoin de rénover l'indemnité de résidence, dont l'inefficacité a été partagée par tous ;
 - o De la nécessité de rénover le dispositif d'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) tout en maintenant un système de primes destinées à ceux exerçant dans des territoires jugés moins attractifs ou plus difficiles ;
 - o Certains participants se sont également prononcés pour que les bonifications acquises en territoire prioritaire puissent être acquises sur l'ensemble de la carrière.

Au-delà des enjeux tenant au niveau de rémunération offert, la question des conditions de travail a clairement été soulignée comme étant un enjeu clé, en particulier pour la fonction publique hospitalière et, dans certains secteurs de la fonction publique territoriale, au-delà des récents efforts réalisés en termes de rémunération.

Quant aux éléments tenant à la politique d'action sociale et visant à agir sur l'attractivité de certains métiers et/ou territoires, les participants se sont accordés sur trois axes de travail :

- Le besoin de repenser la gouvernance de l'action sociale ministérielle et interministérielle ;
- Le développement, dans les zones les moins attractives, de partenariats territoriaux entre l'État et les autres collectivités publiques pour améliorer les conditions d'accueil des agents publics et leur donner davantage d'opportunités d'évolution et de mobilité, pour les fidéliser ;
- L'importance de l'instrument du logement, en capacité d'agir sur l'attractivité, du fait de son impact fort sur le pouvoir d'achat.

❖ L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

- **Constat : Des inégalités persistantes mais de nouveaux outils de mesure et de suivi**

Des écarts de salaires tenant aux emplois occupés et à des carrières plus souvent marquées par le temps partiel et les interruptions

Des écarts de salaire inférieurs à ceux observés dans le secteur privé et en diminution

L'écart de salaires nets entre les hommes et les femmes est plus faible dans la fonction publique que dans le secteur privé (respectivement 12,3 % et 16,8 %). Il est en diminution quasi constante depuis 2013 (-1,3 points entre 2013 et 2019). Cet écart est plus marqué dans la fonction publique hospitalière (20,6 % en 2019) que dans les fonctions publiques d'État (13,6%) et territoriale (8,9%).

Cet écart de salaire a trois causes principales :

- Une surreprésentation des femmes au sein des emplois les moins rémunérés, qui explique deux tiers de cet écart ;
- Une part liée au temps de travail des femmes, plus faible que celui des hommes (davantage de temps partiel, moins d'heures supplémentaires) et aux interruptions de carrière des femmes, retardant leur avancement. Cette part explique environ 30 % de l'écart salarial hommes-femmes ;
- Une part liée à des différences indemnitaires, qui n'explique toutefois que 5 % à 10 % de cet écart.

Les éléments d'analyse disponibles renvoient donc à des effets de « structure », sans que les modalités de gestion des rémunérations applicables dans la fonction publique ne donnent en elles-mêmes prises au grief d'un risque de discrimination, à situation comparables. En effet, le statut détermine, pour l'essentiel, les positionnements et déroulés de carrière au sein des grilles et ce indépendamment du genre.

Des femmes surreprésentées dans les emplois les moins rémunérés

Parmi les 1 % les mieux rémunérés au sein de la fonction publique, un tiers seulement sont des femmes (34,4 %) alors même que les femmes sont largement majoritaires dans l'ensemble de la fonction publique (63,8 %). À l'inverse, parmi les 10 % les moins bien rémunérés, 70 % sont des femmes. Cet écart s'explique principalement par les emplois occupés par les femmes, en moyenne moins rémunérés que ceux occupés par les hommes.

Les femmes sont ainsi plus présentes dans les emplois les moins qualifiés, et donc les moins rémunérés de la fonction publique. Les femmes occupent par exemple 63,7 % des emplois de catégorie C mais seulement 41,9 % des emplois de catégorie A+. Ceci explique pourquoi, au sein de la fonction publique d'État, les femmes ne sont jamais majoritaires au sein de l'ensemble des dix plus hautes rémunérations de chaque département ministériel, à l'exception notable de l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche où, sur les dix agents les mieux rémunérés, sept sont des femmes.

Graphique n°5 : Dix plus hautes rémunérations brutes des agents en poste en France des départements ministériels en 2019

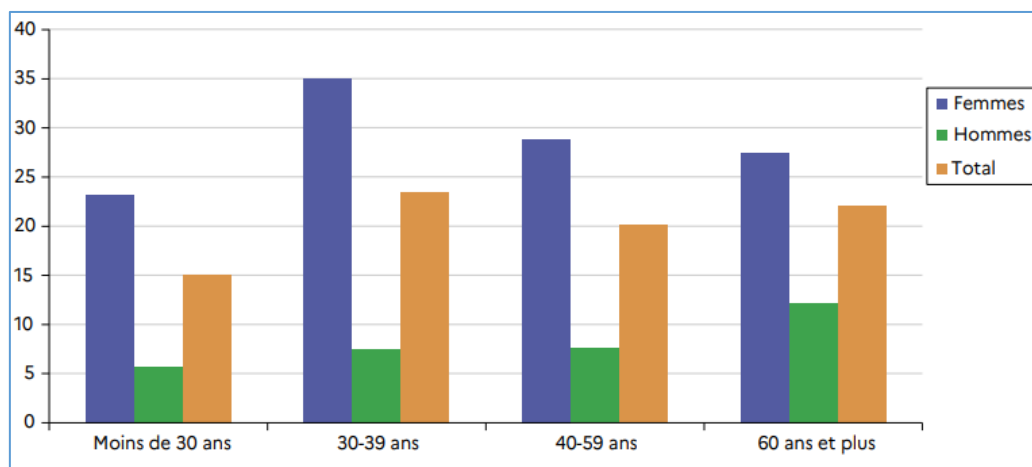
Département ministériel	Somme des dix plus hautes rémunérations en euros	Nombre de femmes bénéficiaires	Nombre d'hommes bénéficiaires	Durée cumulée en nombre de mois
Agriculture et Alimentation	1676174	3	7	120
Armées	1842785	0	10	120
Culture	1609769	5	5	120
Économie et Finances	2441059	3	7	120
Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche	1685542	7	3	120
Europe et Affaires étrangères	1514922	2	8	118
Intérieur et Outre-Mer	2479608	1	9	120
Justice	2025864	2	8	120
Ministères sociaux	1728336	5	5	120
Services du Premier ministre	2038814	3	7	120
Transition écologique et solidaire	2033848	0	10	120

Source : Rapport annuel fonction publique 2020, DGAFP, novembre 2021 (données, DGFIP, traitement DGAFP)

Moins d'heures travaillées et des interruptions de carrière plus fréquentes

Les femmes sont bien plus souvent que les hommes à temps partiel et sur des quotités plus importantes. Elles représentent ainsi les deux tiers des 21,9 % d'agents à temps partiel dans la fonction publique. Au total, 27,6 % des femmes occupant un emploi dans la fonction publique sont à temps partiel contre 11,4 % des hommes seulement, ce chiffre monte à près de 35 % dans la fonction publique territoriale. Au total, tous versants confondus, plus des deux tiers des agents ayant une quotité de travail inférieure à 50 % sont des femmes, ce qui contribue encore à minorer leur niveau de rémunération.

Graphique n°6 : Part des fonctionnaires de la fonction publique territoriale à temps partiel, par tranche d'âge et par sexe au 31 décembre 2018



Source : Rapport annuel fonction publique, DGAFP, novembre 2021 (données Siasp, Insee, traitement DGAFP – SDessi)

À durée théorique de travail égale, les femmes sont également moins bien rémunérées que les hommes. Ceci s'explique par le fait que les femmes effectuent moins d'heures supplémentaires (ou d'heures complémentaires pour les femmes à temps partiel) que les hommes et qu'elles sont plus souvent absentes. Les interruptions de carrière des femmes, qui ont pour effet de retarder leur avancement, ont également un impact sur leur niveau de rémunération. Ceci explique sans doute pourquoi l'écart de rémunération entre hommes et femmes s'accroît au fil de la progression des carrières : établi à 0,8 % pour les agents de moins de 30 ans, il augmente continuellement pour atteindre 13,9 % pour les 50-60 ans.

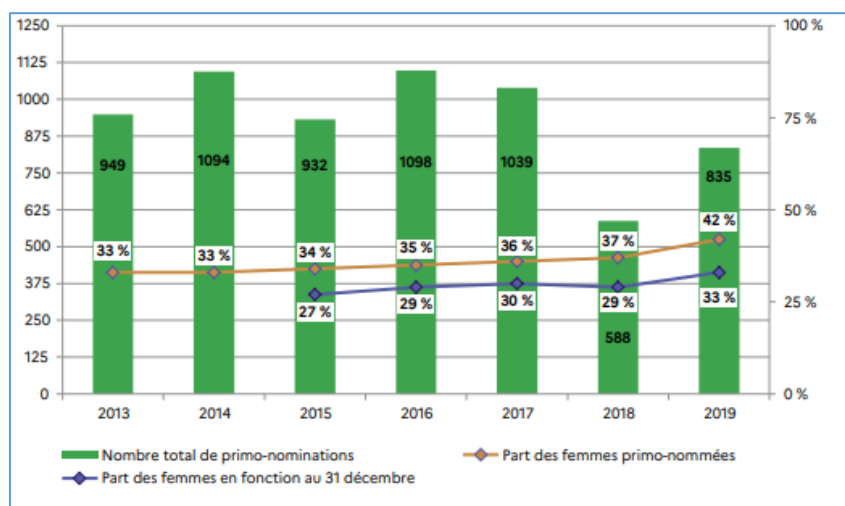
Une féminisation croissante des emplois d'encadrement supérieur mais des écarts qui demeurent à l'entrée dans les corps de cette catégorie

Les corps de catégorie A+ se féminisent progressivement. Au 31 décembre 2018, 41,9 % des personnels de catégorie A+ étaient des femmes. Les femmes appartenant à cette catégorie d'emplois sont plus nombreuses au sein de la FPT (51,2 % des agents A+ sont des femmes) et de la FPH (49,1 % des agents A+ sont des femmes) et moins nombreuses au sein du périmètre de l'État (40,1 % des agents A+ sont des femmes).

Au sein de la catégorie plus étroite des emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant¹⁵, seul un tiers des postes étaient occupés par des femmes au 31 décembre 2019, seul un tiers des 5730 agents occupant un poste de l'encadrement supérieur et dirigeant ce type de poste étaient des femmes, mais ce chiffre modeste est cependant en nette hausse depuis 2015, où il s'établissait à 27%. Le dispositif des nominations équilibrées (DNE) a favorisé cette dynamique de féminisation car pour la première fois en 2019, 42 % des agents primo-nommés à des postes dirigeants dans les trois versants de la fonction publique étaient des femmes. Ce dispositif, créé par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 et renforcé par la loi n°2014-873 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a imposé aux employeurs publics des trois versants un taux de primo-nominations équilibrées d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe sur les postes d'encadrement supérieur et dirigeant sous peine de pénalités.

¹⁵ Cette catégorie exclut notamment les emplois juridictionnels, les postes d'encadrement supérieur au sein des assemblées parlementaires et les postes militaires d'encadrement supérieur.

Graphique n°7 : Évolution de la féminisation des emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant dans l'ensemble de la fonction publique entre 2013 et 2019



Source : Rapport annuel fonction publique 2020, DGAFP, décembre 2021

L'objectif de 40 % fixé par la loi Sauvadet¹⁶ a donc été dépassé pour la première fois depuis sa fixation en 2012. Le DNE s'est en particulier traduit par une amélioration des résultats au sein des fonctions publiques territoriale et hospitalière où le pourcentage de femmes parmi les primo-nommés aux emplois supérieurs a atteint 47 % en 2019 contre respectivement 35 % et 38 % en 2016. Seule la fonction publique d'État n'a pas atteint l'objectif de 40 % (37 % de primo-nominations féminines).

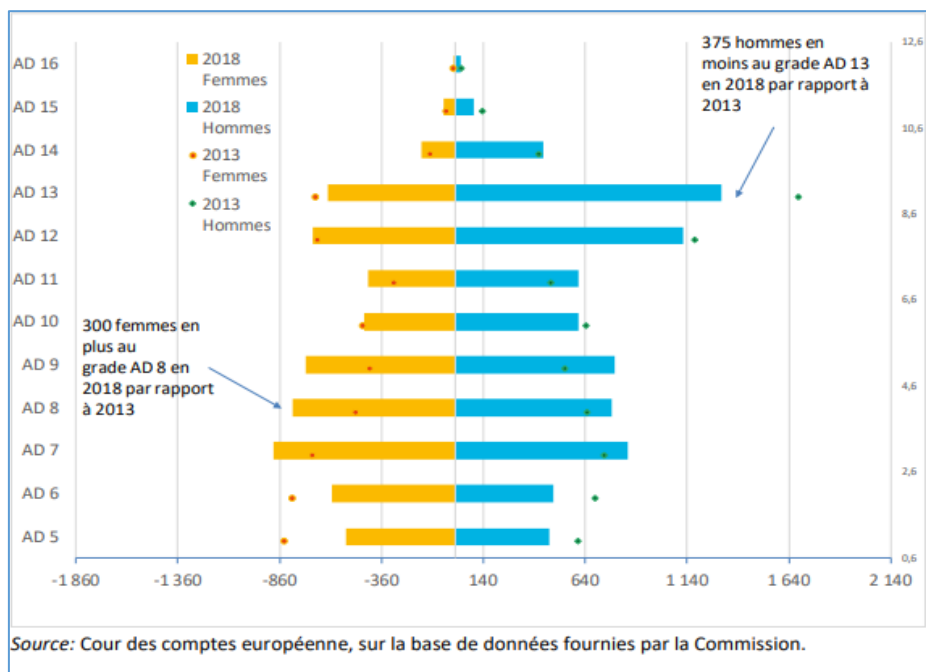
Parvenir à des primo-nominations plus équilibrées dans l'encadrement supérieur : une préoccupation partagée au sein de la fonction publique européenne

La Commission européenne, sans se fixer d'objectif quantitatif comparable au DNE, s'est engagée dans une démarche de féminisation de son encadrement supérieur. De 2013 à 2018, le nombre total de femmes au sein de la catégorie d'emploi des administrateurs (dite « AD ») a ainsi augmenté de près de 8 % tandis que celui de leurs homologues masculins a reculé de près de 3 %. En dépit de ces évolutions, la Cour des comptes européenne a constaté que les postes correspondant aux grades les plus élevés (AD 13 et au-delà) demeuraient très majoritairement occupés par des hommes¹⁷. Cependant, les femmes représentant aujourd'hui la majeure partie des nouveaux administrateurs de la Commission, leur proportion à chaque grade devrait mécaniquement s'accroître au fil du temps.

¹⁶ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

¹⁷ Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles mais non sans conséquences pour le personnel, Cour des comptes européenne, septembre 2019.

Graphique n°8 : Ventilation hommes/femmes aux différents grades du corps des administrateurs de la Commission européenne entre 2013 et 2018



La part des femmes parmi les reçues aux concours décroît également lorsque ces concours portent sur des corps d'encadrement supérieur. Ainsi, les femmes représentaient en 2019 46 % des admis au concours externe d'entrée au sein des instituts régionaux d'administration (IRA) mais seulement 30 % des admis au concours externe de l'école nationale d'administration (ENA). Ceci se vérifie également au niveau de la fonction publique territoriale où les femmes représentaient en 2018 plus des deux tiers des admis au concours externe d'attaché territorial (68 %) mais seulement 42 % des admis au concours externe d'administrateur territorial. Seule la fonction publique hospitalière présente des ratios plus équilibrés en 2019 avec 68 % de femmes parmi les admis au concours externe d'attaché d'administration hospitalière et 52 % des admis au concours externe de directeur d'hôpital ainsi que 67 % des admis au concours externe de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social.

▪ **La mise en œuvre de l'accord du 30 novembre 2018 : des outils nouveaux visant à prévenir, à mesurer et à résorber ces inégalités**

Un accord portant sur l'égalité entre les femmes et les hommes a été signé par la majorité des organisations syndicales représentatives ainsi que par les représentants des employeurs des trois versants de la fonction publique le 30 novembre 2018. Ce dernier est organisé en cinq axes, le premier concernant le renforcement de la gouvernance des politiques d'égalité, le second portant sur l'égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles, le troisième sur les situations d'écarts de rémunération et de déroulement de carrière, le quatrième sur l'accompagnement des situations de grossesse, de parentalité et de conciliation vie privée et vie professionnelle et le cinquième visant à renforcer la prévention et la lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes.

La mise en œuvre de cet accord est notamment suivie par le biais :

- D'un rapport social unique (RSU) qui doit être établi chaque année par chaque administration concernée et qui doit notamment contenir un état de la situation comparée des femmes et des hommes travaillant au sein de la structure. Cet état consigne les éléments et données portant sur l'égalité professionnelle ;
- De plans d'action « égalité professionnelle » adossés à ces RSU, dont la transmission annuelle par les employeurs publics concernés est obligatoire et qui consignent les actions entreprises pour :
 - Évaluer, prévenir et traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes ;
 - Garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ;
 - Favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle et familiale ;
 - Prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

En amont, des actions de prévention et une évolution des processus de recrutement

L'accord du 30 novembre 2018 prévoit la nomination d'un référent égalité auprès de chaque employeur public, la mise en place d'actions de formation et de responsabilisation de l'encadrement sur l'égalité professionnelle ou bien encore des actions de communication. Cet accord vise également à améliorer l'équilibre hommes/femmes au sein des différents métiers des trois fonctions publiques :

- par des actions de communication ;
- par un élargissement des viviers ;
- par une évolution des modalités de recrutement au sein des différentes écoles de service public.

Les labels « égalité professionnelle » et « diversité »

En complément des dispositions figurant dans l'accord du 30 novembre 2018, deux labels permettent également aux organismes publics qui le souhaitent de renforcer leurs politiques en faveur de l'égalité professionnelle. Il s'agit du label égalité professionnelle et du label diversité, tous deux instruits par l'AFNOR, qui permettent de vérifier et d'améliorer les processus RH afin de prévenir ou de corriger les mécanismes conduisant à des discriminations.

40 organismes publics sont actuellement labellisés « égalité professionnelle », à l'image des ministères économiques et financiers, du Conseil d'Etat, des villes de Paris, Bordeaux ou Dijon, du Conseil régional d'Ile-de-France et de quatre établissements hospitaliers¹⁸. À l'exception du Conseil régional d'Ile-de-France, les organismes cités *supra* ainsi que 31 autres étaient, en mai 2021, détenteurs du label « diversité ».

¹⁸ Il s'agit du CH de Thuir, du CH Léon Jean Grégory, du CH Bélair et du CH Daumezon.

Des instruments de mesure des écarts de rémunération et de déroulement de carrière entre les femmes et les hommes

L'axe 3 de l'accord du 30 novembre 2018, intitulé « Supprimer les situations d'écarts de rémunération et de déroulement de carrière », prévoit notamment, pour chaque entité concernée, une obligation de mesure des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes et de suivi de la part des femmes et des hommes dans le grade d'avancement, pour la comparer à cette même part dans le vivier des agents promouvables.

Pour ce qui concerne les écarts de rémunération, ces derniers sont calculés selon la même méthode, élaborée par la DGAFP, quel que soit l'employeur public, ce qui permet une comparaison et une décomposition de cet écart selon plusieurs effets :

- écart de rémunération lié à l'effet temps partiel ;
- écart lié aux différents corps préférentiellement choisis par les hommes et les femmes ;
- écart lié à la démographie (parts différentes d'hommes et de femmes dans les grades et échelons au sein de chaque corps) ;
- écart lié aux primes (à corps, grade et échelon identiques).

Cet écart ainsi que sa décomposition figurent au sein des plans d'action « égalité professionnelle » que les employeurs publics doivent transmettre.

Un nouvel outil: le futur baromètre de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

Annoncé en juillet 2021 par la ministre de la transformation et de la fonction publiques, ce baromètre inspiré de l'index de l'égalité professionnelle mis en place dans le secteur privé, consignera les indicateurs portant sur la situation comparée des hommes et des femmes figurant dans le RSU. Il permettra d'objectiver et de mesurer annuellement les résultats obtenus par les administrations publiques dans ce domaine.

Les employeurs publics seront tenus de publier annuellement leur baromètre sur leur site internet. Afin de traiter les écarts identifiés et mesurés par le baromètre, les plans d'action égalité professionnelle formuleront des propositions de mesures correctrices.

Pour réduire ces écarts, des actions de remédiation, de nouvelles obligations et des pénalités financières

En premier lieu, les employeurs publics sont tenus de prendre des engagements pour résorber ces écarts. Les plans d'actions en faveur de l'égalité professionnelle mentionnés *supra* doivent par exemple prévoir des actions de remédiation lorsque les femmes sont sous représentées dans le cadre des promotions et des avancements (en comparaison avec leur part au sein de l'ensemble des promouvables).

Des mesures spécifiques sont également prévues pour ce qui concerne l'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique : le dispositif des nominations équilibrées (DNE)

a été élargi à l'ensemble des emplois de direction ou d'encadrement supérieur dans la fonction publique et ses seuils d'application ont été abaissés dans la fonction publique territoriale (de 80 000 à 40 000 habitants). Le montant des pénalités par unité manquante n'a pas changé, il demeure de 90 000 euros.

Ces pénalités ainsi que celles dues au titre du défaut de transmission du plan d'action « égalité professionnelle »¹⁹ viennent abonder un fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP), lancé en 2019²⁰, qui finance des projets innovants sur ce même thème. Ces projets ne concernaient à la création du fonds que la fonction publique d'État mais il a été élargi aux trois versants de la fonction publique en 2022²¹. En 2020, le FEP, doté d'un budget de 800 000 €, a permis de financer 59 projets lauréats, pour un montant moyen de 13 287 €.

Les plans d'action égalité professionnelle : une obligation diversement respectée

À la fin 2021, tous les ministères avaient transmis leurs plans d'action et ces derniers étaient, dans leur quasi-totalité, conformes aux attendus de l'exercice²².

En revanche, les collectivités territoriales ainsi que les EPCI entrant dans le champ de cette obligation seraient, selon une enquête récente²³, 46 % seulement à avoir rédigé et transmis leur plan. 8 % d'entre elles seraient en train de l'élaborer et 46 % n'auraient pas démarré leurs travaux. Il est à noter que plus de la moitié des collectivités ayant terminé leur plan ne l'ont cependant pas transmis dans les délais prévus par les textes, c'est-à-dire avant le 1^{er} mars.

Les établissements de la fonction publique hospitalière ont également pris du retard dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan²⁴. Moins d'un quart des structures ont ainsi terminé leur plan et l'ont présenté devant leur comité technique d'établissement (23 %), 11 % l'ont finalisé mais ne l'ont pas encore soumis à leur CTE et 24 % sont en train de l'élaborer. 42 % des établissements n'ont quant à eux pas débuté les travaux de conception de ce plan.

¹⁹ En cas de défaut de transmission du plan dans les délais prévus, les organismes doivent acquitter des pénalités financières pour un montant de 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels de l'employeur public concerné.

²⁰ Circulaire du 22 février 2019 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans la fonction publique de l'État.

²¹ Circulaire du 14 décembre 2021 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle 2022.

²² Le taux de qualité des plans d'action « égalité professionnelle » est mesuré par la DGAFP selon quatre critères : le fait que le plan traite des 4 axes obligatoires, la qualité des objectifs et des indicateurs associés ainsi que la présence d'un calendrier de mise en œuvre des actions.

²³ État des lieux réalisé dans le cadre d'une enquête menée par la DGCL en juin 2021 à laquelle 518 collectivités ont répondu.

