



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

3^{ème} cycle de concertation visant à refonder
le contrat social avec les agents publics :

Comment faire évoluer la rémunération des agents publics ?

Groupe de travail n° 2 du 19 juillet 2018



Ordre du jour

Quels mécanismes de la reconnaissance des mérites individuels et collectifs dans la fonction publique ?

1. Les leviers existants sur la carrière des fonctionnaires
2. La politique indemnitaire, mécanisme central de la reconnaissance du mérite
3. Quels enjeux pour le développement d'une politique de rémunération au mérite ?

1. Les leviers existants sur la carrière des fonctionnaires

La promotion de grade, de corps et cadres d'emplois, un outil de reconnaissance du mérite individuel qui n'est actionné qu'à quelques moments dans une carrière

- ❑ **Un agent recruté au premier grade d'une carrière à trois grades bénéficiera en théorie d'une mesure de reconnaissance de la valeur professionnelle au titre de l'avancement de grade à deux reprises, soit tous les 14 ans en moyenne**
 - Pour un attaché, le passage de grade intervient en moyenne 14 ans après avoir atteint la plage d'appel d'avancement de grade (taux à 7 %)
 - Pour un secrétaire administratif : 10 ans ;
 - Pour un agent de catégorie C (ancien passage de l'échelle 4 à l'échelle 5) : entre 7 et 9 ans selon le corps.

- ❑ **La promotion de corps toutes voies confondues (concours interne, examen professionnel et liste d'aptitude) concerne un nombre restreint d'agents (RA 2017, chiffres 2015)**
 - 1% des agents de catégorie C
 - 1,5 % des agents de catégorie B
 - 0,2 % des agents de catégorie A vers l'encadrement supérieur.

2. La politique indemnitaire, mécanisme central de la reconnaissance du mérite

Dans les trois versants de la fonction publique, des politiques indemnitaires variables qui ne comportent pas toutes des mécanismes de reconnaissance du mérite

❑ Dans la FPE :

- Sur la période récente : le RIFSEEP a été déployé comme outil de simplification et de prise en compte de l'engagement professionnel
- D'autres mécanismes spécifiques à certaines filières, dont l'ampleur est variable

❑ Dans la FPT :

- Déploiement progressif du RIFSEEP, dans le respect du principe de libre administration
- Certaines collectivités n'attribuent pas de régime indemnitaire

❑ Dans la FPH :

- Prise en compte de la seule notation pour la filière soignante (prime de service)
- La PFR subsiste pour les cadres administratifs

Bilan du RIFSEEP

Ce bilan du déploiement et de la mise en œuvre du RIFSEEP est présenté en trois parties :

1) Point de situation sur le déploiement du RIFSEEP :

- État des lieux du déploiement
- Calendrier actuel des adhésions
- Corps et emplois n'ayant pas encore adhéré

2) Bilan du RIFSEEP dans la territoriale (DGCL).

3) Bilan du RIFSEEP dans la fonction publique de l'Etat.

1. Point de situation sur le déploiement du RIFSEEP :

❑ **Le RIFSEEP poursuit un triple objectif :**

- Développer la transparence des rémunérations (plafonds et barèmes forfaitaires)
- Rationnaliser le paysage indemnitare (suppression des primes remplacées par le RIFSEEP) : un seul système commun à un grand nombre de corps
- Valoriser l'engagement professionnel (systématisation du principe d'un versement annuel forfaitaire et non reconductible)

❑ **Une extension progressive du dispositif dans la FPE...**

- La filière administrative et les corps et emplois interministériels en 2015/2016
- Depuis 2017, la quasi-totalité des adhésions concerne des corps et emplois ministériels (prise en compte de nombreuses spécificités)
- Bilan au 1^{er} janvier 2018 :
 - près de 360 000 agents publics, appartenant à 265 corps et emplois, dont 13 corps et emplois interministériels et 252 corps et emplois ministériels ont vocation à en bénéficier, soit 23 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat et 76 % des effectifs « éligibles »

❑ **... et dans la FPT par application du principe de parité** pour les cadres d'emplois homologues

1. Point de situation sur le déploiement du RIFSEEP :

Des adhésions réalisées dans un contexte budgétaire contraint

- Quelques rattrapages ciblés ont toutefois pu être mis en œuvre pour des corps particulièrement faiblement primés
- Un souci de cohérence des plafonds par catégorie d'emploi, filières,... qui crée les conditions d'une convergence progressive

Le calendrier de déploiement a été adapté pour tenir compte des contraintes ministérielles, notamment le temps de la concertation

- L'arrêté « périmètre » du 27 décembre 2016 est ainsi venu cadencer les prochaines adhésions jusqu'au 1er janvier 2019

Les corps et emplois dont les modalités d'adhésion ne sont pas fixées à ce stade (annexe 3 de l'arrêté du 27 décembre 2016) feront l'objet d'un réexamen au plus tard le 31 décembre 2019

- Les modalités de ce réexamen seront discutées avec les employeurs d'ici la fin 2018

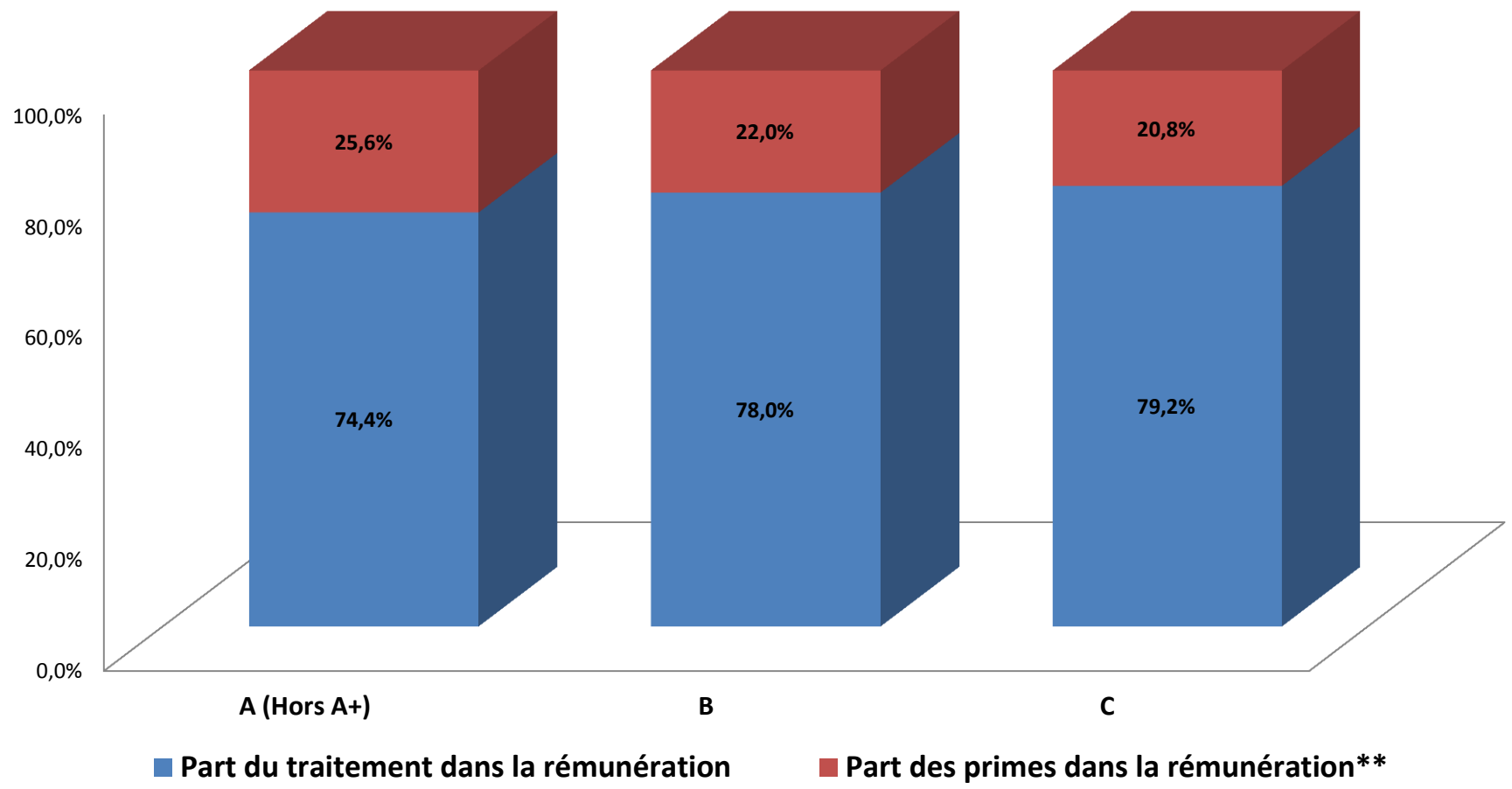
Le régime indemnitaire dans la fonction publique territoriale

- **Bilan du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale**
- **Structuration de la rémunération des fonctionnaires territoriaux**

Le régime indemnitaire dans la FPT

- Une mise en œuvre du RIFSEEP dans la FPT qui s'inscrit dans le respect des principes fondamentaux suivants :
- **Principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales** (art. 72 de la Constitution) ;
 - **Principe législatif de parité vis-à-vis de la fonction publique d'Etat** (art. 88 de la loi n° 84-53 du 26 janv. 1984, modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016) ;
 - **Principe législatif de légalité des primes et indemnités** (art. 20 de la loi n° 83-634 du 13 juil. 1983).

