RAPPORT D'ETUDE

LA REMUNERATION ET LES POLITIQUES SALARIALES DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Rapport rédigé par
Clément Aumeunier
Céline Bretel
Marie-Anaïs Renault Roux
Paul Sarton du Jonchay
Elèves administrateurs territoriaux

Date de publication
5 juillet 2019

Cette étude a été commanditée par **l'association des DRH de grandes collectivités** à l'Institut national des études territoriales.

Elle a été pilotée par **Céline Villiers** (DRH de l'Eurométropole de Strasbourg) et **Frédéric Jalier** (DGA Ressources de la ville de Pantin), accompagnés de **Sonia Pavic** (DGA Ressources humaines services aux publics de la ville d'Aix-en-Provence).

Elle a été menée d'octobre 2018 à juillet 2019 par quatre élèves administrateurs territoriaux de la **promotion Gaston Monnerville**, dans le cadre de leur scolarité à l'INET.

Nous remercions toutes les personnes qui nous ont accordé un entretien, ainsi que toutes celles qui ont pris le temps de répondre au questionnaire en ligne.

Clément Aumeunier
Céline Bretel
Marie-Anaïs Renault Roux
Paul Sarton du Jonchay

SOMMAIRE

INTRODUCTION 6

I. Fréquemment employé, le concept de "politique salariale" renvoie à une notion finalement rarement définie et circonscrite, même dans la fonction publique territoriale 8

A. Définir la "politique salariale" revient à interroger les fondamentaux de la relation employeur / employé et les objectifs que poursuit une "rémunération" 8

1) Les travaux théoriques apportent une lecture des règles de l'échange, des processus salariaux et de la dimension dans laquelle ceux-ci influent sur la relation employeur-employé 8

2) Si les politiques salariales contemporaines poursuivent de nouvelles finalités, les paramètres de leur opérationnalité et de leur acceptabilité restent souvent mal appréciés 10

B. Le cadre contraint de la FPT, et le fait que tous les leviers ne soient pas à la main de l'autorité territoriale, aboutissent à un impensé de la politique salariale 11

1) Dans un contexte de stagnation du point d'indice et de débat sur la décorrélation, les fondamentaux de la politique salariale des fonctionnaires sont profondément remis en cause 11

2) Dès lors, l'autorité territoriale est, plus que jamais l'acteur principal de la politique salariale de sa collectivité 13

C. La complexité des éléments qui composent la rémunération des agents territoriaux reste un frein à son appropriation et à sa lisibilité 16

Focus : Le RIFSEEP 19

A. Présentation d'un cadre simplifié pour un régime indemnitaire tourné vers la reconnaissance des fonctions exercées et du mérite de l'agent 19

1) La mise en œuvre du RIFSEEP répond à des objectifs d'amélioration de la performance de la rémunération, de sa lisibilité et de sa capacité à valoriser l'engagement professionnel 19

2) Le cadrage réglementaire du RIFSEEP prévoit principalement la composition en deux parts (IFSE et CIA) et l'organisation en groupes de fonctions 20

B. Retour d'expérience : les collectivités ont tiré parti de la souplesse du cadre réglementaire pour définir une politique indemnitaire tenant compte de leurs particularismes 21

1) Une réforme qui questionne la cohérence des rémunérations mais aussi la nomenclature des métiers 21

2) La méthode adoptée pour constituer les groupes de fonctions est l'expression de la politique salariale 21

3) La capacité à prendre en compte l'expérience professionnelle est un des apports de la réforme 24

4) La mobilisation et la concertation sont des paramètres quasi systématiquement observés dans la construction du RIFSEEP par une collectivité 25

II. La fonction exercée est le principal étalon à partir duquel se construit l'équité salariale dans les collectivités 27

A. La recherche d'équité dans une politique salariale se concrétise notamment dans le choix d'un RI dont l'architecture peut contrebalancer l'échelle de rémunération indiciaire 27

1) En pratique, on observe une dépendance du RI au grade qui reste forte malgré la volonté des collectivités territoriales de valoriser l'encadrement et de faire converger les filières 27

2) L'application d'une règle commune en matière de rémunération à l'épreuve de la contrainte budgétaire et du principe du maintien de rémunération 27

B. Le RIFSEEP : une plus grande égalité dans l'exercice des mêmes fonctions 29
1) Recherche d'égalité dans le RI à même niveau d'encadrement, d'expertise ou de sujétions 29
3) De la difficulté à valoriser financièrement l'expertise notamment dans un souci d'équité avec les métiers à dominante managériale 30
4) Les choix en matière de RI ne bouleversent pas l'échelle des rémunérations 30
5) Les effets vertueux du RIFSEEP sur l'égalité femmes/ hommes 32
C. Une certaine homogénéité dans la rémunération des titulaires et des contractuels 35
1) La majorité des collectivités appliquent ou cherchent à appliquer l'équité dans la rémunération des titulaires et des contractuels sur emploi permanent 35
2) Une politique de rémunération distincte pour les contractuels afin de garder une souplesse dans la politique de recrutement 36

III. Source de débats récurrents, la rémunération à la performance apparait peu activée comme levier de motivation dans les collectivités territoriales 38

A. Réactivée dans le cadre du RIFSEEP, la recherche de performance et de motivation par l'individualisation de la rémunération est timidement mise en œuvre 38
1) La rémunération à la performance des fonctionnaires constitue un enjeu majeur au cœur de la réforme de l'État 38
2) Une politique salariale rarement orientée vers la recherche de performance dans les collectivités territoriales 43
B. Bien que questionnée, la rémunération au mérite individuel des fonctionnaires territoriaux s'avère plus fréquente que la rémunération au mérite collectif 46
1) Les quelques dispositifs d'intéressement mis en place dans les collectivités territoriales sont généralement orientés vers l'intéressement individuel 46
2) L'approche collective de l'intéressement au mérite des fonctionnaires reste embryonnaire dans les collectivités territoriales 48
C. Une rémunération au mérite qui gagnerait à être mieux appropriée par les collectivités territoriales 53
1) Un sujet sensible finalement reporté dans le cadre du projet de loi de la fonction publique 53
2) Les déterminants de la rémunération à la performance doivent faire l'objet d'une lecture adaptée à chaque organisation territoriale 54

IV. Une politique salariale qui gagnerait à faire l'objet d'une stratégie plus affirmée pour favoriser l'attractivité et la fidélisation des agents 58

A. Le régime indemnitaire, un levier d'attractivité et de fidélisation à relativiser 58
1) Si certaines collectivités utilisent le régime indemnitaire comme outil d'attractivité, plusieurs facteurs se conjuguent pour en atténuer les effets 58
2) Parallèlement à ses impacts limités relatifs sur l'attractivité, de multiples facteurs atténuent les effets du régime indemnitaire en termes de fidélisation 61
B. Régime indemnitaire et mobilité : des objectifs de valorisation des parcours professionnels qui se heurtent à des injonctions contradictoires 64
1) Les mécanismes de régime indemnitaire tendent à privilégier les parcours ascendants 64
2) Souvent facteurs de rigidités, le cadre règlementaire et sa traduction locale peuvent générer des freins à la mobilité 64

3) Entre règlementation stricte et pratiques individuelles, les collectivités produisent leur propre cadre de régulation 66

C. L'action sociale : un levier à mieux mobiliser 67

1) Le cadre règlementaire accorde une grande liberté aux collectivités sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de l'action sociale 67

2) Des pratiques hétérogènes et des prestations à cibler davantage 70

3) Un potentiel insuffisamment exploité, de nouvelles initiatives à développer et à valoriser 75

Conclusion 78

Synthèse des propositions 79

A. Évolutions réglementaires 79

B. Recommandations 80

C. Pratiques transférables ou à développer 81

Bibliographie 84

Annexes 86

A. Panel et analyse des retours au questionnaire 86

B. Les politiques de rémunération dans d'autres espaces professionnels 99

1) Groupe VINCI 99

2) Groupe Bel 101

3) Groupe InVivo 104

INTRODUCTION

"Gagner sa vie, cela ne fait point peine, et même fait plaisir. Ce qui irrite, c'est l'idée que ce salaire bien gagné ne vienne pas par le travail seul, comme un lièvre pris à la chasse, mais dépende encore de la volonté et du jugement de quelqu'un." Sujet sensible que la rémunération comme l'illustre cette citation du philosophe Alain dans Esquisses de l'homme (1927), car elle touche à l'intime. A plus forte raison lorsqu'il s'agit du salaire des agents publics, car en plus des significations et des représentations portées par le salarié et l'employeur, s'ajoutent celles du citoyen.

Pour celui qui le perçoit, il est tout à la fois un moyen de subsistance, le marqueur d'un statut social, une distinction permettant de se situer dans la hiérarchie professionnelle, une reconnaissance de l'employeur - et par extension, de la société dans le cas de la fonction publique. S'agissant de la reconnaissance, elle peut s'appliquer à diverses composantes du travail telles que la pénibilité, la technicité, le niveau de responsabilités ou encore le niveau d'étude requis.

Pour l'employeur public, elle tend parfois à n'être considérée que sous le seul angle gestionnaire. S'interroger sur la définition et la mise en œuvre de politiques salariales dans les collectivités territoriales n'est en rien une évidence. En première analyse, on peut considérer que la rémunération dans la fonction publique n'est considérée comme un sujet stratégique que dans la mesure où elle conditionne la masse salariale. Sujet stratégique sur lequel la collectivité n'a, en outre, qu'une maitrise partielle puisque le traitement et son évolution sont déterminés au niveau national. La supposée générosité de l'employeur public au regard des rémunérations dans le privé est d'ailleurs souvent un sujet de controverses politiques au niveau national.

Une analyse plus approfondie montre que, fort de la libre administration, chaque collectivité a su mobiliser au gré de ses besoins des outils de la rémunération pour attirer, encourager et fidéliser. Néanmoins, mis à part certaines collectivités qui ont amalgamé la rémunération au grade par volontarisme politique contre la logique d'individualisation, les différentes composantes de la rémunération ont rarement été mobilisées dans une démarche globale et cohérente. Désormais, le ralentissement de la progression du traitement indiciaire et la part prise par le régime indemnitaire conduisent les collectivités territoriales à s'emparer de la rémunération comme un levier de stratégie de ressource humaine à part entière et à l'intégrer dans une politique cohérente avec tous les autres éléments affectant le niveau de vie des agents (participation à la restauration, action sociale, aides à la prévoyance, à la complémentaire santé, etc.). A ce titre, la mise en œuvre du RIFSEEP a été pour beaucoup de collectivités l'occasion de s'interroger sur les attendus de la politique salariale et dans cette perspective, sur la pertinence du système de rémunération dans leur administration.

Enfin, la rémunération de l'agent public représente pour le citoyen un coût dont il attend une contrepartie à la hauteur de ses attentes, mais aussi – et bien que cet aspect soit moins perçu – une garantie que le travail administratif sera conduit en toute indépendance et sans interférence politique.

Cette étude vise tout d'abord à mettre en évidence la réalité des politiques salariales des grandes collectivités, qu'elles soient une juxtaposition de dispositions empiriques ou une mobilisation globale et cohérente d'un ou plusieurs outils affectant la situation financière des agents. Cette réalité sera notamment présentée par le biais des principaux objectifs communément partagés par les directions des ressources humaines : l'équité et la parité, l'attractivité et la mobilité, ainsi que la motivation des agents. L'étude présentée ici vise en second lieu à faire émerger des préconisations - de l'évolution réglementaire à la bonne pratique.

Pour ce faire, notre méthodologie s'est appuyée sur trois piliers : une étude documentaire, un questionnaire en ligne envoyé aux directions des ressources humaines (DRH) des grandes collectivités et une série d'entretiens qualitatifs des DRH. Le questionnaire en ligne a été complété par 27 communes, intercommunalités (EPCI) et départements tandis que la vague d'entretiens qualitatifs a permis d'interroger 20 collectivités de toutes strates, dont 12 avaient également répondu au questionnaire.

Pour tracer les contours de la politique salariale dans les collectivités, cette étude décrit en premier lieu le cadre théorique et réglementaire dans lequel évolue la rémunération (I). Nous nous intéressons ensuite à la façon dont l'équité, dans toutes ses acceptions parfois contradictoires, est recherchée à travers les différents éléments de rémunération (II). Certains choix motivés par le souci d'équité peuvent d'ailleurs rentrer en contradiction avec la volonté de rémunérer le mérite et la performance d'une part et la nécessaire attractivité de la collectivité d'autre part. Ces deux axes de politique salariale sont l'objet de nos deux dernières parties. S'agissant de la rémunération à la performance, nous avons notamment cherché à déterminer si les pratiques des collectivités reflétaient l'évolution des discours à ce sujet (III). Notre dernière partie s'intéresse donc à l'exigence sans cesse renouvelée d'attractivité et de fidélisation des agents (IV). Elle est l'occasion de mettre en lumière la façon dont le spectre des éléments se rapportant à la rémunération est mobilisé au service d'une stratégie RH.

I. Fréquemment employé, le concept de "politique salariale" renvoie à une notion finalement rarement définie et circonscrite, même dans la fonction publique territoriale

A. Définir la "politique salariale" revient à interroger les fondamentaux de la relation employeur / employé et les objectifs que poursuit une "rémunération"

La notion de politique salariale n'est pas facile à cerner. Les mesures très diverses qu'elle recouvre manquent presque toujours de stabilité et de cohérence : elles s'inscrivent dans la réalisation d'une ambition qui reste le plus souvent mal définie... voir impensée.

Elle fait référence aux règles qui définissent les termes de l'échange salarial par lequel le salarié reçoit, en contrepartie de son travail, une rétribution.

Dans l'échange, les salariés cherchent à satisfaire les exigences matérielles liées à leurs besoins, mais ils attendent également une reconnaissance de la valeur de leur travail, de leur formation et de leur qualification. En outre, ils attendent une reconnaissance de leur engagement dans l'action collective et de leur participation à l'efficacité productive[1].

1) Les travaux théoriques apportent une lecture des règles de l'échange, des processus salariaux et de la dimension dans laquelle ceux-ci influent sur la relation employeur-employé

Cet échange se fonde (ou devrait se fonder) sur la base de règles mutuellement acceptées. Dans la transaction qui s'opère, il ne faut idéalement pas qu'il y ait un gagnant et un perdant. Cet échange fait appel à une rationalité limitée dans laquelle les parties ne cherchent pas à maximiser leur utilité, mais à satisfaire à une exigence minimale : la décision prise est considérée comme acceptable par toutes les parties prenantes, non comme optimale.

La politique salariale construit la relation entre un employeur et ses salariés et fonde le niveau de confiance entre les deux parties. En outre, le comportement des salariés tout au long de la relation sera largement fonction de la mesure dans laquelle l'employeur respecte les engagements pris (en particulier s'agissant de la rémunération) lors de la transaction initiale.

Processus salarial et dynamique de comparaison
D'un certain point de vue, ce phénomène peut être considéré comme un processus. Les règles se précisent et s'adaptent en continu, dans une succession d'échanges (qui prennent parfois la forme de tensions ou de conflits), qui trouvent parfois une conclusion positive, parfois une conclusion négative. Il s'agit ainsi d'un apprentissage par lequel l'employeur cherche à définir et à ajuster les règles, pour leur faire acquérir une certaine légitimité.

[1] Dominique Eustache, Politique salariale, régulation et échange social, 2001

Du côté des salariés, l'idée de justice entre en jeu de façon prépondérante, les agents s'attendant *a priori* à un traitement équitable. Pour en juger, ils se servent essentiellement de comparaisons, l'équité étant toujours relative. Or, cette comparaison se fait de façon dynamique et s'actualise régulièrement. Les salariés ne peuvent préjuger du résultat de l'échange. Leur niveau d'engagement est dès lors susceptible de s'adapter en continu à la façon dont l'échange se déroule et aux interférences d'acteurs extérieurs (évolution des règles, arrivée de nouveaux salariés…). La question de la crédibilité dans la durée de l'engagement de l'employeur à leur égard est cruciale.

L'asymétrie de la relation salarié / employeur

Bien que la définition et la conduite de cette politique fassent l'objet d'interactions et d'échanges, la relation salarié / employeur reste fondamentalement asymétrique. Les règles salariales sont ainsi dictées par l'employeur qui, s'il en ressent le besoin à l'analyse du contexte, peut les faire évoluer.

Les choix d'adaptation faits par l'employeur (positifs ou négatifs, selon sa position relative) vont dépendre de multiples facteurs dont les deux principaux sont le temps dont il dispose et son attractivité.

Plus la contrainte sera forte (urgence d'un recrutement, situation fortement concurrentielle), plus l'équilibre penchera en faveur du salarié.

Les composantes de la rémunération

Au-delà du salaire, d'autres éléments sont à prendre en compte dans une conception globale de la rémunération. Citons :

- le temps de travail et les jours de congés supplémentaires ;
- la participation à une complémentaire santé ;
- la présence de structures d'accueil de la petite enfance ;
- les prestations sociales ;
- les avantages en nature.

D'autres paramètres complémentaires entrent également dans la transaction comme :

- L'intérêt du travail ;
- L'environnement de travail (physique – les bureaux, et humain – les collègues) ;
- L'image de la collectivité et le statut social conféré par le poste ;
- La politique de formation ;
- Les perspectives de progression professionnelle.

Ainsi, au-delà de la simple rémunération, l'employeur pense (ou devrait penser) l'ensemble des paramètres qui fondent l'échange conclu avec ses salariés.

Zoom : Les autres paramètres de l'attractivité

Dès 1999, des chercheurs canadiens écrivaient : « il sera donc impératif d'aider les employés à développer leur plan de carrière en identifiant les possibilités d'avancement, en établissant avec eux des repères chronologiques pour l'ouverture de postes et en mettant en place avec eux un plan de formation pour atteindre les buts visés. […] En même temps, les administrations

publiques auront avantage à mettre de l'avant un environnement qui favorisera la conciliation entre le travail et la famille »[2]. Un recensement des pratiques « innovatrices » suggérait : « un aménagement plus souple des lieux et des temps de travail, un élargissement des horaires flexibles, la semaine de travail comprimée, le télétravail, des services de garde à l'enfance à proximité des lieux de travail »

2) Si les politiques salariales contemporaines poursuivent de nouvelles finalités, les paramètres de leur opérationnalité et de leur acceptabilité restent souvent mal appréciés

Les finalités d'une politique salariale : de la qualification à la compétence

Les politiques salariales doivent donc permettre d'assurer la cohérence interne de la structure salariale, mais aussi une certaine cohérence avec l'extérieur - dans le cadre du processus évoqué précédemment.

L'une des préoccupations de l'employeur est d'attirer les agents dont il a besoin et de les retenir (dans une optique positive de conservation des effectifs de valeur). La tendance récente fixe également à la politique salariale comme objectifs d'inciter à l'effort, à la coopération et à l'implication dans la collectivité[3]. Cette tendance est la concrétisation du principe consistant à substituer la « compétence » à la « qualification ».

Les politiques salariales étaient historiquement fondées sur la qualification et l'ancienneté – ceci était d'autant plus vrai dans la fonction publique dont la rigidité des modalités de traitement sécurisait ce principe. Cette logique offrait l'avantage de proposer un référent salarial objectif et lisible pour l'ensemble des acteurs.

Si cette logique a, de longue date, été remise en cause dans le secteur privé, le public n'opère que progressivement son évolution vers des politiques salariales fondées sur la compétence.

Dans un système de rémunération à la compétence (ou à la performance), l'agent n'a pas de certitude sur l'appréciation qui sera finalement portée sur son travail – et donc sa rémunération finale. Il s'agit d'une transformation en profondeur de la régulation de l'échange dans le travail entre l'employeur et le salarié.

Les réactions des salariés à ces modalités de rémunération sont fortement hétérogènes, y compris pour des individus occupant des fonctions identiques, au sein d'une même équipe, proches par le niveau de qualification ou le métier exercé. Une même règle d'individualisation des salaires ne mobilise pas pareillement tous les salariés.

Avec ces politiques salariales, le compromis est plus difficile à négocier et il apparaît plus fragile. Le rapport de confiance est plus complexe à créer et à maintenir. En subordonnant une part de la rémunération à l'évaluation de la productivité individuelle, les structures prennent le risque d'accroître la conflictualité.

[2] *Lemire et Des Marais (1999) Analyse des processus et des outils de planification des ressources humaines. Ecole nationale d'administration publique (Canada)*

[3] Cette étude s'intéressera en particulier aux leviers managériaux et à la motivation (partie II), aux enjeux d'équité et de parité (partie III) et aux problématiques d'attractivité et de maintien (partie IV)

Le rôle de l'encadrement dans l'évaluation de la compétence
Le type de régulation appliqué dans le système historique offre l'avantage de réduire les tensions au sein des équipes en ne donnant qu'un faible rôle à l'encadrement en matière de décision salariale.