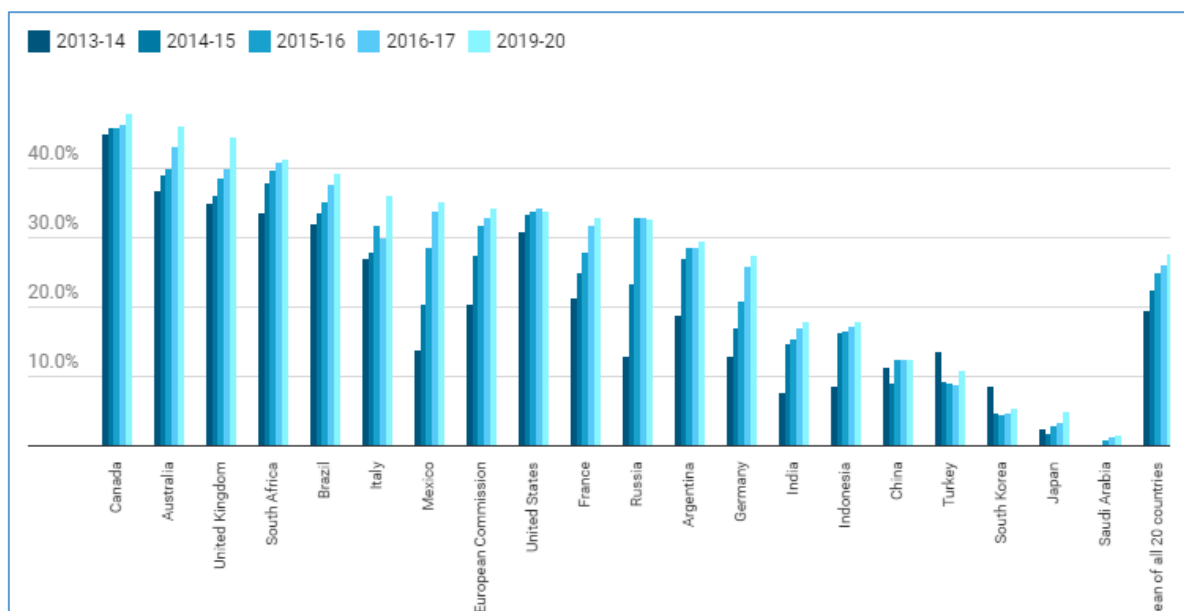
²⁴ Enquête conduite par la FHF en juin 2021.

- **Une performance de la fonction publique française en termes d'égalité professionnelle dans la moyenne**

La France en position médiane en termes de féminisation de sa fonction d'encadrement supérieur

Un tiers des personnels d'encadrement supérieur de la fonction publique sont des femmes en France, plaçant notre pays en position médiane au regard du reste du G20. La performance française se situe dans l'étiage médian, mais plus de 10 points en dessous des meilleurs résultats. Ainsi, le Canada, l'Australie et le Royaume-Uni ont presque atteint un taux de féminisation de 50 %. Pour ce qui concerne la féminisation des cabinets ministériels, la France se classe première ex-aequo avec le Canada, ces deux pays étant les seuls à avoir atteint la parité sur cet item.

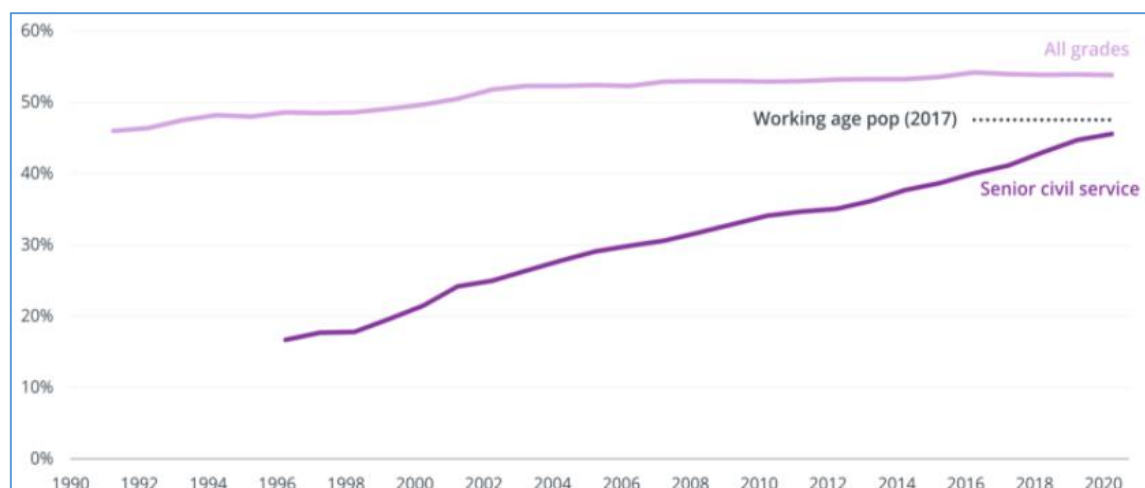
Graphique n°8 : Part des femmes dans l'encadrement supérieur de la fonction publique (en pourcentage)



Source : G20, Women leaders index, 2020

Le graphique ci-dessus démontre les efforts notables accomplis par de nombreux pays au cours des six dernières années, à l'image de l'Allemagne, qui a multiplié par deux sur la période son taux de féminisation (de 13 % à 28 %), du Mexique, qui a vu la part des femmes dans l'encadrement supérieur de sa fonction publique être multipliée par près de trois (de 13 % à 35 %). La France quant à elle s'est caractérisée par une évolution positive mais moins spectaculaire du fait d'un moindre retard en début de période (de 21 % à 33 %). Certains pays, à l'image du Royaume-Uni, sont quasiment parvenus à présenter un taux de féminisation de l'encadrement supérieur de leur fonction publique quasiment identique à la part que représentent les femmes dans l'ensemble de la population active.

Graphique n°9 : Évolution de la part des femmes dans la fonction publique au Royaume-Uni (1996-2020)



Source : Institute for Government – Gender balance in the civil service, mars 2020 (données issues de plusieurs bases de données publiques)

L'écart salarial entre hommes et femmes dans la fonction publique française, proche de la moyenne de l'OCDE (tous secteurs confondus)

L'écart de salaire entre les femmes et les hommes dans la fonction publique française (12,3 % en 2019) est très proche de celui observé en moyenne dans l'OCDE, secteurs public et privé confondus (12,8 % en 2018). Les pays aux plus faibles écarts de salaire sont essentiellement les pays scandinaves : Danemark (4,9 % en 2018), Norvège (5 % en 2018), Suède (7,6 % en 2019).

Dans la fonction publique au Royaume-Uni : un écart de rémunération similaire à celui observé en France

En 2019, l'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes dans la fonction publique au Royaume-Uni s'est établi à 11,1 %, (en diminution de -1,1 points par rapport à l'année 2018). Ce chiffre se rapproche de celui observé en France (12,3 % en 2019). Le Royaume-Uni s'est attaché à examiner les sous-jacents de cet écart et en a conclu que le premier effet contribuant à la dégradation de cet écart était la sous-représentation des femmes à des postes d'encadrement supérieur et leur sur représentation à des niveaux de séniorité moindres.

Afin d'agir contre cet état de fait, des recommandations ont été formulées aux administrations du pays²⁵. Parmi les bonnes pratiques figurent la formulation d'offres d'emplois ne contenant pas de présupposé de genre, la constitution de listes mixtes de candidats pressentis, le développement d'action de mentorat et de parrainage à destination des femmes ainsi que la mise en place de politiques de conciliation vie privée/vie professionnelle. La rémunération étant largement laissée à la négociation, les candidats sont désormais informés des gammes

²⁵ Reducing the gender pay gap and improving gender equality in organisations : evidence-based actions for employers, UK Government Equalities Office,

de salaires habituellement offertes au titre de l'emploi sur lequel ils candidatent, afin d'encourager les femmes à demander un salaire correspondant à la réalité du marché. En outre, les avancements et les promotions sont désormais plus transparents.

Enfin, considérant qu'une large part de l'écart salarial entre les femmes et les hommes résulte des interruptions de carrière liées à la maternité et au congé parental, le Royaume-Uni encourage la répartition à parts égales de ce congé qui peut aller jusqu'à 50 semaines.

- **Synthèse des échanges : Un cadre actuel globalement adapté qu'il conviendrait de mieux appliquer et un besoin d'actions plus volontaristes**

Des écarts de rémunération, sous l'effet de tendances structurelles

Les participants se sont accordés pour constater l'existence de choix d'orientation professionnels encore très genrés ayant une conséquence sur le niveau des rémunérations. Ainsi, il a été rappelé la forte prédominance de femmes dans les métiers de la filière sociale et du soin, et le nombre bien plus important d'hommes dans les filières technique et sécurité. Une unanimité s'est également fait jour pour évoquer les différentiels de rémunérations indiciaires de ces filières. En effet, les filières techniques et sécurité sont dotées de grilles plus avantageuses car permettant d'avancer plus rapidement d'un échelon à l'autre et parfois de dispositifs et de bonifications particuliers. Certains participants ont déploré l'absence de statut et de grille d'emploi de plusieurs professions se trouvant parmi les plus féminisées, parmi lesquelles les assistantes familiales.

Les participants ont également reconnu l'impact du temps de travail sur l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes sous l'effet de deux facteurs. Le premier étant la plus forte propension des femmes au temps partiel subi, qui s'explique notamment par une répartition inéquitable des tâches familiales et parentales, nécessitant une disponibilité accrue des femmes pour les accomplir. Le second étant la proportion bien plus importante de femmes que d'hommes effectuant un temps non-complet (c'est-à-dire disposant de contrats auprès de plusieurs employeurs).

Il a également été souligné que les écarts de rémunération entre hommes et femmes tenaient au caractère moins linéaire de la carrière des femmes, plus souvent entrecoupées sous l'effet du congé de maternité ainsi que du congé parental, qui reste trop peu utilisé par les hommes.

Enfin, si les participants sont convenus du fait que les femmes bénéficiaient en moyenne d'un niveau de primes inférieur à celui des hommes, ils ont également souhaité que cela soit davantage documenté par filière et par corps.

- **Des évolutions récentes qui vont dans le bon sens mais doivent être prolongées**

Le contenu de l'accord du 30 novembre 2018, signé à l'unanimité par les organisations syndicales, a été dans l'ensemble jugé intéressant et positif, notamment l'extension du DNE et ses résultats encourageants toutes fonctions publiques confondues. Sa mise en œuvre a été

jugée encore trop inégale selon les employeurs publics, en particulier en ce qui concerne certaines nouvelles obligations résultant de cet accord, à l'image de la production du rapport social unique ou du plan d'action « égalité professionnelle ».

Les annonces récentes de la ministre de la Transformation et de la fonction publiques quant à l'extension aux projets portés par la FPT et la FPH des appels à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle (FEP) ont également été accueillies favorablement par les participants. La circulaire officialisant le lancement de l'appel à projets de ce fonds pour 2022²⁶ tout en l'étendant aux trois versants de la fonction publique, vient ainsi d'être diffusée. Le FEP disposera d'une enveloppe de 1 M€ en 2022 pour cofinancer des actions autour de 8 thématiques, parmi lesquelles l'appui à la mise en place d'une politique de promotion de l'égalité professionnelle, l'amélioration de l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ainsi que les actions de prévention et de lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes.

Cependant, certains participants ont souligné que ces dispositions ne sauraient à elles seules suffire à résoudre le problème des écarts de rémunération et de carrière entre hommes et femmes. La nécessité de conduire une action très en amont, sur la féminisation de certaines filières et viviers de recrutement notamment, a été soulignée. Certains participants ont fait part de difficultés à atteindre cet objectif, du fait de l'existence, en particulier dans le secteur médical et du soin, de professions réglementées ne pouvant donc procéder à des recrutements qu'au sein d'un vivier déjà constitué.

▪ **Un besoin de tirer tous les profits du cadre actuel mais des évolutions nécessaires**

Des obligations à faire respecter et de nouveaux outils à exploiter pleinement

Afin de répondre à la critique formulée quant à l'application disparate des nouvelles obligations incombant aux employeurs publics sous l'effet de l'accord du 30 novembre 2018, un renforcement du contrôle de légalité sur l'application de ces dispositions a été jugé nécessaire. Les participants ont également souhaité qu'en cas de non-respect de ce cadre, les employeurs soient réellement contraints de s'acquitter des pénalités dues.

Le futur baromètre de l'égalité a été accueilli favorablement, sous réserve de plusieurs conditions :

- Que le contenu de ses indicateurs soit fixé dans le cadre du dialogue social ;
- Que l'exploitation de ses résultats donne réellement lieu à la prise de mesures concrètes et, le cas échéant, de sanctions, de pénalités.

L'intérêt d'une convergence ou tout au moins d'une réelle cohérence avec l'index de parité applicable dans le secteur privé a également été souligné, dans un souci de lisibilité et d'incitation de l'ensemble des employeurs publics et privés à se « challenger » autour des mêmes objectifs principaux.

²⁶ Circulaire du 14 décembre 2021 relative à l'appel à projets du fonds en faveur de l'égalité professionnelle dans les trois versants de la fonction publique.

Une action volontariste en faveur de la qualité des emplois occupés par les femmes

- Prévenir le recours au temps incomplet en favorisant par exemple les recrutements via des groupements d'employeurs ou des centres de gestion

La problématique est plus particulièrement soulignée dans la fonction publique territoriale même si les raisons en justifiant le recours pour les plus petites collectivités ont été rappelées. La complexité d'effectuer un temps complet en cas d'employeurs multiples du fait par exemple des temps de transport trop importants pourrait être en partie résolue par la systématisation de la constitution de groupements territoriaux d'employeurs, qui pourraient recruter eux-mêmes les agents publics.

- Agir contre le temps partiel subi

Les participants se sont accordés sur les causes largement exogènes à la vie professionnelle de la plus forte propension des femmes à être à temps partiel. À cet égard, sans que cela soit spécifique à la fonction publique ni directement rattaché aux dispositifs applicables à la rémunération, il ne peut qu'être souligné l'enjeu sociétal majeur constitué par la persistance d'une inégale répartition des tâches domestiques et familiales.

En matière de rémunération, un besoin de mesures de rattrapage

- Sur le volet indiciaire : l'enjeu du point d'indice et de la revalorisation de certaines grilles

Les représentants du personnel présents ont tous souligné en quoi le gel du point d'indice ne contribuait pas à alimenter le pouvoir d'achat, notamment pour les grilles de rémunération des corps les moins avantagés, qui sont nombreux à être davantage féminisés. Ils se sont, dans le même temps, accordés sur la nécessité de revoir plus particulièrement les grilles de ces corps, au regard tant de l'enjeu de meilleure reconnaissance des métiers concernés que de l'effet structurel pouvant en résulter au bénéfice des femmes. À cet égard, plusieurs intervenants ont souligné les avancées du Ségur de la santé pour ce qui concerne la revalorisation indiciaire des métiers du soin. D'autres ont indiqué que les compléments indiciaires accordés à certains agents dans le cadre de ces mesures de revalorisation auraient dû être étendues à tous les agents relevant du même corps et de la même catégorie d'emploi quel que soit son versant.

Plusieurs ont évoqué la nécessité de poursuivre dans le sens des actions engagées avec l'accord du 30 novembre 2018 pour procéder à une réelle comparaison entre grilles, fondée sur le concept d'emploi de valeur égale, notamment mis en avant par le Défenseur des droits. Certains ont fait état du besoin de parvenir à des durées d'échelon et à des modalités d'avancement homogènes au sein de toutes les filières de la fonction publique.

Au-delà de l'action sur les grilles, il a été mentionné que les interruptions de carrière liées à la maternité devraient être mieux prises en compte dans le cadre des promotions de grade, afin de permettre à un rattrapage de s'opérer.

- Sur le volet indemnitaire : des mesures en faveur du pouvoir d'achat et de l'équité

Plusieurs participants ont mentionné la nécessité de disposer de mesures de rattrapage permettant de renforcer le pouvoir d'achat des plus bas salaires, qui profiteraient nécessairement aux femmes, plus nombreuses au sein de cette catégorie. Certains ont souligné le caractère insuffisant des mesures mises en œuvre jusqu'ici.

La convergence indemnitaire a été jugée nécessaire pour ajuster le volet indemnitaire aux qualifications réelles et l'opportunité d'étendre ce mécanisme aux fonctions publiques territoriale et hospitalière a été soulignée. Le principe « à fonction et à responsabilité identiques, primes identiques » a notamment été mis en avant. Certains intervenants se sont par ailleurs dits défavorables à la rémunération au mérite, qui, en pratique, pénaliserait selon eux davantage les femmes.

Un cadre juridique qui pourrait être plus contraignant

- En matière de dialogue social

Certains représentants des organisations syndicales présentes ont proposé que l'égalité professionnelle fasse partie des thèmes de négociation obligatoire, à l'instar de ce qui se pratique dans les entreprises privées.

- En matière d'obligations faites aux employeurs publics

Un intervenant s'est également prononcé en faveur d'une extension du DNE à tous les emplois entrant dans le dispositif de cotation des postes. Il a aussi été évoqué que le seuil d'application du DNE (collectivités de plus de 40 000 habitants) soit abaissé à 20 000 habitants, pour l'aligner sur le seuil de mise en œuvre des obligations de production du rapport annuel et des plans d'action égalité.

- En matière de droits à la retraite

La difficulté de procéder à des reconstitutions de carrière (rachat de trimestres) en vue d'atteindre une retraite à taux plein indépendamment d'éventuelles interruptions a été unanimement rappelée par les intervenants. La sur-cotisation demandée aux personnels, en particulier ceux se situant au bas de l'échelle, a été jugée bien trop importante, particulièrement pour celles qui, au surplus, travaillent à temps partiel. Une rénovation de ce dispositif afin de le rendre plus attractif et plus facilement mobilisable pourrait se justifier selon les membres de la conférence.

- En matière de cadre applicable aux congés paternité et parental

Plusieurs participants ont souligné la nécessité que les droits des pères en matière de congé soient pleinement respectés, certains ayant même évoqué la possibilité de rendre obligatoire la prise de ce congé et de fractionner le congé parental entre les deux parents sans possibilité de transférer l'intégralité des droits d'un parent à l'autre.

- En matière d'instruments juridiques

Un intervenant a proposé la mise en place d'une clause d'impact égalité professionnelle, pour analyser l'impact de chaque mesure nouvelle sur ce sujet spécifique, en particulier dans les textes concernant la fonction publique.

En revanche, les participants se sont très largement montrés hostiles à la logique de quotas par sexe au sein de la fonction publique, la discrimination positive ne leur paraissant pas une méthode adaptée pour résoudre la problématique des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes.

Sans relever de mesures de discrimination positive au sens strict, il a été cependant rappelé l'efficacité des dispositifs destinés à promouvoir de manière effective des femmes aux postes d'encadrement supérieur ou à responsabilités élevées pour agir contre le « plafond de verre », en s'appuyant notamment sur des indicateurs chiffrés contraignants, tant au sein de la sphère publique que du secteur privé.

Un travail à conduire sur l'image des métiers ainsi que sur l'équilibre vie privée – vie professionnelle

Les participants se sont entendus sur le déficit d'image de certains métiers et sur leur insuffisante valorisation, particulièrement concernant les métiers du soin et de la filière sociale. Ils ont indiqué souhaiter que la valeur ajoutée réelle de ces métiers, du point de vue de leurs apports directs à la société, soit davantage mise en avant.

La nécessité de favoriser, au sein des organisations de travail, des pratiques vertueuses du point de vue de la conciliation vie privée/vie professionnelle a également été mise en avant, l'exemple des crèches hospitalières ayant notamment été cité en exemple. Ces crèches, accueillant les enfants des personnels y compris ceux travaillant en horaires atypiques, contribuent à faciliter la poursuite d'activité des femmes. Il a été mentionné que ces crèches, actuellement financées sur les ressources propres des hôpitaux, gagneraient à bénéficier d'un financement complémentaire de l'État, pour se développer plus largement dans le réseau hospitalier.

L'importance de disposer d'un corpus national sur le thème de la conciliation vie privée/vie professionnelle, a enfin été mise en avant, mais le besoin de pouvoir les décliner afin de tenir compte des réalités diverses chez les différents employeurs publics a été également souligné.

❖ Les carrières et les rémunérations

- **Constat : Une dynamique des rémunérations complexe, très liée au statut et faisant jouer à la fois des facteurs d'unité et de différenciation**

Un traitement indiciaire, largement lié au corps ou au cadre d'emplois, qui demeure la principale composante de la rémunération

La rémunération des agents publics se décompose en une part indiciaire et en une composante indemnitaire. Le traitement indiciaire est calculé en multipliant un indice dit « majoré » par la valeur du point d'indice de la fonction publique. L'indice auquel se situe chaque agent est fonction du positionnement de son corps/de son cadre d'emplois sur une grille indiciaire au sein de catégories A, B et C, mais également du moment où il se situe dans sa carrière, qui détermine son grade ainsi que son échelon. A ce grade et à cet échelon correspond un indice brut, auquel est associé un indice majoré. Conformément à la logique mise en place en 1948, la grille indiciaire (dite grille Parodi) renvoie au principe selon lequel à équivalence de compétences ou technicité, l'ensemble des fonctionnaires perçoit le même traitement.

En moyenne en 2019, 76,4 % de la rémunération des fonctionnaires était issue du volet indiciaire, illustrant l'importance, dans la structure des salaires de la fonction publique, du corps ou du cadre d'emplois d'appartenance.

Tableau n°1 : Part de primes des fonctionnaires (en pourcentage du salaire brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FPE civile	21,9%	21,9%	22,0%	22,0%	22,0%	21,7%	22,6%	22,5%
FPH	-	-	22,4%	22,9%	22,8%	22,1%	25,0%	24,6%
FPT	23,5%	23,3%	23,5%	23,4%	23,2%	22,9%	24,2%	24,6%
Ensemble FP	-	-	22,7%	22,6%	22,5%	22,2%	23,6%	23,6%

Source : DGAFP

Il est à noter que le traitement indiciaire présente des modalités de calcul proches de celles permettant de définir le salaire de base dans le secteur privé. Le salaire de base représentait en moyenne près de 80 % du total de la rémunération des salariés du secteur privé et il est, le plus souvent, le produit d'un indice par une valeur de point d'indice. Le point d'indice résulte, selon la branche, d'un accord national ou territorial. L'indice, appelé coefficient hiérarchique, dépend quant à lui de la filière du salarié, de sa position hiérarchique et du degré d'autonomie du poste (voir illustration ci-dessous).

Image n°5 : L'exemple des coefficients hiérarchiques dans les emplois de conception en architecture

FILIERE 1 : emplois de conception en architecture							Typologie de l'emploi	(Educ. Nat.) pour le poste
Repère des catégories et niveaux pour établissement des fiches de poste			Autonomie/Initiative	T echnicité	Formation/Expérience	Coefficient		
CATEGORIE 1	NIVEAU 1	Contrôle permanent, sans expérience – rend compte aux chargés de projet				200	Position d'accueil au coef. 200 pour les non diplômés – dessinateur 1 : Coef. 220	EN Niv V
						220		
						240		
CATEGORIE 2	NIVEAU 1	Contrôle régulier, sans expérience – rendent compte aux chargés de projet				260	Dessinateur 2 – Assistant de projet 1	EN Niv IV
						280		
						300		
	NIVEAU 2	Contrôle ponctuel, expérience avérée – rend compte aux chargés de projet				320	Assistant de projet 2	EN Niv III
						340		
						360		

Source : Convention collective des entreprises d'architecture

Il est à noter qu'une modalité alternative peut être utilisée afin de déterminer le salaire de base : celle du taux horaire. Des taux horaires différents sont appliqués, fonction du statut, du niveau et de l'échelon du salarié. Ainsi, seul le positionnement des salariés sur la grille est pris en compte dans la détermination du salaire, le levier du point d'indice ne pouvant être utilisé pour revaloriser le salaire de base.

Image n°6 : L'exemple des taux horaires dans les métiers de la restauration rapide

Niveau	Échelon	Taux horaire au 1 ^{er} juillet 2020 (en euros)
Niveau I	Échelon A	10,15 €
	Échelon B	10,18 €
Niveau II	Échelon A	10,31 €
	Échelon B	10,52 €

Si la part indiciaire continue de représenter en général la très grande majorité de la rémunération, la part indemnitaire, elle-même fondée sur une pluralité de dispositifs réglementaires, n'en a pas moins acquis une part grandissante, tandis que de multiples facteurs ont au fil du temps joué en faveur ou à l'encontre des principes d'unité initialement posés.