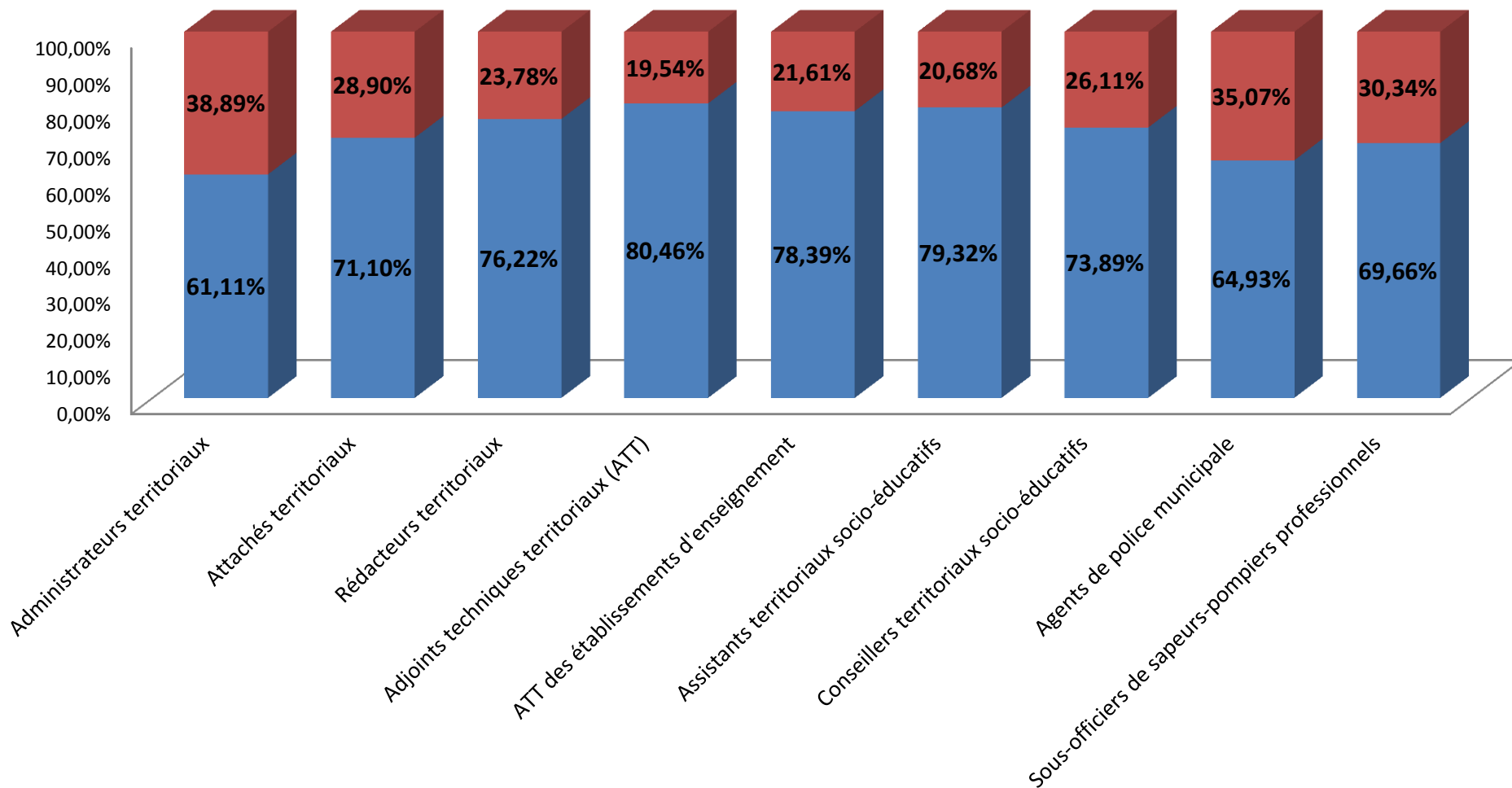
Composition de la rémunération des fonctionnaires territoriaux selon les catégories*



* : Hors filières sécurité-Incendie-Secours

** : les primes comprennent notamment le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence

Part moyenne du traitement indiciaire brut et du régime indemnitaire brut dans la rémunération des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale



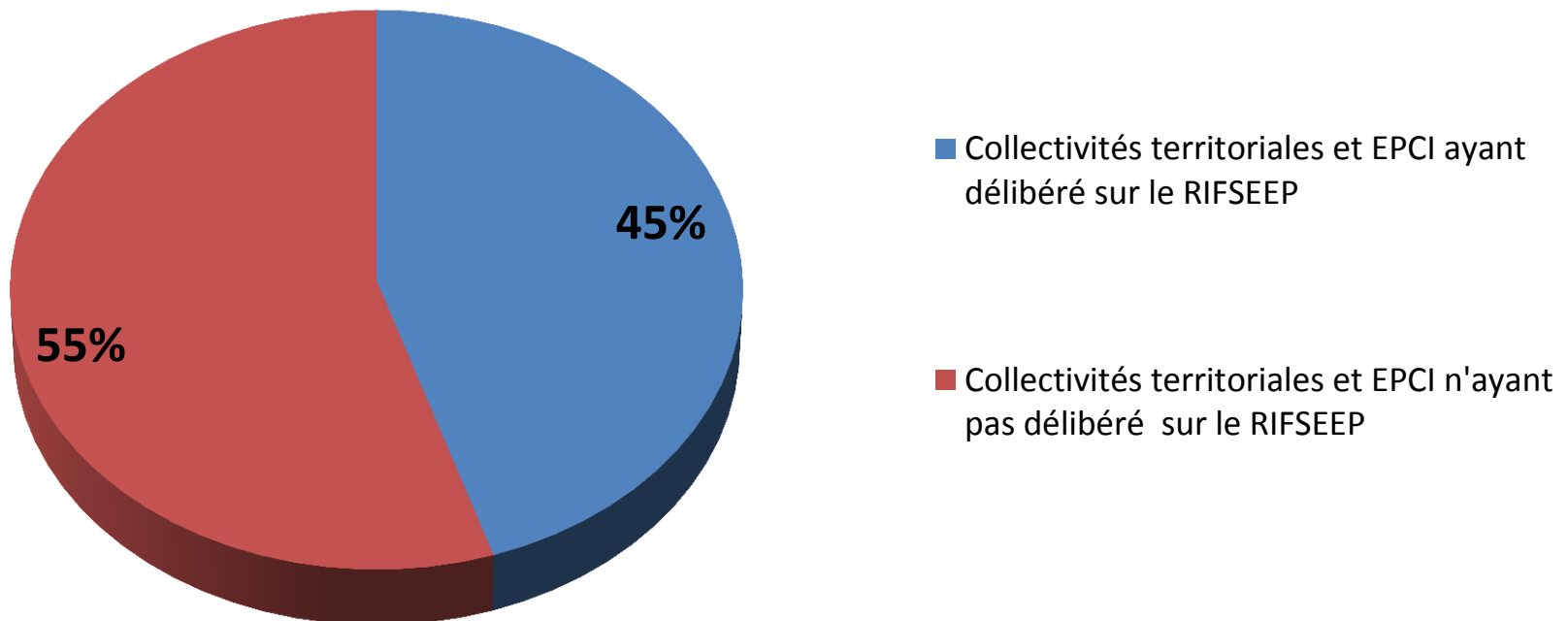
■ Part du TIB sur la rémunération brute

■ Part du RI dans la rémunération brute*

* : les primes comprennent notamment le supplément familial et l'indemnité de résidence

Déploiement du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale

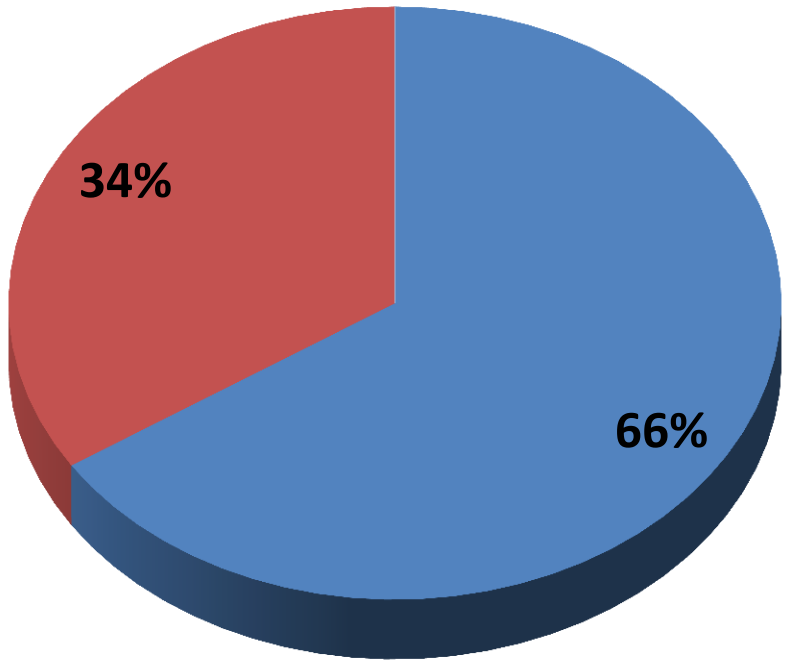
**Enquête HoRHizons réalisée par l'institut CSA pour le CNFPT
entre le 19 juin et le 7 juillet 2017**



Echantillon : 805 collectivités et EPCI (10 régions, 16 départements, 591 communes, 22 communautés d'agglomération et 166 communautés de communes).