En revanche, l'implantation d'une logique de rémunération à la compétence, pensé comme un moyen d'améliorer les résultats individuels et collectifs, remet le manager au centre du jeu de la rémunération et fait de l'entretien individuel un moment central.[4]

De la transparence et de la lisibilité des politiques salariales
D'après une étude menée par *Harris Interactive* en septembre 2018 pour Oxfam, 70% des français se déclaraient favorables à la publication des écarts de salaires dans les grandes entreprises, ce que la loi Pacte, votée en mars 2019, a partiellement entériné. Mais au-delà des niveaux de rémunération, c'est bien sur les politiques salariales (c'est à dire les règles et les outils) que portent les exigences de transparence.

Si les pratiques de transparence et de publicité permettent de prévenir les malentendus au sein d'une structure, elles entrent en conflit avec les capacités de négociation que peuvent nécessiter le recrutement ou la motivation d'un salarié donné. En la matière, si les règles fondamentales de traitement des fonctionnaires pourraient donner à croire en la lisibilité des rémunérations, la complexification des composantes (primes, RI…) vient largement le contredire.

Il est à noter que les obligations de publication pour les collectivités d'un bilan social et d'informations sociales à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ne répondent que très imparfaitement à l'attente de transparence. En effet, le premier est finalement un rapport statistique qui peut sans peine s'affranchir de toute mise en perspective politique, et le second offre une vision du coût de la masse salariale pour la section de fonctionnement. Ces documents ne contraignent ainsi pas à communiquer la politique salariale de la collectivité concernée.

B. Le cadre contraint de la FPT, et le fait que tous les leviers ne soient pas à la main de l'autorité territoriale, aboutissent à un impensé de la politique salariale

Signe de leur spécificité, les agents titulaires de la fonction publique perçoivent non pas un salaire (rémunération contractuelle contrepartie du travail dans le cadre d'un échange marchand) mais un traitement. Celui-ci est associé à leur statut et leur permet d'assurer les missions dont ils ont la charge.

1) Dans un contexte de stagnation du point d'indice et de débat sur la décorrélation, les fondamentaux de la politique salariale des fonctionnaires sont profondément remis en cause

La politique salariale menée au niveau de l'État s'inscrit dans un mouvement de long terme de désindexation du point d'indice. C'est en 1983, afin de lutter contre l'inflation et de contrôler la masse salariale publique, qu'il est mis fin à l'indexation du point d'indice sur la hausse des prix.

[4] Voir en particulier l'encadré sur les entretiens individuels dans la partie *III 2.2 L'approche collective de l'intéressement au mérite des fonctionnaires reste embryonnaire dans les collectivités territoriales*

Après deux décennies d'augmentation annuelle (voir biannuelle), le gel décidé en 2010 (et qui s'est prolongé jusqu'en 2016), a achevé la remise en cause d'une politique générale des salaires.

Aujourd'hui, l'indexation du minimum de traitement sur le SMIC (cf. infra) reste de fait la seule mesure transversale concernant le traitement indiciaire.

Zoom : Le cas particulier des rémunérations les plus basses

Même si le SMIC ne concerne que le secteur privé, un arrêt du Conseil d'État[5] a établi que le minimum de rémunération d'un agent titulaire ne saurait être inférieur au SMIC. En conséquence, le traitement indiciaire minimum de la fonction publique (1er échelon du grade le plus bas des cadres d'emploi les moins rémunérés) a dû s'indexer sur la valeur mensuelle du SMIC. Or, dans un contexte de stagnation de la valeur du point, cela s'est traduit par une augmentation du nombre de points d'indice afférents au traitement minimum de base. L'effet direct de cette évolution a été le tassement de la grille indiciaire et un nombre toujours croissant d'agents se retrouvant avec une rémunération de base proche du SMIC[6].

Il est à noter que, lors de chaque augmentation du SMIC, l'ensemble des premiers échelons de la catégorie C ont été revalorisés.

Evolution sur 10 ans du traitement indiciaire d'un adjoint administratif (C1)

Grille 2009 Valeur du point :	Salaire d'entrée 1er échelon	297	1 341,30	-
	Salaire après 10 ans de carrière (6e échelon)	318	1 401,00	+ 4,45 %

Grille 2019 Valeur du point :	Salaire d'entrée 1er échelon	348	1 527,64 €	-
	Salaire après 10 ans de carrière (6e échelon)	356	1 555,76 €	+ 1,84 %

La démonstration est faite sur un traitement indiciaire maximum atteignable au bout de 10 ans de carrière, en supposant que le salarié est resté dans le même corps et n'a pas été promu à un grade supérieur.

Comme le montre à titre d'exemple le tableau ci-dessus, si l'indice du premier échelon des adjoints administratifs a été augmenté de 51 points entre 2009 et 2019, la progression de traitement entre le 1er et le 6e échelon est passé de +4,45% à +1,84%.

En bas de la hiérarchie indiciaire, l'aplatissement des carrières est ainsi susceptible de générer un sentiment de stagnation.

Par ailleurs, comme le haut des grilles n'a pas été modifié depuis 1983, l'amplitude de l'échelle indiciaire des traitements de base se réduit mécaniquement : elle est passée de 7,0 en 1987 à 4,85 en 2012, conduisant à un tassement entre les rémunérations de base à due concurrence de l'écart hiérarchique maximal.

[5] Arrêt du 23 avril 1982, ville de Toulouse contre Mme Aragnou

[6] Les effectifs concernés sont conséquents puisque l'augmentation du SMIC de janvier 2013 s'est, par exemple, répercutée sur 18% des effectifs de la fonction publique (plus de 945 000 agents).

De 2002 à 2012, l'écart entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie A est ainsi passé de 87 à 47 points d'indice majoré. Ce tassement des bas de grilles induit que les rémunérations indiciaires des agents de catégorie C recrutés sur la base du traitement minimal n'augmentent quasiment pas au début de leur carrière (ce que la récente revalorisation de la catégorie C atténue toutefois assez nettement).

Le débat sur la décorrélation

Á l'occasion de la conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, le Président de la République a avancé une proposition de « décorrélation » du point d'indice. Conformément à ses engagements de campagne, il a motivé son propos de la façon suivante : « Il n'est pas normal, lorsqu'on cherche à augmenter par exemple le point de la fonction publique hospitalière, que toutes les fonctions publiques soient entrainées dans le même mouvement. Nous devons avoir une gestion différenciée des fonctions publiques, parce que leur réalité est différente, parce que les contraintes de gestion qu'on fait ensuite peser de manière mécanique sur les collectivités locales sont peu soutenables ».

Consistant en « gestion différenciée » des trois fonctions publiques, cette mesure pourrait donc avoir l'intérêt de ne pas faire peser sur les collectivités les mesures décidées en fonction des enjeux des fonctions publiques d'État ou hospitalières. Pourtant, la crainte des organisations syndicales réside dans le risque d'engendrer une fonction publique à plusieurs vitesses, accroissant les différences structurelles qui peuvent déjà exister.

En outre, la déconnexion pourrait constituer un frein important à la mobilité entre les fonctions publiques.

2) Dès lors, l'autorité territoriale est plus que jamais l'acteur principal de la politique salariale de sa collectivité

Les leviers d'évolution des traitements

Dans la fonction publique territoriale, la dynamique salariale repose sur quatre leviers (en dehors du transfert primes points prévu dans le cadre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations) :

- Une mesure générale de revalorisation du point d'indice ;
- Une mesure catégorielle consistant à ajouter des points d'indices à certains échelons, grades ou cadres d'emploi ;
- Une hausse de la part variable ou des primes ;
- Un avancement dans la grille suite à une progression de carrière liée à l'ancienneté ou à une promotion (il s'agit de l'effet de carrière que l'on qualifie au niveau global de « glissement vieillesse technicité » ou GVT).

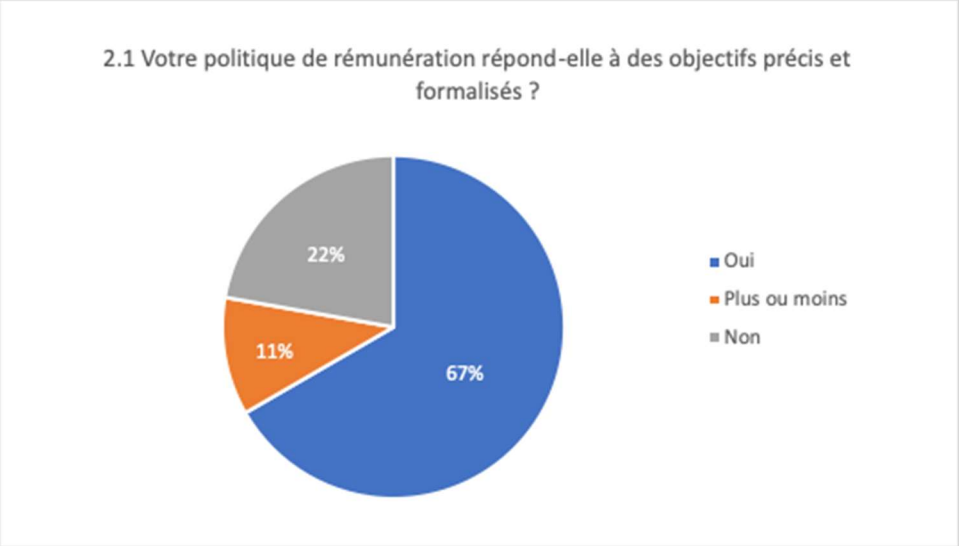
Comme nous l'avons vu, les deux premiers sont à la main de l'État et leur dynamique est très limitée. C'est donc aux collectivités employeuses qu'il revient, par l'activation des deux autres leviers, de répondre aux attentes des agents en matière d'évolution des rémunérations (cf. infra *3. Les composantes de la rémunération*).

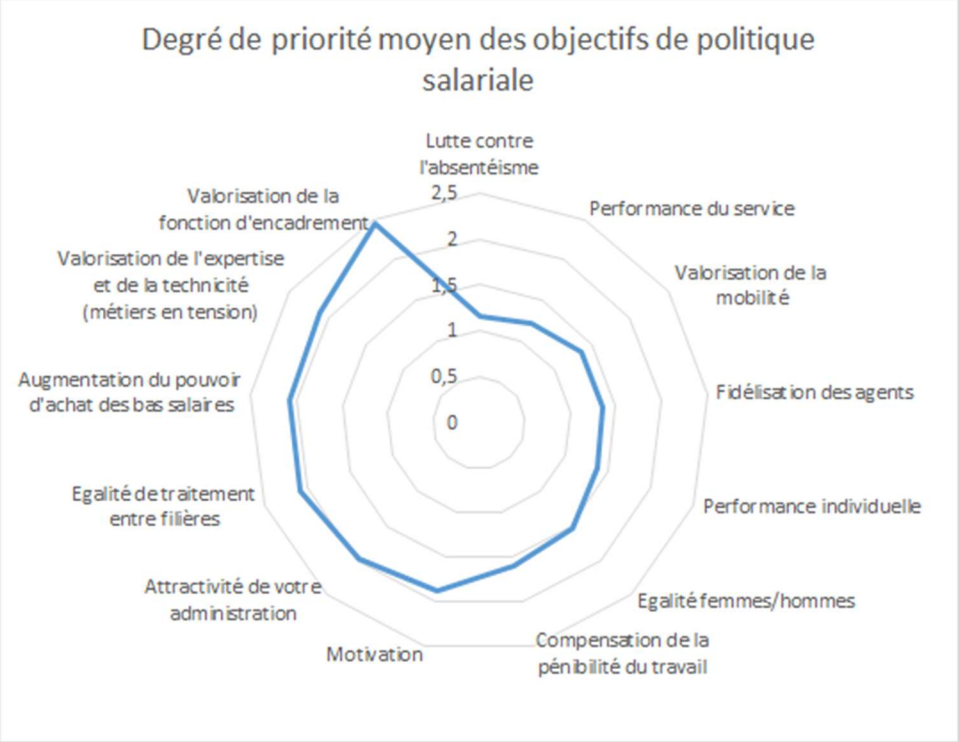
Les capacités à agir des collectivités sont donc conséquentes, ce qui fonde leur capacité à définir une politique salariale à proprement parler. Il est dès lors évident que les lignes mises en œuvre d'une collectivité à l'autre varient, créant par là même des inégalités pouvant être importantes.

Outre la capacité financière d'une collectivité et les choix politiques de ses élus, c'est bien évidemment le rapport de forces local avec les organisations syndicales qui modèle la politique salariale.

Quelles pratiques dans les collectivités ?

Dans le cadre du volet quantitatif de l'étude menée pour le compte de l'ADRHGCT, 67% des collectivités répondantes ont déclaré que leur politique de rémunération répondait à des objectifs précis et formalisés.

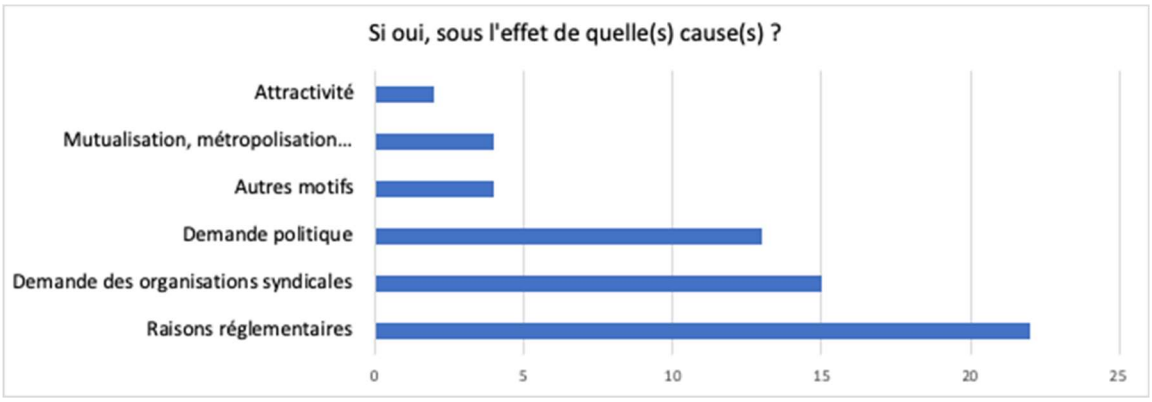




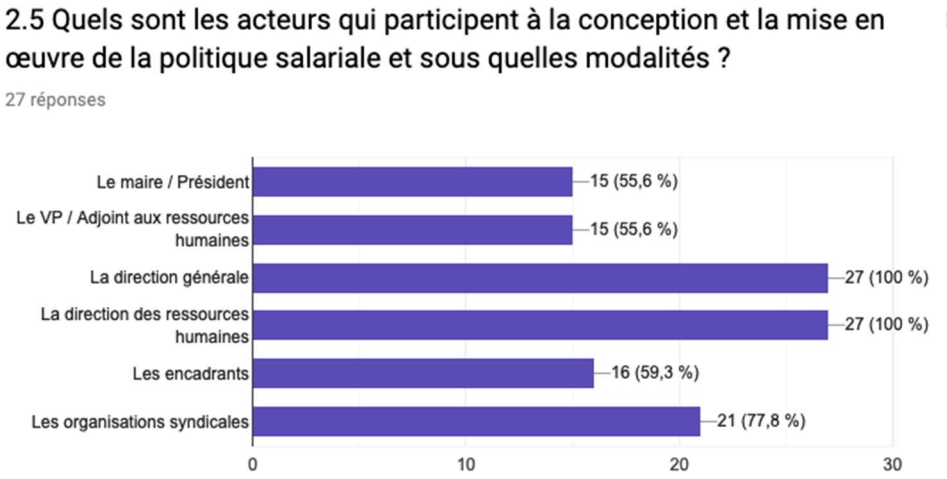
Pourtant, les entretiens qualitatifs et les réponses détaillées font apparaitre un manque de formalisation et même, le plus souvent, de définition précise de ce qu'est la politique salariale de la collectivité.

Le RIFSEEP a cependant apporté une occasion de synthèse des pratiques dans une délibération unique permettant d'apporter de la lisibilité et, à l'occasion de la construction de la réforme, de clarifier les intentions poursuivies par la collectivité pour chacun des outils de rémunération mobilisés.

L'ensemble des répondants a déclaré que sa politique salariale avait évolué au cours des dernières années. Les principaux facteurs étant les changements réglementaires (en particulier le RIFSEEP comme évoqué plus tôt) et l'action des organisations syndicales.



Enfin, les élus sont généralement peu impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques salariales.



C. La complexité des éléments qui composent la rémunération des agents territoriaux reste un frein à son appropriation et à sa lisibilité

La rémunération d'un agent territorial se compose d'une multitude d'éléments répartis en trois blocs :

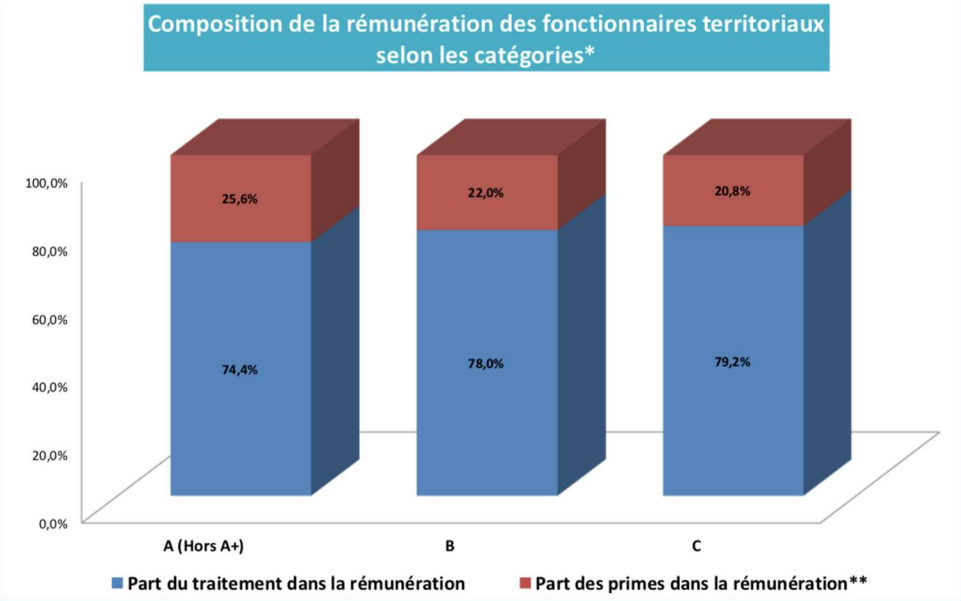
- le traitement de base ;
- le régime indemnitaire ;
- les primes complémentaires.

Traitement de base Les éléments qui composent le traitement de base sont déterminés à l'échelle nationale.	
Traitement indiciaire	Le traitement de chaque agent est déterminé à partir de la grille de la fonction publique selon son cadre d'emploi, son grade et son échelon. Celui-ci se traduit par un nombre de points d'indice. La valeur du point d'indice est commune à l'ensemble de la fonction publique et déterminée par décret chaque année.
Indemnité de résidence	Cette indemnité est calculée en appliquant au traitement brut un taux variable selon la zone territoriale de la commune où l'agent exerce ses fonctions.
Supplément familial de traitement	Le montant dépend du nombre d'enfants à charge et de l'indice majoré de l'agent.
Garantie individuelle du pouvoir d'achat	Introduite pour compenser la perte de pouvoir d'achat de certains agents dont la rémunération a peu augmenté, la GIPA consiste en une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) sur quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation sur la même période. Si le TIB a évolué moins vite que l'inflation, une indemnité équivalant à la perte de pouvoir d'achat constatée est versée à l'agent.

Régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est propre à chaque collectivité. Il représentait 22,9% de la rémunération brute totale en 2014 dans la FPT (contre 24,3% dans la FPE) :

- 20,8% pour les agents de catégorie C ;
- 22% pour la catégorie B ;
- 25,6% pour la catégorie A (hors A+) ;
- Environ 40% pour les A+.



RIFSEEP	Le Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel est la dénomination de l'outil indemnitaire qui doit, à terme, remplacer la plupart des primes et indemnités existantes (voir présentation détaillée dans le focus infra). Il est composé de l'IFSE et du CIA ; ces deux parts sont exclusives de toute autre prime ou indemnité liée aux fonctions ou à la manière de servir.
Indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise	L'IFSE est fixée selon le niveau de responsabilités et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. Ainsi, des groupes de fonctions sont déterminés et hiérarchisés par la collectivité et chaque poste est réparti au sein des groupes au regard des critères professionnels suivants : - Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ; - Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; - Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.
Complément indemnitaire annuel	Le CIA vise à apprécier la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail. Il fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions. Il n'est pas automatiquement reconduit d'une année sur l'autre car il dépend de l'évaluation professionnelle. C'est l'équivalent d'une prime à la performance.