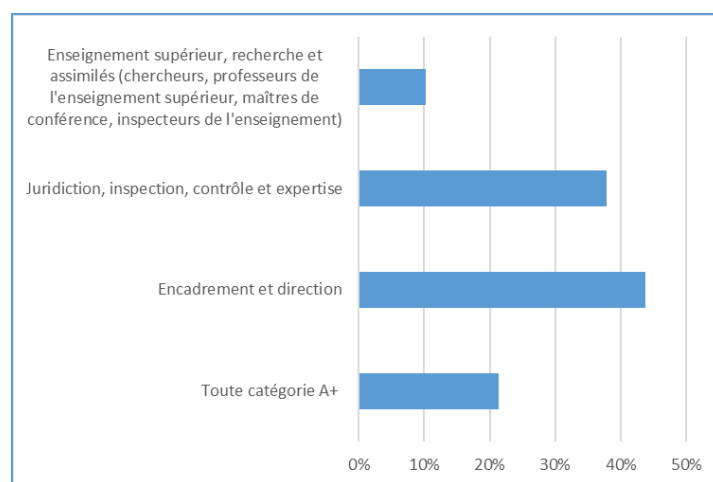
- **Des régimes indemnitaires plus simples et transparents, mais à la portée variable et qui demeurent surtout un complément du traitement indiciaire**

Une part indemnitaire représentant près du quart de la rémunération des agents publics mais d'importantes différences entre corps et catégories d'emplois

En moyenne, les personnels de la fonction publique touchaient, en 2019, 23,6 % de leur rémunération sous forme d'indemnités, chiffre qui peut sembler très proche de celui constaté dans le secteur privé (19,7 % en 2018) mais qui doit être analysé avec précaution compte tenu de la composition différente du volet indemnitaire entre ces deux secteurs (voir *infra*).

La part des primes dans la rémunération des agents publics est croissante avec la catégorie hiérarchique mais se caractérise par d'importants écarts en interne à chaque catégorie. Au sein des catégories A+ et des cadres de catégorie A, les primes représentent globalement entre 30 % et 40 % du salaire brut moyen des agents, à l'exception des enseignants du supérieur et des chercheurs. Les primes représentent près de 44 % du salaire brut des personnels d'encadrement supérieur et de direction de l'État, chiffre très proche de celui observé, pour cette même catégorie de personnels au sein de la fonction publique territoriale (41,4 %) et de la fonction publique hospitalière (49,2 %).

Graphique n°13 : Part des primes en pourcentage du salaire brut moyen – catégorie A+



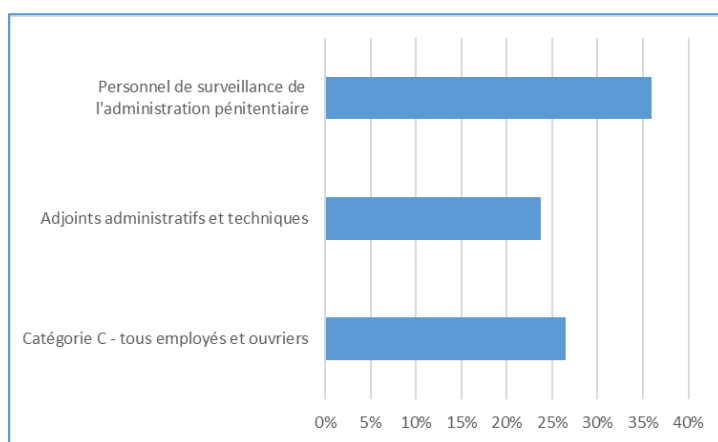
Source : DGAFP

Au sein des corps de cadres de catégorie A, une dichotomie similaire est observable, les attachés et inspecteurs ayant plus d'un tiers de leur salaire brut distribué sous forme de primes (34,2 %) et les ingénieurs près de 30 % lorsque les enseignants ne bénéficient de primes qu'à hauteur de 11 % à 15 % de leur salaire brut. Parmi les professions intermédiaires (de catégorie A et B), environ un quart à un tiers du salaire est versé sous forme de primes. Les primes représentent près de 35 % du salaire des capitaines et des lieutenants de police, 27 % de celui des personnels administratifs et technique de catégorie B mais cette part tombe à 9 % pour les professeurs des écoles. De même que pour la catégorie A+, les parts de prime sont relativement stables depuis 2014 au sein des corps. Une exception notable à cette stabilité est

toutefois la progression des primes dans la rémunération des professeurs des écoles, passant de 6,5% en 2014 à 9,5% en 2019.

Au sein des catégories B et C, la part des primes apparaît variable. Elle est plus importante pour les personnels exerçant des missions régaliennes. Les primes représentent moins d'un quart du salaire brut moyen des adjoints administratifs et techniques (23,8 %) mais plus d'un tiers de celui des gardiens de la paix et brigadiers de police (36,3 %) et des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire (36 %).

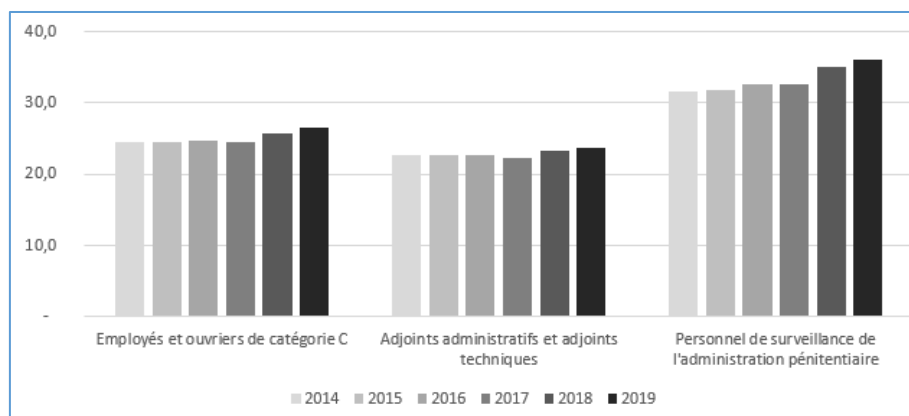
Graphique n°14 : Part des primes en pourcentage du salaire brut moyen – employés et ouvriers de catégorie C



Source : DGAFP

L'évolution de la part de primes au sein des corps de catégorie C est plus marquée que dans les autres catégories. Les employés et ouvriers de catégorie C ont ainsi vu en moyenne leur ratio de prime augmenter de près de deux points, passant de 24,6% en 2014 à 26,5% en 2019. Cette évolution est particulièrement marquée pour les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire (passée de 31,7% à 36%).

Graphique n°15 : Évolution de la part de primes dans les corps de catégorie C (%)



Source : DGAFP

Une composante indemnitaire dominée par la rémunération liée aux fonctions occupées et au niveau de responsabilité, notamment à travers le RIFSEEP

La mise en œuvre du RIFSEEP initiée au sein de la fonction publique d'État visait à clarifier et à rendre plus transparent le régime indemnitaire des agents de la fonction publique en le scindant en deux grandes catégories :

- L'indemnité liée à la nature du poste occupé, aux qualifications et aux compétences : l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise)
 - La rémunération liée à la performance individuelle : le complément indemnitaire annuel (CIA), qui doit permettre de reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir des agents, en gardant un caractère modulable au vu des résultats obtenus.
- L'IFSE représente la quasi-totalité du volet indemnitaire et repose largement sur des mécanismes de revalorisation automatique

Plus de 90 % de la rémunération indemnitaire dans la fonction publique d'État résulte de l'IFSE. Son évolution au plan individuel a vocation être corrélée, non à l'ancienneté ou à l'avancement d'échelon, mais au développement de l'expérience et de l'expertise, en laissant une réelle marge d'appréciation managériale. En pratique, l'augmentation de l'IFSE est surtout liée à des mobilités²⁷ et elle est systématique en cas de promotion de grade. Il a également pu être observé une valorisation quasi systématique de l'IFSE en cas d'avancement d'échelon. Ces tendances ont eu pour effet de réduire les marges dont disposent les managers pour apprécier l'accroissement d'expérience et d'expertise de leurs agents²⁸.

- Le CIA représente moins de 10 % du volet indemnitaire et sa modulation est souvent le fait de règles prédéfinies

Le CIA demeure une prime facultative, que certains employeurs peuvent décider, pour un corps donné, de ne pas mettre en œuvre. Il tend parfois à se substituer aux anciens « bonus » ou « reliquats de fin de gestion ». Par construction même, sa part est destinée à demeurer largement minoritaire au sein du volet indemnitaire de la rémunération des personnels car elle ne peut excéder 15 % pour la catégorie A, 12 % pour la catégorie B et 10 % pour la catégorie C.

Ainsi, en 2017 :

- La part moyenne individuelle du CIA dans le RIFSEEP était de 8,3 % ;
- Cette part variable représentait moins de 7% du RIFSEEP pour la moitié des agents mais plus de 13% pour un quart des agents ayant perçu du CIA ;
- En volume, la part du CIA dans le RIFSEEP atteignait les niveaux les plus élevés au sein des emplois fonctionnels et catégories A+ avec une dispersion très importante des montants.

²⁷ Une revalorisation de l'IFSE est ainsi systématique pour les mobilités ascendantes et fréquentes pour les mobilités horizontales, selon la politique RH des employeurs.

²⁸ Ces marges de manœuvre doivent s'exercer dans la limite de la clause de réexamen quadriennal.

La modulation du CIA demeure le plus souvent limitée, selon une logique souvent plus proche d'un « 13^{ème} mois d'IFSE ». Certains ministères ont ainsi mis en place des règles de modulation transverses aux services et, dans d'autres, les attributions peuvent être harmonisées au niveau du périmètre ministériel ou selon une logique de plafonds par grade. En outre, l'enveloppe de CIA peut être très limitée dans certains cas, en raison des disponibilités budgétaires, d'une préférence pour la revalorisation de l'IFSE ou de choix de gestion. Enfin, le CIA semble encore trop peu fonction de l'évaluation annuelle individuelle et les employeurs publics se sont encore peu saisis de la possibilité d'y incorporer des éléments de résultat collectifs.

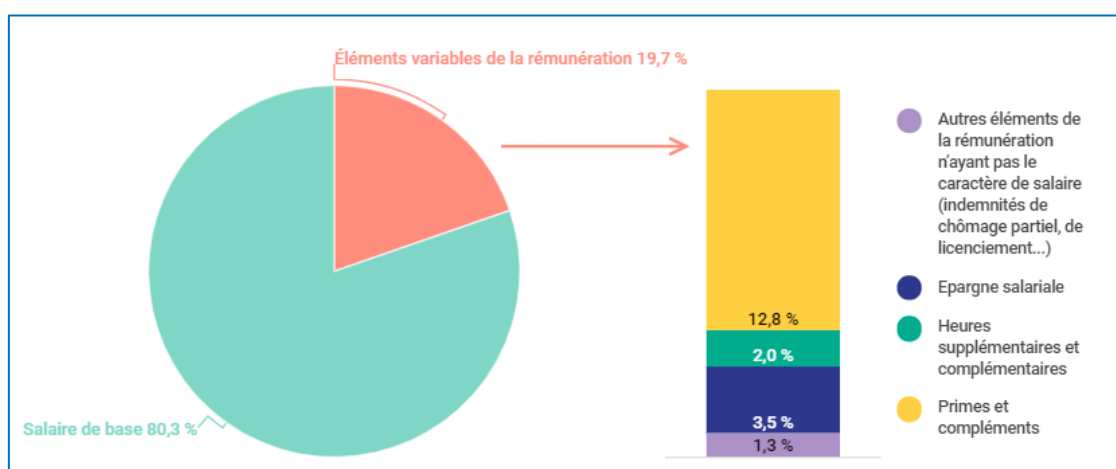
Une rémunération à la performance très peu développée comparativement au secteur privé

Une part variable qui représente 20 % de la rémunération dans le secteur privé

Les modalités de rémunération dans la fonction publique se distinguent à deux égards de celles en vigueur dans le secteur privé :

- Les éléments de rémunération tenant au poste occupé et aux compétences ainsi qu'aux qualifications, qui se situent dans le volet indemnitaire dans la fonction publique, sont classées dans le volet « part fixe » et non « part variable » dans le secteur privé ;
- La rémunération à la performance est plus développée dans le secteur privé, que ce soit dans sa dimension individuelle ou collective. La part très restreinte du CIA ainsi que ses modalités de modulation (voir *supra*) ne permettent pas réellement de procéder à une réelle comparaison entre les deux systèmes. En outre, l'intéressement collectif²⁹ ne joue que de manière extrêmement marginale dans la fonction publique, car peu de services sont concernés et car les plafonds de distribution sont très limités (600 € par an maximum contre une moyenne de 2 500 € par an dans le secteur privé).

Graphique n°12 : Décomposition de la rémunération dans le secteur privé en 2018



Source : Dares

²⁹ L'octroi d'une prime d'intéressement à la performance collective a été rendu possible par le décret n°2011-1038 du 29 août 2011.

La part variable de rémunération représentait en moyenne 19,7 % du total de la rémunération brute totale des salariés du secteur privé en 2018. Près des deux tiers de cette rémunération variable était composée de primes, liées à la performance individuelle (36,4 % des salariés sont concernés), à l'ancienneté (35,6 % des salariés en touchent), à des contraintes liées au poste de travail (25,2 % des salariés en bénéficient) et à la performance collective (15,5 % des salariés concernés).

Les primes ont, dans le secteur privé, trois finalités principales :

- Faciliter l'insertion du salarié dans son environnement de travail et/ou compenser ce que cet environnement pourrait impliquer sur ses conditions de vie : primes de vie chère, de pénibilité ou d'astreinte, avantages en nature comme une voiture ou un logement de fonction ;
- Récompenser l'effort individuel du salarié, tant à court terme qu'à long terme : prime d'assiduité³⁰ ou de ponctualité, prime de performance ;
- Fidéliser le salarié en lui offrant une garantie de surplus sur son salaire de base : primes de fin d'année ou de vacances, 13^e mois, prime d'ancienneté³¹ etc.

Des fonctions publiques étrangères accordant une importance diverse à la performance dans les composantes de rémunération ainsi que dans les parcours de carrière³²

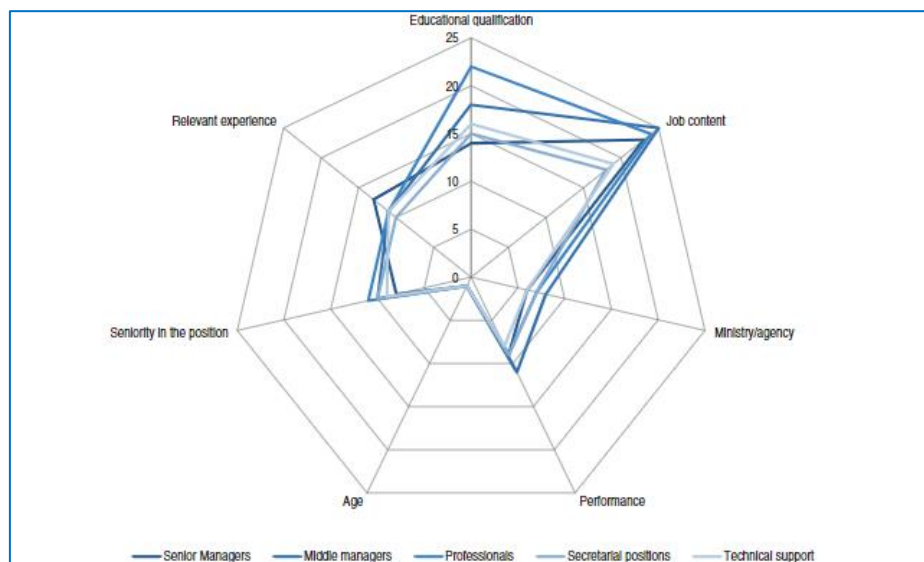
En moyenne, la performance ne représentait, en 2018, pas plus de 10 % de la rémunération des agents publics des pays de l'OCDE. Cependant, dans quelques pays, la performance conditionne un pan important de la rémunération des agents publics.

³⁰ La prime d'assiduité récompense la présence des salariés, elle peut donc être minorée voire supprimée en cas d'absence du salarié. Toute absence peut justifier cette suppression de la prime : congés de parentalité, grève, maladie, etc.

³¹ Dans le secteur de la métallurgie par exemple, la prime à l'ancienneté est fondée sur une logique de grille indiciaire où chaque niveau et échelon est associé à un coefficient multiplicateur. Ce dernier, multiplié par la valeur du point d'indice utilisé dans la fonction publique, permet d'obtenir le montant de la prime. Source : Annexe 2 à la Convention collective des mensuels des industries métallurgiques, mécaniques, électriques, connexes et similaires du département de l'Ain (accord du 13 avril 2021).

³² *Panorama des administrations publiques 2021*, OCDE et *Public governance reviews benchmarking civil service reforms in Kazakhstan*, OCDE, 2018.

Graphique n°16 : Poids de plusieurs facteurs dans la rémunération des agents publics des pays de l'OCDE (en %) selon leur catégorie d'emplois



Source : OCDE

Dès 1997, le Danemark a mis en place un dispositif particulièrement complet de rémunération à la performance, qui se fonde sur l'atteinte d'un ensemble d'objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéterminés. Le complément de rémunération qui en résulte est accordé à titre individuel et/ou collectif. Il est à noter qu'à la différence de la plupart des pays, qui encadrent le montant maximum de prime à la performance pouvant être octroyée (en pourcentage du salaire de base de l'agent), il n'existe pas de limite au montant de la prime de performance au Danemark. La rémunération à la performance s'applique à la quasi-totalité des agents publics et peut prendre la forme d'un complément salarial mensuel³³ en cas de prime liée aux compétences ou d'une indemnité ponctuelle lorsque la prime est octroyée du fait de l'accomplissement de certaines missions. La prime à la performance est utilisée comme un outil de management permettant également de s'assurer de l'atteinte des objectifs assignés à chaque politique publique.

Le système finlandais de rémunération a été profondément réformé en 2007 et a conduit à la création d'un nouveau système de paie³⁴. Dans ce système, la rémunération est composée de trois sous-catégories : le salaire de base, dépendant des caractéristiques et des exigences du poste, la rémunération de la performance individuelle et le complément salarial lié aux résultats (bonus). La composante performance représente entre 25 % et 50 % du salaire de base et s'établit en moyenne à 15 % de l'ensemble de la rémunération. Afin d'évaluer la performance des agents, quatre critères sont utilisés : l'efficacité et la productivité, la maîtrise de la profession, la coopération et les compétences sociales ainsi que les compétences en matière d'encadrement, pour les encadrants. La performance de chaque agent est notée de 1 (performance à améliorer) à 5 (performance exceptionnelle).

³³ Human resources management country profiles, OCDE, décembre 2012.

³⁴ Systèmes de rémunération des fonctionnaires – Étude comparative internationale, DGAFFP, mai 2014.

Le système de rémunération à la performance autrichien est principalement basé sur les résultats avec une déclinaison des objectifs annuels figurant dans leur loi de finances (*Federal Finance Act*) allant du niveau national aux directions générales puis aux unités et ensuite aux équipes jusqu'aux individus.

La performance collective absente des critères de rémunération dans la plupart des fonctions publiques étrangères

Seuls 19 pays de l'OCDE évaluent également la performance au niveau du collectif de travail, alors que presque tous disposent d'un système de rémunération à la performance.

C'est par exemple le cas du Chili, qui a mis en place des programmes d'amélioration managériale (Management Improvement Programmes – MIP). Les administrations signent ces MIP puis les traduisent en accords de performance collective. Une administration atteignant 90% de ses objectifs permet aux employés de recevoir un bonus correspondant à 5% de leur salaire et de 2,5% de leur salaire si l'institution est entre 75% et 90% de l'atteinte de ses objectifs.

La performance semble également être un élément peu déterminant dans les parcours de carrière des agents. Moins de la moitié des pays de l'OCDE considère que la performance doit être un critère déterminant en matière d'avancement. À l'inverse, en Pologne, les fonctionnaires disposant de deux évaluations successives positives sont promus à un grade supérieur et disposent d'un bonus majoré. Le statut de la fonction publique espagnole établit que l'évaluation de la performance a un impact sur l'avancement, la rémunération, l'accès à la formation ainsi que sur l'accès à de nouveaux postes.

Des restructurations récentes aux effets plutôt positifs

Le bilan de PPCR : des évolutions significatives

- *Une ambition de modernisation, de simplification et d'équité*

Le protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR) s'est attaché à revisiter les modalités de construction des grilles de rémunération des corps et cadres d'emplois des trois versants de la fonction publique. Ce protocole est adossé à l'accord relatif à l'avenir de la fonction publique signé en octobre 2015. Cet accord visait notamment à développer les passerelles inter-versants, à moderniser la gestion des ressources humaines de la fonction publique et à rendre cette dernière plus attractive. Il concluait surtout à la nécessité de réformer la politique de rémunération de la fonction publique dans un souci de préservation de l'attractivité de la fonction publique mais également de simplicité et d'équité. Le protocole PPCR devait veiller à cela et permettre « *de mieux reconnaître les qualifications des fonctionnaires et de leur garantir des carrières plus valorisantes* »³⁵.

³⁵ Accord relatif à l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, octobre 2015.

La mise en œuvre des dispositifs relatifs à ce protocole a débuté le 1^{er} janvier 2016³⁶, pour un déploiement progressif prévu initialement sur cinq ans. Le Gouvernement a annoncé, à l'issue du rendez-vous salarial tenu le 16 octobre 2017, que l'intégralité des mesures statutaires et indiciaires prévues dans le cadre de ce protocole seraient appliquées. Afin de garantir la soutenabilité budgétaire de ces mesures, il a toutefois été procédé à un aménagement du calendrier en reportant de 12 mois les mesures prévues à compter du 1^{er} janvier 2018. Le déploiement des mesures a ainsi repris à compter de 2019 et s'est achevé en 2021. À l'exception des personnels enseignants de l'INJA et des INJS, l'ensemble des corps de la fonction publique d'État, hospitalière et des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ont bénéficié de la transposition du protocole PPCR.

Afin d'atteindre ces objectifs, le protocole PPCR a principalement mobilisé deux leviers :

- Celui de la simplification et de la modernisation statutaire :
 - o En premier lieu, le protocole a confirmé les principales caractéristiques de la fonction publique de carrière : la séparation du grade et de l'emploi ; le classement hiérarchique des corps et des cadres d'emplois en trois catégories A, B et C en fonction du niveau des qualifications requises au recrutement et du niveau des missions confiées aux agents ; le maintien de l'architecture en corps et cadres d'emplois, grades, échelons ;
 - o Il a également été procédé à une harmonisation des durées de carrières entre les trois versants de la fonction publique, avec la mise en œuvre d'une cadence unique d'avancement d'échelon ;
 - o Des dispositions statutaires communes à plusieurs versants de la fonction publique, au sein de filières professionnelles considérées comme pertinentes en termes d'identité de mission, ont également été mises en place ;
 - o Enfin, un effort d'adaptation des durées de carrières à la durée réelle de la vie professionnelle a été entrepris
- Celui d'un rééquilibrage et d'une revalorisation des rémunérations :
 - o L'engagement a été pris de procéder à un rééquilibrage progressif de la rémunération globale au profit de la rémunération indiciaire conduisant à la transformation de primes en points d'indice, le niveau de transformation étant fonction de la catégorie hiérarchique ;
 - o Une attention particulière a été portée aux écarts de rémunération à l'entrée de chaque catégorie, dans une logique de meilleure reconnaissance des qualifications, ainsi qu'aux fins de carrière ;
- Des effets indéniables
 - o Sur les statuts et les carrières

De nouvelles perspectives de carrière ont ainsi été offertes à certains corps ou cadres d'emplois et ont par ailleurs eu un impact favorable sur les rémunérations :

³⁶ Article 148 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

- La fusion de grades, par exemple pour la catégorie C (réduction de 4 à 3 grades) a ainsi permis à un agent effectuant une carrière complète de bénéficier d'un déroulement de carrière plus favorable. Il lui est désormais plus aisé d'atteindre les indices terminaux de son corps ou cadre d'emplois et, au minimum, l'échelon et l'indice les plus élevés du grade supérieur à celui de son recrutement ;
- Les fonctionnaires de catégorie B relevant de la filière sociale ont accédé à la catégorie A et leur grille a été revalorisée, dès 2019, en reconnaissance de leur niveau de qualification et de la nature des missions exercées. Cette requalification a été réalisée en cohérence avec la revalorisation dont ont bénéficié les agents de la filière paramédicale (infirmiers de catégorie A et assimilés) ;
- Au sein de la catégorie A, les grades à avancement fonctionnel.