Déploiement du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale

Enquête DGCL réalisée en mai 2018



■ Taux de collectivités de +3500 hab et d'EPCI à FP ayant délibéré au moins une fois sur le RIFSEEP

■ Taux de collectivités de +3500 hab et d'EPCI à FP n'ayant jamais délibéré sur le RIFSEEP

Echantillon : 1110 collectivités et EPCI à fiscalité propre (7 régions, 19 départements, 827 communes de plus de 3500 habitants, 10 métropoles, 2 communautés urbaines, 52 communautés d'agglomération, 193 communautés de communes)

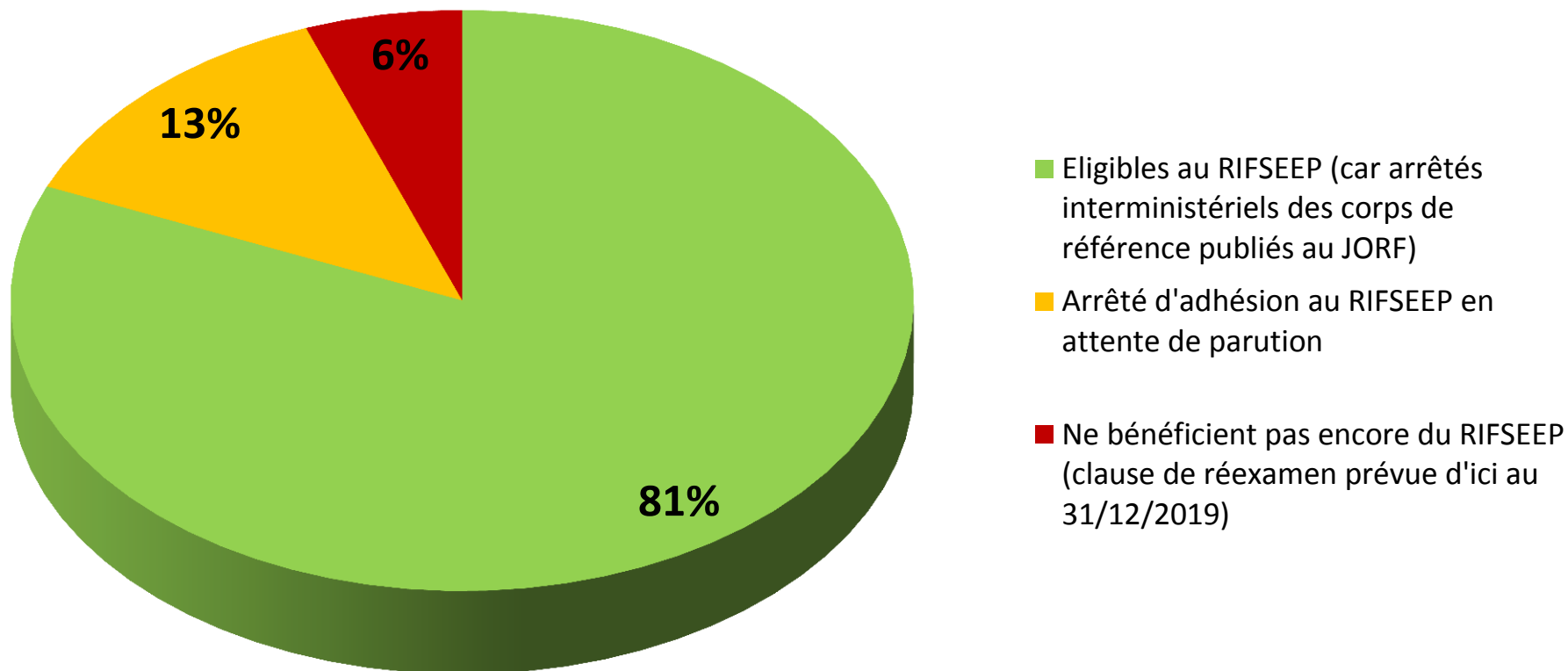
Etat du déploiement du RIFSEEP dans la FPT

- Une majorité des collectivités de plus de 3.500 habitants et EPCI à fiscalité propre a mis en place le RIFSEEP pour tout ou partie de leurs cadres d'emplois ;
- Des disparités assez importantes existent néanmoins selon les départements ;
- Grandes collectivités : moins de mise en œuvre.

Modalité du déploiement du RIFSEEP dans la FPT

- Une répartition du régime indemnitaire en deux parts récemment jugée conforme au principe de libre administration par le Conseil Constitutionnel ;
- 71 % des collectivités du panel passées au RIFSEEP prévoient la part CIA ;
- Pas d'élément statistique permettant de mesurer la part effective du CIA dans la rémunération.

Part des fonctionnaires territoriaux susceptibles de bénéficier du RIFSEEP*



*sur la base des données SIASP 2015 (effectif physique). Les agents des cadres d'emplois des filières « Sécurité- Incendie-Secours » ayant un régime indemnitaire propre en l'absence de corps de référence ne sont pas comptabilisés.

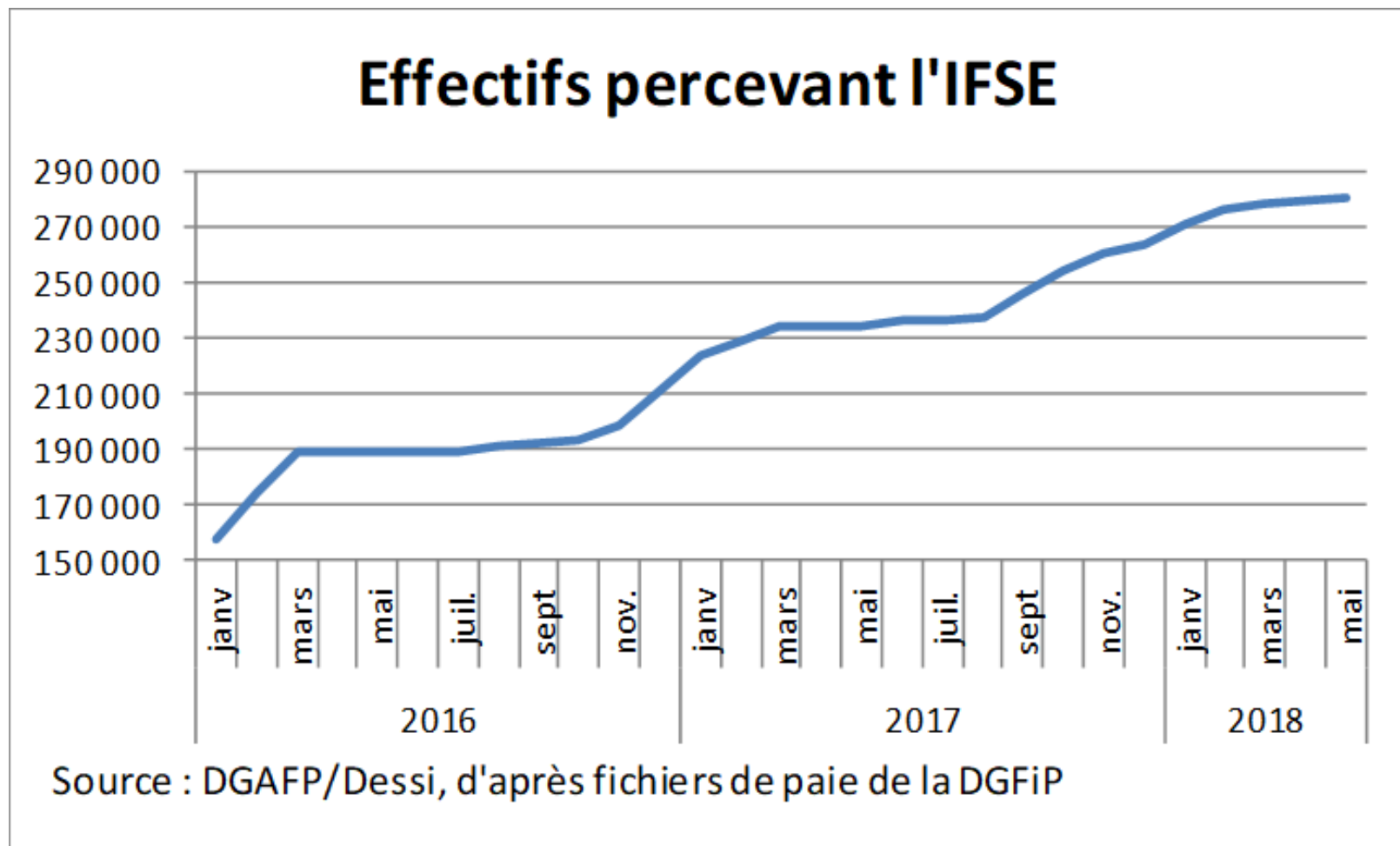
***Bilan du RIFSEEP dans la fonction publique d'Etat
(données au 31 mai 2018 sur le champ de la paye DGFIP)***