Primes et indemnités spécifiques Ces éléments de rémunération sont à la main de la collectivité employeuse. Ils peuvent être fonction du poste occupé ou du travail réalisé.	
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires	Les heures supplémentaires peuvent être compensées (en tout ou partie) sous la forme de repos compensateur ou d'indemnisation, dans la limite de 25 heures par mois.
Nouvelle bonification indiciaire	La NBI est attribuée en fonction de l'emploi occupé et non en fonction de la catégorie de l'agent qui l'occupe. Elle est attachée à certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière. Seuls les titulaires y sont éligibles. Voir les éléments de débats dans les parties II et III.
Primes spécifiques	Il existe plus de 60 primes complémentaires spécifiques dans la fonction publique territoriale.

Il est à noter que trois de ces composantes sont particulièrement sujettes à discussion : le SFT, l'IR et la NBI. Du fait de l'objet de cette étude, qui porte sur les politiques salariales au sens large, les débats interrogeant la pertinence de ces éléments de rémunération ne seront pas présentés en détails.

Deux autres éléments peuvent par ailleurs être utilement soulignés :

- L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 stipule que des rémunérations accessoires collectivement acquises avant l'entrée en vigueur de la loi peuvent être maintenues – expliquant par là même la subsistance d'éléments de rémunération anachroniques dans certaines collectivités.
- Le projet de loi de transformation de la fonction publique à l'étude au parlement au moment de la rédaction de ce rapport prévoit l'introduction d'une prime de précarité pour les contrats d'une durée égale ou inférieure à 1 an. Il s'agit de la transposition au secteur public d'une mesure qui existe dans le privé.

Focus : Le RIFSEEP

A. Présentation d'un cadre simplifié pour un régime indemnitaire tourné vers la reconnaissance des fonctions exercées et du mérite de l'agent

Le Régime Indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Conformément au principe de parité entre fonctions publiques d'État et territoriale, les collectivités et leurs établissements publics doivent le mettre en œuvre dans les cadres d'emploi homologues aux corps de l'État pour lesquels il est institué. Il a vocation à devenir l'outil indemnitaire de référence pour la fonction publique.

1) La mise en œuvre du RIFSEEP répond à des objectifs d'amélioration de la performance de la rémunération, de sa lisibilité et de sa capacité à valoriser l'engagement professionnel

On peut identifier trois objectifs principaux liés à l'instauration du RIFSEEP :

- prendre en compte, dans la rémunération, la réalité des fonctions ou du métier exercés, autrement dit, décorréler le régime indemnitaire du cadre d'emploi et du grade, dans la continuité de la PFR[7]. Concomitamment, une telle évolution conduit à renforcer l'égalité de rémunération entre agents exerçant les mêmes fonctions quels que soient leur grade et leur filière. En revanche, cette dynamique tend à remettre partiellement en cause le modèle d'une fonction publique où la rémunération déterminée par le grade protège l'agent - et par extension, le contribuable-usager contre le fait du prince.

- renforcer la lisibilité et la cohérence du régime indemnitaire, qui se caractérise historiquement par un foisonnement de primes et d'indemnités sans cohérence d'ensemble entre filières, entre collectivités et parfois même au sein d'une même administration. En rassemblant les différentes caractéristiques d'un poste sous les trois intitulés fonction, sujétions et expertise et en excluant toute autre prime prétendant se fonder sur ces caractéristiques, le RIFSEEP propose un cadre qui se veut transparent et compréhensible. A ce titre, le RIFSEEP va plus loin que la PFR par une meilleure prise en compte des cadres d'emploi B et C. Il a aussi vocation à inclure à terme la filière technique, ce qui n'a finalement pas été le cas pour la PFR.

- mettre en place un cadre encourageant les administrations publiques à valoriser l'engagement professionnel et le mérite.

[7] PFR : prime de fonctions et de résultats introduite en 2008

2) Le cadrage réglementaire du RIFSEEP prévoit principalement la composition en deux parts (IFSE et CIA) et l'organisation en groupes de fonctions

Le RIFSEEP se compose de deux parts :
- une part liée aux fonctions, sujétions et à l'expertise (IFSE) ;
- une part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA).

Le nouveau régime indemnitaire remplace en particulier la prime de fonctions et de résultats et l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires, ces dernières étant désormais dépourvues de base légale. En revanche, la prime d'intéressement à la performance collective n'est pas supprimée avec le RIFSEEP.

Les groupes de fonctions
Le RIFSEEP repose sur une catégorisation des postes en groupes de fonctions. Un groupe de fonctions correspond à un ensemble de postes dont les caractéristiques sont semblables en termes de fonctions, de sujétions et d'expertise, relativement aux autres postes de la collectivité.

Le cadrage réglementaire
La réglementation fixe peu de contraintes quant à l'élaboration du RIFSEEP :
- la délibération fixe un plafond annuel pour le CIA et un plafond mensuel pour l'IFSE, par groupe de fonctions ;
- la somme des plafonds de l'IFSE et du CIA par groupes de fonctions ne peut dépasser celle prévue pour les agents de l'État du corps de référence ;
- les critères qui président à la constitution des groupes de fonction ne doivent pas être étrangers aux fonctions ;
- les modalités des fonctions faisant déjà l'objet de compensations (ex : astreintes) ne peuvent servir de critères à la constitution des groupes de fonctions ;
- les groupes de fonctions sont nécessairement hiérarchisés suivant le niveau de responsabilité et les exigences ;
- la hiérarchie des indemnités correspond à la hiérarchie des groupes de fonctions ;
- l'indemnité associée à un groupe de fonctions doit tenir compte du plancher d'IFSE propre à chaque grade.

Le décret du 20 mai 2014 garantit à l'agent que le montant de l'IFSE fait l'objet d'un réexamen en cas de :
- changement de fonctions ;
- à défaut, tous les 4 ans pour prendre en compte l'expérience acquise par l'agent ;
- en cas de changement de grade.

Hormis ces contraintes, le principe de libre administration prévaut. Ainsi, les collectivités sont libres de :
- fixer des critères différents de ceux de l'État pour la constitution des groupes de fonctions ;
- définir des indemnités différentes au sein d'un même groupe de fonctions suivant des critères de modulation ;
- arrêter librement le nombre de groupes de fonctions ;
- choisir la périodicité du versement (IFSE et CIA).

B. Retour d'expérience : les collectivités ont tiré parti de la souplesse du cadre réglementaire pour définir une politique indemnitaire tenant compte de leurs particularismes

Le rapport législatif de la sénatrice di Folco annexé au projet de loi de finances 2019[8] indique que 61% des collectivités territoriales ont mis en place le RIFSEEP ; parmi elles, 42% ont mis en place le CIA. De fortes disparités en fonction de la taille de la collectivité existent néanmoins et le taux de passage au RIFSEEP des communes de plus de 20 000 habitants demeure faible.

1) Une réforme qui questionne la cohérence des rémunérations mais aussi la nomenclature des métiers

Le RIFSEEP repose sur deux piliers :

- l'harmonisation et l'homogénéisation des primes et indemnités ;
- l'harmonisation et l'homogénéisation des métiers et des fonctions en vue de la constitution des groupes de fonctions.

Pour pouvoir déterminer le montant d'IFSE d'un agent, on se rapporte notamment au groupe de fonctions auquel est rattaché son poste. Or, pour regrouper des postes au sein de groupes de fonctions, il est indispensable de disposer d'un référentiel propre à la collectivité permettant de nommer les postes. La constitution des groupes de fonctions est donc l'occasion de redéfinir les métiers, voire les fiches de postes sur une base commune à toutes les directions.

On constate que toutes les collectivités ne disposent ou ne disposaient pas d'une nomenclature des métiers et que parfois chaque direction définissait en autonomie les fonctions de ses agents. Certaines fonctions sont facilement identifiables (notamment dans l'organigramme), d'autres moins (certaines conditions particulières d'exercice). Au sein de notre panel, parmi les collectivités interrogées, seules 6 collectivités sur 19 répondantes se sont appuyées sur le référentiel des métiers du CNFPT.

Suivant l'ampleur de la tâche et l'ambition de la collectivité par rapport au RIFSEEP, dans certaines administrations le choix a été de fait de ne retenir que le niveau d'encadrement comme critère de constitution des groupes de fonctions. Revoir le référentiel des métiers n'est alors plus une nécessité.

2) La méthode adoptée pour constituer les groupes de fonctions est l'expression de la politique salariale

Le rôle des groupes de fonctions et des critères de classification
La réglementation définit trois grandes catégories de critères sur la base desquels les fonctions doivent être regroupées : les fonctions, les sujétions et l'expertise. La mise en œuvre du RIFSEEP peut constituer l'occasion de questionner l'importance relative des fonctions les unes par rapport aux autres au sein de la collectivité.

Dans le cadre de cette étude, deux schémas ont été observés : l'un simple et l'autre plus fin mais moins lisible.

[8] Catherine di Folco, Rapport d'information sénatorial n°572, 13 juin 2018

a) Le schéma simple

- les groupes de fonctions sont constitués à partir de critères dérivés des trois grandes catégories ;
- l'IFSE associé à chaque groupe de fonctions bénéficie éventuellement d'une majoration liée au grade (souvent pour limiter l'ampleur de l'alignement vers le haut pour les agents dont le régime indemnitaire antérieur est bien inférieur à l'IFSE cible de son groupe de fonctions) ;

Le décret du 20 mai 2014 spécifie des critères pour chaque catégorie, mais la palette de critères utilisés par les collectivités est parfois beaucoup plus large. Les critères pour constituer les groupes de fonctions ne coïncident pas nécessairement avec ceux de cotation des métiers permettant de les répartir entre groupes.

<table>
<tr><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">Critères du décret</td><td colspan="3">Exemples de critères utilisés par les collectivités pour constituer les groupes de fonctions</td></tr>
<tr><td>A</td><td>B</td><td>C</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Fonctions</td><td rowspan="2">Encadrement, coordination, pilotage et conception</td><td>Positionnement dans l'organigramme, grade détenu et grade cible correspondant au niveau de responsabilité attendu sur le poste, management lié au poste, coordination d'une équipe, élaboration et suivi de dossiers stratégiques, conduite de projets</td><td>Aide à la décision, niveau de responsabilités</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sujétions</td><td rowspan="2">Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel</td><td></td><td>Environnement professionnel</td><td>Dangerosité, insalubrité, pénibilité</td></tr>
<tr><td colspan="3">Grande variabilité et contraintes horaires imposées par le poste, permanence de risques ou d'incommodités malgré les protections prises et les mesures de protections observées, intérim d'encadrement</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Expertise</td><td rowspan="2">Technicité, expertise, expérience et qualification nécessaire à l'exercice des fonctions</td><td>Acquisition et mobilisation de compétences plus ou moins complexes</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">Outils métiers, rareté de l'expertise, polyvalence, portage de projets stratégiques</td></tr>
</table>

Selon les catégories (A, B et C), ce ne sont pas nécessairement les mêmes critères qui ont été utilisés pour répartir les postes entre différents groupes de fonctions. Par exemple, la ville de Nantes a choisi de retenir le critère de dangerosité uniquement pour les groupes de fonctions des agents de catégories C.

Ce modèle de mise en œuvre du RIFSEEP est plus exigeant, mais présente le mérite de simplifier considérablement le régime indemnitaire. Le travail des services RH s'en trouve simplifié et le processus de recrutement raccourci - du fait d'absence d'arbitrage sur la rémunération.

Département de la Mayenne (307 000 habitants) 1570 agents

Le département de la Mayenne offre un exemple de mise en œuvre du RIFSEEP où l'IFSE rattaché à un groupe ou sous-groupe de fonctions reflète l'ensemble des trois dimensions fonctions, sujétions et expertise. Ce montant final fait néanmoins l'objet d'une modulation suivant que l'agent est titulaire du grade initial ou d'un grade d'avancement.

Le seul complément versé en plus de ce modèle intégré est celui lié aux responsabilités de régisseur d'avances et de recettes en raison des risques particuliers liés à ces fonctions.

Ci-dessous la grille RIFSEEP pour le cadre d'emploi des bibliothécaires territoriaux :

Répartition des métiers par groupes de fonctions et détermination des montants bruts de RIFSEEP afférents
Cadre d'emplois des bibliothécaires territoriaux

		Métiers	Grades	Montant mensuel d'IFSE 2019	Montant mensuel d'IFSE 2020	Montant mensuel d'IFSE à partir de 2021	Montants annuels plafonds de CIA
Groupe de fonctions n°1	Sous-groupe de fonctions n°1	Directeur adjoint	Grade d'avancement	563 €	682 €	800 €	5 250 €
			Grade initial	530 €	615 €	700 €	
	Sous-groupe de fonctions n°2	Chef de service, Responsable de mission	Grade d'avancement	516 €	608 €	700 €	
			Grade initial	483 €	541 €	600 €	
Groupe de fonctions n°2		Chef de service adjoint, Conseiller technique, Responsable de pôle, Responsable d'unité	Grade d'avancement	433 €	467 €	500 €	4 800 €
			Grade initial	417 €	433 €	450 €	

b) Une alternative plus fine mais moins lisible

- les groupes de fonctions sont constitués sur la base d'une ou plusieurs familles de critères listées dans le décret ;
- l'IFSE comporte a minima une part fonctions dépendante du groupe puis éventuellement (en fonction des critères déjà constitutifs des groupes de fonctions) d'une part grade (ex : ville d'Aix-en-Provence et ville et métropole de Nantes), d'une part liée aux sujétions (ex : ville et métropole de Rennes), d'une part liée à l'expertise voire d'une part responsabilité forte (ex : Département d'Ille-et-Vilaine) ;
- les "tranches" de RI complémentaires sans résulter directement du groupe de fonctions peuvent néanmoins y être (ex : le plafond de la part sujétions particulières peut dépendre du groupe de fonctions) ;
- dans certaines collectivités, la part grade résulte d'une classification en « groupes de grades » similaire, dans son principe, aux groupes de fonctions.

Cette application du RIFSEEP permet d'organiser le régime indemnitaire de la collectivité et de le rendre plus lisible sans bouleverser la structure existante. Ce modèle est non seulement utile pour s'adapter au contexte de la collectivité, mais permet aussi des modulations plus importantes qui favorisent la mobilité interne et l'attractivité.

Mentionnons que certaines collectivités ont adopté un modèle avec majoration de l'IFSE suivant certaines sujétions, tout en retenant les sujétions comme critère de cotation des postes.

La constitution des groupes de fonctions

Une fois défini le rôle des groupes de fonctions, l'enjeu est d'adopter une méthode qui en assure l'homogénéité au regard de la politique salariale de la collectivité. La répartition entre groupes de fonctions peut s'effectuer par le biais de deux méthodes : cotative ou comparative.

La méthode cotative consiste à considérer chaque fonction sous l'angle des critères retenus et attribuer une note pour chacun de ces critères. Cette méthode facilite la comparabilité de fonctions parfois très différentes et permet notamment de disposer d'un étalon commun pour les fonctions à dominante managériale et des fonctions d'expertise. Elle permet une transversalité de cotation inter-métiers.

La méthode comparative consiste à agréger des fonctions suivant les similitudes manifestes qui apparaissent. La frontière entre groupes et le nombre de groupes ou sous-groupes qui en résultent est l'expression d'un choix politique et du compromis qui émerge entre les parties prenantes. Elle s'appuie généralement sur l'organigramme. Le nombre de groupes ou de sous-groupes de fonctions qui en découle peut être très variable (jusqu'à 14 en A pour le Conseil Départemental d'Ille et Vilaine).

3) La capacité à prendre en compte l'expérience professionnelle est un des apports de la réforme

Le décret de 2014 instaurant le RIFSEEP prévoit que soit prise en compte l'expérience professionnelle dans la détermination du montant d'IFSE. Cette dimension peut difficilement être intégrée dans la constitution des groupes de fonctions, sauf à ce que l'exercice d'un métier suppose au préalable une certaine expérience professionnelle. Les collectivités interrogées ont opté pour des formes de prise en compte de l'expérience parfois très différentes.

Un premier modèle consiste à se fonder sur la seule ancienneté. Un tel choix résulte de la difficulté à caractériser et objectiver l'expérience professionnelle. Il s'effectue généralement dans le cadre d'un compromis avec les organisations syndicales.

Un second modèle cherche justement à distinguer ancienneté et expérience. Le décret de mise en œuvre du RIFSEEP précise qu'en l'absence de changement de fonctions, le montant d'IFSE fait l'objet d'un examen tous les 4 ans. Certaines collectivités ont choisi de s'appuyer sur l'entretien professionnel mené par le N+1 pour appliquer cette disposition.

Département du Bas-Rhin (1,13 M habitants) 3600 agents

Le Département du Bas Rhin prévoit deux modulations possibles sur la base de l'entretien professionnel annuel :

- +5% d'IFSE si approfondissement de la connaissance des savoirs techniques et de leur utilisation (formations suivies, maîtrise du poste…) ;
- +5% d'IFSE si adaptation aux évolutions de l'environnement de travail (capacité à absorber de nouvelles responsabilités, diffusion des connaissances, être force de proposition, mise en place de nouveaux modes de travail…).

Si les deux critères sont remplis, l'agent bénéficie d'une augmentation de 10% de son montant mensuel d'IFSE avec un montant plancher de +20€ bruts mensuels.

Enfin, plusieurs collectivités interrogées font état de la difficulté à prendre en compte l'expérience dans un dispositif juste et maitrisé.

4) La mobilisation et la concertation sont des paramètres quasi systématiquement observés dans la construction du RIFSEEP par une collectivité

Le processus d'élaboration du RIFSEEP varie selon les collectivités interrogées et implique à des degrés divers les élus, les organisations syndicales, les agents et, parmi eux, l'encadrement intermédiaire et la direction générale.

Direction politique
Dans la plupart des collectivités sondées, la rémunération n'est pas apparue comme un enjeu majeur pour l'exécutif - si ce n'est sous l'angle de la maîtrise de la masse salariale. L'association des élus au processus d'élaboration du RIFSEEP se fait pour l'essentiel sous la forme d'un COPIL qui réunit direction générale, exécutif et/ou adjoint en charge des ressources humaines. A titre d'exemple, Brest Métropole a constitué un COPIL qui réunit les VP RH, finances, le DGS, le DGA ressources et la DRH. Les grandes orientations complémentaires sont fixées par la direction générale.

Pilotage opérationnel
Les services RH sont systématiquement pilotes, même si la complexité du RI existant justifie parfois le recours exceptionnel à une AMO. Pour la ville de Lille, elle était dédiée à la conception et aux conditions de mise en œuvre du RIFSEEP au regard notamment d'un état des lieux à réaliser. Le projet est généralement l'occasion d'un travail en transversalité, puisque la rémunération a des liens avec le recrutement, la paie, le temps de travail... Après l'état des lieux, c'est dans l'information, la consultation et la participation des agents, des cadres et des organisations syndicales que l'on relève la plus grande hétérogénéité entre les collectivités.

Méthodologies de participation
Lorsqu'ils sont sollicités, les agents, les cadres ou les organisations syndicales peuvent l'être sur la sélection des critères pour la cotation et/ou pour la cotation elle-même.

La ville de Rouen a fait le choix de constituer un groupe de travail avec des agents volontaires de toutes directions et un groupe de travail avec les OS. Les deux groupes travaillent séparément et à certaines étapes en sessions communes.

Département de la Mayenne (307 000 habitants) 1570 agents

La Direction des ressources humaines, s'appuyant sur l'expertise métier des managers et des agents départementaux (130 agents directement impliqués dans la démarche), et associant étroitement les partenaires sociaux à toutes les étapes de la démarche, a travaillé pendant près de 18 mois à l'élaboration du nouveau régime indemnitaire mensuel.