Le cadencement unique d'avancement d'échelon³⁷ a mécaniquement augmenté les durées de carrière de certains agents et les a réduites pour d'autres. Deux catégories de personnels n'ont pas été concernées :

- les enseignants, dont la durée moyenne de carrière a été maintenue ;
- les agents relevant de statuts spéciaux (policiers, administration pénitentiaire et militaires), pour lesquels l'allongement de la carrière a été adapté à leurs spécificités ;

○ Sur les rémunérations

Les revalorisations de grilles qui en ont résulté ont été mises en œuvre selon les modalités suivantes :

- Transfert d'une partie des indemnités dans la grille indiciaire, permettant d'autofinancer une partie de la revalorisation ;
- Abattement de primes³⁸ ;
- Revalorisation progressive des grilles, avec une montée en charge pluriannuelle et un gain de reclassement garanti pour chaque grille, fonction de la catégorie hiérarchique³⁹ ;
- Création d'échelons supplémentaires pour moduler la montée en charge des gains indiciaires et mettre les durées de carrière théoriques en cohérence avec les durées de carrières réelles.

Les modalités de revalorisation salariale retenues par le protocole ont également conduit à des gains sur les pensions de retraite : +39 € de gains mensuels bruts sur la pension de retraite à taux plein d'un agent de catégorie C partant en 2021 ; +88 € pour un cadre B et

³⁷ Qui s'est traduit par une suppression de l'avancement à la durée minimale ainsi que des réductions d'ancienneté.

³⁸ À hauteur de 389 € pour les fonctionnaires de catégorie A, de 278 € pour les fonctionnaires de catégorie B et de 167 € pour les fonctionnaires de catégorie C.

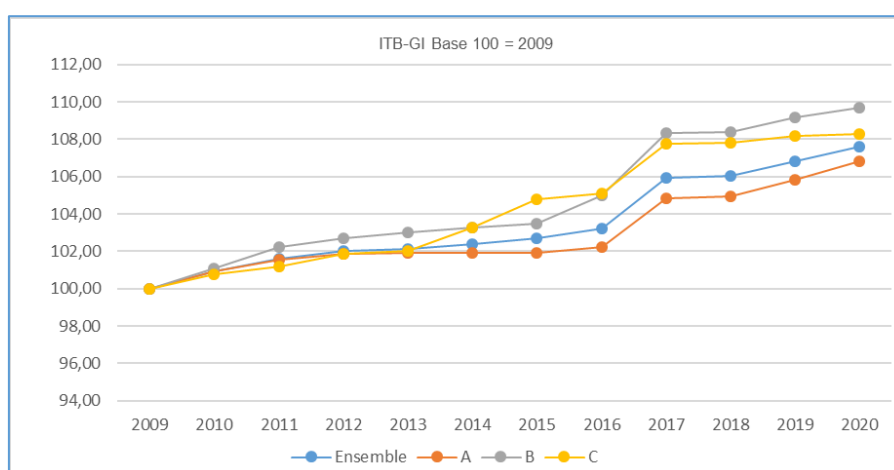
³⁹ Le gain moyen pondéré de reclassement garanti (hors glissement, vieillesse, technicité) sur la période était de 10 points d'IM pour la catégorie C (dont 3 liés au transfert primes-points) ; de 13 à 15 points d'IM pour la catégorie B (dont 5 liés au transfert primes-points) ; de 20 points d'IM pour la catégorie A (dont 7 liés au transfert primes-points).

+132 € pour un enseignant ou un cadre A. Ce gain sur les pensions résulte pour partie des mesures de transfert primes-points qui ont permis d'accroître le montant des rémunérations indiciaires, entrant en compte dans le calcul des droits à la retraite, au détriment du montant du régime indemnitaire, non pris en compte dans ce calcul.

Enfin, pour les nouveaux entrants dans la fonction publique, le protocole PPCR a permis une meilleure reconnaissance des compétences et des qualifications (ex : +40 € nets mensuels pour un agent recruté au niveau bac en catégorie B) contribuant ainsi à améliorer l'attractivité de la fonction publique.

Les effets de PPCR sur la rémunération peuvent être observés en analysant les évolutions de l'indice de traitement brut –grille indiciaire (ITB-GI)⁴⁰ au cours des années 2016 à 2020. Il est cependant à noter que l'ensemble de la dynamique observée *infra* n'est pas imputable au seul protocole PPCR. En effet, le point d'indice a été revalorisé en 2016 et en 2017, mais ce sont bien les différentes mesures prévues par le protocole qui expliquent l'essentiel des évolutions intervenues entre 2016 et 2017, intervalle pendant lequel l'augmentation de l'indice a été la plus dynamique (+2,64 % en un an).

Graphique n°10 : Évolution de l'ITB-GI sur 2009-2020 et impact du protocole PPCR

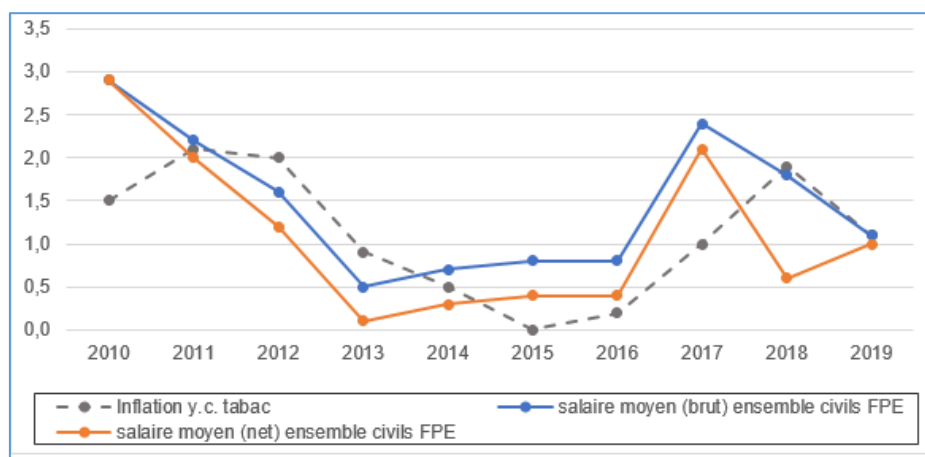


Source : DGAFP – Sdessi

Au niveau de la fonction publique d'État, ces revalorisations ont permis aux salaires servis aux agents publics d'évoluer à un rythme supérieur à l'inflation, ce qui n'avait plus été le cas depuis 2010. Cependant, la reprise de l'inflation avec une hausse des prix de + 1 % en 2017, après +0,2 % en 2016, a limité l'impact du protocole sur le pouvoir d'achat des agents.

⁴⁰ Cet indice évolue sous l'effet de trois paramètres : la valeur du point d'indice (qui n'a pas évolué depuis 2017), l'indice minimum et les mesures catégorielles qui modifient la grille indiciaire (ex : transferts primes points, compléments indiciaires...)

Graphique n°11 : Évolution des salaires nets et bruts mensuels dans la fonction publique d'État et inflation en euros constants depuis 2010



Source : DGAFP, Sdessi

Des protocoles catégoriels aux impacts positifs

Sans que cela ait un caractère exhaustif pour l'ensemble de la fonction publique, sont mis en avant :

- Le Ségur de la Santé (2020)

En complément de PPCR, plusieurs mesures catégorielles sont venues revaloriser les rémunérations et les perspectives de carrière de certains agents. Ainsi, la concertation du Ségur de la Santé a réuni l'ensemble des représentants du système de santé du 25 mai 2020 au 10 juillet 2020 et a donné lieu à la formulation de recommandations formulées par la mission en charge de l'animation de cette démarche. Ces recommandations ont largement inspiré les mesures et orientations retenues par le ministre de la Santé et qui ont notamment porté sur les rémunérations et les trajectoires de carrière des agents des filières sanitaires et médicales.

Ces mesures, regroupées dans le premier pilier du Ségur et intitulées « Transformer les métiers et revaloriser ceux qui soignent » peuvent être regroupées en trois catégories :

- Les modifications touchant aux structures des grilles : ainsi, les quatre premiers échelons de la grille de praticien hospitalier ont fusionné, pour améliorer l'attractivité des carrières médicales en début de parcours professionnel et trois échelons supplémentaires ont été créés sur cette même grille, pour mieux prendre en compte l'intégralité des parcours de carrière ;
- Les revalorisations indiciaires : ceci s'est notamment traduit par des revalorisations socles, par l'octroi de compléments de traitement indiciaire (CTI) et par une revalorisation complémentaire des grilles de rémunération des personnels soignants au 1^{er} octobre 2021 pour la fonction publique hospitalière et début 2022 pour le reste ;

- Les instruments indemnitaires : l'indemnité d'engagement de service public exclusif (IESPE) a notamment été revalorisée pour l'ensemble des statuts et des personnels médicaux éligibles pour atteindre 1 010 € bruts mensuels.

Au total, l'augmentation des rémunérations peut atteindre près de 300 € nets par mois en début de carrière pour les infirmiers en soins généraux, près de 244 € nets mensuels pour les aides-soignants débutant leur parcours (et plus du double pour les mêmes personnels en fin de carrière) et plus de 1 000 € nets pour les nouveaux praticiens hospitaliers.

- Le Grenelle de l'éducation (2020-2021)

La reconnaissance des personnels de l'Éducation nationale, notamment au travers des parcours de carrière et de la rémunération est l'un des quatre chantiers du Grenelle de l'éducation, concertation qui a débuté au mois de novembre 2020 et qui s'est clôturée au printemps 2021. En 2021, certaines mesures, exclusivement indemnitaires, ont déjà été mises en œuvre, à l'image :

- de la prime d'attractivité pour les professeurs en début de carrière ou de la prime d'équipement informatique,
- d'une revalorisation des directeurs d'école.

Ainsi, un jeune professeur ayant débuté sa carrière en 2016 verrait sa rémunération nette mensuelle augmenter de près de 500 € en 5 ans et un professeur des écoles avec la même ancienneté bénéficierait d'une augmentation de près de 200 € nets mensuels sur la période.

- **Synthèse des échanges : Des progrès mais la persistance d'attentes fortes touchant à la structure même des dispositifs de rémunération**

Des évolutions reconnues comme indéniablement positives mais restant insuffisantes

Les participants se sont accordés sur les évolutions favorables des rémunérations liées aux récents protocoles mentionnés *supra* et sur la réalité de gains résultant de l'évolution des grilles. Pour certains néanmoins, l'effet en est altéré voire neutralisé sur certains points (tassement des bas salaires notamment) en l'absence de revalorisation du point d'indice.

Plus largement les participants ont souhaité rappeler que certains enjeux demeuraient encore trop peu pris en compte et que les mécanismes à l'œuvre au sein de chaque composante de la rémunération nécessitaient d'être clarifiés et objectivés.

À cet égard, une étape est unanimement appréciée comme positive : le transfert primes-points acté par le protocole PPCR, bien que jugé insuffisant à ce stade. Les participants souhaitent que ce type de mesure soit poursuivi et amplifié.

Ils ont également souligné l'apport positif des efforts de convergence indemnitaire, tels que ceux opérés, grâce à une allocation budgétaire spécifique entre ministères, pour la filière administrative. Ont notamment été citées les mesures de rattrapage indemnitaire (pour un coût de 121,4 M€) au bénéfice des attachés d'administration (environ 24 000 agents) et des

secrétaires administratifs (environ 40 000 agents) en poste dans les ministères les plus en retrait.

- **Un attachement réaffirmé aux « fondamentaux statutaires » tout en relevant des limites systémiques dans l'architecture des grilles**

Des principes statutaires réaffirmés, y compris dans leur dimension symbolique, mais de nombreuses interrogations

Les participants ont tous réaffirmé leur attachement aux notions :

- de fonction publique de carrière ;
- de séparation du grade et de l'emploi devant continuer à déterminer la structure générale des corps ou cadres d'emplois ;
- de système de progression fondé sur des grilles, structurés en grades et échelons.

L'appartenance à des catégories (A, B, C) n'est pas nécessairement identifiée par tous les participants comme un cadre essentiel ou optimal et peut parfois s'avérer contreproductive (cf. *infra*), mais ne leur paraît pas devoir appeler une remise en cause, ne serait-ce qu'à titre de référence symbolique. À titre de comparaison, il a notamment été rappelé que le secteur privé connaissait lui aussi une classification entre similaires visant à séparer les emplois de cadres/ de maîtrise/ d'exécution.

Si l'augmentation de la valeur du point a été unanimement réaffirmée comme indispensable, les participants n'en ont pas moins souligné, à des degrés divers, la persistance d'interrogations ou de critiques sur l'adéquation des grilles indiciaires actuelles (niveaux, structure, rythme de parcours, articulations entre filières / corps / versants...). Plusieurs limites ont ainsi été plus particulièrement soulignées, telles que :

- La prise en compte insuffisante du niveau de qualification réel pour exercer les métiers et du niveau de responsabilité exigé ;
- La nécessité de mieux reconnaître les compétences requises ou développées par les agents et de mieux valoriser leur parcours, leur expérience et leur engagement ;
- Le besoin de pouvoir mieux répondre à des besoins particuliers en termes d'attractivité sur des métiers, secteurs ou périmètres en tension ;
- Le tassement des grilles, en lien avec les revalorisations des indices minimum sans revalorisation du reste de la grille ;
- Le positionnement des corps sur la grille, pouvant se traduire par des écarts de rémunération non justifiés et par un besoin de mieux identifier les équivalences et les analogies de métiers d'un versant à l'autre ;
- La structure des grilles ne permettant pas de prendre en compte toute l'amplitude de carrière
- L'impact sur les droits à retraite des composantes de la rémunération et de leur évolution ;

Il a notamment été relevé que les plans et protocoles d'évolution statutaires s'étaient succédé récemment afin d'apporter des réponses à ces enjeux mais que leurs effets devaient encore

être appréciés plus finement. À cet égard, les participants ont indiqué souhaiter disposer d'éléments complémentaires quant aux effets du protocole PPCR et de plusieurs protocoles catégoriels récents, à l'image du « Ségur de la santé ». Ces éléments devraient pouvoir leur permettre d'apprécier dans quelle mesure les évolutions intervenues se sont ou non traduites, outre leur impact sur la feuille de paie, par des gains de cohérence, de lisibilité et d'efficacité.

Des points à approfondir

Au sein de chaque catégorie, un manque d'homogénéité, tant en en termes de rémunération que de niveaux de qualification requis et des « effets de bord » à éviter

Les participants se sont accordés sur les fortes disparités pouvant exister au sein de chacune des trois catégories hiérarchiques (A, B et C). En effet, au sein de ces catégories, il existe plusieurs niveaux de qualification requis. Certains corps de catégorie A recrutent à Bac+3 comme c'est le cas pour les corps de sortie de l'ENA/INSP mais à Bac+5 pour ce qui concerne les enseignants et les infirmiers. Cette dichotomie interroge d'autant plus que les niveaux de rémunération en entrée dans les corps concernés ne sont pas proportionnels aux qualifications requises pour présenter les concours ou intégrer les corps en question, ce qui peut aller jusqu'au risque d'« inversions de hiérarchie ».

Les participants ont également évoqué le choix souvent fait, pour traduire l'effort de revalorisation des rémunérations de certains corps, de les faire changer de catégorie. Ils ont souligné les effets d'attrition que cela pouvait avoir sur le vivier de candidats potentiels, du fait d'une élévation du niveau de qualification requis pour passer le ou les concours en question (du fait de leur changement de catégorie hiérarchique).

Les effets reconventionnels sont également mis en avant : le besoin de revaloriser une filière ou un métier (par exemple, dans le domaine médico-social) peut emporter des conséquences plus larges, de demandes de transposition de ces mesures à d'autres périmètres du seul fait qu'ils relèvent de la même catégorie ou de grilles type équivalentes. Ces mécanismes ont pour effet de rendre toute évolution plus coûteuse et complexe qu'initialement envisagé, aboutissant souvent à une décision de ne pas agir afin de limiter ces effets de propagation.

Une meilleure corrélation entre les qualifications requises, le niveau de responsabilité ainsi que la classification des métiers et leur niveau de rémunération serait donc globalement à retrouver.

Entre les catégories, des grilles qui se sont tassées, appelant à un rééchelonnement.

Les revalorisations opérées au sein de la catégorie C, telles que suscitées, pour partie par l'évolution du SMIC (dans un contexte, rappellent certains participants, d'absence de revalorisation du point d'indice), ont eu pour effet d'en rapprocher ces grilles de celles de la catégorie B, qui, elle, n'a pas bénéficié de la même progression.

L'enjeu d'un rééchelonnement des grilles, en partant de la catégorie C, demeure donc présent, malgré ses effets de « domino » et ses impacts budgétaires. Les participants insistent dans le

même temps sur la nécessité, par ce biais, de retrouver une amplitude suffisante à même de prendre en compte l'ensemble de la durée des carrières (cf. *infra*).

Des phénomènes de stagnation des rémunérations et des parcours de carrière manquant de fluidité

Les participants ont fait le constat d'une évolution de la rémunération tout au long de la carrière non satisfaisante selon les grilles : le début de carrière peut être ainsi marqué par un avancement rapide à des fins d'attractivité, avant qu'une stagnation n'intervienne, en milieu et/ou en fin de carrière, sous l'effet de durées d'échelon plus importantes et d'un nombre plus limité d'échelons par grade, avec un plafonnement au dernier échelon de la fin de grade au cours des dernières années de la carrière.

Or les participants ont convenu du fait qu'un agent effectuant toute sa carrière auprès du même employeur et sur le même type de postes continuait de monter en compétence et de gagner en expérience, ce qui devrait se traduire dans sa rémunération. Par ailleurs, il a été rappelé, pour ce qui concerne les promotions, que le ratio promus/promouvables pouvait aboutir à différer certaines promotions pendant plusieurs années, renforçant ce phénomène de stagnation.

L'intérêt d'un rééchelonnement d'ensemble, en partant des grilles les plus basses pourrait donc être l'occasion, ainsi que cela a pu être souligné, de mieux repositionner les niveaux de classification les uns par rapport aux autres. Dans le même temps et ainsi que cela avait été pris en considération par le protocole PPCR, une telle évolution pourrait aussi être mise à profit, ainsi que les participants l'ont mentionné, pour redonner une amplitude globale suffisante à la grille afin de couvrir l'ensemble de la carrière professionnelle.

De telles évolutions pourraient avoir pour effet, afin d'en limiter l'impact budgétaire, de proposer d'étaler dans le temps les évolutions, en accroissant les durées d'échelon par exemple. L'un des principaux enjeux et donc l'une des principales difficultés soulignées lors de la conférence, serait de parvenir à trouver un équilibre entre ces deux tensions.

▪ **Un volet indemnitaire à rendre plus lisible, cohérent et équitable**

Des dispositifs nombreux, opaques et disparates, à repenser en fonction des objectifs qu'ils poursuivent

Il a été unanimement souligné que les régimes indemnitaires étaient à la fois trop nombreux et trop opaques. Ces derniers demeurent en effet largement méconnus, y compris des agents en bénéficiant et, au surplus, leurs objectifs ne sont pas toujours clairement affichés. Les participants ont également souligné la grande disparité des régimes indemnitaires entre administrations, entre corps et entre filières, qui leur est apparue, à certains égards, en contradiction avec la notion d'équité de traitement. Ils ont également souligné l'impact défavorable que ces écarts pouvaient avoir sur la mobilité ainsi que sur l'attractivité.

Au-delà des limites liées aux capacités budgétaires des employeurs publics et à leurs choix de gestion, la question de la différenciation et de la modulation du régime indemnitaire a été posée, au regard de ses finalités et de ce qu'il a vocation à reconnaître ou à valoriser, à l'image par exemple de l'engagement individuel ou de l'engagement collectif. S'agissant des indemnités visant à reconnaître ou à compenser des sujétions particulières, le besoin de les revaloriser a été souligné, en lien avec le chantier sur la pénibilité au travail.

Au vu de ce constat, les participants ont convenu de la nécessité de réinterroger systématiquement l'ensemble des dispositifs en vigueur, afin d'identifier les objectifs qu'ils poursuivent et leur capacité, en pratique, à y répondre.

Une place incertaine voire ambiguë par rapport à la composante indiciaire de la rémunération, appelant une clarification

Les participants ont exprimé leur souci de bien distinguer ce qui devait relever de la partie principale à caractère indiciaire de la rémunération, prise en compte pour la retraite, et de la part indemnitaire.

À leur sens, l'utilisation privilégiée par les employeurs et les décideurs publics du levier de la composante indemnitaire tendait parfois à s'expliquer non par des raisons de fond mais par une logique d'économie budgétaire : une revalorisation de la composante indemnitaire étant, toutes choses égales par ailleurs, moins coûteuse qu'un accroissement équivalent de la composante indiciaire (notamment du fait des différences en matière d'intégration à l'assiette de calcul des droits à pension). L'exemple de la création de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves, versée aux enseignants, a notamment été cité.

Au-delà, des hésitations se sont fait jour sur ce que devrait continuer à recouvrir la part indemnitaire. Si les éléments variables de la rémunération, en fonction des résultats ou de la performance, paraissent en relever (sous réserve des conditions dans lesquelles sont gérés de tels dispositifs : cf. *infra*), l'approche est moins claire s'agissant de l'utilisation du régime indemnitaire pour reconnaître ou valoriser des compétences ou qualifications, des responsabilités particulières ou la nature des fonctions exercées. Il pourrait en effet être considéré que de tels facteurs sont liés à l'exercice même de la fonction et donc de la rémunération principale qui y est associée, ce qui pourrait être un axe pour réorienter progressivement vers la part indiciaire « fixe » des éléments indemnitaires (dans la suite de la logique du transfert « primes-points »).

Bien que les participants conviennent de l'utilité de ce débat, l'idée d'un tel transfert n'a pas suscité de leur part un avis favorable. Ils ont en effet indiqué redouter l'apparition d'effets de concurrence entre métiers identiques ou similaires de versants différents. Selon eux, des divergences de traitement indiciaire selon les versants entre métiers équivalents seraient perçues comme non justifiées et auraient tendance à freiner la mobilité inter versants, les agents disposant du régime indiciaire le plus favorable refusant de le quitter. La même analyse les a conduits à demander à ce que tout complément de traitement indiciaire (CTI) soit systématiquement appliqué à l'ensemble des agents effectuant le même métier quel que soit leur versant d'exercice professionnel.

Une performance individuelle appréciée selon des critères inhomogènes, peu lisibles et insuffisamment transparents

Il n'y a pas eu de consensus sur la composante de la rémunération liée à la manière de servir. Certains participants ont souhaité sa disparition et d'autres se sont montrés favorables à la reconnaissance et à la valorisation de l'engagement professionnel. Ces derniers ont néanmoins souligné que cette modalité devait être mieux expliquée, mieux argumentée et surtout, mieux accompagnée dans un souci d'adhésion et de compréhension des agents.

En effet, une unanimité s'est dégagée quant aux écueils actuels de l'appréciation de la performance individuelle et de la manière de servir des agents : cette appréciation semble souvent décorrélée de l'entretien annuel individuel et les sous-jacents ne semblent que rarement être expliqués aux personnels. La qualité de l'exercice de l'entretien d'évaluation, la maturité du management pour le réaliser dans les meilleures conditions, grâce à des actions de formation et d'accompagnement, pourraient donc être considérés comme un préalable à la généralisation ou à l'extension de la part variable en fonction de la performance.

- **Des composantes de la rémunération dont les finalités devraient être explicitées, pour mieux en tirer toutes les conséquences**

Un besoin d'interroger les objectifs et les modalités de négociation des différentes composantes de rémunération, mais des garanties à apporter

Il a été unanimement reconnu que le rôle et la place de chaque composante de la rémunération des agents publics mériteraient d'être davantage abordés, tant sous l'angle de leur valeur « quantitative » et de leur impact sur la feuille de paie qu'en tant que leviers d'une politique publique de gestion des ressources humaines plus dynamique. Si les participants n'ont pas indiqué être opposés à échanger plus largement sur ces sujets, ils se sont également accordés sur le besoin, en amont de toute éventuelle réforme, de disposer de garanties afin que ces évolutions ne puissent se traduire ni par des baisses de rémunération ni par une diminution du niveau des pensions.

Certains participants ont indiqué qu'au-delà de la réflexion sur la construction des composantes de rémunérations des agents publics, il serait également opportun de faire évoluer les modalités de négociation de ces rémunérations. Ils ont souligné la nécessité :

- De conduire des négociations annuelles sur les rémunérations, qui porteraient à la fois sur la rémunération indiciaire (et donc le niveau du point d'indice) mais également sur la part indemnitaire ;
- De faire de cet enjeu un enjeu budgétaire central lors de la construction des projets de lois de finances.