Quelques chiffres généraux sur le déploiement du RIFSEEP :

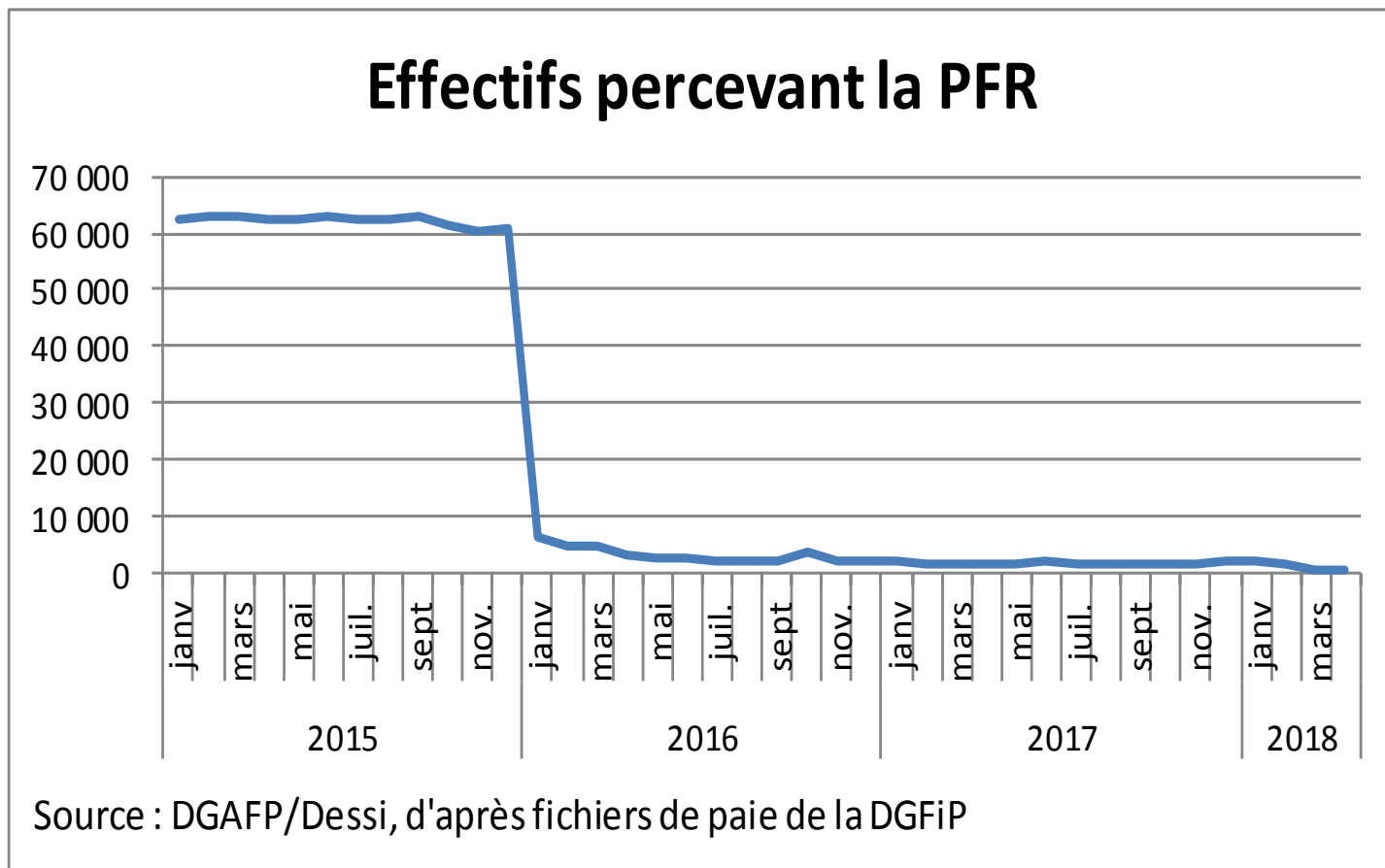
- ❖ En mai 2018, **280 700 agents** ont perçu l'IFSE pour un montant total de 162,3 M€ d'IFSE.
- ❖ Le CIA étant versé à une fréquence annuelle (généralement en fin d'année), seule une statistique annuelle est pertinente. **216 500 agents** ont bénéficié du CIA en 2017 pour un montant total de 123 M€.
- ❖ **197 corps** relevaient du RIFSEEP en 2017 mais dont 164 corps de moins de 1000 agents (18 500 agents).
- ❖ Parmi les corps les plus importants en termes de bénéficiaires :
 - Adjoints administratifs de l'Etat : 65 632 agents ;
 - Adjoints administratifs Education nationale et Ens. sup. : 28 320 agents
 - Secrétaires administratifs Education nationale et Ens. sup. : 18 794 agents.
 - Attachés d'administration de l'Etat : 29 554 agents.

➤ **Un déploiement dynamique en 2017**

Un déploiement dynamique au cours des derniers mois:



La PFR est en voie d'extinction, remplacée par le RIFSEEP au périmètre beaucoup plus large.

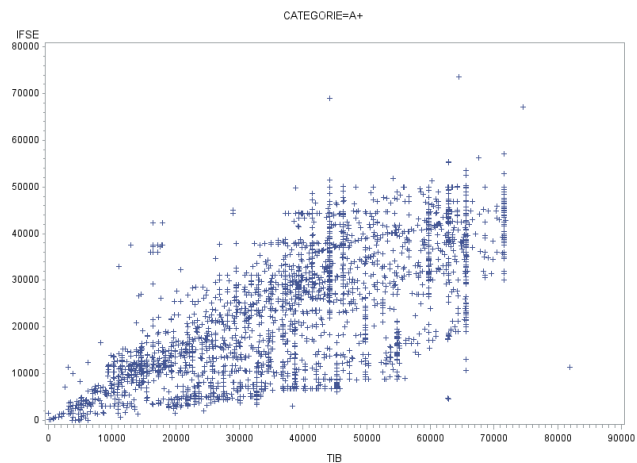


Décomposition du RIFSEEP en 2017 – quelques données d'ensemble :

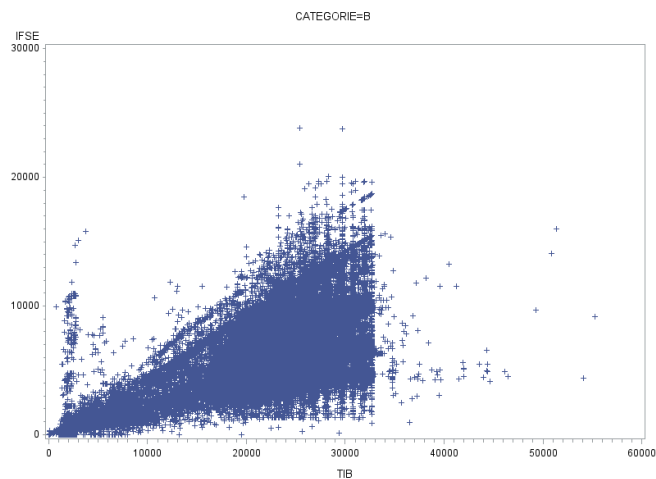
- ❖ Moyenne : 7 341 € par agent dont 6 741 € au titre l'IFSE et 600 € au titre du CIA.
- ❖ Pour la moitié des agents, le montant de l'IFSE est compris entre 19% et 30% du montant du TIB mais hétérogénéité catégorielle.
- ❖ La part moyenne individuelle du CIA dans le RIFSEEP est de 8,3 %. Son montant moyen est donc de l'ordre d'un « 13ème mois » d'IFSE
- ❖ Cette part variable représente moins de 7% du RIFSEEP pour la moitié des agents mais plus de 13% pour un quart des agents ayant perçu du CIA.

Un lien visible mais globalement assez ténu entre l'indemnité de fonction et l'avancement dans la carrière