La démarche s'est articulée autour de quatre grandes étapes :

- le recensement de l'ensemble des métiers de l'institution (plus de 170), qui a conduit à l'élaboration de la cartographie des métiers du Département ;
- la « pesée » de ces métiers au regard de 26 critères transversaux, relevant eux-mêmes de trois grandes familles de critères professionnels précisées par le décret RIFSEEP. La pesée a été réalisée dans le cadre de treize groupes de travail, associant aux côtés de la DRH, un représentant de chacun des métiers pesés, des managers, des membres du comité de direction générale et des partenaires sociaux. Ces pesées ont ensuite été réexaminées, pour garantir leur cohérence globale, par des groupes de travail constitués de la DRH, de membres du comité de direction générale, des managers de chaque filière et des partenaires sociaux. Plus de 110 heures ont été consacrées à ce travail, pour qu'il prenne en compte de la manière la plus juste possible les spécificités de chaque métier et que des comparaisons/homologies puissent être réalisées de manière pertinente entre filières et entre cadres d'emplois ;
- le classement des métiers en groupes de fonctions et sous-groupes de fonctions au sein de chaque cadre d'emplois ;
- la détermination des montants de régime indemnitaire associés à chaque groupe de fonctions. Ce travail s'est appuyé sur les montants médians de régime indemnitaire en vigueur constatés pour chaque groupe de fonctions et sous-groupes de fonctions des cadres d'emplois de même catégorie.

Pour certaines collectivités, associer les cadres a permis de poser collectivement la question des compétences, du niveau de postes et l'ouverture d'un dialogue de gestion RH au moment de la mobilité.

L'intérêt des OS pour l'exercice est variable. Certaines font le choix du retrait sur la base d'une opposition de principe à l'individualisation de la rémunération. En revanche, d'autres y ont vu un intérêt en raison de la plus forte transparence engendrée par la refonte du RI.

L'implication des acteurs ne s'arrête pas à la constitution de la première mouture du RI. Certaines collectivités ont prévu une révision systématique de la classification des métiers ayant fait l'objet d'une évolution dans les groupes de fonctions (nouvelles compétences exigées, nouvelles qualifications nécessaires ou nouvelles missions). Une commission de révision a ainsi été instaurée à la ville de Rouen. Elle peut aussi faire des propositions sur l'évolution de RI.

Par ailleurs, parmi les acteurs participant à l'établissement de la rémunération, on peut citer les managers lorsque l'expérience professionnelle est validée par eux.

II. La fonction exercée est le principal étalon à partir duquel se construit l'équité salariale dans les collectivités

L'équité vise à assurer un niveau de rémunération équivalent entre les emplois comportant des exigences et un niveau de responsabilités comparables. Il revient à chaque employeur d'estimer la justesse de sa hiérarchie de rémunération.

L'équité dans la politique salariale ressort comme une préoccupation unanimement partagée par les collectivités interrogées dans cette étude. Les principaux moyens de répondre à cette exigence sont le régime indemnitaire, l'action sociale et indirectement les critères d'avancement de grade et de promotion interne.

A. La recherche d'équité dans une politique salariale se concrétise notamment dans le choix d'un RI dont l'architecture peut contrebalancer l'échelle de rémunération indiciaire

1) En pratique, on observe une dépendance du RI au grade qui reste forte malgré la volonté des collectivités territoriales de valoriser l'encadrement et de faire converger les filières

Le passage au RIFSEEP n'a pas opéré de bouleversement dans la dépendance du RI au grade. Sur notre panel de 28 collectivités interrogées, 13 disposent d'une prime liée au grade de l'agent.

Sur 18 collectivités territoriales de notre panel ayant partiellement ou pleinement mis en place le RIFSEEP, la moitié conserve un lien entre IFSE et grade de l'agent. En revanche, si ce lien perdure il est souvent plus distendu. Ainsi dans le département de la Mayenne, le RI dépend essentiellement du groupe de fonctions, une majoration étant prévue pour les grades dits d'avancement.

L'application du RIFSEEP n'implique nullement l'affranchissement du RI par rapport au grade. La souplesse laissée par le RIFSEEP a permis à des collectivités d'introduire une part modérée de rémunération liée aux fonctions. Certaines ont par exemple fait le choix d'une part IFSE majoritairement déterminée par le grade.

Dans une certaine mesure, toutes les collectivités territoriales ont une part grade dans leur RI, puisque la réglementation impose qu'à chaque grade soit associé un montant plancher de RI et que l'IFSE soit réexaminé à chaque changement de grade.

2) L'application d'une règle commune en matière de rémunération à l'épreuve de la contrainte budgétaire et du principe du maintien de rémunération

Le RIFSEEP vise à renforcer l'égalité dans les rémunérations à travers des groupes de fonctions homogènes et un montant d'IFSE afférent. Néanmoins, le souci de justice qui passe par l'application d'une règle commune se heurte à un principe, le maintien de rémunération, et à une réalité, la contrainte budgétaire.

Le maintien de rémunération
Le maintien de la rémunération fait partie des grands principes généralement fixés d'emblée dans les processus de mise en place du RIFSEEP. Lorsque l'IFSE se présente sous la forme d'un montant unique pour un groupe de fonctions, le principe de maintien de rémunération prévaut et l'hétérogénéité des rémunérations perdure jusqu'à ce qu'elle soit résorbée par l'arrivée des nouveaux entrants, l'avancement et le renouvellement des équipes.

En pratique, différents systèmes de maintien de rémunération ont été retenus. Le plus souvent, une indemnité de compensation est instaurée pour les agents dont l'IFSE est moins favorable que le RI antérieur. Elle est réduite à due proportion des augmentations d'IFSE jusqu'à ce que l'IFSE ait rattrapé le RI antérieur. Ce dispositif a pour inconvénient de figer le RI de l'agent jusqu'à extinction de l'indemnité de compensation.

Pour dépasser cette difficulté, certaines collectivités ont choisi de mettre en place une indemnité compensatoire non dégressive ou de créer une indemnité supplémentaire correspondant à l'augmentation provoquée par un changement de groupe de fonctions. Toute augmentation d'IFSE entraine une augmentation nette de régime indemnitaire. Pendant la période transitoire, les écarts de rémunérations entre agents « historiques » et nouveaux entrants peut être un facteur de déstabilisation des équipes.

La contrainte budgétaire
La contrainte budgétaire est le deuxième facteur limitant la convergence vers une IFSE cible. Pour un groupe de fonctions donné, l'IFSE définie constitue un moyen terme entre les RI précédents des agents désormais rattachés au groupe. Avec l'application du principe de maintien de la rémunération, l'augmentation de RI des agents situés en dessous de l'IFSE provoque une augmentation mécanique de la masse salariale. En pratique, le choix est souvent fait d'étaler le rattrapage vers le montant cible. Dans le cas du département de la Mayenne, la délibération prévoit des montants intermédiaires sur trois années avant l'atteinte du montant cible.

Cas des collectivités issues de fusions
Le problème évoqué précédemment se pose dans des termes similaires pour les collectivités issues de fusions qui cherchent à harmoniser leur régime indemnitaire. Dans ce cas, deux options principales se présentent :

- conserver les avantages acquis, sans aligner le RI vers le haut,
- harmoniser « vers le haut ».

Ce sont des processus lourds qui conduisent les collectivités à laisser provisoirement de côté les questions d'attractivité, d'équité inter-filières, d'égalité hommes femmes pour se concentrer sur la recherche d'un équilibre entre les RI antérieurs et sur le fait de préserver la stabilité financière de la collectivité.

***

Lorsque l'on considère l'ensemble des composantes du niveau de vie des agents, l'action sociale est un levier d'équité significatif dans la mesure où elle s'adresse à tous les agents d'une collectivité mais à des montants dépendant des conditions économiques, sociales et familiales. La question de la place de l'action sociale au sein de la politique salariale sera développée dans la partie IV.

B. Le RIFSEEP : une plus grande égalité dans l'exercice des mêmes fonctions

1) Recherche d'égalité dans le RI à même niveau d'encadrement, d'expertise ou de sujétions

L'égalité, principe fondateur aux interprétations diverses

L'égalité est un des piliers du droit de la fonction publique. Le principe de la grille indiciaire garantit aux fonctionnaires dans la même situation statutaire une égalité de traitement. Ce principe historique tend de plus en plus à être jugé comme insuffisant au regard de l'accroissement des écarts de rémunération entre filières. De plus, il apparait nécessaire pour beaucoup d'employeurs d'équilibrer cette conception « juridique » de l'égalité par une conception fondée sur la réalité de l'emploi.

Ainsi, l'égalité peut être comprise à fonctions ou grades équivalents. Selon cette dernière acception, une plus grande égalité supposerait de rapprocher les rémunérations des agents à grade équivalent toutes filières confondues. Seules quatre collectivités interrogées déclarent avoir mis en place un RI où, à grade équivalent, le montant de RI est équivalent quelle que soit la filière.

L'égalité de rémunération à fonctions équivalentes est la conception dominante

En instaurant un RI fondé sur les fonctions qui a vocation à s'étendre à tous les cadres d'emploi à l'exception de la police municipale et des sapeurs-pompiers, le RIFSEEP favorise plutôt une conception de l'égalité à fonctions équivalentes, quels que soient la filière ou le grade.

Vu la dépendance, toujours forte, entre RI et grade, le passage à une stricte égalité de rémunération à niveau d'encadrement égal, expertise égale ou même niveau de sujétion reste relatif. Néanmoins, on observe une tendance de fond, au sein des collectivités, consistant à mettre leur RI en accord avec le principe de « à travail égal, salaire égal ». La valorisation de la fonction d'encadrement et celle de l'expertise et de la technicité contribuent à affaiblir le poids du grade dans la rémunération. Or, ces deux objectifs sont les premières priorités des collectivités dans le cadre de leur politique salariale.

La constitution de groupes de fonctions contribue à minorer l'importance du grade dans la rémunération globale. A titre d'exemple, dans certaines collectivités, les agents en "surclassement", c'est-à-dire placés sur un emploi supérieur à leur catégorie, bénéficient de l'IFSE correspondant à l'emploi occupé et non à leur situation statutaire.

Des écarts persistants, liés notamment aux différences historiques entre filières

Les principaux écarts se trouvent entre la filière technique et les autres filières. Dans certaines collectivités, les filières culturelle, animation et sociale ont été revalorisées pour les rapprocher de la filière administrative. Le principal frein à la convergence des filières est l'absence d'arrêtés de passage au RIFSEEP pour un certain nombre de cadres d'emploi de la filière technique. Certaines collectivités ont cherché à dépasser cette difficulté en harmonisant les primes et indemnités de ces cadres d'emploi avec le RI des cadres d'emploi passés au RIFSEEP. 8 collectivités sur 18 ont ainsi « RIFSEEPisé » la filière technique.

La convergence des filières se heurte aussi à la contrainte budgétaire. Compte tenu du principe de maintien de la rémunération adopté dans la grande majorité des collectivités, la convergence des filières passe notamment par un alignement vers le haut des filières les moins bien « dotées ». En l'absence de marges de manœuvre budgétaires, la convergence souhaitée ne peut qu'être très progressive.

3) De la difficulté à valoriser financièrement l'expertise notamment dans un souci d'équité avec les métiers à dominante managériale

Lors de notre enquête, plusieurs collectivités ont pu faire état d'un défaut de valorisation de l'expertise, auquel le RIFSEEP devait remédier. La valorisation de l'expertise est ainsi, en moyenne, la deuxième priorité de la politique salariale des collectivités interrogées.
A l'inverse, l'encadrement est structurellement mieux valorisé : c'est fréquemment un facteur d'attribution de la NBI, il entre dans les critères d'avancement de grade et déclenche un certain nombre de primes spécifiques.

La difficile objectivation de l'expertise
En premier lieu, définir l'expertise s'avère délicat. En effet, contrairement à l'encadrement, l'expertise est difficile à objectiver. La taille d'une équipe ou la place dans l'organigramme peuvent apporter des éléments de comparaison, tandis que les niveaux d'expertise sont plus difficilement comparables.

La difficile valorisation des différentes composantes d'un poste
En second lieu, une fois définis les critères permettant de qualifier l'expertise, la difficulté est de valoriser la composante expertise par rapport à la composante encadrement. Par exemple, l'expertise d'un médecin territorial doit-elle l'amener à être rémunéré au niveau d'un chef de service, d'un directeur ou d'un DGA ?

En outre, la frontière entre les experts et les non-experts est difficile à tracer et certains interlocuteurs avancent que la dichotomie experts/managers est peu pertinente. En effet, certains managers peuvent aussi être considérés comme des experts dans leur domaine.

La recherche d'un équilibre propre à chaque collectivité
En définitive, la valorisation de l'expertise par rapport à l'encadrement résulte d'un consensus entre les acteurs de la collectivité. La classification des métiers dans les groupes de fonctions se fonde généralement sur un faisceau d'indices objectivables, comme le niveau de rémunération dans le privé ou le nombre d'années d'études. En outre, certaines collectivités comme le département du Bas-Rhin veillent aussi à une juste rémunération de l'expertise par le biais du déroulement de carrière (avancements de grades et promotions internes). Le juste équilibrage des priorisations au moment des arbitrages garantit que les agents exerçant un métier d'expert et sans management bénéficient des mêmes possibilités d'évolution que les professionnels en situation de management.

4) Les choix en matière de RI ne bouleversent pas l'échelle des rémunérations

La structure des rémunérations qui résulte des grilles indiciaires ne répond pas nécessairement aux principes de justice sociale poursuivis par une collectivité. Certaines peuvent vouloir agrandir l'échelle des rémunérations, ou au contraire, dans une logique plus égalitaire, chercher un « aplanissement » de la pyramide des rémunérations.
On peut alors se demander si, en l'état actuel, le RI est utilisé pour compenser les différences de traitement indiciaire liées au grade ou à la filière.

Aucune collectivité interrogée n'a cherché à compenser le traitement indiciaire

En moyenne, les catégories bénéficiant du traitement indiciaire le plus élevé sont aussi rattachées aux groupes de fonctions les plus rémunératrices.
Nous n'avons cependant pas identifié de collectivité ayant cherché à travailler l'égalité entre grades par la fixation d'un RI inversement proportionnel au traitement indiciaire, ni même de collectivité ayant fait un RI "égalitaire", c'est-à-dire sous la forme d'un forfait universel.
Lorsque le RI dépend du grade, il est toujours plus élevé chez les catégories A par rapport aux catégories B. Si le RI dépend des fonctions, il peut marginalement faire converger les rémunérations de deux agents de grades différents mais occupant les mêmes fonctions.
Néanmoins, la dispersion des salaires nets dans la FPT reste limitée puisque le rapport interdéciles (D9/D1) était en 2015 de 2 contre 3,01 dans le privé.[9]
Ce constat ne doit pas cependant pas occulter que l'écart de salaire net moyen entre catégories A d'une part et catégories B et C d'autre est plus fort dans la FPT que dans les autres versants de la fonction publique.

Catégories	FPT	FPE	FPH[10]
A	3297 €	2909 €	2569 €
B	2319 €	2422 €	2341 €
C	1752 €	1950 €	1796 €

Salaire net mensuel moyen par catégorie et versant de la fonction publique en 2016.

Compensation ou atténuation des différences liées aux filières
Aucune des collectivités interrogées n'a cherché à compenser les différences de traitement indiciaire entre filières par la fixation d'un RI plus élevé pour les filières dont le traitement indiciaire est le plus faible.
En revanche, nombreuses sont les collectivités qui cherchent à faire converger le RI des différentes filières. Lorsque le RI dépend du grade, cette volonté se concrétise dans la convergence des RI entre filières à "grade équivalent". Lorsque le RI dépend des fonctions occupées, les RI convergent mécaniquement pour peu qu'à grade "équivalent", les agents aient la possibilité d'accéder aux mêmes responsabilités. Cette convergence des RI n'a qu'un effet limité sur la convergence des rémunérations du fait des différences structurelles de rémunération liées au traitement indiciaire.

Le passage à un RI fondé sur les "fonctions" peut même accroitre la différence entre filières pour certaines collectivités dont le RI de la filière technique était plus faible que dans les autres filières pour les mêmes fonctions (fonctions d'encadrement par exemple).

Lutte contre la pauvreté
Plus qu'une politique globale de modification de la pyramide des rémunérations, on observe chez certaines collectivités l'intention de réhausser le plancher des rémunérations afin de lutter contre la pauvreté au travail et de conforter le pouvoir d'achat des bas salaires.
L'augmentation du pouvoir d'achat des bas salaires est le 3e objectif des politiques salariales des collectivités interrogées.

[9] DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2018
[10] Chiffres 2016

5) Les effets vertueux du RIFSEEP sur l'égalité femmes/ hommes

Le statut général des fonctionnaires impose le principe d'égalité entre les femmes et les hommes.[11] A l'occasion du protocole d'accord du 8 mars 2013 établi à la suite de la "Grande Conférence Sociale" de juillet 2012, quinze mesures ont été adoptées pour favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique : parmi elles, la quatrième consiste à « mener une politique volontariste de suppression des inégalités salariales entre les femmes et les hommes ». De fait, on n'observe pas de pratique de discrimination directe conduisant à une moindre rémunération des femmes dans la fonction publique territoriale, mais plutôt à des effets indirects.

Inégalités résultant de la politique de rémunération
En 2016, le salaire net mensuel moyen des hommes dans la FPT était de 2089€ contre 1908€ pour les femmes[12]. S'agissant spécifiquement des primes et indemnités, l'écart entre hommes et femmes en 2010 était de 1 840€ annuels[13]. Cet écart provient, pour ce qui concerne directement du système de rémunération :

- des différences de rémunération entre filières (83% des agents de la filière administrative sont des femmes contre 41% dans la filière technique) ;
- de rémunérations en moyenne plus élevées obtenues par les hommes dans le cadre de négociations ;
- de la moindre reconnaissance de la pénibilité des métiers majoritairement exercés par les femmes.

La moyenne d'ancienneté entre hommes et femmes étant similaire, elle n'a que peu d'influence sur cet écart.

Parmi les collectivités interrogées lors de l'étude, l'objectif d'égalité femmes/hommes dans le cadre de la politique salariale arrive en 8e position. Ce résultat est néanmoins à nuancer car plusieurs collectivités jugent que leur principale contribution à la réduction des inégalités réside dans la réduction des inégalités entre filières. Or, cet objectif de politique salariale arrive en 4e position.
La convergence des filières semble ainsi être le principal levier activé par les collectivités pour atteindre cet objectif. En l'occurrence, certaines collectivités interrogées ont indiqué qu'avec le rapprochement de RI entre filières, la part des femmes dans l'ensemble des bénéficiaires représente plus que leur proportion parmi les agents.

Le deuxième levier est la meilleure prise en compte de la pénibilité des métiers à majorité féminine (accueil, ATSEM…) dans l'IFSE.

Ville et Eurométropole de Strasbourg (490 000 habitants) 7.000 agents

Dans sa réflexion sur la mise en œuvre du RIFSEEP, l'Eurométropole de Strasbourg a cherché à harmoniser la rémunération liée à la pénibilité. Le champ des métiers ouvrant droit à des compensations ou indemnités couvrait historiquement les emplois de la filière technique, la pénibilité dans le travail étant traditionnellement associé au monde ouvrier. Les différents aspects de la pénibilité au travail ont été revus et formalisés dans des critères. Chaque poste

[11] Art 6bis de la loi n°87-634 du 13 juillet 1983
[12] DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2018
[13] C. Duvivier et al., "Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique", *Economie et statistiques*, n°488-489, 2016

fait ensuite l'objet d'une cotation qui permettra la détermination d'un montant d'indemnité dans le cadre du RIFSEEP.

Ville et Métropole de Rennes (730 000 habitants) 6.790 agents

Face à la même problématique, la Ville et la Métropole de Rennes ont revu leur politique indemnitaire liée aux sujétions particulières. A chaque parcours (équivalent des groupes de fonctions) correspond un montant d'IFSE de base auquel s'ajoute notamment un montant lié aux sujétions particulières. L'ensemble des sujétions particulières et des conditions ouvrant droit aux indemnités correspondantes ont été révisés de façon à couvrir toutes les formes de pénibilité et de contraintes particulières et à harmoniser les montants perçus à l'échelle de la collectivité. Les agents de la filière sociale, composée essentiellement de femmes, sont parmi les principaux bénéficiaires de cette refonte du régime indemnitaire.

Enfin, le passage à un RI transparent et harmonisé tend à atténuer les marges de négociation des rémunérations individuelles et sectorielles. Or, la capacité des hommes à mieux négocier leur salaire est une tendance de fond.

Facteurs d'inégalité exogènes à la politique de rémunération

Sur ce sujet, les collectivités interrogées rappellent que plusieurs causes des inégalités salariales ne relèvent pas directement des caractéristiques de la politique de rémunération. Pour certaines collectivités, la révision de la rémunération n'a pas d'effet sur les inégalités hommes/femmes, dont la cause profonde est plutôt à chercher dans une pluralité de facteurs, tels que :

- les temps partiels majoritairement occupés par des femmes (15% des femmes en temps partiel contre 1,6% d'hommes[14]) qui affectent aussi indirectement la rémunération par le ralentissement de carrière induit[15] ;
- les interruptions de carrière[16];
- un recours moindre à la formation ;
- le « plafond de verre »[17] au-delà de la catégorie A au sein de laquelle les femmes sont surreprésentées :
    - Horaires dans la haute fonction publique désavantageant les femmes ;
    - Nécessaire mobilité géographique qui désavantage les femmes ;
    - Réseaux de cooptation favorisant la reproduction de la prépondérance masculine sur certains emplois ;
    - Moindre présence aux concours de promotion[18].