Un débat de fond sur la structuration de la rémunération entre une part principale « fixe » et une part « variable » de rémunération

La pertinence de cette problématique a été soulignée mais les échanges n'ont pas permis d'établir de consensus quant aux évolutions qui pourraient en résulter, au-delà de certaines attentes de principe. L'ensemble des participants ont ainsi évoqué la nécessité, selon eux, de disposer d'une composante « fixe » la plus élevée possible, à côté d'une éventuelle part « variable ». La nécessité de permettre aux agents publics d'être sécurisés dans leur parcours de carrière les conduit à mettre en avant l'importance de la composante « fixe » de la rémunération, qui, outre cette sécurité, permet également de venir majorer les droits à pension.

Des points de vue différents en revanche demeurent sur ce qui pourrait être transféré ou non des actuels régimes indemnitaires vers la part principale/indiciaire. Les points de comparaison offerts par d'autres pays ou par les entreprises montrent une tendance à limiter la part indemnitaire, d'une part à la compensation de certaines sujétions particulières, d'autre part à la reconnaissance de la performance, des résultats individuels ou de la manière de servir, tandis que les autres dimensions sont « consolidées » dans la part fixe.

Il a toutefois été rappelé l'ampleur des disparités actuelles des régimes indemnitaires y compris au sein de la même catégorie, entre les filières et les métiers, comme entre administrations ou versants. De telles disparités finissent par aller à l'encontre de la logique initiale du statut en termes de construction des rémunérations. En effet, à niveaux équivalents de qualifications, de compétences ou de technicité, les fonctionnaires sont censés bénéficier, quel que soit l'employeur public, d'une rémunération équivalente, principalement à travers les grilles. Or, cette grande hétérogénéité des régimes indemnitaires induit, à métiers équivalents, d'importants écarts de rémunération.

Enfin, les participants ont souligné l'impact d'éventuelles évolutions des composantes de rémunération sur l'acquisition de droits à pension. L'évolution de l'assiette prise en compte pour la retraite ne paraît pas pouvoir s'envisager, de manière structurelle et à long terme, sans être mise en perspective d'une potentielle évolution du régime des retraites publiques dans leur ensemble, ce dont il n'a pas été débattu.

Une composante indiciaire poursuivant plusieurs objectifs et devant offrir à la fois un certain nombre de garanties et des marges de modulation

Le rôle déterminant de la part indiciaire afin d'apporter aux agents des garanties quant à la progression régulière de leur rémunération a été souligné unanimement par les organisations syndicales participantes. De même, elles ont rappelé leur attachement à une valeur du point d'indice unique, quels que soient les versants, les filières ou les territoires ainsi qu'à une réévaluation périodique. Cette réévaluation pourrait servir trois objectifs principaux :

- soutenir le pouvoir d'achat ;
- appuyer la rémunération des plus faibles ;
- lutter contre les écarts de rémunération au détriment des femmes.

Pour autant, certains participants soulignent que la progression du point ne serait pas l'outil suffisant ou approprié pour traiter les autres problèmes posés par la structure des rémunérations.

Les participants replacent le volet indiciaire dans une double dimension :

- Il a d'abord vocation à positionner la rémunération à titre principal au regard du niveau de compétences et de la nature des fonctions ou responsabilités exercées ;
- Il doit également permettre de tenir compte des effets de l'inflation et donc de garantir aux agents un maintien de leur pouvoir d'achat. Les revalorisations du traitement indiciaire nécessaires à l'atteinte de cet objectif peuvent mobiliser les deux composantes de son calcul, à savoir la valeur du point et celle de l'indice. Pour les participants, c'est toutefois la valeur du point qui doit être privilégiée. Or, les avancements d'échelon, qui alimentent principalement le GVT, entrent bien dans l'assiette de calcul de l'évolution du traitement indiciaire au regard de l'inflation. Ils contribuent donc, au même titre que la valeur du point, à déterminer l'éligibilité des agents à des dispositifs de garanties comme la GIPA (Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat).

Les participants ont également indiqué qu'à leur sens, le volet indiciaire de la rémunération devait permettre d'offrir aux agents un certain nombre de garanties, ce qui a soulevé différents questionnements, sans aboutir nécessairement à des propositions ou faire l'objet d'un consensus. Il a notamment été ainsi de la manière dont pouvait être assuré un niveau de progression minimale tout au long de l'amplitude de carrière. Pour certains participants, l'objectif pourrait passer par un maintien des échelons actuels avec une garantie d'évolution annuelle calculée en pourcentage de la rémunération des agents, ou bien par la suppression de la notion d'échelons, les agents gagnant chaque année un certain nombre de points, sans plafond, afin de garantir une progression continue.

Enfin, la grille d'analyse de telles potentialités d'évolution ne devrait pas faire l'impasse sur la dimension « GRH » et managériale de la politique de rémunération. L'adaptation de l'architecture statutaire de rémunérations a également vocation à contribuer, ainsi que certains échanges l'ont rappelé, à donner aux managers publics les outils permettant de valoriser l'engagement des agents ainsi que leur montée en compétences et en expérience.

Une approche encore en retrait sur la place de la rémunération de la performance ou de l'engagement sous une forme collective

Bien que rendus possibles dans la fonction publique, les dispositifs d'intéressement collectif ne représentent qu'une part très marginale dans les politiques de rémunération. Les participants ne manifestent pas le même niveau d'intérêt à l'enjeu de leur développement, moins central pour eux au regard des autres problématiques.

L'élargissement de tels dispositifs pour ceux des participants qui l'encouragent, serait conditionné au fait qu'ils soient suffisamment négociés et au moins « arrimés » au dialogue social : montant de l'enveloppe, définition des objectifs, modalités d'évaluation de l'atteinte des objectifs, etc.

❖ Les contractuels

- **Constat : Un recours croissant aux contractuels, mais une rémunération et des perspectives de carrière moins favorables que celles offertes aux fonctionnaires**

Des contractuels au nombre croissant, majoritairement recrutés en CDD et moins bien rémunérés, en moyenne que les titulaires

Une hausse des effectifs contractuels largement imputable à la conversion des contrats aidés⁴¹

Fin 2019, comme les années précédentes, la fonction publique enregistre une augmentation de la part des contractuels, qui atteint 20 % des agents publics soit 1,12 millions d'agents (+0,8 point par rapport à fin 2018). Cette proportion de contractuels reste toutefois très inférieure à celle des fonctions publiques allemande, britannique ou encore italienne (resp. 60%, 92%, et 85% en 2017). Cette hausse est principalement imputable à la conversion de contrats aidés en contractuels de droit public. Elle est plus marquée dans la FPE (+6,5 %) que dans la FPT⁴² (+4,2 %) et dans la FPH (+3,7 %).

Cette hausse des effectifs ne s'explique toutefois pas de la même façon selon les versants. Dans la FPE, elle s'explique par les changements de statut en cours d'année. En effet, les bénéficiaires de contrats aidés devenus contractuels ont été particulièrement nombreux (17 100 en 2019) et leur nombre excède celui des titularisations. En revanche, pour les contractuels de la FPT et de la FPH, le solde des changements de statut en cours d'année est négatif, sous le double effet de titularisations plus nombreuses (46 200 dans la FPT et 32 100 dans la FPH) et d'une raréfaction des passages de contrats aidés à contractuels (5 800 dans la FPT et 1 600 dans la FPH). La hausse des effectifs dans la FPT et la FPH s'explique donc par un recrutement direct de contractuels.

⁴¹ DGAFP 2021 - Rapport annuel sur l'état de la fonction publique

⁴² Le décret du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la FPT a transformé le terme applicable aux « non-titulaires de la FPT », devenant des « contractuels de la FPT ».

Tableau n°2 : Effectifs par statut dans la fonction publique

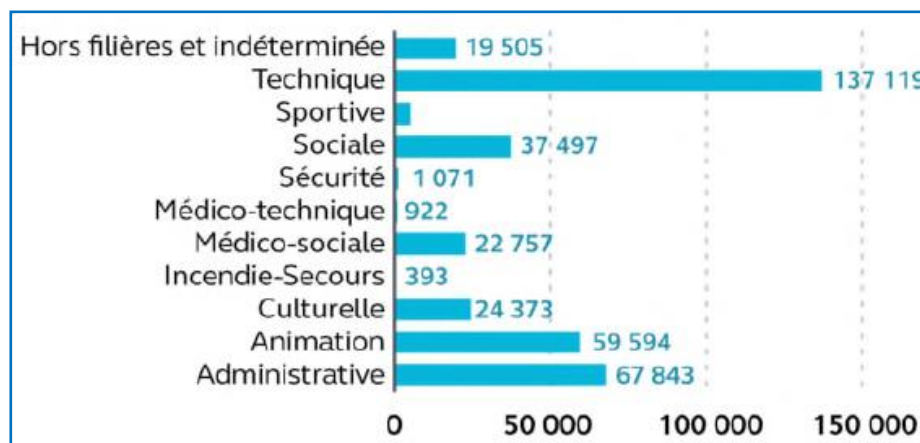
	Au 31 décembre 2019	
	Effectifs	Structure (en %)
FPE		
Fonctionnaires	1539 550	61,8
Contractuels	469 012	18,8
Militaires ⁽¹⁾	309 184	12,4
Autres catégories et statuts ⁽²⁾	173 741	7,0
Total	2 491 487	100,0
FPT		
Fonctionnaires ⁽³⁾	1 468 421	75,9
Contractuels ⁽³⁾	407 724	21,1
Autres catégories et statuts ⁽²⁾	59 290	3,1
Total	1 935 435	100,0
FPH		
Fonctionnaires	810 471	68,4
Contractuels	248 009	20,9
Autres catégories et statuts ⁽²⁾	125 858	10,6
Total	1 184 338	100,0
Ensemble de la fonction publique		
Fonctionnaires ⁽³⁾	3 818 442	68,0
Contractuels ⁽³⁾	1 124 745	20,0
Militaires ⁽¹⁾	309 184	5,5
Autres catégories et statuts ⁽²⁾	358 889	6,4
Total	5 611 260	100,0

Source : DGA FP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2021

Une répartition géographique et sectorielle inégale des contractuels reflétant un déficit d'attractivité de certains emplois pour les fonctionnaires¹

Dans la FPE, les contractuels se trouvent majoritairement au Ministère de l'Éducation nationale et au Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Étant donné le nombre d'agents relevant du MESR, les contractuels ne représentaient que 39% de ses effectifs, proportion atteignant 70% pour le périmètre des ministères sociaux. Les contrats y sont souvent des CDI, notamment car l'éducation nationale a des besoins permanents. Dans la FPT, les contractuels sont concentrés dans trois des dix filières d'emplois (technique, administrative, et animation). Les contrats sont souvent des CDD à très courte durée (47% en 2017) car les collectivités recourent aux contractuels principalement pour des besoins occasionnels notamment l'absence ponctuelle de fonctionnaires.

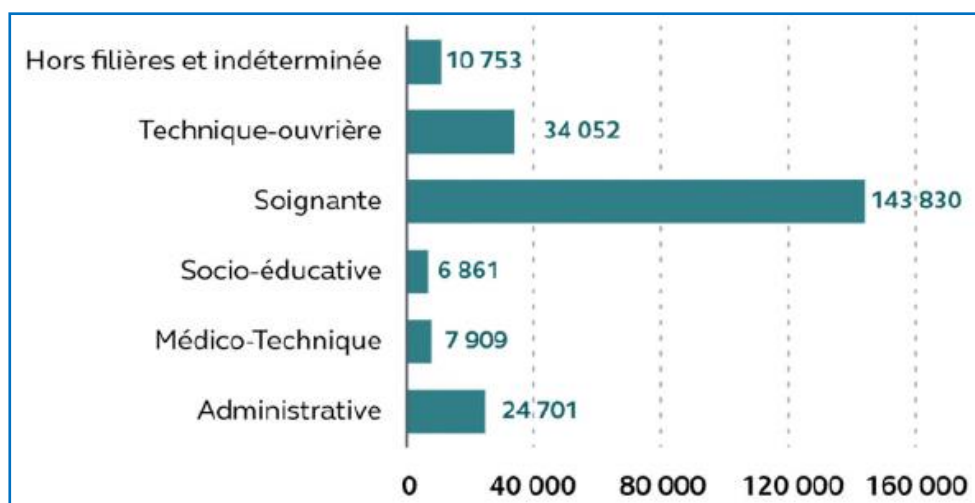
Graphique n°12 : Agents contractuels par filières de la FPT
en 2017 (effectifs physiques)



Source : Cour des comptes, « Les agents contractuels dans la fonction publique » - 2019

Dans la FPH enfin, l'emploi contractuel est concentré dans la filière soignante. Si les hôpitaux sont le premier employeur de contractuels, ces derniers ne représentent que 19% de leurs effectifs (contre 40% pour les établissements médico-sociaux hors Ehpad). Ces contrats sont polarisés entre d'une part les CDI répondant aux besoins permanents des hôpitaux (48%) et d'autre part les CDD à courte durée (44%) permettant d'assurer la continuité du service en cas d'absence du personnel.

Graphique n°13 : Agents contractuels par filière de la FPH
en 2017 (effectifs physiques)

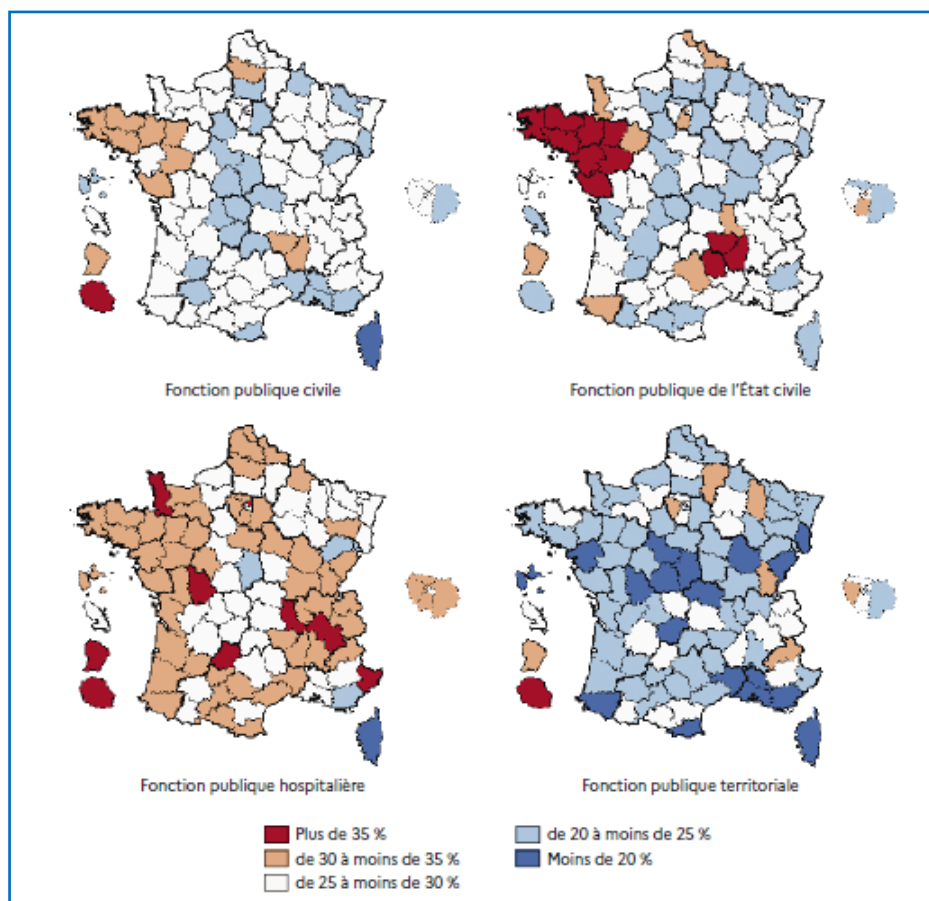


Source : Cour des comptes, « Les agents contractuels dans la fonction publique » - 2019

En termes géographiques, les contractuels sont inégalement répartis sur le territoire : ainsi à la Réunion et en Guyane, ils occupent respectivement 40 % et 35 % des postes. Cette surreprésentation se retrouve en Bretagne et dans certains départements des Pays de la Loire

(Vendée, Maine-et-Loire, Mayenne). La forte présence de contractuels dans l'ouest de la France est principalement le fait de la FPE, où leur part dépasse les 35 %. C'est également le cas dans le sud du pays, en Ardèche, Lozère et Haute-Loire. À l'inverse, quel que soit le versant, la Corse s'illustre par la faible proportion de contractuels et autres statuts.

Image n°7 : Part des contractuels et autres statuts en 2018



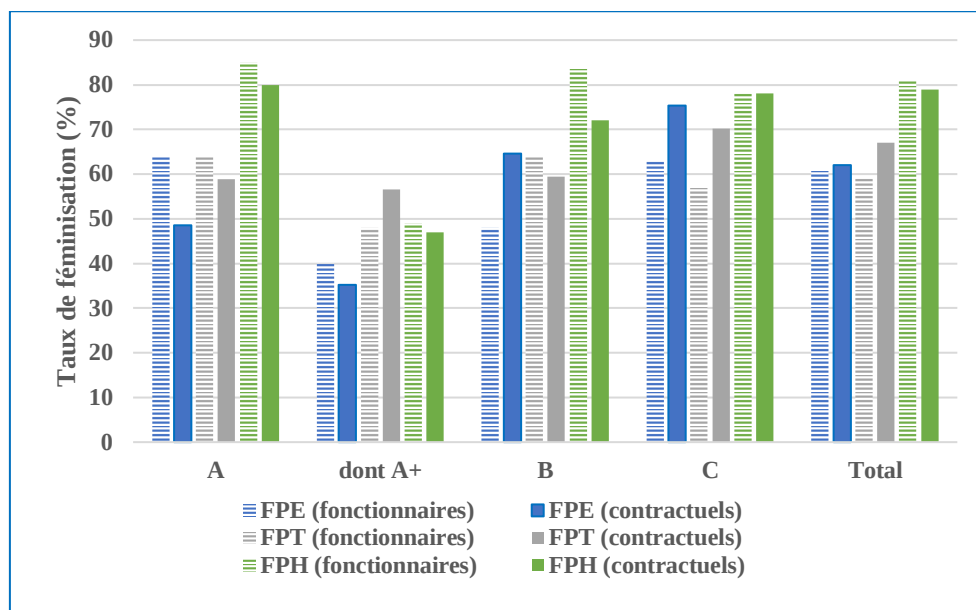
Source : DGAFP

Un taux de féminisation équivalent à celui des fonctionnaires dans les FPE et FPH mais sensiblement plus élevé dans la FPT⁴³

La proportion de femmes contractuelles de la fonction publique est légèrement plus élevée que celle de fonctionnaires (68% contre 65%). Elles sont particulièrement présentes dans la FPH (79% du total) mais cette proportion est équivalente à celle des femmes fonctionnaires de la FPH (81%). Par contre, un écart sensible du taux de féminisation est observable dans la FPT, les femmes représentant 67% des contractuels mais seulement 59% des fonctionnaires.

⁴³ DGAFP 2021 - Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

Graphique n°14 : Taux de féminisation des emplois contractuels



Source : DGAFP (données 2017)

Des contractuels le plus souvent en CDD et en moyenne moins bien rémunérés que les titulaires

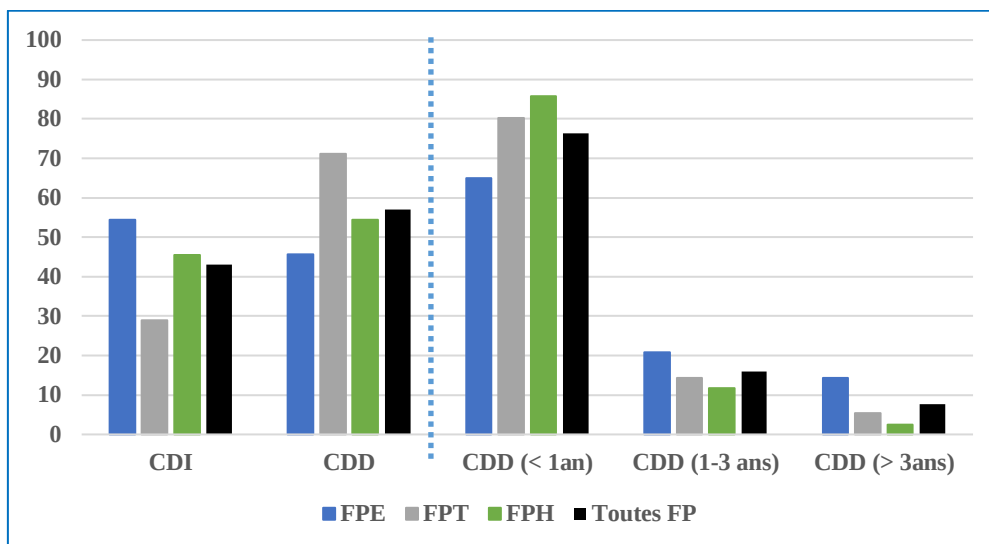
Dans la fonction publique, 57 % des contractuels sont en contrat à durée déterminée, le reste étant des agents en CDI. Une très large majorité des contractuels en CDD ont un contrat de courte durée (76 % ont un contrat d'une durée inférieure à un an, une part en hausse de sept points par rapport à 2017). Seuls 8 % ont un contrat de plus de trois ans. La FPE emploie davantage de CDI (54 %) et la durée des CDD y est supérieure à celle pratiquée dans les autres versants (seuls 65 % des contractuels ont un contrat d'une durée inférieure à un an et 14 % un contrat de plus de trois ans).

La brièveté moyenne des contrats implique, par nature, une forte rotation des agents contractuels. Ils représentent les trois quarts de l'ensemble des entrants de la fonction publique et la moitié des sortants, alors qu'ils ne représentent qu'un agent civil sur cinq. Le taux de rotation des fonctionnaires (3,3 %) est donc bien plus faible que celui des contractuels (25,4 %). Cet écart traduit des durées moyennes d'emploi dans la fonction publique très différentes : 29 ans pour les fonctionnaires et moins de 4 ans pour les contractuels.

Les contractuels présentent également un salaire inférieur à celui des fonctionnaires. Il atteint 1 833€ mensuels en 2019 contre 2 382€ pour les fonctionnaires. Les salaires nets moyens des contractuels dans la FPE sont supérieurs à ceux observés dans les autres versants avec 2 020 euros mensuels, contre 1 717 euros dans la FPT et 1 679 euros dans la FPH. De plus, les écarts entre les salaires des fonctionnaires et des contractuels se creusent dans tous les versants. Alors que les fonctionnaires ont vu leur salaire net augmenter de plus de 3% sur la période 2015-2019 (+3.1% dans la FPH, +4.4% dans la FPT et +5.1% dans la FPE), celui des contractuels a

connu une hausse plus contenue dans la FPT et la FPH (resp. + 2.4% et +2.3%) et même une baisse dans la FPE (-2.1%).