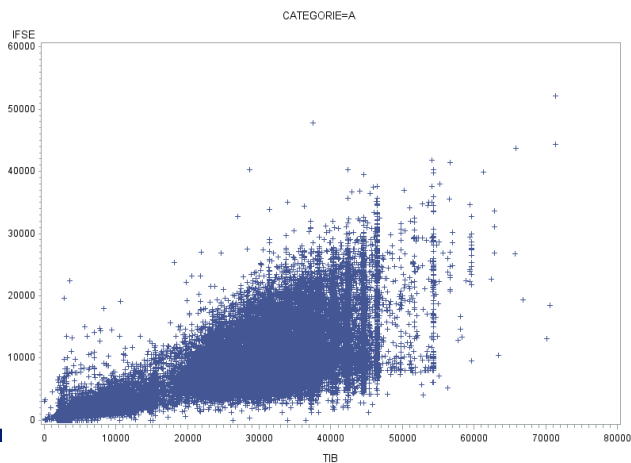
Catégorie A+



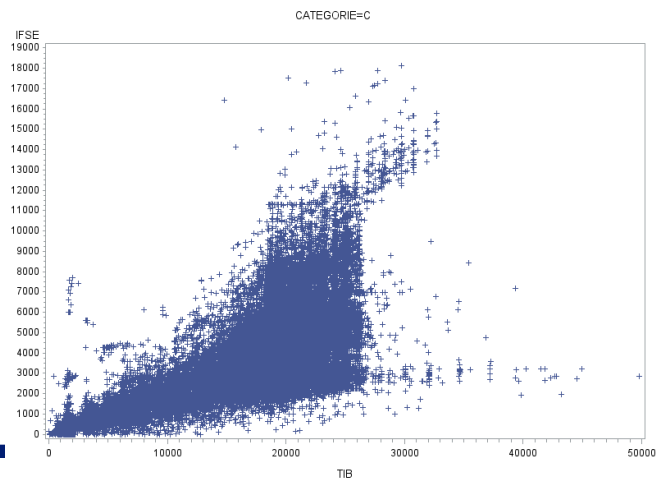
Catégorie B



Catégorie A type

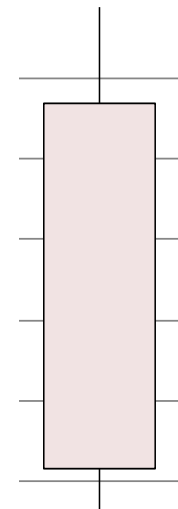


Catégorie C



Décomposition des montants d'IFSE et de CIA : préambule méthodologique

- ❖ Les graphiques qui suivent sont présentés sous forme de « boîte à moustache », qui permet de restituer l'éventail de variation des indicateurs entre les agents :
 - Le rectangle représente la moitié centrale des effectifs positionnés entre le 1^{er} et le 3^{ème} quartile
 - L'extrémité des barres positionnées verticalement en-dessous et au-dessus de chaque rectangle correspondent aux 1^{er} et 9^{ème} déciles. Ainsi, 9 agents sur 10 ont une valeur de l'indicateur inférieure à l'extrémité haute et 1 agent sur 10 inférieure à l'extrémité basse. 80% des agents se situent entre ces deux extrémités.
 - La longueur globale rectangle + barre qualifie donc dans les graphiques suivants la dispersion des montants servis (par rapport au TIB pour l'IFSE, par rapport au régime indemnitaire total pour le CIA)



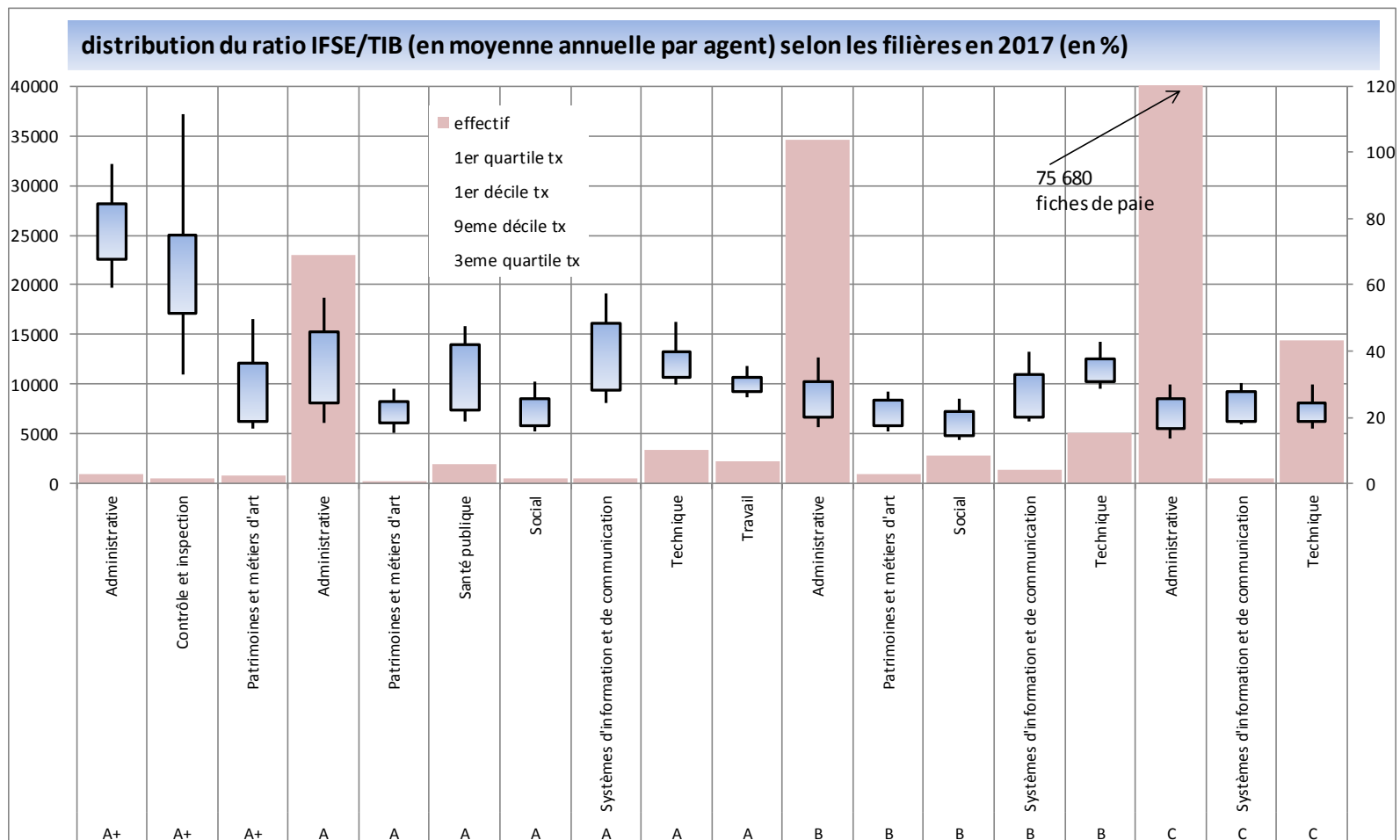
Décomposition des montants d'IFSE et de CIA : préambule méthodologique

- ❖ Les graphiques « ratio IFSE/TIB » illustrent les tendances suivantes :
- D'une manière générale, plus les rectangles sont étendus plus le régime indemnitaire est indépendant du grade et de l'échelon détenu par l'agent : prise en compte majoritaire des fonctions et des sujétions dans le mécanisme de fixation de l'IFSE
 - À noter que formellement une absence totale de variabilité de l'IFSE pourrait conduire à un minimum d'étendue du ratio du fait de la seule variation du TIB, mais les nuages de points de la diapo 22 montrent que ce n'est pas le cas de figure.
- La part du régime indemnitaire dans la rémunération totale est globalement représentée par le positionnement du rectangle : plus elle est élevée, plus le rectangle est positionné haut
- La démographie du corps/du ministère peut influencer sur cette représentation

Décomposition des montants d'IFSE et de CIA : préambule méthodologique

- ❖ Les graphiques « distribution du CIA au sein du RIFSEEP » illustrent les tendances suivantes :
 - D'une manière générale, les rectangles étendus démontrent une forte modulation des CIA : les montants servis correspondent à l'ensemble de la plage définie réglementairement
 - La taille du rectangle est également fonction du niveau global du régime indemnitaire servi : elle peut indiquer une préférence pour le CIA par rapport à l'IFSE, qui résulte aussi des disponibilités budgétaires (à montant équivalent de CIA, la part représentée par celui-ci est plus importante pour un ministère dont le niveau moyen d'IFSE servi est plus faible)
 - La démographie du corps ou de la filière, éventuellement dans des comparaisons ministérielles, jouant sur la répartition du TIB, peut influencer sur cette représentation