Un niveau d'études inférieur pour les femmes a pu être considéré comme une source des écarts de salaires. Or, les études réalisées par la DGAFP en 2013 indiquent que 26% des femmes de la FPT sont diplômées du supérieur contre 21% des hommes.

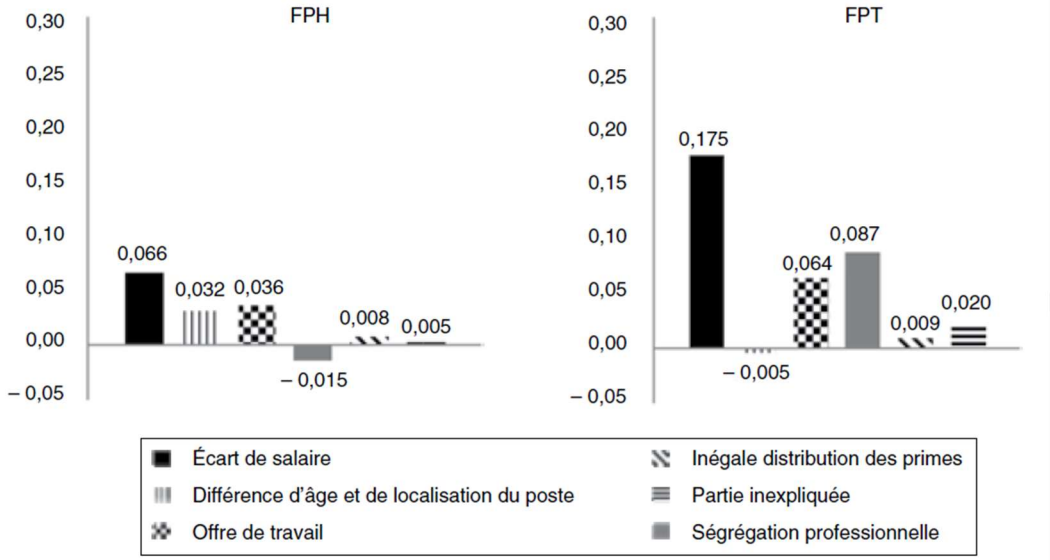
Il est à noter que les quatre facteurs, cités plus haut, influençant indirectement la rémunération des femmes pèsent moins dans la fonction publique que dans l'emploi privé :

- les interruptions de carrière sont moins fréquentes du fait d'une meilleure prise en compte de l'équilibre vie familiale/vie professionnelle[19];
- les agents travaillant à temps partiel bénéficient des mêmes droits à l'avancement, à la promotion et à la formation que les agents à temps complet ;
- le temps partiel est mieux rémunéré en raison de la règle de la retenue[20].

[14] CNFPT, 2016
[15] Nelen et de Grip, 2009
[16] Meurs et al. 2010
[17] Marry et al., 2013
[18] Bosquet et al., 2014
[19] Duvivier et Narcy, 2015

Poids des différents facteurs dans les différences de rémunération

Une étude sur les causes de l'écart de rémunération entre hommes et femmes dans la fonction publique publiée dans Economie et Statistique en 2016 permet de considérer le poids des différents facteurs dans les différences de rémunération entre hommes et femmes.



[21]

Lecture : parmi l'ensemble des titulaires de la FPT, les hommes perçoivent une rémunération moyenne de 17,5 % plus élevée que celle des femmes. Cet écart s'explique par la différence d'âge et de localisation du poste, par l'offre de travail (temps partiel), par l'inégale distribution des primes, par la ségrégation professionnelle (inégale répartition dans la hiérarchie statutaire et entre filières) et par d'autres facteurs inexpliqués.
Si les hommes de la FPT travaillaient le même nombre d'heures que les femmes, l'écart de rémunération baisserait de 8,7%

[20] Circulaire n° FP/7 n°1502 du 22 mars 1995
[21] Ibid

Tableau 7
Poids respectifs des différentes sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes titulaires de la fonction publique

En %

	Ensemble de la FPE	FPE – hors enseignants	FPH	FPT
Écart de rémunération	22,7 *(509 euros)*	25,3 *(544 euros)*	6,6 *(125 euros)*	17,5 *(281 euros)*
Différence d'âge et de localisation du poste	10,8 *(55 euros)*	- 13,7 *(- 75 euros)*	47,7 *(60 euros)*	- 3,0 *(- 8 euros)*
Offre de travail	27,2 *(138 euros)*	31,5 *(172 euros)*	54,6 *(68 euros)*	36,5 *(103 euros)*
Ségrégation prof.	53,9 *(274 euros)*	76,5 *(416 euros)*	-21,9 *(-28 euros)*	49,9 *(140 euros)*
Primes	1,3 *(7 euros)*	0,8 *(4 euros)*	12,5 *(16 euros)*	5,0 *(14 euros)*
Partie inexpliquée	6,7 *(35 euros)*	4,9 *(27 euros)*	7,1 *(9 euros)*	11,6 *(32 euros)*
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Lecture : dans l'ensemble des titulaires de la FPE, l'écart de rémunération entre hommes et femmes atteint 22,7 %, soit 509 euros. 27,2 % de cet écart de rémunération s'explique par des différences de temps de travail entre hommes et femmes. Autrement dit, l'écart de rémunération selon le sexe s'élevant à 509 euros se réduirait de 138 euros si les hommes et les femmes avaient le même temps de travail.
Champ : ensemble des agents titulaires des trois fonctions publiques en 2010, hors personnel médical (hors valeurs aberrantes (voir encadré 1)).
Source : SIASP 2010.

On s'aperçoit ainsi que les deux facteurs principaux d'inégalités dans la FPT sont la ségrégation professionnelle (inégale répartition dans la hiérarchie statutaire et entre filières) et l'offre de travail (temps partiel). Le premier explique la moitié de l'écart constaté (49,9%) et le deuxième plus d'un tiers (35,5%). On peut affiner l'analyse sur la ségrégation professionnelle. Il en ressort que si les hommes et les femmes étaient répartis de la même manière entre filières, l'écart serait réduit de 4% (soit 64€) et s'ils étaient répartis de la même manière entre catégories, cadres d'emploi et grades l'écart moyen de rémunération serait réduit de 4,8% (76€). L'inégale répartition entre catégories jouant en faveur d'une rémunération moyenne plus forte pour les femmes, l'écart s'explique surtout par l'inégale répartition entre grades et cadres d'emploi. En résumé, le moindre accès des femmes aux cadres d'emploi et aux grades les plus rémunérateurs explique plus d'un quart de l'écart de rémunération moyen entre hommes et femmes dans la fonction publique territoriale.

La ville de Dijon s'est attelée à réduire les inégalités à la source, c'est-à-dire à travers sa politique de recrutement, de mobilité et de formation des agents, avec pour objectifs :

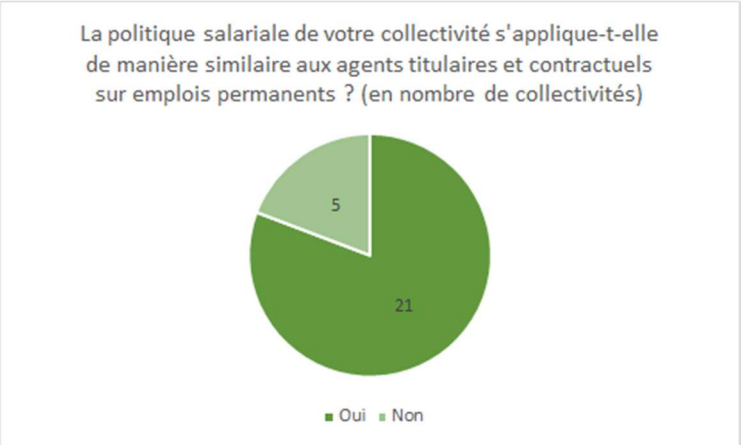
- d'attirer des candidats du sexe minoritaire dans un cadre d'emploi donné ;
- d'avoir une vigilance particulière sur la nomination des cadres ;
- de favoriser la montée en compétence des femmes dans le plan de formation (budget formation deux fois plus élevé que l'obligation légale).

C. Une certaine homogénéité dans la rémunération des titulaires et des contractuels

1) La majorité des collectivités appliquent ou cherchent à appliquer l'équité dans la rémunération des titulaires et des contractuels sur emploi permanent

Sur 26 collectivités ayant répondu au questionnaire en ligne, 21 appliquent le même RI entre titulaires et contractuels sur emploi permanent. Lorsque la collectivité territoriale ne dispose pas d'un référentiel de rémunération fixe pour chaque type d'emploi, on constate que, pour assurer une certaine égalité, elles peuvent fixer comme règle qu'à emploi équivalent, les

contractuels ne peuvent être mieux payés qu'un titulaire. Par ailleurs, la rémunération du N+1 constitue un plafond « naturel » qui borne souvent la rémunération des contractuels lorsqu'aucune règle n'a été instaurée par la collectivité.



Une telle politique vis-à-vis des contractuels est motivée par un souci d'équité, mais aussi de préservation de la cohésion d'équipe et de sécurisation des services RH dans le recrutement des contractuels.
Néanmoins, le RI des contractuels ne compense pas certains avantages propres aux titulaires comme la NBI. Sur le plan de la rémunération globale, une égalité de de traitement indemnitaire n'implique pas nécessairement une égalité de traitement globale.
C'est pourquoi, à l'occasion de la mise en place du RIFSEEP, certaines collectivités se sont interrogées sur la possibilité de compenser l'absence de NBI des contractuels par un surcroit de RI. Cette réflexion trouve aussi sa cohérence dans le fait que NBI et RIFSEEP visent en partie les mêmes objectifs.

Dans certaines collectivités, plutôt minoritaires semble-t-il, il n'y a pas de règle pour la rémunération des contractuels. Ces derniers ne bénéficient pas d'un alignement systématique sur la rémunération des titulaires. Le passage au RIFSEEP est parfois l'occasion d'appliquer la même règle, au moins pour les contractuels sur emploi permanent.

2) Une politique de rémunération distincte pour les contractuels afin de garder une souplesse dans la politique de recrutement

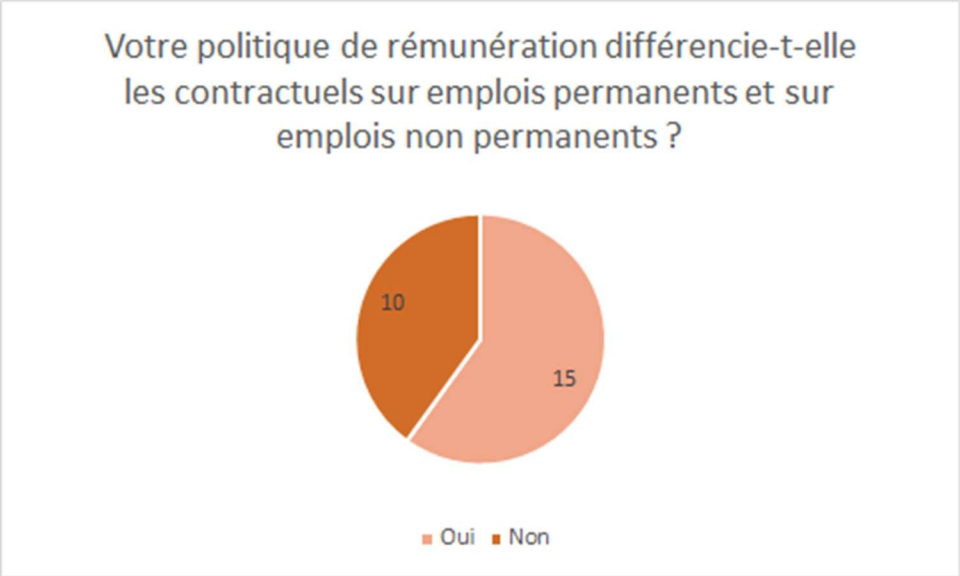
Une grande diversité de pratiques prévaut pour le RI des contractuels lorsque celui-ci n'est pas aligné sur celui des titulaires.

Si, pour l'essentiel, les contractuels sur emploi permanent bénéficient du même RI que les titulaires, certaines collectivités se réservent des marges de manœuvre pour attirer des profils spécifiques. Ainsi la ville de Lille accepte des dérogations par rapport au RI de référence des catégories A. Cette tolérance va souvent de pair avec une plus grande souplesse sur le RI des catégories A en général, titulaires et contractuels confondus, dans la limite du plafond RIFSEEP défini dans la délibération. Dans le cas de la ville de Lille, des critères ont néanmoins vocation à faire entrer les marges d'analyse de la situation indemnitaire dans un cadre permettant d'éviter des inégalités de traitement et d'assurer une forme de cohérence entre les rémunérations.

Pour inciter les candidats à intégrer la fonction publique et à ne pas postuler comme contractuels, certaines collectivités ont mis en place un abattement sur le RI des contractuels

pendant la première année (Cat. C à la ville d'Angers). Certaines collectivités font le choix plus radical de ne pas verser de RI aux contractuels (Ville de Fréjus).

Des contractuels sur emploi non permanent souvent moins bien lotis
Il apparait aussi que les contractuels sur emplois non permanent bénéficient généralement d'un RI moindre. Sur 25 collectivités répondantes, 15 ont une politique distincte pour les non-permanents.



Certaines collectivités font le choix d'un RI forfaitaire puis d'un RI socle après un an d'ancienneté, RI socle dont bénéficient les titulaires sans ancienneté préalable. Il est par ailleurs courant que les saisonniers et les renforts ne bénéficient pas de RI.

Enfin, les contractuels à temps non complet sont aussi une population à la rémunération plus contrainte. Certaines collectivités fixent comme règle qu'en deçà d'un mi-temps, le contractuel ne bénéficie pas de RI.

Ces différents éléments permettent de comprendre pourquoi en 2015, le salaire net mensuel moyen des agents contractuels de la FPT atteint 1 586€, contre 1 972€ pour un agent titulaire[22].

A l'inverse, quelques collectivités appliquent la même politique salariale pour tous les contractuels, qu'ils soient sur emploi permanent ou non. C'était le cas de la métropole de Nantes, mais cette politique en matière de RI est en cours d'harmonisation avec la Ville, à travers la mise en place d'une différenciation indemnitaire entre emplois permanents et temporaires.

[22] Source : Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au PLF 2018.

III. Source de débats récurrents, la rémunération à la performance apparait peu activée comme levier de motivation dans les collectivités territoriales

Lors du premier Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1er février 2018, mis en place dans le cadre de la démarche *Action publique 2022*, le Premier Ministre E. Philippe soulignait que *« si chaque agent doit voir son pouvoir d'achat garanti et son expérience valorisée, une part de sa rémunération doit être liée au mérite et à l'atteinte des résultats individuels et collectifs ».*

Représentant un des leviers de performance de l'administration et donc de réforme de l'État, la rémunération des fonctionnaires donne régulièrement lieu à débat et à des évolutions. De nombreux dispositifs ont progressivement été implantés, pour rencontrer toutefois un succès très relatif dans les administrations étatiques et territoriales. Alors que le RIFSEEP est progressivement mis en œuvre, les collectivités territoriales se sont encore peu saisies de la rémunération à la performance.

A. Réactivée dans le cadre du RIFSEEP, la recherche de performance et de motivation par l'individualisation de la rémunération est timidement mise en œuvre

Suite au tournant libéral des années 1980, l'individualisation de la rémunération des fonctionnaires est identifiée comme vecteur de motivation et donc de performance des administrations, c'est-à-dire de qualité des politiques publiques et de réduction des coûts. Impactée par différentes réformes de l'État (LOLF, RGPP, MAP, CAP 2022), la rémunération a connu une évolution tendant à plus d'individualisation.

1) La rémunération à la performance des fonctionnaires constitue un enjeu majeur au cœur de la réforme de l'État

Dans les années 1990, et suivant en cela les axiomes de la **Nouvelle gestion publique** (NGP), le mouvement de modernisation de l'État entend faire converger les modes de gestion de l'emploi public et de l'emploi privé, afin de rendre l'emploi public plus efficace. Stimuler la motivation individuelle et la responsabilité des agents publics améliorerait leurs performances.

a) Dès 2006, la LOLF a initié une nouvelle culture du résultat

Pensée comme un impératif essentiel à la compétitivité française, dans un contexte de tensions sur les finances publiques, l'exigence d'efficacité des administrations constitue un vecteur de légitimité de leurs actions. **La Loi organique relative aux lois de finances** (LOLF) du 1er aout 2001, mise en œuvre en 2006, promeut le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, par la fixation d'objectifs, d'indicateurs de suivi et d'une évaluation des résultats

obtenus par les politiques publiques[23]. La performance s'en trouve inscrite dans la loi constitutionnelle : les crédits budgétaires deviennent corrélés à l'évaluation des performances des services publics.

En déclinaison des enseignements de la NGP, l'objectif est donc de "transformer le management bureaucratique par la hiérarchie, en un management par le contrat", et d'instaurer une "évaluation à la performance pour améliorer la motivation des agents" permettant de contre-carrer la relation présupposée existante entre le salaire fixe et la garantie de l'emploi d'une part et l'inefficacité des services publics d'autre part (J-J LAFFONT)[24].

En 2004, une rémunération à la performance est expérimentée pour les postes de direction en administration centrale puis est généralisée en 2006[25] (cette prime ne devant alors pas dépasser le seuil maximal de 20% du salaire).

En 2007, la **Révision générale des politiques publiques** (RGPP) est initiée dans l'objectif de mettre à plat les politiques publiques, d'identifier les réformes nécessaires et d'améliorer leur efficacité. La performance des services publics, définie comme de « meilleures prestations à un moindre coût » (selon la circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État[26]), repose majoritairement sur la ressource humaine.

Si la LOLF et la RGPP circonscrites aux services de l'État, n'ont pas été directement appliquées au secteur public local, les collectivités territoriales ont pour autant été indirectement impactées et soumises aux évolutions législatives touchant à la rémunération, et ce dans le respect du principe de parité avec la FPE. L'évolution des politiques salariales de l'État a favorisé le développement de l'individualisation et de la logique des métiers, et introduit une logique de type marché professionnel (MARSDEN).

Depuis 2010, le principe non obligatoire d'une rémunération comprenant une indemnité reposant sur les mérites individuels des agents publics et / ou sur les mérites collectifs des services est inscrit dans la loi du 13 juillet 1983[27]. **Son article 20**, qui définit les éléments constitutifs de la rémunération des agents publics, précise que « *les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que des résultats collectifs des services ».*

La loi du 20 avril 2016 a substitué au terme de « performance collective » inscrit par la loi du 5 juillet 2010, celui de « résultats collectifs ». Si le principe est posé, il reste facultatif. Aussi, en pratique, les dispositifs dédiés apparaissent peu déployés dans les administrations publiques, locales comme étatiques.

---

[23] Rapport d'information du Sénat n°388, Mise en œuvre de la LOLF, 2002-2003, J. ARTHUIS.

[24] "Où va le management public ?", Réformes de l'État et gestion de l'emploi public, M. BACAHE-BEAUVALLET, Terra Nova, 2016.

[25] Décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales

[26] Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État

[27] La disposition de l'article 20 a été introduite par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique ; modifiée par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

b) La PFR comprenait déjà une part de rémunération liée à la performance individuelle

Mise en place en 2008[28] dans la FPE et transposée dans la FPT, **la prime de fonctions et de résultats** (PFR) est un dispositif indemnitaire qui comprend deux parts cumulables et modulables indépendamment l'une de l'autre :

- **une part liée aux fonctions exercées,** pour tenir compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées. Cette part repose sur une typologie des postes (de 4 à 6 catégories par grade) ;

- **une part liée aux résultats individuels**, pour tenir compte de la performance et de la manière de servir de l'agent. La modulation intègre, sur cette part, l'atteinte ou non par l'agent des objectifs qui lui ont été fixés ; son montant est révisable en fonction des mérites et des résultats. La manière de servir correspond au savoir-être et au savoir-faire de l'agent : la manière dont il remplit ses fonctions, ses compétences et capacités… Les résultats individuels correspondent à la mesure de la performance, c'est-à-dire l'atteinte par l'agent des objectifs qui lui ont été préalablement fixés lors de l'entretien d'évaluation.