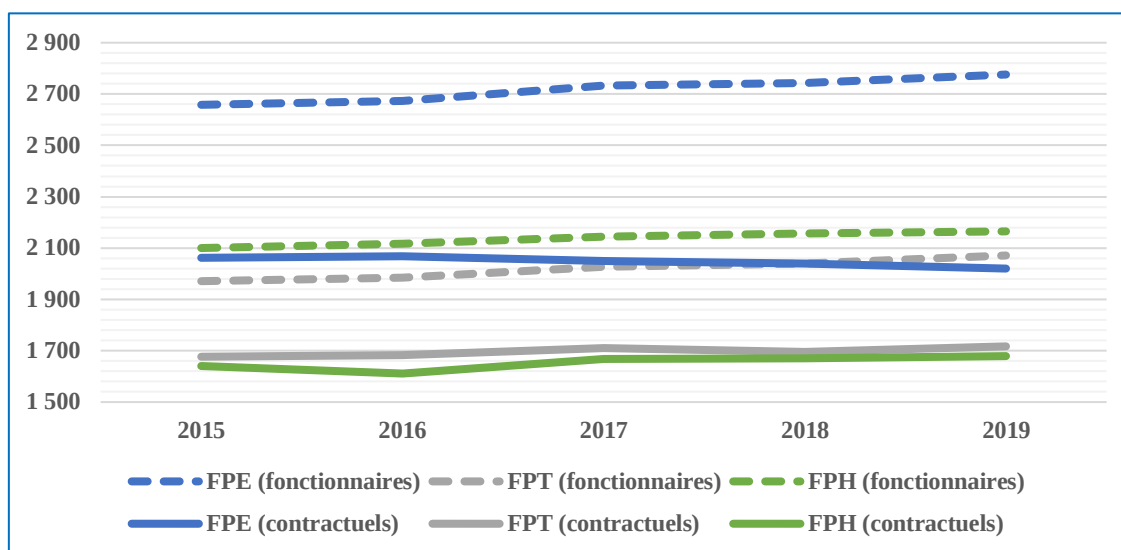
Graphique n°15 : Répartition des contractuels par type de contrats (en pourcentages)



Source : DGAFP (données 2019)

Dans ce contexte, la loi du 6 août 2019 a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2021, une indemnité de fin de contrat qui vise à lutter contre la précarité des contractuels recrutés pour une durée inférieure ou égale à un an et dont la rémunération brute est inférieure à un certain plafond (fixé par décret en Conseil d'État). Elle est égale à 10% de la rémunération brute globale. En sont exclus certaines catégories d'agents tels que les contractuels recrutés sur des emplois de direction ou pour effectuer un projet spécifique. Ce dispositif a vocation à responsabiliser les employeurs qui doivent veiller à limiter le recours à des CDD de « courte durée » au profit de contrats plus pérennes et protecteurs des agents contractuels.

Graphique n°16 : Évolution des salaires nets mensuels par versants des fonctionnaires et des contractuels sur 2015-2019



Source : DGAFP

Une dispersion des rémunérations entre contractuels comparable à celle des fonctionnaires mais particulièrement marquée par les inégalités entre les femmes et les hommes

Au-delà des niveaux de rémunération, sensiblement en faveur des fonctionnaires, la dispersion des salaires présente de fortes différences entre les versants. Alors que les salaires affichent de plus fortes disparités au sein des contractuels qu'au sein des fonctionnaires dans la FPE, l'inverse prévaut dans la FPH. Par contre la distribution des salaires est très similaire entre les fonctionnaires et contractuels de la FPT.

Tableau n°3 : Distribution des salaires des fonctionnaires et des contractuels en 2019 (DGAFP)

	Salaire moyen	Salaire médian	1 ^{er} décile	9 ^e décile	Ratio interdécile (D9/D1)
FPE (fonctionnaires)	2 776	2 539	1 840	3 898	2,1
FPE (contractuels)	2 020	1 744	1 228	3 134	2,6
FPT (fonctionnaires)	2 071	1 883	1 487	2 845	1,9
FPT (contractuels)	1 717	1 509	1 264	2 379	1,9
FPH (fonctionnaires)	2 165	2 016	1 587	2 861	1,8
FPH (contractuels)	1 679	1 567	1 348	2 096	1,6

Source : DGAFP

Les écarts de rémunération H/F sont plus marqués au sein des contractuels qu'au sein des fonctionnaires. En administration centrale, l'écart de rémunérations mensuelles brutes H/F est

de 635 € une fois corrigé du temps partiel, soit 23,1 % (contre 13,6% pour les fonctionnaires de la FPE). L'effet ségrégation (métiers sur lesquels sont positionnés les contractuels hommes vs métiers sur lesquels sont positionnés les contractuelles femmes) pèse pour les trois quarts de cet écart.

▪ **Des modalités de recrutement et de carrière flexibles mais offrant peu de perspectives**

Des contractuels recrutés pour occuper des besoins permanents ou temporaires dans un cadre législatif ayant récemment évolué

En principe, les emplois de la fonction publique sont occupés par des fonctionnaires. Il existe toutefois deux grandes catégories de motifs invocables pour recruter des contractuels : pourvoir un besoin temporaire (remplacement d'un agent, accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, réalisation d'un projet⁴⁴, etc.), ou répondre à un besoin permanent (absence de corps, besoin de compétences spécifiques, etc.). La liste précise des motifs autorisés est expressément définie par la loi et varie selon les versants : par exemple dans la FPT, l'autorité territoriale peut librement recruter des collaborateurs contractuels en CDD pour la durée du mandat.

Ces motifs de recrutement ont été récemment élargis pour viser une réponse plus adaptée encore aux besoins des services : la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a ainsi davantage ouvert aux contractuels les emplois de direction dans les trois versants, créé le contrat de projet (entre 1 ans et 6 ans maximum), et donné une place beaucoup plus large au recours au contrat à durée indéterminée.

Ainsi dans la FPE, le recours au CDI n'était pour l'essentiel possible que pour prolonger ou conclure une relation de travail avec un contractuel justifiant déjà d'au moins 6 ans d'activité auprès du même employeur dans des fonctions de même niveau, ainsi qu'en cas de recrutement en l'absence de tout corps de fonctionnaire susceptible d'assurer les fonctions correspondantes.

Dorénavant, outre les cas précédents, peuvent être d'emblée recrutés en CDI :

- l'ensemble des personnels des établissements publics de l'État ;
- les agents recrutés, quelle que soit la catégorie dont relèvent les emplois, « lorsque la nature des fonctions ou des besoins du service le justifie », notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles et lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir, ainsi que lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires.

Les contrats destinés à faire face aux besoins temporaires du service sont de courte durée et relèvent principalement de la FPT et de la FPH. Cela résulte tout d'abord du fait que la FPE a une activité moins cyclique que les collectivités territoriales et établissements médicaux et

⁴⁴ Possibilité ouverte par la loi du 6 août 2019 de transformation de la FP. Ces contrats ne peuvent pas être transformés en CDI et les contractuels ne peuvent pas non plus être titularisés.

sociaux. Ensuite, ces derniers ont davantage de services publics en lien direct avec les usagers et se voient donc dans l'obligation de pallier les absences de personnel pour pouvoir fonctionner. Enfin, les emplois de la FPE sont en moyenne plus qualifiés que ceux des autres versants, ce qui rend plus difficile le remplacement rapide par des contractuels. S'ajoute à ces trois facteurs un taux d'absentéisme sensiblement plus élevé dans la FPT/FPH (4.7% en 2017) que dans la FPE.

Les contrats destinés à pourvoir aux besoins des métiers sans corps ni cadres d'emploi, sont plus fréquents dans la FPH. Dans la FPT, les contractuels sont rarement embauchés pour cette raison (3% des cas selon la DGCL en 2017), dans la mesure où il existe 54 cadres d'emplois permettant d'alimenter un « vivier » suffisant d'agents titulaires pour exercer les 350 métiers. Dans la FPE, les effectifs contractuels recrutés en l'absence de tout corps susceptible de répondre au besoin, sont très faibles (0.02% des effectifs 2018 de la DGFIP par exemple). Dans la FPH, les dérogations au principe de l'occupation des emplois permanents sont plus nombreuses, ainsi les contractuels embauchés pour défaut de cadres d'emplois sont plus nombreux. Cela résulte principalement d'une rapide évolution des technologies notamment digitales dans le domaine de la santé.

La présence importante de CDI, notamment dans la FPE, tient surtout aujourd'hui à l'effet consolidé des dispositifs de pérennisation de contractuels mis en œuvre au cours des périodes antérieures. Les nouveaux cas de recrutement en CDI résultant de la loi de 2019 précitée devraient toutefois en élargir la place, avec une dynamique de flux, ce qui appelle une approche renouvelée en termes de parcours et de rémunération (cf. *infra*).

*Un encadrement souple des rémunérations contrebalancé par un contrôle renforcé du juge administratif*⁴⁵, sans préjudice de nouvelles perspectives rendues nécessaires par l'évolution des textes en 2019

Pour fixer le niveau de rémunération des agents contractuels, l'employeur public dispose d'une grande marge de manœuvre du point de vue législatif et réglementaire. Depuis 2019, la loi dispose que « La rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de ces agents. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service »⁴⁶. Au plan réglementaire, les dispositions qui prévalent sont celles résultant du décret n°86-83 du 17 janvier 1986. Ce dernier dispose ainsi que l'employeur doit prendre en compte « notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience » (article 1-3).

L'employeur est également tenu de réévaluer régulièrement la rémunération des agents contractuels. Ainsi, le même article du décret cité supra prévoit que tant pour les agents employés à durée indéterminée que pour ceux recrutés sur contrat à durée déterminée et exerçant leur activité de manière continue auprès du même employeur, en application des

⁴⁵ Cour Comptes 2019 : rapport sur les agents contractuels dans la fonction publique (exercices 2010-2019).

⁴⁶ Article 28 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a modifié l'article 20 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984, leur rémunération fait l'objet « *d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels prévus à l'article 1-4 ou de l'évolution des fonctions* ».

Toutefois, cette réévaluation « *n'implique pas une augmentation systématique de la rémunération perçue par l'intéressé, la réévaluation s'entendant d'abord au sens de réexamen* »⁴⁷. Il est à noter qu'une partie des employeurs publics interrogés par la Cour des comptes, ne prévoient pas d'augmenter la rémunération lors de ces réévaluations, tandis que d'autres au contraire, soucieux de fidéliser les agents contractuels qu'ils ont formés, fixent une grille d'augmentation des rémunérations selon la performance des contractuels dans les 3 années passées. Par ailleurs pour les nouveaux « contrats de projet » rendus possibles par la loi de 2019, la rémunération fixée au moment de la conclusion du contrat peut donner lieu à une « *réévaluation au cours du contrat, notamment au vu des résultats de l'entretien professionnel* ».

Au-delà de ces obligations de portée très générale, la marge de manœuvre de l'employeur demeure importante. Il peut, s'il le souhaite, adopter la structure de rémunération des fonctionnaires, avec un traitement indiciaire, une indemnité de résidence, un supplément familial de traitement et éventuellement des primes et indemnités (option souvent retenue dans les FPH et FPT). La loi du 6 août 2019 permet également à l'employeur public de "*tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service*" dans la rémunération des contractuels. Mais il peut aussi choisir un salaire global fixe, sur la base d'un montant mensuel ou un taux horaire, sans primes ni indemnités, et sans référence à un indice.

La fixation du montant de la rémunération fait toutefois l'objet d'un encadrement par le juge administratif. Il veille à ce que la rémunération soit justifiée en fonction de chacun des 3 critères fixés dans le décret susmentionné (qualification, fonctions, expérience). La jurisprudence a ainsi imposé que la rémunération du contractuel soit notamment fixée en référence à ce que devrait recevoir un fonctionnaire exerçant les mêmes fonctions, les deux autres critères pouvant être utilisés pour ajuster la rémunération. En pratique, les employeurs publics fixent les rémunérations selon le motif du contrat. Lorsqu'ils remplacent un titulaire, les contractuels ont *a minima* un salaire correspondant au 1^{er} échelon du grade de l'agent absent. Ce choix de la rémunération au premier grade, aussi utilisé sur les postes sans difficultés de recrutement particulière, permet aux employeurs publics de satisfaire la contrainte budgétaire tout en incitant les contractuels à passer les concours.

La fixation des salaires des métiers en tension repose sur une logique différente. Étant donné l'environnement concurrentiel, la négociation du salaire est la règle. Les employeurs publics sont toutefois sensibles au risque d'inflation salariale que peut impliquer une trop grande flexibilité, mais aussi à l'impact de telles rémunérations sur le collectif de travail. C'est pourquoi la possibilité de s'écarter des grilles de la fonction publique pour la rémunération des contractuels a été formalisée, à titre expérimental, pour les métiers du numérique. La circulaire commune du 15 décembre 2021 (DGAFP, DINSIC, et DB) a ainsi défini une liste de 56 métiers pour lesquels le niveau de rémunération des contractuels pouvait être librement fixé, tout en conservant une incitation à fixer des rémunérations en deçà de certains niveaux (exemption du visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel).

⁴⁷ Rapport Cour Comptes 2019 : les agents contractuels dans la fonction publique (exercices 2010-2019).

Focus : des rémunérations de contractuels souvent plus encadrées et dynamiques à l'étranger⁴⁸

Dans le modèle allemand, similaire à ceux d'Italie, d'Irlande, d'Espagne ou du Luxembourg, la rémunération des contractuels est encadrée par des barèmes à l'ancienneté. Les augmentations salariales sont négociées tous les deux ans.

Dans le modèle anglais, la rémunération est négociée directement par l'agent et son employeur. Elle comprend toujours des indemnités fixes (liées à la fonction) et variables (liées à la performance). Des autorités sectorielles encadrent la rémunération d'environ 45% des contractuels.

Le modèle suédois laisse aussi une large part à la négociation, mais fixe les rémunérations selon 3 critères : la difficulté et la responsabilité inhérente au poste, la performance des employés, et la situation du marché. La structure et l'augmentation des rémunérations des contractuels sont renégociées tous les trois ans.

Un statut de contractuel offrant des perspectives de carrière limitées en dépit de certaines exceptions

A de multiples occasions, le Conseil d'État a estimé que l'organisation par l'employeur public ou le pouvoir réglementaire de perspectives automatiques d'avancement contrevenait à la volonté du législateur, qui n'a autorisé qu'à titre dérogatoire et temporaire le recrutement de contractuels.

Il existe toutefois des dispositifs permettant d'organiser une « quasi-carrière » des agents contractuels. D'une part, le juge administratif autorise ainsi les évolutions salariales dès lors qu'elles répondent à une évolution des tâches, de la qualification, ou de l'expérience professionnelle. De plus, il existe des dérogations réglementaires au principe d'interdiction des évolutions automatiques de rémunération des contractuels. Par exemple, les contractuels de l'Office français pour la biodiversité ont un quasi-statut, avec un dispositif d'avancement d'échelon et de niveau (comparable aux grades), et la possibilité de changer de catégorie (comparable aux changements de corps).

Les contractuels peuvent accéder à des trajectoires professionnelles durables grâce à plusieurs outils : transformation en CDI pour ceux recrutés en CDD⁴⁹ et remplissant les conditions requises (cf. supra) ; titularisation dans un grade d'un corps ou cadre d'emplois, en utilisant les différentes voies d'accès de droit commun, à commencer par le concours interne, auxquelles se sont ajoutées périodiquement au cours des trente dernières années des possibilités d'intégration dans la fonction publique résultant de plans spécifiques de titularisations collectives.

⁴⁸ Cour Comptes 2019 – Rapport sur les agents contractuels dans la fonction publique.

⁴⁹ La possibilité de transformer un CDD en CDI existe depuis la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire de la fonction publique, et a été confirmée par la loi Sauvadet. Prévu pour s'éteindre le 13 mars 2016, le dispositif a été reconduit par deux fois jusqu'en 2020, pour certaines catégories d'agents contractuels.

Comme souligné plus haut, la place donnée au contrat dans l'ensemble de l'emploi public et notamment celle des CDI appelle une attention renouvelée quant aux conditions d'encadrement, d'accompagnement et de management du parcours de carrière des personnels concernés. Au sein de ce parcours de carrière, les conditions de progression de la rémunération sont un élément important car ces agents ne relèvent aujourd'hui ni du déroulé de grilles qui les assimileraient à des fonctionnaires titulaires, ni de modalités conventionnelles telles que celles applicables aux salariés de droit privé.

- **Synthèse des échanges : Un ensemble peu homogène, un niveau de reconnaissance insuffisant**

Une catégorie très inhomogène et un recours aux contractuels dont les causes mériteraient d'être mieux objectivées

Les participants se sont accordés sur la grande hétérogénéité des profils de contractuels et donc de leurs problématiques de rémunération ou de « parcours », si l'on se réfère plus particulièrement à deux catégories principales :

- L'essentiel de la cohorte de contractuels, positionnés sur des emplois de catégorie C et pouvant parfois être exposés à des difficultés spécifiques (ex : temps non complet, contrats aux durées courtes, emplois d'exécution peu rémunérateurs, souvent féminisés) ;
- Une minorité de contractuels, positionnés sur des métiers très qualifiés et pour lesquels une concurrence forte existe avec le secteur privé. Ces situations, qui demeurent limitées ainsi que les participants l'ont souligné, peuvent avoir pour effet de proposer à ces profils des niveaux de rémunération parfois très largement supérieurs à ceux offerts aux titulaires.

Il a également été convenu que les données attestant de taux de recours à des personnels contractuels, très variables d'un territoire à l'autre, mériteraient d'être analysées plus finement afin d'en identifier les causes. Les cas de la Bretagne ainsi que de certains départements de la région Pays-de-Loire, au sein desquels le taux de recours aux contractuels apparaît particulièrement élevé, ont notamment été soulignés. Il a été précisé par la DGAFP qu'une analyse plus poussée serait conduite afin de répondre à cette demande. Des données complémentaires « de cohortes » ont également été sollicitées, afin de comprendre, sur un ensemble donné de contractuels leur parcours à moyen terme au sein de la fonction publique, la durée et l'enchaînement des contrats qui leur a été proposé.

- **Un effort à faire sur la qualité des emplois offerts, les droits associés et le type de contrat proposé**

Tout en rappelant unanimement leur attachement à une fonction publique de carrière et, par voie de conséquence, à la priorité à donner au recrutement de titulaires, les participants se sont accordés sur le fait que les garanties actuellement offertes aux contractuels demeuraient insuffisantes et qu'il conviendrait de les renforcer. Il a également été rappelé par certains intervenants que le recrutement de contractuels devait répondre à une réelle logique par

référence aux critères fixés par le cadre législatif, sans être d'abord motivés par des raisons d'économies budgétaires.

Une attention particulière à apporter à la qualité des emplois occupés par les agents contractuels ainsi qu'à leurs droits

La question de la qualité de l'emploi des contractuels a notamment été évoquée, certains participants ayant notamment fait part du besoin de traiter en priorité le sujet des contrats à temps non complet. Plusieurs pistes ont ainsi été évoquées, à l'image des groupements d'employeur ou du recours aux centres de gestion, qui pourraient mettre en œuvre, de manière systématique et non plus optionnelle, un service commun de remplacement pour pallier les situations d'absence et favoriser les remplacements. Certaines interventions, tout en convenant de l'intérêt de ces modalités de construction de contrats à temps complet, ont souligné le besoin de veiller aux garanties offertes aux contractuels afin d'éviter que chaque employeur ne fixe à l'agent ses propres conditions (ex : périodes de congés obligatoires), potentiellement divergentes de celles définies par les autres employeurs. Des participants ont enfin indiqué qu'ils apprécieraient de disposer d'informations plus détaillées quant au recours à ce type de contrats (nombre de contrats à temps non complet, volume horaire effectué, ventilation géographique et sectorielle). Ce besoin pourrait être pris en charge par la création d'un observatoire consacré à cette problématique.

En matière de droits, plusieurs interventions ont pointé la nécessité de parvenir à une parité effective aussi complète que possible entre titulaires et contractuels en matière de droits sociaux et de droits « dérivés ». Les exemples des arrêts maladie ainsi que du congé parental ont notamment été cités. La question du droit d'un agent contractuel à conserver son emploi a également été mentionnée. En effet, un avis du Conseil d'État de 2013 dispose qu'un « agent contractuel ne peut tenir de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté, lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi. L'administration peut, pour ce motif, légalement écarter l'agent contractuel de cet emploi »⁵⁰.

Des contractuels souvent en CDD et sur des contrats aux durées de plus en plus courtes

Des participants ont également souligné les garanties moindres offertes aux contractuels en CDD en comparaison de salariés du secteur privé également en CDD. En effet, ces derniers ne peuvent enchaîner plus de 18 mois de contrat en CDD là où les contractuels de la fonction publique peuvent au total demeurer 6 ans en CDD. La question de la durée des contrats, de plus en plus courte, a également été mentionnée, entraînant, selon les participants, une précarisation accrue des agents contractuels.

Il a également pu être mentionné par certains intervenants qu'ils ne seraient pas opposés à un élargissement du recours au CDI pour offrir une réelle alternative en termes de pérennisation, au-delà du seul renvoi à l'aléa du concours.

⁵⁰ Conseil d'État, Section, 25/09/2013, 365139, publié au recueil Lebon.

- **Des niveaux de rémunération et des mécanismes d'évolution salariale à réinterroger**

Sur la question plus spécifique de la rémunération, les participants ont relevé trois types de difficulté, la première portant sur la fixation des rémunérations offertes aux contractuels, la seconde concernant leurs modalités d'évolution et la troisième portant sur les composantes de ces rémunérations. Ils ont notamment pointé la nécessité de disposer de modalités pour partie équivalentes à celles applicables aux titulaires sans qu'il en soit précisé les contours exacts.

Des mécanismes de formation des rémunérations insuffisamment protecteurs

Pour ce qui concerne les mécanismes de formation de la rémunération, il a été souligné les différences importantes en termes de pouvoir de négociation selon le type de contractuels. L'exemple des kinésithérapeutes a notamment été cité, qui disposeraient, selon certains participants, de marges de manœuvre en matière de négociation salariale bien plus importantes que les aides-soignants. Plusieurs interventions ont également mentionné le fait que l'absence de référentiels de rémunération, par territoire et/ou par métier, étaient de nature à renforcer le caractère arbitraire et donc insuffisamment protecteur, de la négociation salariale à laquelle sont confrontés les contractuels.

Cependant, le recours à l'équivalent d'une convention collective, propre aux contractuels, n'a pas été retenu par les participants, ces derniers ayant rappelé leur attachement au déroulement de toute négociation portant sur cette catégorie de personnel dans le cadre du statut. Il a, en outre, été mentionné que la fixation du niveau de rémunération en référence à un emploi titulaire de même niveau pouvait contribuer à limiter le biais de sous-rémunération des contractuels et notamment leur positionnement au 1^{er} échelon du grade de l'agent absent, comme cela est souvent pratiqué. Dans le prolongement de cette réflexion, il a été mentionné que les notions d'expérience et de compétence devaient entrer de manière systématique dans le mécanisme de formation des rémunérations. Plusieurs participants ont mentionné que la comparaison avec la rémunération des titulaires devait à leur sens s'entendre en salaire complet, c'est-à-dire toutes composantes (indiciaire et indemnitaire) confondues.

Sans pour autant passer par une convention collective, plusieurs participants ont fait part de leur intérêt pour des éléments de cadrage nationaux en matière de rémunération, ces éléments pouvant ensuite être déclinés par versant, par territoire et par grande catégorie d'employeur public. Des possibilités de dérogation pourraient être préservées afin de traiter de cas spécifiques, métiers en tension et territoires peu attractifs notamment. Ces « cadres de gestion » traiteraient à la fois des niveaux de rémunération en début de contrat mais également des mécanismes d'évolution de ces rémunérations.

Des rémunérations trop peu dynamiques, en particulier pour les contractuels positionnés en « bas de grille »

Les participants se sont également accordés sur le fait que les garanties apportées aux contractuels en matière d'évolution de leur rémunération demeuraient largement

insuffisantes. Il a notamment été rappelé que la clause permettant une réévaluation⁵¹, a minima triennale, de la rémunération des contractuels, n'était pas synonyme d'augmentation systématique, ce qui constituait une différence de traitement notable en comparaison des titulaires bénéficiant de modalités d'avancement automatique. Le manque de transparence quant aux critères d'évolution de la rémunération lors de chaque « étape clé » du parcours des contractuels (ex : renouvellement du CDD, passage en CDI, titularisation) a été souligné.

La nécessité de tenir également compte de l'évolution du coût de la vie a été soulignée par certains intervenants, sans qu'il soit mentionné de disposition spécifique afin d'accommoder cette problématique.

Enfin, la situation de précarité des contractuels les moins qualifiés et positionnés en tout début de grille, a été évoquée : certains participants ont fait part de leur volonté que des mesures spécifiquement destinées à ces catégories de personnels soient mises en place afin de leur garantir un niveau minimal de rémunération. Certaines interventions ont apporté quelques nuances à ce constat en indiquant que l'entrée « en pied de grille » des contractuels pouvait aussi être liée au fait que ces derniers étaient en tout début de vie professionnelle et que leurs niveaux de rémunération allaient être amenés à évoluer régulièrement, leur contrat de remplacement pouvant se transformer en un contrat à temps plein et leur contrat en temps plein ayant vocation à les amener vers une titularisation.

Il est également à noter que la question des composantes de rémunération a été brièvement évoquée, amenant certains participants à se prononcer en faveur d'une systématisation du régime indemnitaire pour les contractuels.