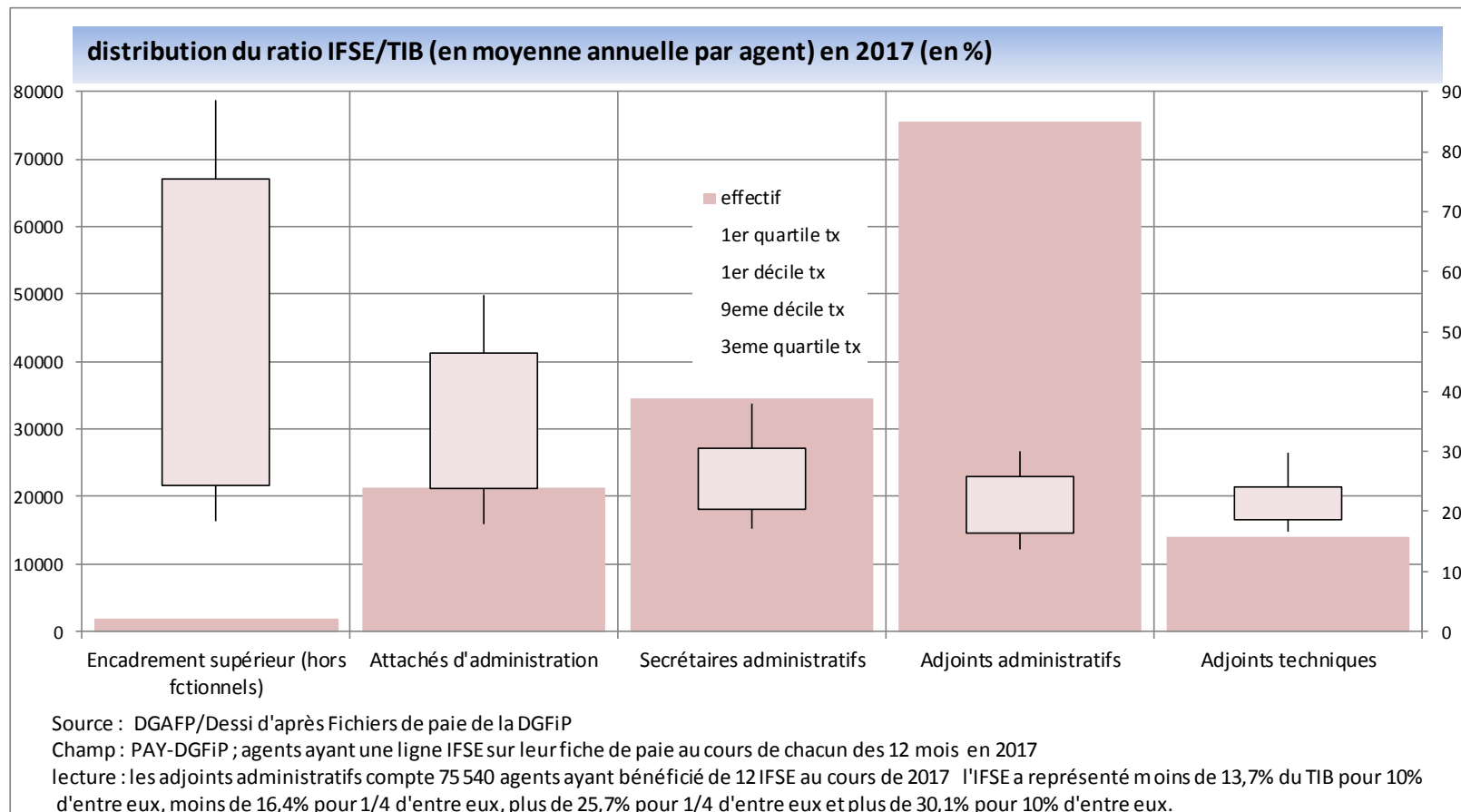
Hors A+ de la filière administrative et des corps de contrôle, un ratio l'IFSE / TIB globalement compris entre 15% et 45% :



Source : DGAFP/Dessi d'après Fichiers de paie de la DGFiP

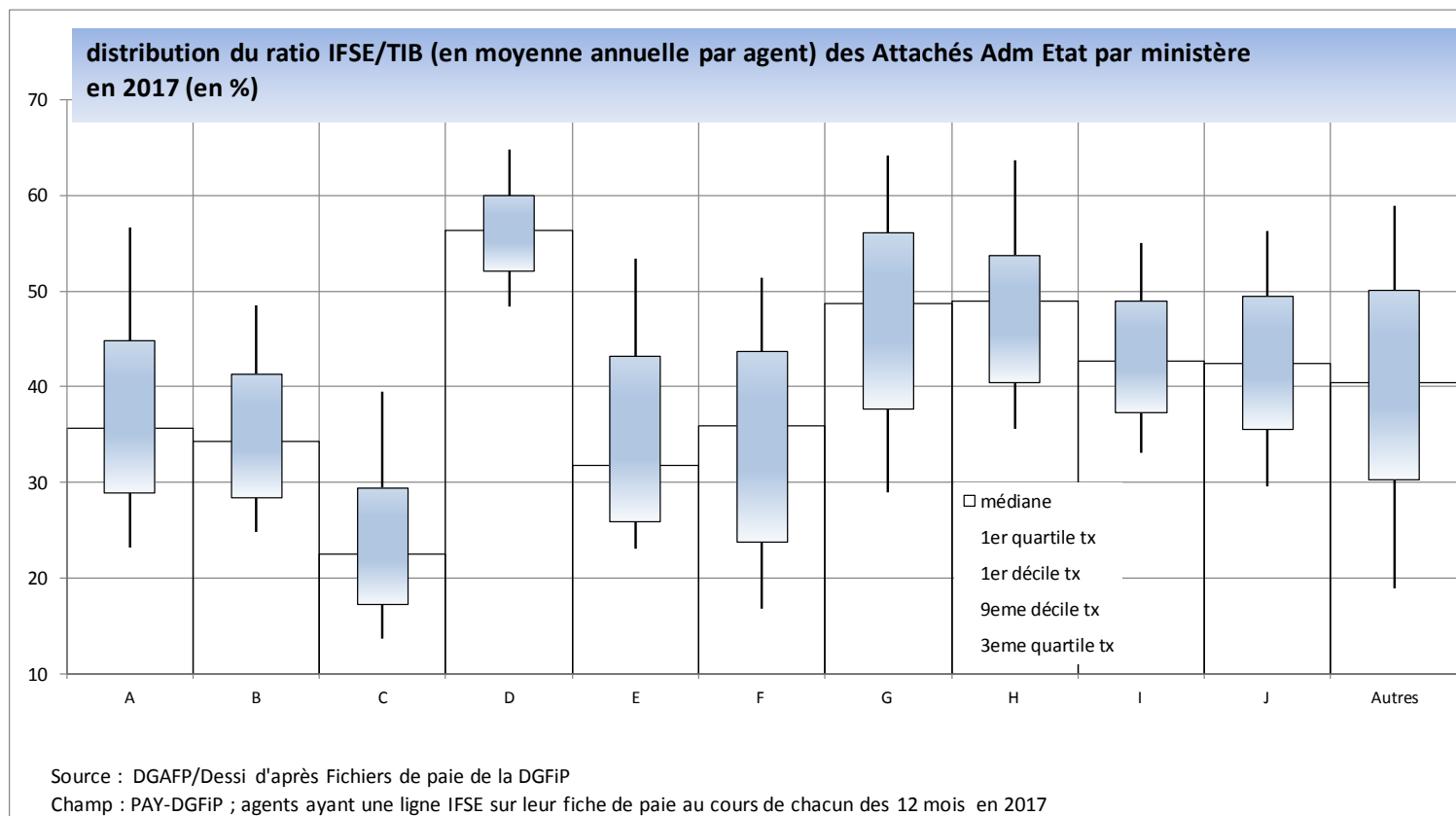
Champ : PAY-DGFiP ; agents ayant une ligne IFSE sur leur fiche de paie au cours de chacun des 12 mois en 2017

Variabilité du poids de l'IFSE : focus sur la filière administrative



IFSE – La variabilité entre ministères, une réalité à nuancer. L'exemple des attachés d'administration de l'Etat.

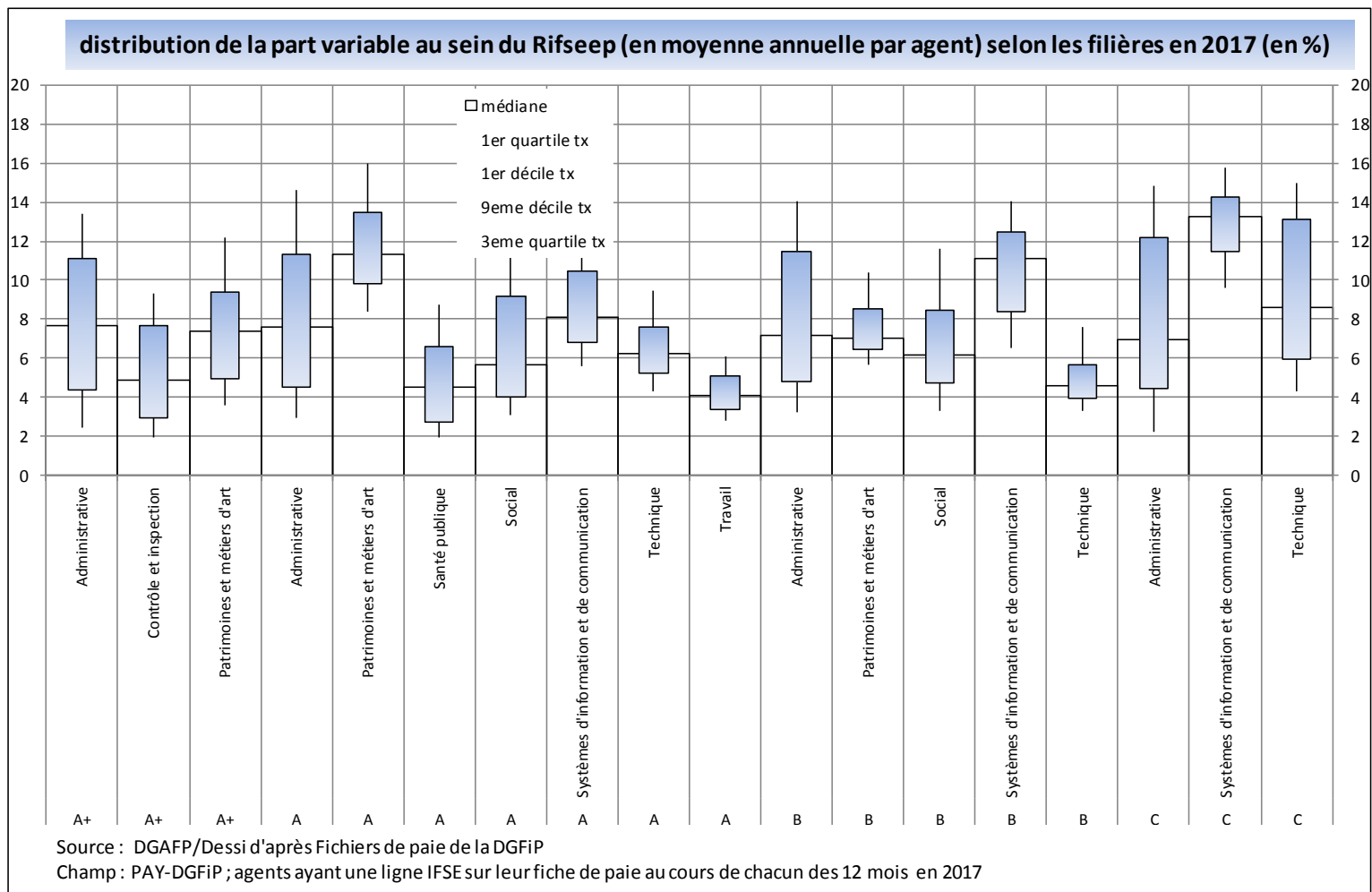
La part de l'IFSE /TIB des attachés et sa dispersion sont variables selon les ministères. Cette variabilité concerne un corps inséré par nature dans un « marché de l'emploi » interministériel, l'IFSE représentant un montant non négligeable de la rémunération (plus de 25% du TIB pour les $\frac{3}{4}$ des agents dans la plupart des ministères).