Impliquant une nouvelle culture managériale, cette seconde part repose sur l'évaluation réalisée par le supérieur hiérarchique direct au vu de l'atteinte d'objectifs fixés. Cette nouvelle prime s'inscrit dans la lignée d'un mouvement plus vaste de réforme de la fonction publique, comprenant la suppression de la notation des fonctionnaires et la **mise en place de l'évaluation professionnelle[29]**.

Dans un contexte de limitation de la hausse du point d'indice, la PFR a constitué une première évolution vers une rémunération plus personnalisée, face au mécanisme traditionnel d'avancement et de rémunération décrié pour sa rigidité et l'automaticité de son évolution. Bien qu'à la disposition des employeurs publics, la modulation de l'avancement d'échelon à la durée minimale pour tenir compte de l'engagement professionnel n'était que peu utilisée ; elle a été supprimée par la loi de finances 2016 du 29 décembre 2015 afin d'harmoniser les durées de carrière dans les trois fonctions publiques en prévoyant un cadencement unique.

Permettant de préfigurer le prochain RIFSEEP, la PFR est alors largement contestée par les organisations syndicales comme constituant une atteinte à la qualité des services publics et à l'égalité de traitement des usagers. *« Apparue comme le symbole de la performance individuelle et de la concurrence entre les fonctionnaires »,* selon la Ministre de la Fonction publique M. LEBRANCHU[30], elle serait source de disparités importantes, en ce qu'elle n'a finalement été appliquée qu'à la filière administrative et n'a pas représenté un dispositif de référence transversal[31]. La définition et l'évaluation du mérite s'avèrent également des exercices délicats

28 Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats ; pour la FPT, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 est modifié par l'article 40 de la loi du 5 juillet 2010 afin de prévoir les conditions de transposition de la PFR.

29 La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a généralisé le dispositif de l'entretien professionnel à l'ensemble de la FPE à compter de 2012 ; suite à l'expérimentation lancée en 2010 dans les CT, le décret n°2014-1526 du 16 décembre 2014 pérennise l'entretien professionnel pour la FPT.

30 http://www.lettreducadre.fr/8959/fonctionnaires-bye-bye-la-pfr-bonjour-lifse/

31 Interview L. Crusson, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail à la DGAFP, pour Trajectoires n° 33 - septembre 2014

pour les organisations publiques et les managers peu formés en la matière. Enfin, la part dite « résultat » a pu être jugée comme trop importante, ou a contrario, insuffisante pour constituer un levier opérant de motivation.

En 2011, selon le rapport au projet de loi de finances 2014, la PFR bénéficiait à seulement 55 152 agents pour un montant de 362,3 millions d'euros ; en 2012, 60 277 agents, dont 53,5 % d'agents de catégorie B et 46,5 % de catégorie A (rapport au PLF 2013).
Le manque de bilan réalisé et publié sur le déploiement de la PFR dans les collectivités territoriales nuit à toute évaluation du dispositif. Lors de notre enquête, aucune des grandes collectivités interrogées n'avaient mis en œuvre la PFR, témoignant de la faible diffusion de cet outil dans le secteur public local.

« Rémunération à la performance, Effets pervers et désordre dans les services publics »

M. BACACHE-BEAUVALLET[32].

En France, le débat sur les primes à la performance dans le secteur public a été initiée par un rapport de J-J. LAFFONT *(« Etapes vers un État moderne : une analyse économique »,* 2000), qui démontre que la réforme de l'État concerne les modes de gestion des ressources humaines : sur le modèle issu du secteur privé, il souligne l'avantage des rémunérations variables qui lient la rémunération à la productivité des agents, incitatives car les récompensant de leurs efforts et porteuses d'une meilleure allocation des salariés.

M. BACACHE-BEAUVALLET relève pour autant deux différences d'importance d'avec les rémunérations dans le secteur privé. D'une part, les fonctionnaires reçoivent un traitement, lié à une grille indiciaire spécifique au corps ou cadre d'emploi, et non un salaire (« ***différence de structure*** ») : le traitement n'est pas la contrepartie d'un travail réalisé, mais il est lié au grade et représente donc une garantie d'indépendance vis-à-vis du politique et la contrepartie de ses obligations particulières (KEARNEY, JOHNSON, LIBECAP). D'autre part, il apparait que les fonctionnaires valorisent moins une hausse de salaire qu'un partage de l'autorité (« ***différence dans le comportement*** » au travail) (FREEMAN).
Fin des années 1990, la nouvelle économie des ressources humaines (LAZEAR) établit une typologie des outils incitatifs existants et montre qu'un système individualisé de rémunération incitative comporte des coûts qui doivent être comparés aux bénéfices et doit tenir compte d'un rapport au travail spécifique dans les services publics.

Reprenant les conclusions des études menées par l'OCDE sur l'évaluation des fonctionnaires et des primes à la performance[33], M. BACACHE-BEAUVALLET, sur fond d'arbitrage entre efficacité et égalité de traitement, s'attache à démontrer les effets pervers des rémunérations variables liés à :
- **caractère multitâche du service public** (payer une tâche en particulier revenant à désinciter l'agent à accomplir l'autre tâche) ;
- la difficulté à **définir les objectifs** des missions de service public et les indicateurs ;
- la dépendance du travail rendu à **l'usager**.

En effet, le fonctionnaire doit rendre service à plusieurs usagers et coproduire avec eux : sa productivité dépend donc de l'usager avec lequel il coproduit le service public. Enfin, les rémunérations variables peuvent également s'avérer désincitatives en ce que les motivations

[32] Rémunération à la performance, Effets pervers et désordre dans les services publics, Maya Bacache-Beauvallet, Actes de la recherche en sciences sociales 2011/4 (n° 189), pages 58 à 71.
[33] OCDE, rapports PUMA pour un résumé « Rémunération à la performance », mars 2009.

extrinsèques (la compensation monétaire) et les motivations intrinsèques (le travail procure une satisfaction par lui-même) s'avèrent substituables et non complémentaires (B. FREY) : les indicateurs de performance et les compensations monétaires peuvent réduire la motivation intrinsèque et la motivation globale.[34]

c) Le RIFSEEP met désormais l'accent sur la valorisation de l'engagement professionnel et la manière de servir, pour une approche renouvelée de la politique indemnitaire

Se substituant à la PFR dès 2014[35], **le RIFSEEP** propose une réorganisation de la politique indemnitaire, qui était jusque-là perçue comme trop axée sur le développement de la rémunération à la performance et l'intéressement aux résultats.
Non cumulatif sauf exceptions, ce nouveau dispositif indemnitaire tend à mieux prendre en compte les sujétions du poste occupé et les résultats obtenus, pour plus d'équité et de transparence. Pour rappel, le RIFSEEP comprend également deux parts mais de nature différente : une première part « IFSE » tenant compte des fonctions, sujétions et expertises et une seconde part « CIA » permettant de valoriser l'engagement et la manière de servir de l'agent. Préservant le principe d'une fonction publique de carrière, il maintient une part IFSE liée en partie au grade détenu par l'agent. Toutefois, le RIFSEEP promeut une logique de prise en compte accrue de la fonction occupée et peut permettre de valoriser en cela les postes à responsabilités ou à sujétions spécifiques : il tend donc à **motiver et encourager la prise de responsabilité managériale et technique** (poste à haute expertise).

En outre, par le biais de la part CIA, le RIFSEEP permet la mise en place d'un **mécanisme incitatif individuel ou collectif,** basé sur des critères librement déterminés par la collectivité. Au-delà de la performance, la prise en compte des valeurs guidant la fonction publique est opérée par la reconnaissance de la manière de servir. Le CIA doit obligatoirement faire l'objet d'une délibération par la collectivité, mais sans cadre contraignant tenant à son contenu et à son montant.

A ce jour, le RIFSEEP est en cours de déploiement dans les collectivités territoriales. Au-delà des raisons politiques (échéances électorales communales en 2020 et départementales en 2021) et budgétaires (Pacte financier avec l'État) limitant sa mise en œuvre, le calendrier d'adoption de la réforme reste tributaire de celui de la fonction publique d'État, dans le respect des principes de parité et de légalité. Les annonces gouvernementales indiquant vouloir rendre obligatoire une part liée à la performance ou encore initier une potentielle remise à plat du dispositif peuvent représenter des freins.

En juillet 2017, selon une enquête réalisée pour le CNFPT[36], moins de la moitié des collectivités locales (45 %) et des EPCI avaient délibéré sur le RIFSEEP. En mai 2018, selon une autre

[34] B. FREY et F. OBERHOLZER-GEE,"The Cost of Price Incentives : an empirical analysis of motivation crowding-out", The Americann Economic Review, 1997.
[35] Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des suggestions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État
[36] Enquête HoRHizons réalisée par le CSA pour le CNFPT entre le 19 juin et le 7 juillet 2017 ; échantillon de 805 collectivités et EPCI (10 régions, 16 départements, 591 communes, 22 communautés d'agglomération et 166 communautés de communes).

enquête menée par la DGCL[37], 66 % des collectivités de plus de 3 500 habitants et d'EPCI à fiscalité professionnelle avaient délibéré au moins une fois sur le RIFSEEP : 81 % des fonctionnaires territoriaux seraient donc susceptibles d'en bénéficier.

2) Une politique salariale rarement orientée vers la recherche de performance dans les collectivités territoriales

Dans le cadre de cette étude, des collectivités ont été interrogées sur les objectifs assignés à leur politique salariale, ainsi que les outils utilisés pour ce faire. Si la rémunération au mérite est identifiée comme vecteur de performance, elle apparait secondaire.

a) Les collectivités territoriales tendent prioritairement à valoriser la prise de responsabilité managériale

Interrogées sur les objectifs de leur politique salariale, les collectivités assignent comme objectif premier la **valorisation de la prise de responsabilité managériale.** Si la performance et la motivation des agents et des services sont également recherchés, ils apparaissent plus secondaires[38].

Plus précisément, la valorisation de la prise de responsabilité managériale est réalisée par le biais de différents outils[39], aux premiers rangs desquels la **nouvelle bonification indiciaire** (NBI). En outre, la cotation des postes et la définition de critères d'avancement sont également valorisés et dans une moindre mesure, l'attribution d'une prime spécifique à l'encadrement. Aussi, il est intéressant de relever que le régime indemnitaire apparait moins identifié par les collectivités comme outil de valorisation de la fonction managériale ; a contrario de la NBI obligatoire alors même qu'elle est décriée car représentant notamment un frein à la mobilité.

Dans le cadre de la prochaine réforme de la fonction publique, annoncée pour le premier semestre 2019, une des pistes de réflexion est celle de la fusion de la NBI dans le RIFSEEP, ayant vocation à se substituer à l'intégralité des primes existantes pour plus de lisibilité. En outre, la cotation des postes, renouvelée dans le cadre du RIFSEEP, ainsi que l'exercice de critérisation qui appartient aux collectivités, représente un outil puissant de valorisation des postes d'encadrement : la logique de valorisation des fonctions occupées, complétant une logique axée sur le grade, prend tout son sens.

Enfin, si les objectifs de **performance et de motivation** apparaissent plus secondairement identifiés dans les politiques salariales des collectivités interrogées, ils le restent néanmoins et ne doivent pas être compris isolément du premier objectif. En effet, valoriser la prise de responsabilité managériale par un régime indemnitaire dédié participe d'une dynamique interne

[37] Enquête DGCL réalisée en mai 2018 ; échantillon de 1110 collectivités et EPCI à FP (7 régions, 19 départements, 827 communes de plus de 3500 habitants, 10 métropoles, 2 CU, 52 CA et 193 Com.com)

[38] Questionnées sur les objectifs de leur politique salariale, 16 collectivités ont attribué la note de 3 pour l'objectif de valorisation de l'encadrement, 10 collectivités la note de 2 pour la performance et 10 collectivités la note de 2 pour la motivation,

[39] Au titre des outils de valorisation managériale, les collectivités interrogées utilisent la NBI (à 85,2%), la cotation des postes (à 63%), les critères d'avancement (à 59%), une prime spécifique à l'encadrement (à 44,4%).

de recherche de performance personnelle et collective afin d'accéder à un emploi supérieur et peut ainsi constituer un levier indirect de motivation.

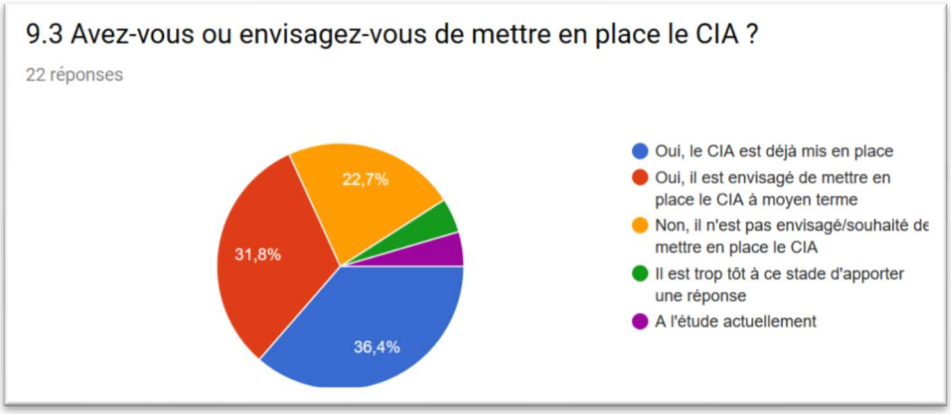
b) Le CIA, outil incitatif à disposition des collectivités territoriales, peu activé à ce jour

En conséquence du déploiement progressif du RIFSEEP, celui du CIA s'avère également lent. D'autres raisons expliquent sa très faible mise en œuvre dans les collectivités territoriales. Devant faire obligatoirement l'objet d'une délibération, la collectivité reste toutefois libre de déterminer les montants et les conditions d'attribution, et ce dans le respect du principe de libre administration (décision n°2018-727 QPC du 13 juillet 2018).

Dans le bilan réalisé par la DGCL en mai 2018[40], 70% des collectivités répondantes ayant mis en œuvre le RIFSEEP avaient institué le CIA, et plus précisément, celles comprenant entre 100 et 1500 emplois avaient moins souvent adopté le CIA que les plus petites (moins de 100 agents) ou les plus grandes collectivités (plus 1 500 agents). En effet, les plus grandes collectivités disposent d'une fonction ressource humaine souvent plus structurée dans les outils et les pratiques, ainsi que d'un processus d'évaluation formalisé pour les managers.

Toutefois, la DGCL relève que si les délibérations des collectivités prévoient l'institution d'un CIA, la pratique est tout autre. En cohérence avec les réponses collectées lors de notre étude, la DGCL pointe de nombreux cas où il est exclu d'y avoir effectivement recours, ou pour un déploiement partiel ne concernant qu'une catégorie d'agents et encore pour des montants très faibles d'une portée symbolique.

En mars 2019, **seulement 36% des 22 grandes collectivités répondantes à l'enquête de l'ADRHGCT avaient mis en œuvre le CIA.** Les autres collectivités précisent que la réflexion est en cours (36%), ou bien qu'elles ne souhaitent pas le mettre en œuvre (27%).



Différentes raisons sont invoquées tenant à un manque de stabilité interne suite à la récente mise en place de la part IFSE, au coût engendré, ou encore à l'opposition syndicale et politique à la veille d'échéances électorales. Il peut encore s'agir de la complexité liée à ce type de dispositif, aux difficultés de mise en œuvre ou encore, d'une opposition de principe à une rémunération assise sur la performance et le mérite (individuel ou collectif).

40 DGCL « comment faire évoluer la rémunération des agents publics : groupe de travail n°2, 19 juillet 2018, DGAFP

Du côté de la fonction publique d'État, 280 700 agents ont perçu l'IFSE pour un montant total de 162,3 millions d'euros et 216 500 agents le CIA pour 123 millions d'euros. En tout, 197 corps étaient concernés, dont -parmi les corps les plus importants- les adjoints administratifs de l'État, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et les attachés d'administration de l'État.
En moyenne, les agents concernés ont perçu 7 341 euros en 2017, dont 6 741 euros au titre de l'IFSE et 600 euros au titre du CIA. En raison de l'hétérogénéité catégorielle, la moitié des agents ont perçu :

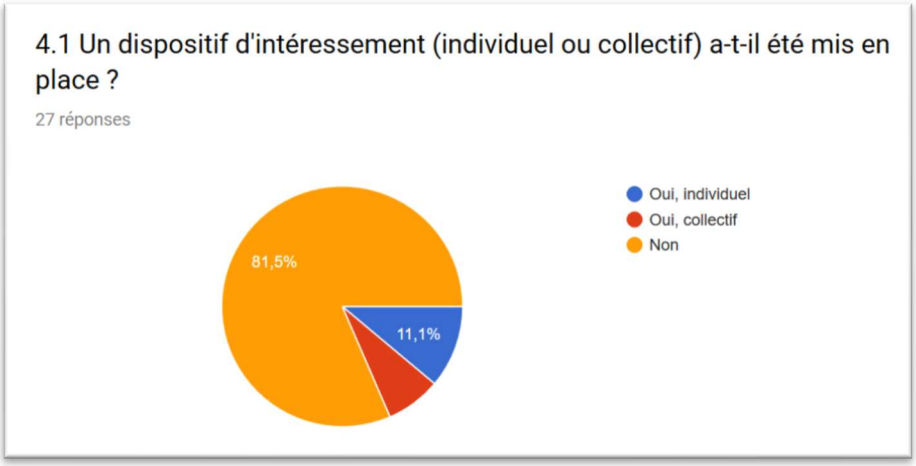
- un montant d'IFSE représentant entre 19 % et 30 % du traitement indiciaire brut ;
- une part moyenne de CIA dans le RIFSEEP de 8,3 % et présentant une grande disparité : entre moins de 7 % pour la moitié des agents et plus de 13 % pour un quart d'entre eux.

Alors qu'il représente un levier adaptable de recherche de motivation et de performance, le CIA peine à s'implanter effectivement dans la fonction publique territoriale. Alors même qu'elles peuvent en définir les conditions et les critères d'attribution et qu'elles font le constat du manque d'outils de motivation à disposition des managers publics, les collectivités interrogées sont réticentes quant à la mise en place de cet outil. Cette dernière peut en effet s'avérer assez complexe dans la pratique car nécessitant notamment certains prérequis en termes de culture managériale. Face à ce paradoxe, le CIA présente le mérite d'amener les collectivités à réfléchir sur l'opportunité de se doter d'une indemnité variable en fonction du mérite et du sens de l'évaluation de ce mérite.

B. <u>Bien que questionnée, la rémunération au mérite individuel des fonctionnaires territoriaux s'avère plus fréquente que la rémunération au mérite collectif</u>

1) Les quelques dispositifs d'intéressement mis en place dans les collectivités territoriales sont généralement orientés vers l'intéressement individuel

Les dispositifs d'intéressement apparaissent peu mis en œuvre[41]. Dans le bilan du déploiement du RIFSEEP présenté en juillet 2018, la DGAFP relevait qu'une grande part d'agents ne sont que peu concernés par la rémunération au mérite, que les éléments de rémunération corrélés au mérite sont faiblement modulés en pratique, et que donc la reconnaissance du mérite n'était que très marginalement diffusée dans la rémunération des agents publics.



81% des collectivités répondantes à l'enquête de l'ADRHGCT n'ont pas mis en place de dispositif d'intéressement et invoquent des raisons tant politiques que budgétaires tenant à :

- le défaut de volonté politique, dans un contexte de prochaines échéances électorales ;
- le coût associé, alors même que la mise en œuvre de la part IFSE a déjà pu conduire à une hausse de la masse salariale ;
- la difficulté à définir et à appliquer des critères objectifs.

L'opposition des organisations syndicales aux rémunérations différenciées ainsi qu'une culture managériale encore insuffisante - et de culture de l'évaluation plus généralement- représentent également de réels freins. Certaines collectivités relèvent également le dévoiement possible de ce type de prime qui peut s'avérer inopérante, voire contreproductive en ce que la prime est finalement répartie de manière trop égalitaire et distribuée de manière quasi automatique.
Pour les rares collectivités questionnées ayant mis en œuvre un dispositif d'intéressement, elles l'ont majoritairement mis en place à **titre individuel par le biais du nouveau CIA.**

Le versement du CIA est corrélé à **l'évaluation de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent.** Si la manière de servir renvoie à l'évaluation professionnelle, l'engagement professionnel semble laisser plus de marge d'interprétation. Aussi, les conditions

[41] Seulement 5/27 collectivités (18% du panel) ont mis en œuvre un dispositif d'intéressement.

d'attribution doivent être clairement précisées et sont révélatrices des postures encouragées dans l'organisation. Son montant doit être suffisamment incitatif. Sur ce point, il faut souligner une grande diversité de montants maximaux de primes attribués via le CIA, allant de sommes symboliques à des enveloppes beaucoup plus importantes ; certaines collectivités ayant clairement fait le choix de faire porter l'effort budgétaire sur la part IFSE, moins clivante et discriminante.