▪ Des parcours de carrière à mieux penser

Certains participants ont indiqué se positionner en faveur d'un nouveau plan de titularisation, tenant compte de l'expérience et du temps passé dans la fonction publique. Le coût lié à la titularisation a notamment été évoqué, certaines interventions ayant souligné, à cet égard, l'intérêt du soutien financier apporté en ce sens par le Ségur de la santé. Au-delà de ces mesures, il a pu être mentionné que la titularisation n'était pas nécessairement une fin en soi pour certains contractuels. En effet, au-delà d'une certaine durée en CDI, une éventuelle titularisation peut avoir un impact négatif sur le niveau de rémunération et les droits associés notamment à pension.

La possibilité pour les contractuels d'évoluer dans la fonction publique et, à ce titre, de se voir reconnaître formellement un droit à la mobilité, point sur lequel le statut demeure muet, a été mentionnée par certains participants. De manière plus générale, il a été souligné la nécessité d'offrir aux contractuels des parcours de carrière satisfaisants leur permettant de disposer d'une réelle visibilité.

⁵¹ Articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984.

- **Des nouveaux dispositifs à évaluer**

Les participants ont unanimement convenu du besoin de disposer d'éléments de bilan de deux dispositifs créés par la loi de transformation de la fonction publique⁵² : le contrat de projet et l'indemnité de fin de contrat (définis *supra* en 4.1). À cet égard, certains participants ont rappelé que cette indemnité aurait eu selon eux vocation à couvrir tous les agents en CDD, sans condition de durée de contrat.

Il a été indiqué par la DGAFP qu'une enquête portant sur les contrats de projet avait été lancée en 2021 et reconduite en 2022 afin de mesurer le recours par les ministères à ce type de contrats ainsi que leurs modalités de mise en œuvre. Pour ce qui concerne les indemnités de fin de contrat, il a été répondu, sous toutes réserves, qu'une analyse quantitative pourrait être menée afin d'apporter aux partenaires sociaux les éléments demandés. Certaines interventions ont mis en avant le besoin de disposer du nombre de bénéficiaires de cette indemnité mais également du nombre de personnels recrutés sur des contrats saisonniers, non éligibles au versement de cette indemnité, afin d'identifier d'éventuels mécanismes de contournement.

Les spécificités liées à la période récente du fait du contexte, très particulier, de crise sanitaire, a conduit plusieurs participants à demander à ce qu'une borne temporelle plus lointaine soit peut-être retenue afin d'évaluer ces dispositifs en « année ordinaire ».

⁵² Loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

2 PERSPECTIVES COMPLÉMENTAIRES

Cette partie reflète le point de vue des seuls garants, qu'ils ont souhaité porter à la connaissance de la ministre de la transformation et de la fonction publiques. Bien que s'appuyant sur des données partagées ou prenant en compte des points mis en discussion, les pistes évoquées ou les orientations suggérées n'engagent pas les participants à la conférence pour les perspectives salariales.

❖ **Attractivité : identifier les situations justifiant des mesures spécifiques et y répondre par une gamme d'outils plus pertinente et plus complète**

- **Quatre types de situations justifiant le recours à des dispositifs dérogatoires du droit commun**

En tenant compte de l'attachement exprimé au principe d'unité des trois versants de la fonction publique, les garants estiment qu'une réflexion plus approfondie devrait être engagée pour identifier des situations de déficit d'attractivité pouvant faire l'objet d'un traitement spécifique.

Il est permis de considérer que les **facteurs de différenciation** à aborder prioritairement se rapporteraient aux situations suivantes :

Trois types de cas peuvent être identifiés pour ce qui concerne les **métiers** :

- Les métiers disposant d'un équivalent dans le secteur privé et pour lesquels il convient de tenir compte de cet effet de concurrence ;
- Les métiers en tension, qui imposent de disposer d'un vivier suffisant, en utilisant divers instruments pour susciter des candidatures;
- Les métiers nécessitant des compétences « de niche » peu répandues au sein du secteur public et pour lesquels des modalités de recrutement spécifique pourraient être imaginées.

Pour ce qui est des **territoires** faiblement attractifs, une valorisation des agents acceptant d'y exercer des fonctions doit être proposée.

Il est donc suggéré d'approfondir aussi systématiquement que possible les leviers de nature à y répondre, par des mesures ponctuelles mais aussi, plus largement, à travers l'évolution des systèmes de rémunération dans leur ensemble (cf. *infra* 2.3.2).

▪ **Des instruments à rénover, une stratégie de « marque employeur » à développer**

Des instruments de soutien aux secteurs et territoires moins attractifs à rénover

Du point de vue statutaire, les points de vue échangés tendent à rejoindre largement les préconisations du rapport inter inspections sur l'attractivité territoriale de la fonction publique d'État.

Il est donc recommandé de pleinement en déployer les axes, s'agissant notamment :

- *De mesures spécifiques aux métiers et aux territoires en tension*
 - Ciblage des recrutements et les premières affectations à une échelle infrarégionale sur les métiers et les territoires les plus en tension ;
 - Développement des recrutements sans concours pour les postes peu attractifs géographiquement, dans le respect du principe d'égalité aux emplois publics ;
 - Expérimentation d'un quota de postes sur certains métiers et/ou territoires réservés à des agents déjà présents sur le territoire concerné et qui échapperaient aux classiques mouvements nationaux, permettant à des agents qui le souhaiteraient de disposer de davantage de possibilités d'évolution plus rapide en cas de maintien sur des territoires moins attractifs ;
 - Lignes directrices plus homogènes concernant la rémunération des contractuels et flexibilités offertes aux encadrants locaux pour y avoir recours, en l'absence d'autres solutions satisfaisantes ;
 - Extension de l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) à certains métiers/territoires et d'une intégration de l'ASA dans le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon ;
- *De mesures visant à faciliter le recrutement et à offrir aux agents des carrières plus satisfaisantes*
 - Montée en puissance des contrats PrAB
 - Identification des métiers et emplois communs aux administrations pour lesquels la mobilité locale aurait vocation à se développer
 - De s'inspirer de l'exemple de la gestion renouvelée de l'attractivité territoriale (GréAT) mise en place par la gendarmerie nationale pour intégrer la dimension attractivité dans la mobilité des agents. Les agents acceptant de partir sur ces métiers et/ou dans ces territoires signeraient avec leur employeur un contrat leur ouvrant droit de manière accélérée à certains types de postes et/ou à certains territoires plus demandés ;

Du point de vue indemnitaire, il est également préconisé de donner suite aux conclusions de la mission inter inspections telles que :

- L'actualisation du zonage et du montant de l'IR afin que cette dernière retrouve du sens ;
- Le ciblage de la PSI sur les communes franciliennes les plus tendues ;
- Le développement de l'ITM, qui concerne actuellement moins de 1 500 bénéficiaires.

En matière d'action sociale, le développement de **nouvelles solutions d'accès au logement** paraît un axe à privilégier résolument, en jouant non seulement sur l'appui direct aux personnels mais aussi et surtout sur le renforcement de l'offre, grâce à des leviers diversifiés (foncières etc...) et incitatifs. L'enjeu est de faciliter le logement des agents amenés à exercer dans des territoires où le prix de l'immobilier est particulièrement élevé, et d'apporter une attention plus particulière encore pour les « agents du front », assurant des métiers de service et d'appui quotidien direct aux populations, alors qu'ils relèvent souvent des échelles de rémunération moins élevées.

Pour ce qui concerne la **mobilité des conjoints**, un partenariat national pourrait voir le jour avec Pôle Emploi et être décliné dans les territoires prioritaires afin de faciliter la recherche d'emploi des conjoints et le rapprochement de conjoints (pour les agents ayant des conjoints également fonctionnaires).

Enfin, est souligné le rôle important que doit revêtir la stratégie de communication afin de **mieux valoriser tous les métiers de la fonction publique**, structurée autour d'une marque employeur « fonction publique » (voir 1.3.2.2.).

Fonction publique territoriale : des propositions tenant à la rémunération, aux viviers et aux modalités de recrutement et à la qualité des emplois et des carrières offerts

Un rapport récent⁵³ sur l'attractivité de la fonction publique territoriale commandée par la ministre de la transformation et de la fonction publique formule plusieurs recommandations :

Des recommandations tenant à la rémunération et aux avantages non financiers offerts aux agents publics : il conviendrait, selon les auteurs, de rendre la rémunération des agents publics de la FPT plus incitative, voire de réfléchir à la création d'une prime d'attractivité, fondée sur l'ancienneté de l'agent dans la collectivité. Afin de fidéliser les agents sur certains territoires, les auteurs suggèrent également que l'accès au logement leur soit facilité.

Des recommandations concernant les viviers et les modalités de recrutement :

Pour ce qui concerne les viviers de recrutement, le rapport préconise notamment la déclinaison d'une marque employeur « Service public » aux métiers de la FPT, le développement de « prépas talents » pour un spectre large de métiers, l'harmonisation des règles de reprise de services antérieurs pour tous les cadres d'emplois et l'intégration à ce calcul de toutes les expériences dans le secteur privé, y compris non-salariées.

Pour ce qui concerne les modalités de recrutement, les rapporteurs recommandent la mise en place d'actions de formation et de sensibilisation à la lutte contre les discriminations à l'embauche, l'expérimentation de concours sur titre pour les apprentis, une clause maximale de réexamen de la nature des épreuves des concours d'accès à la FPT (3 ans) pour les adapter aux besoins réels des employeurs.

Des recommandations tenant à la qualité des emplois et des carrières : le rapport recommande notamment le développement du mentorat, la structuration de parcours à l'échelle départementale ou infra-départementale, l'amélioration des conditions de travail des agents territoriaux afin de leur offrir un niveau de protection au moins équivalent à celui des salariés du secteur privé ainsi que le développement d'échanges de bonnes pratiques entre collectivités sur la qualité de vie au travail.

- **Une « marque employeur » du service public lancée en février 2022, à faire monter en puissance**

Le constat d'une valorisation insuffisante des atouts de la fonction publique et de son image dans la société, amène à souligner l'intérêt de la démarche de création récente de la nouvelle marque employeur du secteur public, « Choisir le service public ». La marque employeur désigne l'ensemble des problématiques d'image de marque liées à la gestion des ressources humaines et au recrutement d'une entreprise au-delà de la composante liée à la rémunération.

⁵³ *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard, avec le concours de Pierre Bergès et Delphine Diloisy, janvier 2022.

Cette marque, commune aux trois versants de la fonction publique et lancée le 7 février 2022 par la ministre de la transformation et de la fonction publique vise notamment à mieux faire connaître les métiers du service public et à renforcer l'attractivité des employeurs des trois versants de la fonction publique. Au-delà des informations sur les contenus des emplois de la fonction publique ainsi que sur les carrières offertes, la plateforme choisirleservicepublic.gouv.fr rassemblera également en 2022 toutes les offres d'emploi et de contrat d'apprentissage et les informations sur les concours de la fonction publique.

Il serait utile de profiter de cette nouvelle marque pour conduire une action de communication multi-canaux à destination du grand public afin de la faire connaître et de faire connaître la diversité des métiers au sein des trois versants de la fonction publique. Les opportunités de carrière et d'évolution professionnelle, au sein d'un même versant mais également en inter-versants, gagnerait à être rappelée ainsi que les possibilités de mobilité géographique, qui constituent également un atout du secteur public. Il pourrait également être opportun, dans ce cadre général, de mettre en œuvre des actions de communication ciblées sur les métiers et les territoires en tension en mettant en avant les avantages à occuper ces postes/à exercer dans ces zones géographiques.

La volonté d'agir sur la notoriété et l'attractivité de la fonction publique n'est pas nouvelle, de nombreux acteurs publics s'étant récemment engagés dans cette voie. Ainsi, les juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes) ont initié un processus de modernisation appelé JF 2025, qui a notamment permis de construire un document de marque employeur mettant en valeur :

- l'utilité des missions des juridictions financières ainsi que leur « raison d'être » et leurs valeurs ;
- les atouts des juridictions financières en tant qu'employeurs : valorisation de l'engagement des agents, formation des managers, responsabilisation des personnels, souci de l'égalité professionnelle et de la diversité, accueil des nouveaux arrivants via des outils de « onboarding » numériques et physiques ;
- les perspectives de carrière au sein des juridictions financières et en dehors ;
- ce que chaque nouvel arrivant pourrait apporter aux juridictions financières, par son expérience, ses compétences et ses motivations.

La communication : un enjeu clé dans la FPT

Les collectivités territoriales sont nombreuses à faire le constat d'un besoin de changer de manière de communiquer, afin de mieux recruter⁵⁴. Certaines collectivités, à l'image de la communauté d'agglomération de Lisieux, ont créé leur marque employeur.

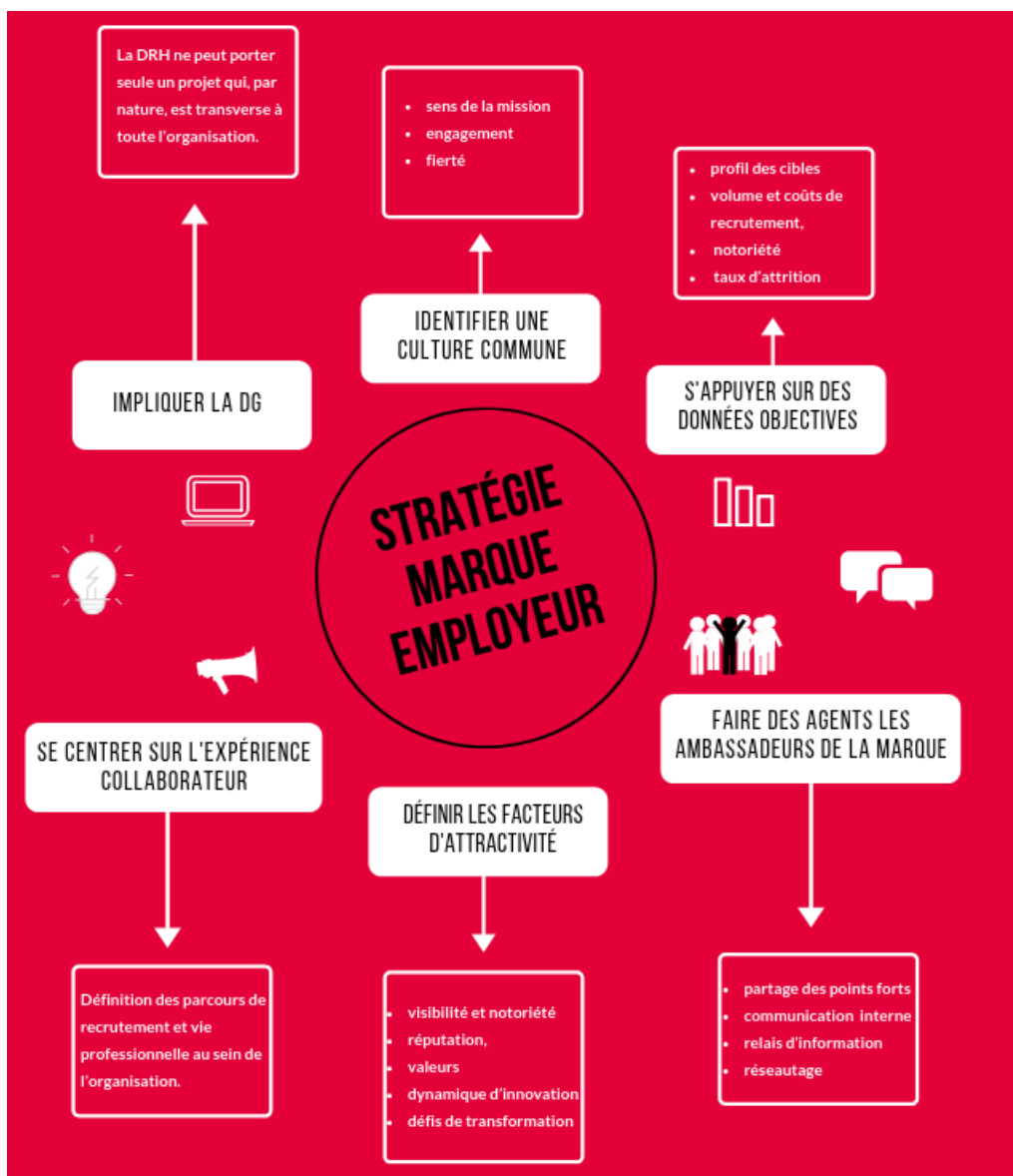
D'autres professionnalisent leur communication digitale afin de gagner en notoriété et en visibilité, notamment auprès d'un public jeune, à l'image du conseil départemental des Yvelines qui a développé une stratégie de marketing d'influence, déclinée sur chaque réseau social et en particulier sur Instagram.

Faire connaître le territoire et les opportunités qu'il peut offrir est également au cœur des campagnes de communication des collectivités, à l'image de l'agglomération d'Agen, qui a lancé une campagne de promotion du territoire appelée « S'installer à Agen ».

Certaines collectivités, à l'image de la ville de Clermont-Ferrand ont enfin pris le parti de faire découvrir leurs métiers dès le plus jeune âge : la ville a ainsi mis en place un dispositif d'accueil pour les élèves de 3^{ème}.

⁵⁴ *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, Philippe Laurent, Corinne Desforges et Mathilde Icard, avec le concours de Pierre Bergès et Delphine Diloisy, janvier 2022.

Image n°4 : Stratégie type de développement d'une marque employeur



Source : Mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (Direction des affaires juridiques – Ministère de l'économie, des finances et de la relance)

❖ Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : favoriser la parité/mixité dans l'ensemble des métiers, impliquer, informer et contrôler

▪ Agir sur les filières et les métiers peu féminisés

La féminisation des filières et des métiers encore largement masculins doit être le fruit d'une **action débutant bien en amont** des concours d'entrée et des recrutements au sein de la fonction publique, ainsi que les participants ont pu le souligner. En effet, la **mixité des viviers** de recrutement est une condition essentielle à la féminisation de ces filières et de ces métiers.

Ainsi, des actions de **communication à grande échelle**, notamment sur les métiers des filières technique et de sécurité spécifiquement ciblées sur les femmes pourraient être mises en œuvre, à l'image de la campagne « Un métier pour elles » lancée par la RATP en mars 2021 ou d'autres opérations développées depuis plusieurs années déjà par cette structure. Les actions de communication et de présélection ciblant spécifiquement les femmes semblent produire de réels effets et mériteraient à cet égard d'être développées au sein de la fonction publique. Le pourcentage de femmes au sein des cadres de direction de la RATP est ainsi passé de 19,6 % en décembre 2019 à 24,1 % en décembre 2020. Par ailleurs, une campagne de recrutement destinée aux femmes a été lancée le 23 septembre 2021 par la SNCF sur 17 emplois techniques très majoritairement occupés par des hommes. Dans un second temps, un forum destiné aux femmes a permis à 400 d'entre elles de découvrir ces métiers et de passer des entretiens de présélection. 150 candidatures ont ainsi été présélectionnées et versées aux viviers des processus classiques de recrutement.

Passer d'une logique de moyens à une logique de résultats

Au-delà des actions incitatives, la mise en œuvre d'engagements mesurables plus impératifs demeure nécessaire, à travers la négociation d'accords ou la mise en œuvre de plans d'actions. S'il est convenu qu'ils adressent généralement bien aujourd'hui les problématiques ou outils mobilisables (cf. *supra* 1.2), l'enjeu est surtout celui de l'effectivité des leviers.

Ainsi, un accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la mixité a été signé le 9 novembre 2021 par la SNCF et l'ensemble des organisations syndicales représentatives. Conclu pour la période 2021-2024, il engage les cinq sociétés du groupe et l'un de ses trois axes porte sur l'accroissement de la mixité dans les recrutements et la mobilité interne, pour tous les métiers.

À cet égard, la SNCF s'est notamment fixé pour objectif de parvenir à un recrutement de 25 % de femmes en 2024 contre 20 % en 2020 et de faire en sorte, par une déclinaison de cet objectif par collège et par famille de métiers, que tous les métiers soient concernés et que ces embauches ne soient pas majoritairement le fait de filières déjà très féminisées (filière administrative notamment).

Dans ce cadre, la SNCF lancera également un audit sur la prise en compte du genre dans l'ensemble des étapes des processus de recrutement et de reconversion interne. L'ensemble des objectifs de cet accord seront suivis par des comités de pilotage comprenant des représentants de la DRH du groupe, des sociétés SNCF et des organisations syndicales signataires.

▪ **Faire des agents publics les acteurs du changement**

Les débats ont permis de mentionner, en complément de l'approche par les « sanctions », l'utilité de disposer **d'outils notamment financiers destinés à valoriser les bonnes pratiques**. Ainsi, il pourrait être envisagé, pour impliquer tous les agents d'une organisation, de mettre en place un levier spécifique d'**abondement de la rémunération** visant à reconnaître **l'engagement de tout le collectif de travail au service de l'égalité professionnelle, s'agissant tout particulièrement des parcours et des rémunérations**.

Les objectifs fixés à tous les agents pourraient être issus du futur baromètre pour l'égalité, à l'image de l'atteinte du taux de 40 % de primo-nominations dans les emplois d'encadrement supérieur ou bien de ratios promus/promouvables identiques quel que soit le sexe. Cette incitation financière pourrait avoir un effet particulièrement motivant pour les agents publics, les incitant à agir pour diversifier les viviers de recrutement de leurs structures ou pour faire émerger des profils féminins à mettre en avant et à promouvoir.

Est ainsi cité l'exemple de la Caisse des Dépôts et Consignations, où une part de la prime annuelle d'intéressement collectif est spécifiquement liée à l'obtention d'un taux de primo-accédants de femmes aux postes de cadres de direction d'au moins 45 % et dont l'effet mobilisateur est réel.

▪ **Faire de l'analyse systématique des « biais » et de la transparence un instrument au service de l'égalité**

L'importance de la détection des « biais », c'est-à-dire des **comportements** pouvant générer des écarts de traitement **même implicites**, et de la **transparence**, soulignée par tous les participants, doit déterminer une approche renouvelée de la GRH tant lors du recrutement que tout au long de la carrière des agents et en particulier lors des promotions et des avancements. À cette fin, il pourrait être envisagé :

- Lors de la phase de **recrutement**, de transmettre, avec l'offre d'emplois, certaines informations sur les parcours de carrière possibles ainsi que sur les évolutions de rémunération associées, afin de faciliter la capacité de projection des candidats, hommes comme femmes. De même une attention particulière doit continuer à être portée à la qualité et la neutralité du processus de recrutement, à toutes les étapes, avec le partage de bonnes pratiques ou de points de contrôle ;
- Lors des **promotions et des avancements**, de fournir aux agents des informations claires et objectives concernant les critères retenus afin de limiter le sentiment d'arbitraire voire d'injustice. Il pourrait aussi être utile d'assurer la plus large transparence vis-à-vis de l'ensemble des managers et des agents sur des éléments tels que la durée moyenne

observée entre deux avancements ou deux promotions pour chaque catégorie d'emplois au sein d'une structure, afin de rendre plus aisée la comparaison de sa propre trajectoire de carrière avec la trajectoire « moyenne » ;

- D'une manière générale, sur la base des travaux d'ores et déjà très documentés et rendus publics tel que le rapport sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, l'effort doit être poursuivi pour **observer et approfondir plus encore** les analyses sur l'emploi, les rémunérations et leurs facteurs d'évolution sous l'angle de la situation comparée des femmes et des hommes, en démultipliant les références et retours d'expérience entre employeurs publics et privés.
- **Lutter contre les stéréotypes et évaluer le positionnement des emplois au sein des groupes de fonctions sous l'angle de la neutralité de genre**

Afin de limiter les biais observés d'une rémunération des filières très féminisées souvent inférieure à celle offerte dans les filières masculines, il pourrait être opportun d'objectiver les spécificités propres à chaque groupe de métier. À cet effet, il serait utile de se doter d'outils tels que ceux mis en place aux Pays-Bas et en Belgique, pour contrôler la neutralité sur le plan du genre des classifications de fonctions.

En Belgique, cet instrument de contrôle consiste en une liste de 12 questions⁵⁵ que chaque entreprise est invitée à se poser lorsqu'elle définit ses fonctions et qu'elle classe ses emplois en leur sein. À titre d'exemple, la question de la composition de l'instance en charge de cette mission doit se poser ainsi que celle de son impartialité (se faire assister d'une expertise extérieure peut y contribuer). L'entreprise doit également éviter de genrer les intitulés des fonctions (ex : infirmière) car plusieurs études ont démontré que lorsque les intitulés sont féminins, le score obtenu à l'évaluation de la fonction est plus faible que lorsque l'intitulé est masculin ou neutre⁵⁶. De même, la description associée à la fonction doit également être non genrée et chaque fonction doit être décrite avec le même niveau de détail.