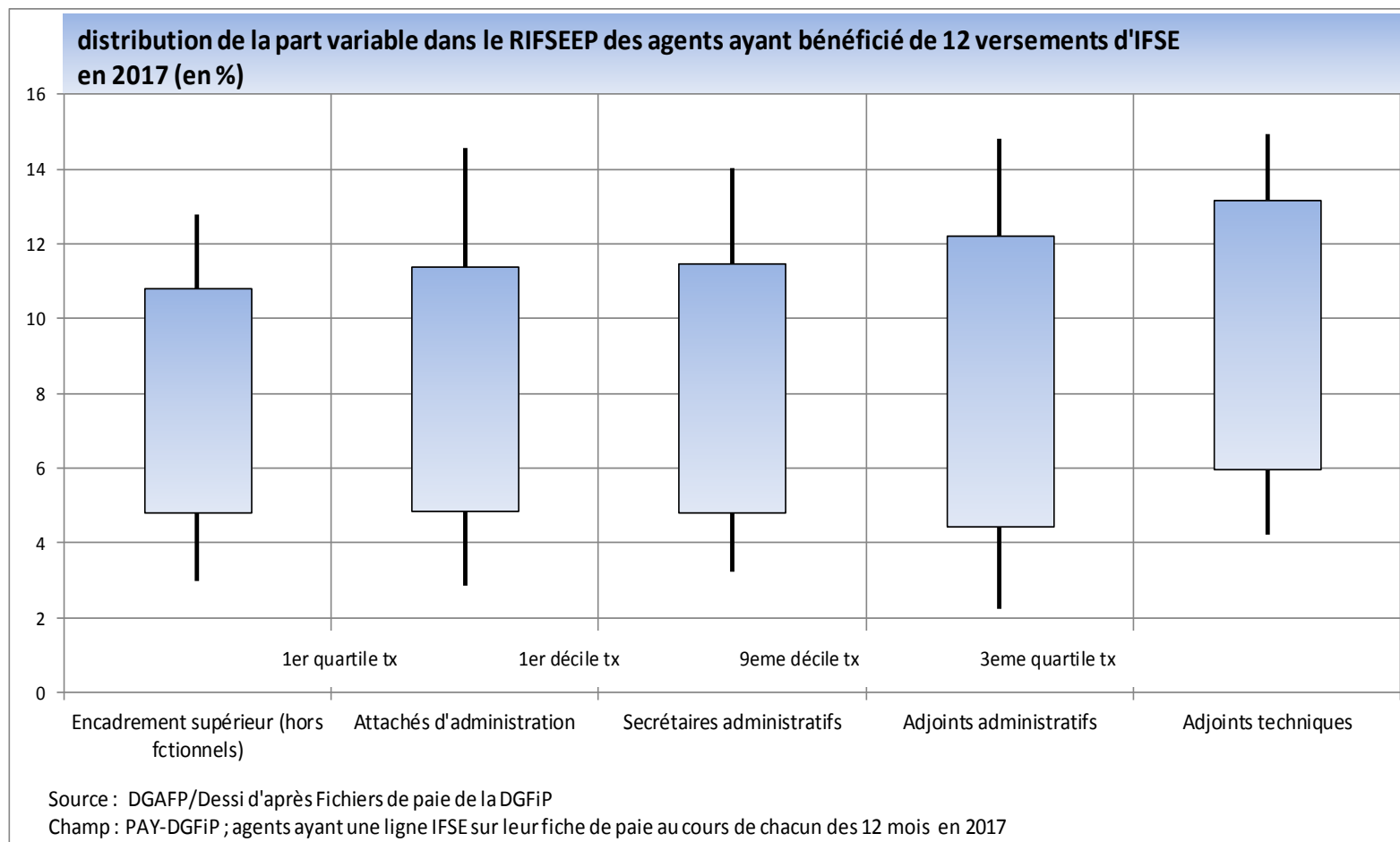
Le CIA, quelques enseignements généraux

- ❖ En volume, la part variable du RIFSEEP atteint les niveaux les plus élevés au sein des emplois fonctionnels et catégories A+ avec une dispersion également très importante des montants.
- ❖ Les montants et surtout la dispersion décroissent avec la catégorie hiérarchique.
 - 50% médians des administrateurs civils entre 1500 et 4200 € : rapport de 1 à 3
 - 50% médians des IG de l'éducation nationale entre 1500 et 2900 € : rapport de 1 à 2
 - 50% médians des secrétaires de la chancellerie entre 1400-1950 €: rapport de 1 à 1,4
 - 50% médians des SA des SPM entre 1100 et 1700 € : rapport de 1 à 1,5.
- ❖ La part du CIA dans le RIFSEEP est relativement homogène selon les filières et les corps

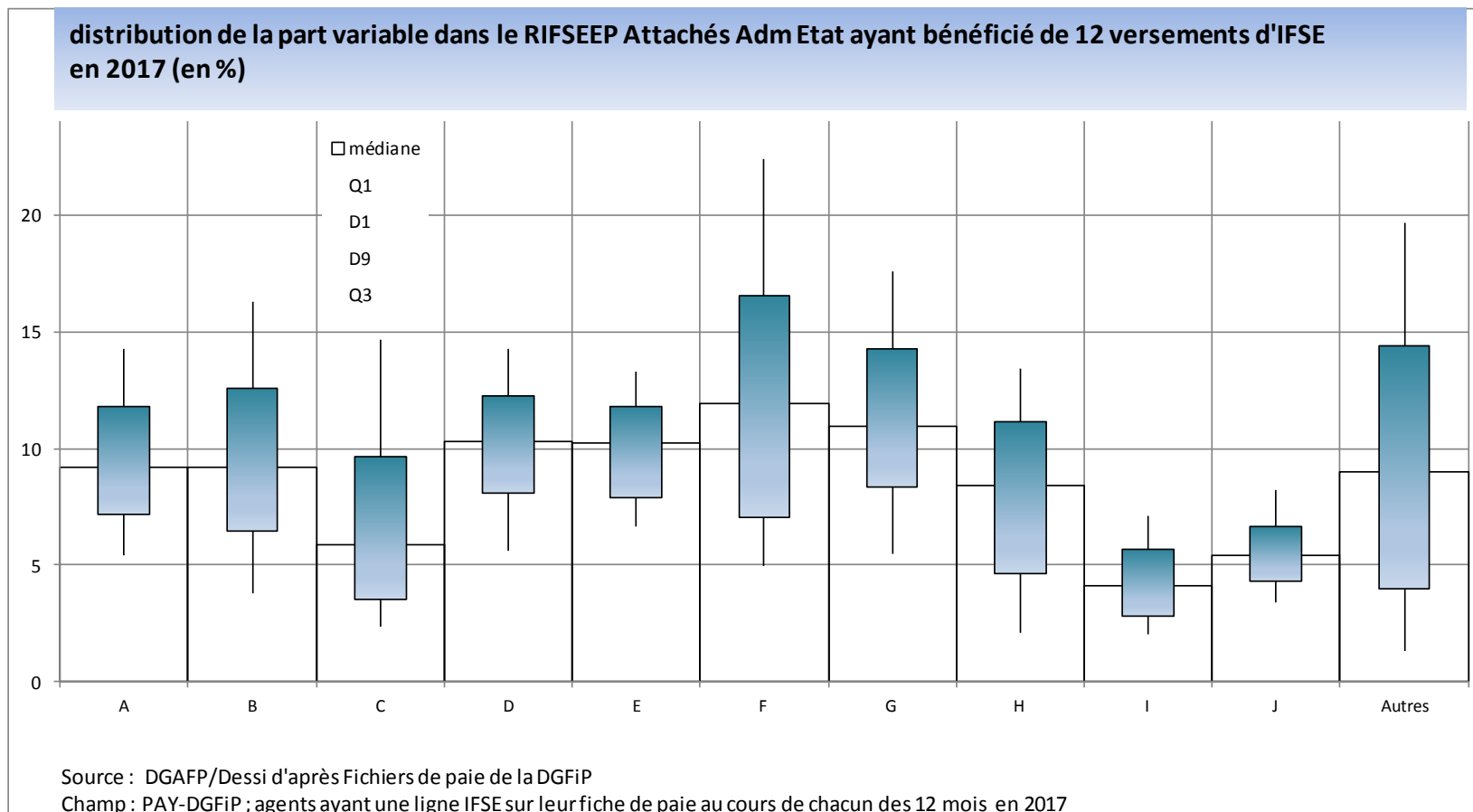
Le poids du CIA dans le RIFSEEP selon les filières.