Il est intéressant de souligner que le CIA apparait souvent appliqué de manière différenciée selon la catégorie de l'agent et de sa fonction d'encadrant ou non. Certaines collectivités valorisent ainsi la performance par la manière de servir et l'engagement professionnel pour les agents de catégorie A, et la présence pour les agents relevant des catégories B et C.

Ville d'Aix-en-Provence (150 000 habitants) 2 180 agents

Déployé au 1er janvier 2019, le dispositif comprend un régime socle (part IFSE) ainsi que le CIA.

L'IFSE se décompose en deux parties : une part fixe, que la ville a nommé « prime statut emploi », et une part variable tenant compte des sujétions et des expertises spécifiques.
La part fixe « prime statut emploi » comprend 2 sous-parties : une prime « statut » (reposant sur un classement des grades en groupes statutaires) et une prime « emploi » (reposant sur un classement dans 11 groupes d'emploi avec affectation à chaque groupe d'une part fixe de RI).
La part variable tient compte des fonctions spécifiques et des sujétions particulières (pénibilité renforcée, technicité spécifique, rôle particulier de référent, de correspondant...).

Le **CIA** a été différencié selon que l'agent occupe ou non une fonction de direction. Pour les agents occupant **une fonction de direction**, ils peuvent bénéficier d'une prime d'intéressement individuel en fonction de leur manière de servir et de leur engagement professionnel, appréciés par le DGA de secteur au vu de critères préétablis. L'attribution de cette prime, qui fait l'objet d'un arbitrage par la Direction générale, peut atteindre un montant de 1000€/an/agent, dans une enveloppe globale délimitée. Les choix sont principalement opérés sur le caractère exceptionnel des projets ou des dossiers menés au cours de l'année précédente, en lien avec l'entretien d'évaluation.

Quatre catégories de critères cumulatifs ont été retenus :
- des actions à visée d'optimisation des moyens humains, budgétaires et techniques,
- la mise en œuvre d'actions innovantes pour le service public,
- des projet(s) structurant(s) pour la collectivité,
- la disponibilité horaire particulière de l'année considérée.

Pour les agents éligibles (au vu de leur manière de servir, et de leur date d'entrée dans la collectivité) **n'occupant pas de fonction de direction**, le CIA est versé en fonction de la présence de l'agent et peut atteindre un montant de 200€/an/agent : de 0 à 10 jours d'absence l'agent perçoit 100% du CIA, de 11 à 20 jours d'absence 50% du CIA et au-delà de 21 jours d'absence l'agent ne perçoit pas le CIA. Par principe la prime est versée à tout agent sauf refus motivé et écrit du supérieur hiérarchique.
Une enveloppe annuelle est dédiée, ce qui implique un versement complémentaire aux agents ayant entre 0 et 10 jours d'absences en fonction du volume d'agents n'ayant pas perçu la totalité du CIA.
La ville s'est engagée à verser pour l'année 2018 la totalité de l'enveloppe du CIA.

2) L'approche collective de l'intéressement au mérite des fonctionnaires reste embryonnaire dans les collectivités territoriales

a) La PIPCS, l'outil dédié à l'intéressement collectif, connaît un déploiement très limité

Introduite en 2012[42], **la prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPCS)** se veut un outil de management pour fédérer les équipes autour d'objectifs de performance communs, participant de la qualité du service rendu et d'une réduction des coûts. Elle poursuit alors plusieurs objectifs : rénover les processus de gestion, améliorer la motivation des personnels et optimiser la qualité du service public[43].

La PIPCS a vocation à être attribuée à l'ensemble des agents dans les services ayant atteint, sur une période de douze mois, les résultats fixés par l'autorité administrative. Son attribution repose sur le dispositif d'évaluation et d'entretien individuel, sur la base de critères adoptés dans la délibération institutrice, après avis du CTP, qui peut avoir pour effet des modulations par service. Il est possible d'exclure du bénéfice de cette prime l'agent non méritant en cas d'insuffisance caractérisée dans sa manière de servir. La délibération doit déterminer les services concernés, instituer les dispositifs d'intéressement, et fixer les objectifs annuels à atteindre.
Il doit être souligné que la PIPCS a la particularité de n'être pas incluse dans les régimes indemnitaires soumis au principe de parité.

Le décret du 29 août 2011 relatif à la mise en place de la prime précise les indicateurs pouvant être retenus par l'autorité administrative. **La performance collective d'un service** peut être appréciée par référence à :

- la qualité du service rendu ;
- la maîtrise des coûts et à l'efficience des services ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le développement durable.

En juillet 2018[44], la DGAFP a dressé un bilan de l'intéressement collectif dans les services de l'État. Il apparait qu'il a fait l'objet d'un **déploiement très limité** de par :

- le très faible nombre d'agents concernés : en 2016, moins de 10 000 agents de l'État en ont bénéficié, alors que c'est le cas de 7 millions de salariés du secteur privé (étude DARES août 2017) ;
- le faible montant de prime octroyée : un agent public perçoit en moyenne 100€ par an, contre 2 422€ dans le secteur privé ;
- les coûts de gestion importants.

Cette faible adhésion peut notamment s'expliquer par le développement parallèle d'outils de reconnaissance du mérite individuel, la rigidité du cadre de la prime (plafond fixé à un niveau relativement faible de 300€ maximum/an) et le caractère peu incitatif des montants attribués.

[42]Le décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 pour les administrations de l'État ; le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 pour les collectivités territoriales et la circulaire du 22 octobre 2012 sur la mise en place de la PICS.
[43] Rapport « *L'intéressement collectif dans la Fonction publique* », M. DIEFENBACHER, Assemblée nationale, mai 2009
[44] 3ème cycle de concertation visant à refonder le contrat social avec les agents publics, « Comment faire évoluer la rémunération des agents publics », DGAFP, données DGCL, juillet 2018

A l'instar de la PFR, et alors même qu'elle tend à répondre aux critiques formulées à l'encontre de l'intéressement individuel, la PIPCS est décriée en ce qu'elle concourt à une rupture d'égalité de traitement des fonctionnaires et des usagers dans le service rendu. Par ailleurs, son efficacité est jugée limitée pour les agents présentant un niveau de qualification élevé. Enfin, comme toute prime à l'intéressement, sa portée se trouverait limitée par les dispositifs de progression automatique de carrière à l'ancienneté[45].

Région Auvergnes-Rhône-Alpes, 8500 agents

La région Auvergnes-Rhône-Alpes comprend un effectif d'environ 8 500 agents qui se décompose en 6 500 agents travaillant dans les lycées et 2 000 agents aux sièges de la région ou dans les espaces.
A ce jour, les agents des lycées de catégorie C ne sont pas soumis au RIFSEEP et se voient appliquer le régime indemnitaire de référence nationale. La région a décidé de mettre en place une prime d'intéressement collectif pouvant atteindre le montant de 300€/an (dans les limites des plafonds réglementaires). Décidée par le supérieur hiérarchique lors de l'entretien individuel, cette prime est versée en une seule fois en juin de l'année N+1. Elle valorise l'engagement collectif quant à la bonne réalisation de projets communs à un service (exemple de projet valorisé : « *la région dans mon assiette* »[1].
Quant aux agents du siège, ils se voient verser le CIA, pensé comme une prime au mérite individuel. Décidé lors de l'entretien individuel par le supérieur hiérarchique, son attribution donne lieu à harmonisation et arbitrage final par la direction générale.

1. Rapprocher les agriculteurs des cantines scolaires, tel est l'objectif de la Région qui fournit chaque année 27 millions de repas aux lycéens. Avec l'opération « La région dans mon assiette », elle veut multiplier par quatre ses approvisionnements en produits locaux.

b) Bien que positivement appréhendés et facilités par le CIA, les dispositifs d'intéressement collectif restent rares dans les collectivités territoriales

Alors même que les collectivités valorisent l'intéressement collectif, surtout par comparaison avec les dispositifs individuels, elles le mettent très peu en pratique. Au second semestre 2018, lors d'une enquête réalisée par le SNDGCT[46] auprès de 300 structures, le syndicat relève que « l'introduction d'une prime de mérite aura été vue par certains comme contraire à l'esprit de la fonction publique, le service public devant être le résultat d'une réussite collective. Mais cette opinion, largement partagée par les dirigeants territoriaux, n'a en fait pas trouvé à s'exprimer dans la rémunération puisqu'une minorité de collectivités territoriales (13% du panel) déclare avoir adopté une prime versée collectivement ».

De même, rares sont les collectivités interrogées dans le cadre de l'enquête de l'ADRHGCT à avoir mis en œuvre une prime au mérite collectif. Les collectivités auraient pu utiliser le CIA en ce sens : elles sont en effet libres de définir le montant et les conditions de son attribution.

[45] « *L'intéressement collectif dans la fonction publique : pourquoi ça ne marche pas »,* S-F Servière, IFRAP, septembre 2016.
[46] « Le régime indemnitaire : comment le Rifseep modifie les politiques salariales des employeurs territoriaux ? » L. De Montecler, Revue du gestionnaire public, 2018, n°4.

Paradoxalement, elles ont majoritairement exprimé le souhait d'enclencher une réflexion sur ce sujet car étant plutôt favorables à ce type de dispositif.
Toutefois, sur les quelques exemples observés, des dispositifs volontaristes méritent d'être relevés.

Département de la Mayenne, 300 000 habitants, 1 570 agents

Au 1er janvier 2019, le département a mis en œuvre le RIFSEEP et instauré le principe d'un CIA valorisant la performance tant individuelle que collective des agents. Il sera effectif à compter de décembre 2019. Basé sur une typologie de performance, le CIA peut être versé à un agent ou un groupe d'agents afin de valoriser une performance exceptionnelle réalisée dans l'année à titre individuel ou bien collectif. Chaque supérieur hiérarchique fait une proposition qui donnera lieu à arbitrage final en comité de direction générale.

Les 10 catégories de critères sont les suivantes :
- L'engagement et/ou le courage managérial,
- La conduite d'un projet complexe,
- La conception d'une politique publique,
- La réussite d'une expérimentation innovante,
- L'optimisation de l'organisation ou du fonctionnement interne d'une direction, d'un service,
- La recherche de l'efficience budgétaire (dépenses/recettes),
- Une surcharge de travail exceptionnelle,
- La qualité de mise en œuvre opérationnelle d'une mission,
- L'obtention d'un prix ou d'une distinction nationale,
- Un fait de bravoure ou un acte héroïque.

100 à 150 agents peuvent prétendre à cette prime au mérite collectif qui peut être individuelle ou collective[47] et a vocation à atteindre environ 1000€/an/agent. Lorsque le CIA visera à saluer une performance collective, tous les agents du service concerné percevront le même montant de prime, sans différenciation au vu de l'investissement ou de la catégorie de l'agent. Elle est versée en une seule fraction en décembre, et proratisée en fonction du temps de présence effective de l'agent.
Pour les agents relevant de cadres d'emplois non encore soumis au RIFSEEP, le département a recours à une base juridique différente (prime de la préfecture existante avant la décentralisation).[48]

Le département entend ainsi offrir aux managers un nouvel outil de valorisation de l'engagement et des performances des agents. Il permet de saluer les réussites individuelles ou collectives indépendamment des critères statutaires de promotion (avancements de grade et promotions internes). Il participe également de l'individualisation de la gestion des agents et constitue à ce titre un élément fort de modernisation de la gestion des ressources humaines.

La mise en place de ce dispositif emporte naturellement un enjeu d'accompagnement du

[47] mais qui doit permettre le versement d'une prime du même montant. Ainsi, tous les agents ont vocation à voir leur(s) performance(s) valorisées dans les mêmes conditions.
[48] L'article 111 3ème alinéa de la loi 26 janvier 1984 pose comme exception aux limites de l'article 88 (principe de légalité et de parité avec la FPE), le respect des délibérations prises avant la création du statut de la FPT et qui avaient pour incidence de compléter la rémunération des agents. Les collectivités peuvent continuer de les verser à deux conditions: la continuité du dispositif et le respect des conditions posées dans la délibération (aucune modification ni actualisation).

changement. Dans ce cadre, le département reste vigilant à la communication autour du dispositif, essentielle pour en expliciter les enjeux et les modalités de mise en œuvre.

Si certaines collectivités plébiscitent l'intéressement collectif comme constituant un dispositif de reconnaissance accrue, d'autres collectivités relèvent un impact limité. Le montant assez faible de la prime instituée, l'automaticité de l'attribution et la délicate variation d'une année à l'autre au vu des objectifs atteints peuvent contrecarrer la recherche de motivation associée. La rémunération au mérite collectif apparait donc comme l'alternative qui sera privilégiée pour les collectivités obligées d'instituer le CIA mais réticentes quant à une rémunération individuelle.

Corrélée aux entretiens professionnels de fin d'année, la présence et la pratique entourant les primes à l'intéressement s'avèrent tributaires du niveau de maturité managériale de la collectivité. D'une part, la collectivité doit être dotée de fiches de postes et de procédures claires. D'autre part, les cadres doivent être accompagnés, formés et bénéficier d'un portage hiérarchique et politique suffisants pour être assurés de leur rôle en matière de fixation d'objectifs, d'évaluation de leurs agents et d'attribution de primes en conséquence. Dans le cadre de l'étude de l'ADRHGCT, aucune des collectivités interrogées n'a d'ailleurs mis en place une formation des cadres au maniement de la rémunération au mérite. A ce titre, il doit être souligné que le déploiement du RIFSEEP a pu constituer un temps bénéfique pour initier ou consolider la culture managériale en donnant l'opportunité d'associer les cadres à la définition des modalités et des critères d'évaluation et d'attribution, en initiant parfois un cycle de formation dédié.

Zoom : les enjeux de l'entretien individuel

Transfert d'informations, clarification des représentations et des attentes des deux parties, échange de promesses et d'engagements, l'entretien annuel constitue un temps de contractualisation entre l'agent et son supérieur hiérarchique. Il comprend une vérification du niveau d'atteinte des objectifs et de fixation de nouveaux objectifs.

Nécessité de formation de l'encadrement
Il est à noter un risque régulièrement évoqué qui traduirait un changement de nature de la relation contractuelle : que l'agent entre dans une logique de marchandage de son effort et que le salaire devienne le seul enjeu de l'échange entre lui et la collectivité.
Plusieurs études ont caractérisé le phénomène selon lequel des chefs de service, plutôt que de suivre les instructions qui leur sont données, déterminent leurs propres critères d'évaluation (voire, ne procède pas à une évaluation structurée) ou leur propre barème d'attribution de primes (ou d'augmentations dans le privé).

En interprétant les règles et les outils développés par la DRH, ou en confectionnent d'autres fondés sur des critères qu'ils estiment plus justes ou plus faciles à faire respecter, ils cherchent des moyens qu'ils estiment nécessaires pour bien faire fonctionner leur service ou leur équipe.

Diapason à l'échelle de la collectivité
Ce type de comportement de contournement illustre la nécessité d'un contrôle opéré au niveau de la DRH, mais aussi (et surtout) d'un croisement des apprentissages pour faciliter le développement d'une nouvelle culture managériale. Des formations dédiées peuvent être utilement mises en place au sein de la collectivité, ou encore la formalisation d'un guide de

l'évaluateur peut constituer un outil pertinent. Il est ainsi important d'accompagner la mise en œuvre d'une nouvelle politique salariale pour en permettre l'appropriation par les managers opérationnels.

Rapport OCDE *« La rémunération liée aux performances dans l'administration »* 2005

Deux tiers des pays membres de l'OCDE ont mis en place à des degrés différents une part de rémunération liée à la performance (RLP) mais très peu l'ont généralisé à toute la fonction publique. Le principal argument est qu'elle serait facteur de motivation car représentant une double récompense sous forme de rémunération et de reconnaissance de l'effort et des résultats.

L'OCDE relève les grandes tendances à l'œuvre dans les administrations des pays membres :
- Les politiques de RLP se sont étendues à toutes les catégories de personnel en 10 ans ;
- Une tendance à s'orienter vers le collectif ;
- Les dispositifs ont évolué vers plus de déconcentration et de délégation ;
- De nombreux critères existent et les principaux sont : les résultats, les compétences et les qualités relationnelles ;
- La RLP ne représente qu'une part modeste du salaire de base.

L'OCDE mesure l'impact de la mise en œuvre de la rémunération liée à la performance :
- Les effets de motivation semblent non obtenus du fait de problèmes de conception et de mise en œuvre et du fait que l'évaluation de la performance est intrinsèquement difficile dans le secteur public ;
- Si la RLP présente des effets pour une partie du personnel, elle ne constitue pas un élément de motivation sur l'ensemble des fonctionnaires ;
- Les perspectives de carrière et l'intérêt du travail restent les facteurs de motivation essentielle ;
- La RPL joue un rôle dans la facilitation d'autres changements organisationnels ou de gestion (tels que la réorganisation du travail, la définition des objectifs, ou encore la clarification des tâches).

C. Une rémunération au mérite qui gagnerait à être mieux appropriée par les collectivités territoriales

La rémunération au mérite a une nouvelle fois fait l'objet de débats dans le cadre de la réforme de la fonction publique annoncée pour le premier semestre 2019. Finalement reportée à une prochaine révision du système des retraites, elle repose sur certains déterminants qui restent à apprécier spécifiquement par chaque collectivité.

1) Un sujet sensible finalement reporté dans le cadre du projet de loi de Transformation de la fonction publique

a) *Le sujet de la valorisation de l'engagement professionnel débattu dans le cadre de la réforme de la fonction publique*

Lors de l'instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires du 4 juillet 2018, O. DUSSOPT et P. LAURENT ont présenté les orientations de travail quant à l'évolution de la fonction publique, préfigurant la réforme annoncée pour le premier semestre 2019.

Lors de son intervention[49], le Président du CSFPT a souligné qu'au vu du PPCR instaurant le cadencement unique, le régime indemnitaire représente « quasiment le seul moyen de valorisation des agents », prônant une évaluation des dispositifs, un renforcement de la formation des cadres en la matière, ainsi qu'une prise en compte de l'impact de la hausse de la CSG. En outre, il a souligné que « le « mérite » doit pouvoir être évalué de manière collective, notamment au niveau de l'équipe ou d'un collectif de travail restreint. Quant au RIFSEEP, « il serait possible par exemple de définir un plancher obligatoire pour la détermination du complément indemnitaire annuel (CIA), de 10 ou de15% ». En outre, le gouvernement s'intéresse à la possibilité de relever le plafond de la prime d'intéressement collectif.

En octobre 2018, travaillant avec les organisations syndicales sur le projet de loi, le gouvernement a évoqué plusieurs scénarios pour mieux valoriser l'engagement des agents :

- **Premier scénario -** « *Renforcer la prise en compte du mérite et poursuivre la simplification des régimes indemnitaires* » :
    - intégrer la NBI aux régimes indemnitaires, conduisant à « un gain pour les agents avec la conversion de la cotisation pensions » et « une plus grande lisibilité de la fiche de paye et de la politique salariale » ;
    - désindexer progressivement les primes et indemnités de la valeur du point, tout en réformant la part IFSE avec la fin de son réexamen en cas d'avancement de grade ;
    - transformer le CIA en « bonus annuel universel » déconnecté de l'adhésion à l'IFSE et étendu à l'ensemble des corps et cadres d'emplois n'ayant pas vocation à adhérer au Rifseep. Cette bonification annuelle remplacerait tous les outils similaires existants, et pourrait être élargie à l'intéressement collectif.

[49] Intervention de P. Laurent, Instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires, 4 juillet 2018.

- **Deuxième scénario -** « *Réaménagement des structures de carrière au bénéfice des éléments de rémunération au mérite individuel et collectif* » :
  Il s'agirait de rééquilibrer la rémunération au profit des outils indemnitaires permettant la reconnaissance de la performance individuelle et/ou collective et d'assurer des carrières plus longues. Les grilles seraient inchangées, mais le passage d'échelon serait ralenti de manière généralisée d'un ou plusieurs mois. Le gain réalisé serait entièrement réinjecté dans le régime indemnitaire variable du corps.

b) … et finalement reporté à une prochaine révision du système des retraites

Lors de sa présentation officielle le 14 février 2019, le projet de loi de transformation de la fonction publique ne contient que peu de dispositions intéressant directement la rémunération des fonctionnaires. O. DUSSOPT a précisé à cette occasion que la question de la rémunération au mérite serait discutée dans le cadre de la prochaine réforme des retraites. L'exposé des motifs du projet de loi, dans son titre II, prévoit que « *l'article 11 assure la cohérence des critères pris en compte pour la détermination de la rémunération de tous les agents publics quelle que soit leur situation statutaire ou contractuelle et quel que soit leur employeur public, en soulignant l'importance, en plus de la qualification et des fonctions exercées, du critère de l'engagement professionnel et du mérite* ».