Un processus excluant toute subjectivité devrait être mise en place pour collecter les informations nécessaires au classement d'un emploi dans tel ou tel groupe de fonctions et les critères permettant d'opérer ce classement devraient être clairs et connus des agents. La notion de responsabilité ainsi que les conditions de travail devraient être suffisamment bien pris en compte dans le cadre de cette classification, laquelle ferait l'objet d'une actualisation régulière. Enfin, une voie de recours serait offerte aux agents se sentant lésés afin de faire rectifier une éventuelle discrimination.

⁵⁵ Méthode d'analyse pour le contrôle de la neutralité sur le plan du genre des classifications de fonctions sectorielles, Direction générale des relations collectives de travail, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation

⁵⁶ McShane 1990, Steinberg 2001.

❖ **Carrières et rémunérations : un système à la fois plus équitable et dynamique, reposant sur des garanties-socles et des « accélérateurs »**

Dans le prolongement des réflexions amorcées dans le cadre de la conférence, et sans que cela engage les participants, plusieurs questions ou pistes complémentaires paraissent pouvoir être abordées, pour identifier des « **champs du possible** », mieux expliciter les finalités des différentes composantes de rémunération dans la fonction publique et en caractériser des axes potentiels d'évolution.

Ces questionnements s'inscriraient dans la **réaffirmation du cadre statutaire**, continuant à distinguer grades et emplois, à fonder la carrière sur l'appartenance à des corps ou cadres d'emplois, ainsi qu'à assurer l'unité sur ses « fondamentaux » de la fonction publique entre ses trois versants.

Les débats, bien qu'ayant conduit à y faire ponctuellement référence, n'ont pas permis d'aborder plus en profondeur les enjeux de gouvernance et de dialogue social autour de ces problématiques : la **place de la négociation**, dans le cadre élargi par la loi de transformation de la fonction publique, n'en est pas moins un sous-jacent très présent, bien qu'il ne doive pas s'assimiler, pour les participants, à une logique de convention collective, dès lors que les principes statutaires demeurent.

Il est donc simplement à ce stade souligné tout l'enjeu qu'il y aurait à passer par la négociation sur de tels chantiers pour convenir, au préalable, d'une méthode globale puis approfondir les pistes suggérées. Le cadre d'ensemble des évolutions potentielles serait certes défini au plan national par les seuls pouvoirs publics, s'agissant de principes et de règles statutaires, mais les mécanismes, leur déclinaison, les conditions de mise en œuvre communes ou différenciées, seraient discutés avec les représentants du personnel, au plan national ou local selon les sujets.

Enfin et bien que les réflexions soient axées, selon l'ambition même de la conférence, vers des perspectives à caractère structurel, celles-ci ne doivent pas être considérées comme faisant abstraction de mesures à plus court terme que détermineraient les circonstances actuelles.

▪ **Des composantes de rémunération aux finalités précisées**

Les participants ont été attentifs à ce type d'interrogations, même si les approches et les réponses demeurent variées. Il est permis de les prolonger par plusieurs considérations supplémentaires, pour en tirer plus nettement des conséquences systémiques.

Le système de rémunération et l'articulation de ses composantes, paraissent devoir évoluer pour mieux répondre à trois objectifs

- la préservation des **moyens d'existence et du pouvoir d'achat** tout au long de la carrière, ce qui relèverait préférentiellement de la **part principale ou « fixe »**, à **caractère indiciaire** de la rémunération ;
- la valorisation des **qualifications et des compétences** détenues au moment du recrutement ou acquises par l'expérience professionnelle au cours de la carrière, en

cohérence avec la **nature et la technicité des métiers** ainsi que l'évolution des **responsabilités** exercées, ce qui relèverait là aussi d'abord de la **part principale indiciaire** ;

- la reconnaissance de l'**engagement**, de la manière de servir, de la contribution aux **résultats** individuels ou collectifs, ce qui devrait principalement justifier une **part variable de rémunération à caractère « indemnitaire »**.

Le régime indemnitaire serait recentré sur la seule dimension liée à la performance

Une telle évolution conduirait à aller au bout de la logique de transfert « primes- points » en **intégrant dans la part indiciaire principale tout ce qui relève de la prise en compte des niveaux de compétence ou de responsabilités ainsi que de la capitalisation de l'expérience**. En pratique et à titre d'illustration, il s'agirait pour les corps relevant aujourd'hui du RIFSEEP, de transférer la composante « IFSE » au sein de la part principale, tandis que la part « CIA » prendrait une place progressivement accrue pour jouer pleinement son rôle de **levier managérial** de reconnaissance de la performance. Comme évoqué lors des débats, toute perspective d'élargissement de ce volet devrait être conditionnée au développement d'une culture solide de l'**évaluation** (fixation et évaluation d'objectifs, etc.).

À noter qu'au plan sémantique, il y aurait lieu de parler de « **prime** » ou de « **part variable** » **mais de ne plus employer le terme « indemnitaire »**, lequel renvoie à la base à une notion de « compensation », qui ne garderait son sens que pour des indemnités liées plus ponctuellement à des sujétions particulières (pénibilités, frais engagés, contraintes territoriales spécifiques etc.).

À supposer que de telles évolutions soient engagées, elles devraient s'inscrire dans un temps long pour en assurer l'appropriation et la soutenabilité budgétaire. En effet, la simplification résultant de la seule combinaison entre une part principale fixe indiciaire et une part variable appellerait une mise en œuvre progressive du fait des enjeux de mise à niveau préalable ou de rattrapage des écarts liés aux actuels régimes indemnitaires (tout au moins à équivalence de métiers ou de conditions d'exercice des fonctions et en intégrant la dimension territoriale lorsque le lieu de résidence détermine des écarts structurels de niveau de vie).

Le champ indemnitaire paraîtrait être un des domaines où la négociation, notamment au plan local, aurait tout son intérêt.

L'impact de ces évolutions sur l'assiette des droits à pension et sur la période de référence prise en compte dans le calcul ne saurait être éludé

Bien que l'intérêt du transfert « primes-points » ait, à cet égard, été expressément souligné par les participants lors des échanges, les débats n'ont pas permis d'approfondir les conséquences d'un tel basculement en termes d'évolution plus globale de l'assiette de calcul des pensions ou du taux de remplacement. Aucune autre orientation ne saurait donc se rattacher directement aux débats. Deux questions paraissent néanmoins difficilement contournables :

- jusqu'où aller, au-delà de la distinction entre « part principale indiciaire / part variable », dans l'intégration de l'ensemble de la rémunération dans l'assiette des

pensions (hors les seules vraies « indemnités » demeurant liées à des sujétions ou charges particulières) ?

- quel impact de cette convergence accrue entre systèmes de rémunérations publics et privés, sur la structure des régimes de retraite, notamment en termes de période de référence du calcul (sur la base de la rémunération terminale ou bien, plus largement sur l'ensemble de la durée de la vie professionnelle ?)

Une rémunération indiciaire mieux articulée autour de garanties socles communes à tous les agents et d'accélérateurs permettant de valoriser les étapes du parcours professionnel de chacun

Au-delà des échanges et, à nouveau, sans que cela ne reflète un consensus ni l'expression de propositions conclusives, la réflexion sur la part principale indiciaire et la gestion des grilles pourrait s'approfondir sur différents axes ayant vocation à jouer simultanément :

- Comment mieux combiner des **garanties communes** sous forme de mécanismes de **progression minimale tout au long de la carrière** et des **accélérateurs** qui traduisent la montée en compétences, en responsabilités ou en expérience, ainsi que la diversité des parcours, tout en contribuant à la motivation des agents ?
- Quelle place continuer à donner à des mécanismes **automatiques** à côté de mesures de **modulation** relevant du pouvoir d'appréciation et de management de l'employeur ?
- En quoi l'**unité** doit-elle toujours prévaloir lorsque les agents relèvent des mêmes niveaux de qualification et sont positionnés sur le même type de postes ? Dans quelle mesure, dans le même temps, des éléments de **différenciation** devraient-ils intervenir, en fonction de la réalité des métiers et des besoins ?

Des garanties socles, communes aux trois versants de la fonction publique, pour préserver le pouvoir d'achat et permettre un niveau minimal d'évolution de la rémunération tout au long de la carrière

La notion de garanties socles paraît devoir s'attacher à ces deux enjeux, distincts bien qu'étroitement associés :

- Des garanties tenant à la préservation du pouvoir d'achat des agents publics

Au-delà du fonctionnement des grilles applicables aujourd'hui, quels dispositifs de gestion de la rémunération indiciaire (valeur du point et de l'indice) pour contribuer à assurer *a minima* et dans la durée une garantie d'évolution en terme de préservation du pouvoir d'achat ?

- Des garanties quant à l'évolution de la rémunération tout au long de la vie professionnelle

Parallèlement, comment garantir un niveau de progression minimale de la rémunération tout au long de la carrière, afin d'éviter les effets de stagnation en sommet de grade mentionnés

supra et de mieux couvrir toute l'amplitude de carrière, dans un contexte d'allongement de la durée de la vie professionnelle ?

La réflexion pourrait s'approfondir sur des mécanismes susceptibles de mieux prendre en compte cette double problématique tout en :

- restant dans un cadre budgétairement soutenable ;
- préservant des marges de modulation ou d'accélération des carrières, en lien avec la politique de GRH et les objectifs d'attractivité, de fidélisation et de motivation des personnels.

De tels mécanismes pourraient se traduire par des gains salariaux, par exemple sous forme d'un **pourcentage d'augmentation**, à un **rythme ou selon une pente plus progressifs que les avancements d'échelon actuels** mais en **continu**, en sorte de mieux couvrir **toute l'amplitude de carrière**.

Cependant, rendre ce mécanisme purement automatique n'apparaîtrait pas nécessairement adapté. En lieu et place d'une augmentation mécanique, il pourrait être envisagé que cette augmentation traduise davantage l'expérience acquise et ne soit pas le simple reflet de l'ancienneté. Une marge de modulation, fonction du niveau de consolidation de cette expérience, serait ainsi envisageable.

Cette garantie pourrait s'appliquer à l'ensemble des agents, sauf pour l'encadrement ou les emplois supérieurs pour lesquels ne joueraient que des augmentations au choix ou le bénéfice d'accélérateurs (cf. *infra*). Il pourrait être aussi envisagé d'en concentrer **plus spécifiquement ou fortement le bénéfice sur les plus bas salaires**.

Un mécanisme comme la GIPA pourrait également être réinterrogé, pour jouer plus complètement un rôle de **régulation ex post** par rapport à l'inflation, en fonction de l'ensemble des évolutions de la part indiciaire dont les agents ont pu bénéficier.

Des facteurs de différenciation permettant de bénéficier d'accélérateurs pour mieux valoriser la diversité des parcours ou tenir compte de situations particulières

Les éléments de différenciation de la rémunération principale (la reconnaissance des résultats et de la performance étant assurée par la part variable cf. 2.3.1 *supra*) se justifieraient par une **pluralité de facteurs, jouant comme autant d'accélérateurs**, à commencer par l'appréciation managériale de la montée en compétences des agents, de leur niveau d'engagement ou d'expérience. Ces accélérateurs pourraient se traduire par une **augmentation en pourcentage de la rémunération** ou par le **positionnement sur des niveaux indiciaires supérieurs**, selon des règles prédéfinies, des fourchettes ou sur la base de référentiels laissant une marge d'adaptation.

L'hypothèse d'une **augmentation de la part principale indiciaire « au choix »**, notamment sous forme d'un pourcentage de progression, en fonction de l'appréciation managériale, n'a clairement pas été évoquée et moins encore portée par les participants. Il est permis cependant d'en faire un point à approfondir, parmi les dispositifs venant en complément des

garanties-socles, là aussi en le rattachant au développement d'outils d'évaluation et d'objectivation de la progression des agents en terme de capital de compétences et de savoir-faire.

En revanche, l'accent a été mis lors des débats sur les **promotions** de grades ou de corps ou la reconnaissance de qualifications supérieures donnant accès à des responsabilités plus élevées, qui pourraient être reconnues par des **majorations indiciaires plus marquées** que dans les grilles actuelles.

Plusieurs situations ont également été évoquées lors des débats. Ces accélérateurs permettraient de **valoriser certains choix de carrière et/ou certains parcours et de compenser certaines inégalités**. Afin d'inciter encore davantage les agents à effectuer ces choix et d'en valoriser pleinement l'effet, en complément des « garanties socles », une évolution structurelle majeure pourrait être le fait que ces gains seraient **acquis de manière définitive dans l'évolution de leur rémunération principale indiciaire**, et non plus comme aujourd'hui via l'accès « temporaire » à des grilles fonctionnelles ou l'attribution de primes. Cette hypothèse a été mentionnée par certains participants.

A la lumière des échanges qui se sont tenus dans le cadre de la conférence, ces « accélérateurs » pourraient recouvrir notamment les situations suivantes :

- Des mesures de rattrapage/d'accélération pour compenser certaines inégalités (ex : écarts salariaux entre les femmes et les hommes) ;
- Des dispositions spécifiques pour reconnaître :
 - o les agents se positionnant sur certains métiers et territoires (ex : les métiers en tension et les territoires peu attractifs) ;
 - o les agents choisissant certains postes (plus exposés/à plus fort niveau de responsabilité) ;
 - o les agents effectuant une mobilité se traduisant par une évolution significative des fonctions ;
 - o les agents ayant acquis dans le secteur privé une expérience utile pour l'administration et que la fonction publique doit parvenir à attirer ou retenir.

L'exemple des sages-femmes dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale

Les sages-femmes exerçant en hôpital bénéficient d'une prime médicale car elles sont amenées à pratiquer certains gestes techniques que les sages-femmes de la fonction publique territoriale ne pratiquent pas. Cette part « différenciée » est importante pour éviter les effets d'aubaine qui résulteraient d'un alignement systématique des rémunérations entre corps ou cadres d'emplois réputés équivalents.

En effet, une égalité stricte pourrait avoir pour effet d'orienter les agents vers les postes à plus faible niveau de responsabilité ou de technicité et de rendre les postes plus complexes moins attractifs.

Il doit être à nouveau souligné que le recours à de tels accélérateurs se justifierait d'autant plus avec des grilles couvrant certes plus largement la durée de vie professionnelle, mais aussi plus progressivement.

Il peut également être noté, comme cela a été partagé par certains participants, que de telles évolutions rendraient obsolètes non seulement certains dispositifs indemnitaires, mais aussi les mécanismes de type NBI.

▪ **Un positionnement des corps sur la grille à rénover**

Au vu des débats qui se sont tenus au sein de la conférence, il ressort que les sous-jacents du positionnement de chaque corps ou cadre d'emplois au sein d'une catégorie et les uns par rapport aux autres devraient être davantage objectivés. Il conviendrait ainsi de **réinterroger de manière aussi systématique que possible** le positionnement des corps ou cadres d'emploi sur la grille au regard d'une triple logique :

- de valorisation des **qualifications** nécessaires pour exercer les **métiers** concernés ;
- de reconnaissance des **compétences** nécessaires ;
- de prise en compte du **niveau de responsabilité**.

Pour éviter les distorsions évoquées *supra*, une mise en cohérence et une homologation plus fines des niveaux de rémunérations, à l'entrée dans le grade puis dans le parcours, seraient à effectuer principalement au regard de ces **équivalences, par filières**, celles-ci pouvant être **communes à plusieurs versants**.

Cette logique de positionnement statutaire s'inscrirait tout à la fois dans le souci :

- de renforcer l'unité de la fonction publique, quel que soit l'employeur et dès lors qu'il existe une **réelle homologation des métiers** (pouvant justifier l'intensification de l'organisation en filières et de la fusion de corps) ;
- de favoriser une approche plus différenciée des besoins d'**adaptation** propres à chacun d'eux (transformation des conditions d'exercice, contraintes spécifiques...).

Comme évoqué en introduction du présent chapitre, ces perspectives s'inscrivant dans la durée ne pourraient pas nécessairement faire l'économie de la « correction » à plus court terme de disparités ou du tassement de grilles aujourd'hui constatés : à cet égard l'enjeu d'un rééchelonnement a été souligné par l'ensemble des participants en partant du bas de la grille, compte tenu notamment de l'impact de l'augmentation du SMIC (cf. *supra* 1.3.2), avec la situation particulière de la catégorie B dans ce contexte.

▪ **Vers l'introduction d'une dimension collective accrue**

En complément de ces garanties et de ces leviers de valorisation spécifique, les débats n'ont permis d'aborder qu'à la marge la question de la rémunération à la performance collective. Certains participants s'y sont néanmoins dits plutôt favorables si elle avait vocation à favoriser l'émergence de collectifs de travail et d'une dynamique plus collaborative.

C'est dans cet esprit qu'il est suggéré d'en faire un axe de réflexion plus approfondi. Un dispositif de **reconnaissance financière de l'engagement collectif** pourrait venir valoriser l'atteinte de différents objectifs au sein d'une même administration ou d'un même service :

- des objectifs quantitatifs liés aux politiques publiques mises en œuvre ;

- des objectifs de qualité du service rendu aux usagers ;
- des objectifs d'efficience ;
- des objectifs internes à la structure et relevant de sa responsabilité sociale et environnementale, à l'image du taux de féminisation de l'encadrement supérieur ou de ratios promus/promouvables équilibrés du point de vue du sexe.

❖ **Contractuels : vers des dispositifs apportant plus de garanties et de possibilités de parcours aux contractuels, en tenant compte de leur grande diversité de profils**

- **Des conditions de fixation et d'évolution des salaires mieux définies et plus dynamiques**

La différence de nature entre titulaires et contractuels paraît continuer à devoir exclure la mise en place de « grilles » équivalentes pour ces derniers, même si la pratique peut exister dans certaines administrations. La référence aux grilles des corps ou cadres d'emplois pour fixer la rémunération au moment du recrutement d'un contractuel, lorsque celui-ci intervient pour assurer un remplacement temporaire ou une transition dans l'attente du recrutement d'un titulaire, demeure évidemment pertinente.

Cela ne suffit toutefois pas à couvrir la diversité des cas de recrutement de non titulaires prévus par les textes et significativement élargis par la loi de 2019. Cette loi a en effet introduit pour la première fois au niveau législatif et non plus seulement réglementaire les critères à prendre en compte pour déterminer le niveau de rémunération des contractuels. Il serait intéressant d'en tirer plus encore toutes les conséquences.

Deux focus pourraient être faits, selon les populations concernées, en écho des points évoqués avec les participants.

Un besoin de traiter spécifiquement le cas des contractuels « en bas de grille » aux perspectives d'évolution modestes

Le cas des contractuels les plus précaires, en particulier ceux positionnés en pied de grille ainsi que ceux disposant de contrats à temps non complet, justifierait une réflexion sur d'éventuelles mesures spécifiques afin de prioriser la préservation de leur pouvoir d'achat. Des **garanties minimales d'évolution de la rémunération** en dessous d'un certain niveau pourraient être ainsi étudiées, à l'image d'un pourcentage d'augmentation minimal.

De manière complémentaire, toutes les modalités permettant de **développer le temps complet dans un contexte multi-employeurs**, devraient être approfondies (groupement d'employeurs, pilotage et gestion de « pools » de contractuels par les centres de gestion dans la fonction publique territoriale...)

Pour les contractuels « durables » notamment ceux en CDI, des jalons d'évolutions salariales tout au long de la carrière

La nécessité de proposer aux contractuels, et en particulier à ceux disposant d'un CDI, de réels parcours de carrière, appelle à la fois des réponses de portée générale (voir *infra* 2.4.3.) ainsi qu'une réflexion complémentaire sur leur rémunération. La clause de revoyure prévoyant un réexamen de la rémunération *a minima* triennal sans autre précision ou engagement d'en tirer des conséquences, ne semble plus adaptée à des agents pouvant réaliser parfois l'ensemble de leur carrière au sein de la fonction publique. Sans mettre en place une « quasi grille », dont il a été unanimement convenu du caractère inopportun, des options alternatives devraient être recherchées.

Ainsi, une rénovation du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 pourrait être opportune afin de matérialiser des **jalons réguliers et identifiables** de réévaluation de la rémunération pour tenir compte, comme les titulaires, de leur progression en terme d'expérience, de technicité et de savoir-faire. Serait par exemple à étudier la définition et la diffusion plus systématiques d'éléments de « **référentiels** » **par filières et métiers**, assurant une forme d'unité et d'équité de traitement dès lors que les niveaux de qualification ou de compétences requises, ou le niveau des responsabilités attendues, sont équivalents, quel que soit l'employeur. En parallèle, il conviendrait de maintenir une **souplesse d'appréciation pour l'employeur**, incluant une vraie marge de négociation au moment du recrutement, comme au cours de la « carrière » pour déterminer les augmentations individuelles (en fonction du profil, de l'expérience acquise...).

Dans le même temps, il pourrait être envisagé que l'effort consacré à l'évolution des rémunérations des contractuels, tout en tenant compte des enjeux budgétaires, donne lieu à la définition d'une **enveloppe** dédiée, dont le montant et la ventilation (entre mesures de portée générale et mesures particulières) feraient au préalable l'objet d'une **négociation au niveau de l'employeur concerné**.

▪ **Une harmonisation des composantes de rémunération entre titulaires et contractuels**

La notion de comparabilité des rémunérations des agents titulaires et contractuels ayant été clairement évoquée lors des débats, il paraîtrait cohérent et équitable d'en faire un axe de travail pour que la rémunération des titulaires et des contractuels occupant des fonctions équivalentes et disposant d'une expérience et de compétences identiques soient aussi proches que possible, tant en valeur absolue qu'en termes de part des différentes composantes (sans méconnaître toutefois qu' en l' état actuel des choses l'assiette des droits à pension diffère).

Toute rénovation des composantes de rémunération, à l'image de celle évoquée supra (cf 2.3.1), devrait concerner l'ensemble des agents de la fonction publique, quel que soit leur statut, pour établir d'une part une *rémunération principale fixe*, d'autre part une *part variable*. De même, les contractuels, comme les titulaires, seraient éligibles à des dispositifs de reconnaissance de la performance collective.

▪ **Une logique de parcours de carrière à développer**

L'ensemble des participants ayant émis un avis favorable à la construction de parcours de carrière pour les contractuels, en particulier dans un contexte d'élargissement des cas de

recours au CDI, même s'il ne s'agit pas d'une structuration en grades/échelons, la réflexion devrait se poursuivre en ce sens.

Le principe de tels **parcours**, à la fois **horizontaux et promotionnels**, pourrait être plus systématiquement posé par les textes, sans préjudice des voies ouvertes aux contractuels vers des dispositifs de titularisation ou de l'élargissement de l'accès à des emplois fonctionnels de direction. La possibilité pour les contractuels d'effectuer des mobilités internes au sein des différents emplois des administrations ou collectivités publiques pourrait être plus largement définie et garantie, ces changements de poste étant mieux valorisés au plan de la rémunération.

Annexe : Liste des participants

La conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique s'est réunie à cinq reprises, animée par Paul PENY et Jean-Dominique SIMONPOLI :

- le 27 octobre 2021
- le 19 novembre 2021
- le 13 décembre 2021
- le 18 janvier 2022
- le 15 février 2022

Ont été invitées à la conférence les organisations suivantes :

- Organisations syndicales :
 - o CGT Fonction publique
 - o CFDT Fonction publique
 - o UIAFP-FO
 - o UNSA Fonction publique
 - o FSU
 - o Solidaires Fonction publique
 - o FA-FP
 - o CFE-CGC
 - o CFTC
- Représentants des employeurs :
 - o Fonction publique territoriale :
 - Association des maires de France
 - Association des départements de France
 - Régions de France
 - France Urbaine
 - o Fonction publique hospitalière : FHF
 - o Fonction publique d'État :
 - Direction générale de l'administration et de la fonction publique
 - Direction générale des collectivités locales
 - Direction générale de l'offre de soins
 - Direction du budget
 - Directions des ressources humaines des ministères

L'UIAFP-FO a annoncé se retirer de la conférence le 16 novembre 2021.

La CGT Fonction publique, la FSU ainsi que Solidaires Fonction publique se sont retirés le 9 décembre 2021.