Le poids du CIA dans le RIFSEEP : l'exemple de la filière administrative.



Des pratiques ministérielles diversifiées, l'exemple des attachés.



Les éléments de bilan partagés avec les employeurs : les modalités d'adhésion

- ❑ Une cartographie des postes réalisée sans difficulté majeure et globalement acceptée par les agents (peu de recours individuels sur les cotations de postes)
- ❑ Effet symbolique du classement des emplois en groupes hiérarchisés avec des conséquences possiblement contradictoires sur la mobilité (notamment « descendante ») mais encore trop peu de recul pour une analyse fine.
- ❑ Quelques difficultés liées à l'harmonisation des cotations dans les différentes entités ou à la qualification des « seuils » d'autonomie/de complexité, ou des critères de technicité/d'expertise sur certaines fonctions, ou encore pour coter des activités très particulières (recherche)

Les éléments de bilan partagés avec les employeurs : le positionnement des plafonds et des barèmes

- ❑ Une cohérence globale des plafonds par catégories statutaires et par fonctions
 - Qui n'exclut pas un besoin de réexamen pour certains corps (filrière sociale en particulier)

- ❑ Des barèmes construits dans une logique de convergence, dans la limite des crédits disponibles
 - Dans certains ministères, les barèmes sont le reflet des pratiques antérieures et font davantage de place à l'évolution à l'ancienneté qu'à la reconnaissance de l'engagement professionnel

- ❑ L'obsolescence de la distinction administration centrale/services déconcentrés

Les éléments de bilan partagés avec les employeurs : la gestion de l'IFSE

- ❑ La valorisation des mobilités
 - Systématique pour les mobilités ascendantes
 - Fréquente pour les mobilités horizontales, selon les besoins RH des employeurs
 - Rare pour les mobilités descendantes

- ❑ La valorisation des promotions de grade est systématique et constitue la principale modalité de réévaluation de l'IFSE
 - Quand elle s'ajoute à des évolutions à l'échelon, elle renforce l'automatisme de la progression des rémunérations et diminue les leviers managériaux

- ❑ Un cadrage collectif de la clause de réexamen quadriennal est souhaité par les employeurs
 - Le cumul des revalorisations liées à l'expertise et aux promotions de grade peut renforcer cette automatisme et pourrait donner lieu à une révision des conditions d'évolution de l'IFSE, au bénéfice de la seule expertise

Les éléments de bilan partagés avec les employeurs : une modulation du CIA qui demeure le plus souvent limitée

- ❑ Une large latitude laissée aux encadrants pour la modulation une fois les enveloppes par service arbitrées
 - Certains ministères ont mis en place des règles de modulation transverses aux services pour orienter l'action des cadres
 - Les attributions font parfois l'objet d'une harmonisation ministérielle ou de la définition préalable de plafonds de gestion par grade
- ❑ Des attributions encore très limitées dans certains cas, en raison des disponibilités budgétaires, d'une préférence pour la revalorisation de l'IFSE ou de choix de gestion
- ❑ Une cohérence avec le processus d'évaluation, la modulation du CIA pouvant être formalisée explicitement dans le document d'évaluation
- ❑ Le CIA est très largement utilisé comme un levier de reconnaissance du mérite individuel, même si quelques éléments de résultats collectifs sont parfois intégrés à la définition de l'attribution

Les régimes indemnitaires des corps qui ne sont pas éligibles au RIFSEEP (ou pas encore adhéré) peuvent également tenir compte de la manière de servir

☐ Exemples :

- L'allocation complémentaire de fonctions des ministères économiques et financiers
 - La prime modulable des magistrats judiciaires
 - L'indemnité de responsabilité et de performance de la police nationale
 - L'indemnité de fonctions et d'objectifs des services pénitentiaires/de la PJJ
 - L'indemnité de fonction, de responsabilité et de résultats des personnels de direction des établissements d'enseignement du MEN
- ☐ Certaines de ces primes prévoient un versement mensuel de la part modulable, difficilement remis en cause d'une année sur l'autre : la portée de l'évaluation en est amoindrie
- ☐ La modulation résultant de la manière de servir n'est pas nécessairement isolée d'autres critères de modulation
- ☐ Les montants attribués sont inégalement modulés

L'intéressement collectif

- ❑ **Le décret du 29 août 2011 a institué une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat**
 - Des indicateurs fixés pour des périodes de 12 mois et répondant à des objectifs pertinents pour l'entité considérée
 - Un montant plafond déterminé par arrêté et modulé en fonction de l'atteinte des objectifs
 - Un versement homogène pour l'ensemble des agents relevant du service (sauf insuffisance professionnelle caractérisée)
- ❑ **Un déploiement du dispositif limité**
 - Par le nombre de services concernés (moins de 10 actuellement, essentiellement des établissements publics ou structures d'AC particulières gérant un service mesurable), soit moins de 10 000 agents en 2016 (contre 7 M de salariés du secteur privé – étude DARES août 2017)
 - Par les plafonds (maximum 600 € annuels) – en moyenne 100 € par agent (contre 2422 € dans le secteur privé, pour la participation, l'intéressement, l'abondement des PEE ou des PERC), pour des coûts de gestion importants (évaluation des objectifs atteints)
- ❑ **Quelques pistes d'explication de cette faible adhésion**
 - Le développement parallèle d'outils de reconnaissance du mérite individuel, qui peuvent comporter des éléments d'ordre collectif dans certains cas
 - La rigidité du cadre de définition des montants, des objectifs et indicateurs n'est pas adaptée à des évolutions rapides de l'environnement professionnel
 - Le caractère peu incitatif des montants attribués

3. Quels enjeux pour le développement d'une politique de rémunération au mérite ?

- ❑ **Au regard du fonctionnement existant, une grande part des agents publics ne sont aujourd'hui que très peu concernés par la rémunération au mérite (seul paramètre commun à tous : promotions de grade et de corps), notamment :**
 - Les agents dépourvus de régime indemnitaire ou faiblement primés dans les collectivités locales en particulier,
 - Les enseignants,
 - Les agents relevant de corps dont les régimes indemnitaires sont très fortement indexés sur le TIB.

- ❑ **Les éléments de rémunération actuellement corrélés au mérite sont en outre faiblement modulés en gestion**

- ❑ **La reconnaissance du mérite reste donc très marginalement diffusée dans la rémunération des agents publics**

3. Quels enjeux pour le développement d'une politique de rémunération au mérite ?

Le développement de la rémunération au mérite suppose de trouver un point d'équilibre entre plusieurs facteurs

- ❑ **La juste part de la rémunération à y consacrer, pour éviter les effets pervers :**
 - L'impact d'une trop grande variabilité de la rémunération sur le collectif de travail
 - La difficulté à adapter le mécanisme à certaines activités du secteur public

- ❑ **Les places respectives du mérite individuel et du mérite collectif, en fonction du type d'activité**

- ❑ **La pertinence du mode d'évaluation**
 - S'agissant de l'intéressement collectif : comment favoriser l'appropriation collective des indicateurs ? quelle association de l'utilisateur ? quel recours à des organismes externes/indépendants ?
 - S'agissant du mérite individuel : quelle définition et partage autour des objectifs à atteindre ?

3. Quels enjeux pour le développement d'une politique de rémunération au mérite ?

- ❑ **La diffusion d'une culture de reconnaissance du mérite**
 - Faut-il rendre obligatoire la mise en œuvre d'un système de rémunération au mérite dans tous les secteurs de l'activité publique ?
 - Comment différencier, d'un métier/d'une activité à l'autre, les critères d'évaluation des résultats individuels et/ou collectifs ?
- ❑ **Le développement de l'intéressement collectif**
 - Quelle est la granularité adaptée à la mise en œuvre de l'intéressement collectif ?
 - Associer l'usager à l'évaluation des services publics qu'il utilise : sur quelles missions, comment objectiver les résultats ?
- ❑ **Quelle évolution des pratiques pour un système de rémunération au mérite transparent et partagé par tous les acteurs ?**
 - Une obligation de mise en œuvre pour l'employeur, avec des critères définis transversalement ?
 - Quel rôle du dialogue social ?
 - La place essentielle du management : définir des objectifs, évaluer, rendre compte

3. Quels enjeux pour le développement d'une politique de rémunération au mérite ?

❑ Des pistes d'évolution à envisager

- Une part de rémunération individualisée progressive en fonction du niveau de responsabilités
- Un rééquilibrage entre les modalités d'évolution de l'IFSE et les attributions de CIA
- Des critères plus prescriptifs sur les modalités d'attribution du CIA (généralisation et harmonisation)
- Un cadre de mise en œuvre de l'intéressement collectif plus souple, avec une phase d'expérimentation par secteur d'activité et ensuite un calendrier de généralisation impératif

Merci de votre attention