Le 22 février 2019, en déplacement à la Préfecture de Loire-Atlantique, O. DUSSOPT a présenté les grandes lignes de la réforme. Le gouvernement prévoit notamment de déconnecter l'application du RIFSEEP dans le versant territorial de son déploiement dans la FPE, et ce par voie réglementaire. Pour rappel, en janvier 2019, six cadres d'emploi restaient non soumis au RIFSEEP - la date d'intégration pour les ingénieurs et les techniciens territoriaux étant repoussée au 1er janvier 2020. Concernant l'instauration d'un plancher pour le CIA, la question n'est pas encore tranchée du fait de l'opposition des organisations syndicales.

2) Les déterminants de la rémunération à la performance doivent faire l'objet d'une lecture adaptée à chaque organisation territoriale

Si l'on veut bien comprendre la rémunération comme constituant une des sources de satisfaction au travail et donc de motivation pour les agents et les services, et par conséquent en faire un outil pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, elle reste un sujet délicat à manier.

a) La rémunération, une des sources de motivation au travail, nécessite une part de liberté au profit des employeurs territoriaux

D'une part, comprendre la rémunération comme source de satisfaction au travail génératrice de motivation, ne doit pas conduire à évincer les **autres sources de motivation au travail** (les conditions de travail, la qualité de vie au travail, l'intérêt des missions, la montée en compétences...) et qui peuvent être en partie spécifiques à la fonction publique territoriale (l'engagement pour le bien commun et les territoires, l'utilité commune, le service aux

usagers…). Aussi, il faut apprécier la rémunération au mérite au vu de ces différents paramètres et ne pas surestimer sa portée.

D'autre part, elle pose de nombreuses questions dont les réponses s'avèrent circonstanciées. Un certain nombre de **paramètres essentiels** doivent en effet être pris en compte et conduiraient à construire un dispositif spécifique à chaque organisation :

- la culture interne de travail ;
- la maturité managériale ;
- la production finale (le service public et l'usager) ;
- la place de l'agent et du collectif.

Pour autant, le principe d'égalité de traitement des usagers et des fonctionnaires implique d'organiser un cadre cohérent et commun pour l'ensemble de la fonction publique. Aussi, **un équilibre** doit être trouvé entre une part d'homogénéité dans le dispositif créé et **une part de libre adaptation** pour la FPT et pour les différents employeurs territoriaux. C'est bien l'opportunité qui a été donnée dans le cadre du RIFSEEP et en partie saisie par les collectivités qui ont pu adapter le cadre réglementaire à leurs spécificités.

Ville de Rouen, 110 000 habitants, 1 900 agents sur emplois permanents

Au 1er juillet 2012, la ville de Rouen s'était déjà dotée d'une indemnité spécifique liée à l'entretien professionnel et aux fonctions, dénommée « Prime de Mission et de Motivation », à laquelle s'est substitué le RIFSEEP.

La ville a mis en place le CIA avec notamment pour objectif fixé « la valorisation de l'investissement individuel et/ou collectif et donc un lien incontournable avec l'entretien professionnel annuel ».

En décembre de chaque année, une part variable annuelle est versée, en fonction de l'investissement professionnel des agents dans des projets collectifs ou d'engagements individuels particulièrement significatifs dans leurs missions.
« C'est au regard de l'engagement professionnel ou de l'investissement spécifique d'un agent au cours d'une année, tels que retranscrits lors de l'entretien professionnel, que le N+1 propose l'octroi de cette part variable », qui n'est donc pas automatiquement attribuée.

Le CIA peut être octroyé aux agents pour reconnaître un engagement individuel ainsi qu'un engagement collectif.

Concernant l'engagement individuel :
L'entretien professionnel annuel mené par le N+1 permet d'évaluer l'atteinte des objectifs de l'année et de décider de l'octroi d'un CIA ; « justifiée par des indicateurs ou autres éléments factuels, des engagements personnels « exceptionnels » de l'agent au titre de l'année selon l'organisation du service, des besoins internes, tels qu'illustrés ci-dessous mais sans que ces motifs ne soient exhaustifs :

- Conduite, gestion et finalisation d'un projet ;
- Formateur interne ;
- Investissement au sein du service afin de pallier les absences ;
- Polyvalence accrue ;
- Force de proposition ;
- Implication dans un projet collectif ;
- Innovation apportée au sein du service.

Sur la base des propositions faites par les encadrants, le directeur propose l'un des 4 montants de CIA, en veillant à l'équilibre des montants octroyés au sein de ses services et au respect de son enveloppe propre (proportionnelle aux postes affectés à la direction) :

- Part 1 : 50 € ;
- Part 2 : 100 € ;
- Part 3 : 150 € ;
- Part 4 : 300 € ;

Concernant l'engagement collectif au sein d'un projet de la ville, l'agent peut bénéficier de « l'octroi d'un CIA à même de valoriser l'engagement professionnel des équipes dans le cadre de conduite de projet de service public d'envergure, dans le cadre d'un projet transversal ».

En amont de la campagne d'entretiens professionnels, les directions présentent les projets novateurs, d'ampleur exigeant l'implication de plusieurs équipes ou directions pour l'année N+1 (ex. : mise en place du RIFSEEP, dématérialisation comptable, gestion de catastrophes...). Le Comité technique en est informé.
La Direction générale étudie les projets et détermine une somme prélevée sur l'enveloppe globale du CIA afin de reconnaître l'implication collective.
A la fin de l'année, la DG arrête les montants accordés, au regard de l'engagement professionnel et de l'atteinte de l'objectif.
Le CIA collectif au sein d'un projet de la ville peut venir en supplément du CIA attribué au niveau de la direction.

b) Les collectivités doivent tenir compte de plusieurs paramètres pour déployer un dispositif volontariste

Trois types de questions doivent être appréciés pour répondre à la complexité du sujet :

- ***Quelle est la part de rémunération au mérite à fixer ?*** Il s'agit de se questionner sur la proportion de rémunération variable par rapport à la part fixe liée notamment au grade et de son intérêt supposé en termes de motivation supplémentaire. Il faut également mesurer son impact sur un collectif de travail au sein d'une organisation publique. La question de sa différenciation et de son adaptation selon l'activité du service public doit également être posée.

- ***Quelle est la place respective des rémunérations au mérite individuel et collectif*** ? L'intérêt d'une prime au mérite collectif semble faire consensus, pour autant elle est très peu déployée alors même que les outils existent. Comment s'articule-t-elle avec une part de prime au mérite individuel ? Doit-elle être privilégiée pour certains types d'activités ?

- ***Comment diffuser une culture de la reconnaissance du mérite ?*** Une nouvelle culture passe par un système indemnitaire transparent et partagé reposant sur des critères définis. Quelle place doivent occuper les managers publics et les organisations syndicales ?
  Il s'agit également de s'interroger sur les dispositifs d'évaluation : comment définit-on les indicateurs ? Comment les applique-t-on ? Des garanties doivent être établies pour assurer une équité de traitement (par le biais d'une doctrine et/ou d'un arbitrage final),

mais alors la portée managériale s'avère plus limitée. L'attribution de primes s'accompagne d'une réflexion sur l'organisation même de la fonction ressource humaine et de son articulation avec la liberté donnée aux managers. Enfin, concernant l'évaluation, on peut s'interroger sur la place à octroyer aux usagers.

En 2018, la DGFAP formulait certaines préconisations d'évolutions possibles.
D'une part, elle plaidait pour une proportion de **rémunération individualisée progressive** en fonction du niveau de responsabilités. En effet, différencier les activités et les responsabilités menées semble un élément à prendre en compte pour moduler le dispositif de prime à la performance retenue.
D'autre part, elle appelait à des critères plus prescriptifs sur les modalités d'attribution du CIA. Sur ce point, le dispositif de PICS a démontré ses limites en ce qu'il est justement trop prescriptif. Conserver une **part de souplesse du CIA** pour une appropriation réussie par les collectivités territoriales serait à privilégier.
Enfin, les services de l'État préconisaient un cadre plus souple pour l'intéressement collectif.

Nous retenons que la **PIPCS mériterait d'être fondue dans le CIA et le CIA décorrélé de l'IFSE**, afin de bénéficier également aux cadres d'emploi non encore assujettis au RIFSEEP. Le CIA pourrait ainsi contenir la mention d'une part de rémunération au mérite collectif.
Une phase d'expérimentation serait souhaitable, avec de plus fréquentes et complètes **évaluations.**

Rapport OCDE *« La rémunération liée aux performances dans l'administration »* 2005

En bilan de l'analyse de la pratique de la rémunération liée aux performances (RLP) dans les administrations des pays membres, les recommandations de l'OCDE étaient les suivantes :

- la rémunération liée aux performances relève d'un compromis et doit être adaptée à chaque organisation ;
- elle doit reposer sur un processus clair et pas trop rigide ;
- elle implique des délégations de gestion des RH ;
- il doit être relevé qu'elle ne joue qu'un rôle secondaire dans la motivation ;
- elle ne peut trouver à s'appliquer que dans un environnement favorisant les relations de confiance ;
- elle représente un réel déclencheur ou signal d'évolutions plus larges de gestion ou d'organisation.

IV. Une politique salariale qui gagnerait à faire l'objet d'une stratégie plus affirmée pour favoriser l'attractivité et la fidélisation des agents

A. Le régime indemnitaire, un levier d'attractivité et de fidélisation à relativiser

Absence de candidatures pour certains métiers, inadéquation des profils, manque d'anticipation des besoins futurs... Dans le cadre de l'étude consacrée au recrutement réalisée pour l'ADRHGCT en 2018[50], une très grande majorité des collectivités interrogées affirmaient connaitre des difficultés de recrutement.

Si ces difficultés sont variables en fonction des collectivités et des postes concernés, elles reflètent toutefois un enjeu majeur que rencontrent les directions des ressources humaines : la nécessité d'attirer des candidats et de fidéliser des agents pour répondre à leurs besoins. Il s'agit en effet non seulement d'être en mesure de disposer d'un vivier de candidats susceptibles de répondre aux missions, mais aussi – dans une certaine mesure – de pérenniser leur présence dans la collectivité afin notamment de limiter les coûts liés au recrutement et à la prise de poste et les effets induits par une vacance.

Au centre de ces enjeux, la place de la rémunération est majeure et le levier du régime indemnitaire naturellement activé par les collectivités. Pourtant, dans les faits, sa portée réelle peut s'avérer limitée.

1) Si certaines collectivités utilisent le régime indemnitaire comme outil d'attractivité, plusieurs facteurs se conjuguent pour en atténuer les effets

L'attractivité d'une collectivité peut être définie comme sa « capacité à attirer des agents ayant des compétences et des savoirs répondant à un besoin, actuel ou à venir, de la collectivité » . Plusieurs éléments y concourent, parmi lesquels le territoire sur lequel se situe la collectivité (situation géographique, accessibilité, infrastructures, situation de l'emploi…), sa réputation (valeurs mises en avant, projets porteurs…), les conditions de travail, et bien sûr, la rémunération. La combinaison de ces différents facteurs va déterminer la capacité de la collectivité à recruter des candidats en phase avec ses besoins, dont le profil correspond aux exigences du poste concerné.

A cet égard, la facilité à attirer de nouveaux candidats peut s'avérer très contrastée d'une collectivité à l'autre, y compris sur un même territoire – ce qui peut parfois provoquer des phénomènes de concurrence entre employeurs, au détriment de celles qui bénéficient de marges de manœuvre plus faibles sur leur masse salariale. Un constat valable pour un premier recrutement, mais également sur le long terme, avec des phénomènes de départ de certains agents, qui quittent rapidement les collectivités les moins avantageuses sur le plan salarial.
A cet égard, il est à noter que les employeurs territoriaux n'ont, souvent, qu'une connaissance informelle des conditions de rémunération proposées par les autres collectivités du territoire.

[50] Le recrutement dans les collectivités territoriales, étude ADRHGCT-INET, Enora NAOUR, Valentin SAUMIER, Oriane SCHMIDT, Marion WEBER https://www.drh-attitude.fr/wp-content/uploads/2018/07/ADRHGCT-INET-etude-recrutement-2018.pdf

Dans le cadre de l'enquête réalisée pour le compte de l'ADRHGCT, le régime indemnitaire est relativement identifié comme facteur d'attractivité par 48% des collectivités ayant répondu, qui emploient plusieurs vecteurs pour en renforcer la portée :

- valoriser certaines fonctions, notamment les fonctions managériales, et les filières moins bien dotées par les grilles indiciaires en vigueur ;
- moduler les montants versés pour valoriser les métiers en tension sur le territoire, pour les profils recherchés et en fonction des responsabilités occupées ;
- moduler les montants versés aux agents contractuels.

Ces modulations du régime indemnitaire se manifestent à travers la pratique de la négociation au moment du recrutement.

La négociation : quelles pratiques dans les collectivités ?

Dans la pratique, la très grande majorité des collectivités ayant répondu à l'enquête accepte une négociation avec les candidats.

Cependant, seules 46,2 % affirment le pratiquer régulièrement ou systématiquement.

En effet, cette pratique est majoritairement réservée à des situations précises :

- Les métiers en tension ou les profils à expertise rare apparaissent comme la première justification pour accepter une négociation ;
- Les postes de direction générale ou impliquant des responsabilités particulières sont également fréquemment concernés.

Logiquement, la pratique de la négociation est fortement influencée par la difficulté à recruter et le vivier de candidatures reçues - ce qui explique qu'elle soit plus fréquemment pratiquée dans les recrutements de contractuels.

La négociation peut cependant susciter des réticences, notamment dans un contexte de refonte du régime indemnitaire qui vise à « lisser » les situations. La négociation, qui aboutit dans les faits à une individualisation du régime indemnitaire, va en effet à l'encontre de cet objectif d'homogénéisation des rémunérations pour un même type de poste, qui risquent dès lors de perdre en cohérence et en équité, des agents exerçant les mêmes fonctions pouvant bénéficier d'une valorisation financière différente. De tels écarts peuvent s'avérer

dommageables pour le collectif de travail.

Au-delà de son principe, cette pratique pose la question de l'organisation des services au sein de la direction des ressources humaines. En effet, afin que le service en charge du recrutement puisse identifier les marges de manœuvre acceptables dans l'hypothèse d'une négociation, il est nécessaire que les agents concernés disposent d'informations généralement détenues par le service « Payes-Carrières », impliquant un travail commun entre ces deux services - ce qui n'est pas toujours le cas dans les faits.

Afin d'encadrer cette pratique, au-delà du cadre règlementaire dans lequel elles s'inscrivent, certaines collectivités font le choix d'identifier en amont les postes sur lesquels existe une tension de recrutement, et qui font l'objet d'une majoration spécifique. Ainsi à Rennes (ville / métropole / CCAS), une liste validée par la directrice générale des services est mise à jour chaque année. Cette façon de procéder présente également l'avantage de favoriser la transparence des régimes indemnitaires, qui s'affirme de plus en plus comme un objectif pour les collectivités.

Cependant, dans les faits, la mobilisation de la rémunération comme facteur d'attractivité ne fait pas consensus : plus de la moitié des collectivités n'identifient pas le régime indemnitaire comme tel.

Plusieurs facteurs contribuent à l'expliquer :

- certaines collectivités n'ont pas besoin d'activer ce levier pour être attractives ;
- d'autres leviers peuvent être mis en avant pour attirer de nouveaux talents : ambiance de travail dans la collectivité, perspectives de carrière, avantages divers… ;
- certaines collectivités ne sont pas en mesure de le faire, faute de moyens financiers ou parce que la rémunération n'est pas individualisable. Dans certains cas, la délibération fixe un plafond pour la négociation ;
- enfin, certaines collectivités, invoquant une posture de principe, ne souhaitent pas accéder à une négociation, l'intérêt pour le poste et la collectivité devant suffire à attirer les candidats.

Face à ce constat, certaines collectivités mettent en place ou étudient des stratégies pour améliorer leur attractivité. Plusieurs axes sont privilégiés :

- dans le cadre d'une politique de long terme, il est possible de mettre en place des partenariats avec les écoles de formation pour recruter de jeunes diplômés ;

- certaines mesures peuvent faciliter l'arrivée dans le cadre d'une mobilité géographique :
    - faciliter l'accès au logement ;
    - favoriser l'attribution de places en crèches ;
    - accompagner les démarches administratives via des partenariats avec les administrations concernées (inscriptions à l'école, prises de rendez-vous…).

- plus largement, il apparaitrait intéressant d'initier une réflexion sur les aides au déménagement auxquelles sont éligibles les agents dans le cadre d'un dispositif national. Celles-ci apparaissent en effet difficiles à comprendre et à anticiper. Les collectivités pourraient accompagner les agents dont le recrutement nécessite un

déménagement, voire compléter l'aide financière à laquelle ils sont éligibles – sous réserve de pouvoir mobiliser des crédits dans cet objectif.

- Certaines collectivités travaillent enfin sur une politique globale d'attractivité, prenant en compte les besoins des candidats dans une acception plus large : les opportunités d'emploi possibles pour le conjoint. Pour ce faire, la direction Développement économique de la métropole de Brest a ainsi créé, en 2017, le réseau des recruteurs *Brest Life*. Ce dispositif vise à faciliter l'emploi des conjoints et conjointes sur le territoire, en offrant la possibilité de faire circuler les CV au sein de ce réseau auquel participent de grands groupes et collectivités, mais aussi des PME, TPE, Start-up, ou encore cabinets de recrutement[51].

2) Parallèlement à ses impacts limités relatifs sur l'attractivité, de multiples facteurs atténuent les effets du régime indemnitaire en termes de fidélisation

Au-delà de l'attractivité de la collectivité, la question de la fidélisation des agents implique d'identifier des mesures susceptibles de les encourager à rester dans la collectivité, ce afin d'éviter des coûts liés au turn over : recrutement, pertes de connaissances et d'expérience, coûts de formation… La fidélisation peut ainsi se définir comme « un travail constant de la collectivité pour donner aux agents les conditions de travail et de rémunération suffisantes pour leur donner envie de rester au sein de la collectivité »[52]

Pourtant, seules 41 % des collectivités interrogées identifient le régime indemnitaire comme facteur de fidélisation des agents, le mettant en œuvre, dans ce cas, à travers :
- une revalorisation des filières les moins dotées ;
- la reconnaissance de la technicité, de l'expertise, des responsabilités ;
- une veille régulière pour éviter de trop grands écarts entre filières.

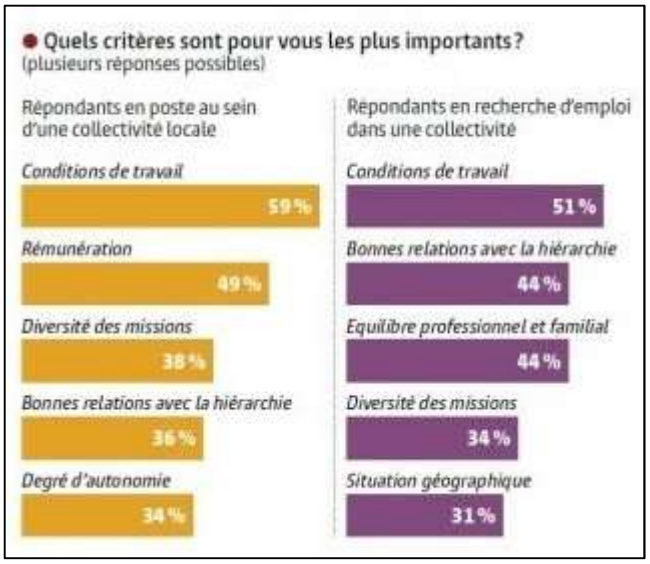
Une majorité de collectivités ne l'identifient cependant pas comme tel :
- Le contexte budgétaire contraint que connaissent les collectivités décourageant fréquemment les revalorisations de l'ensemble des agents, le risque d'un manque d'équité des rémunérations à l'échelle de la collectivité est cité ;

- certaines collectivités ne considèrent pas le turn over de leurs agents comme un élément pénalisant dans leur politique de ressources humaines – voire, identifient le bénéfice d'un régime indemnitaire élevé comme un frein à la mobilité externe ;

- d'autres, enfin, considèrent que le régime indemnitaire n'est pas un outil pertinent pour favoriser la fidélisation des agents, privilégiant d'autres outils, parmi lesquels peuvent être cités :
    - une action sociale généreuse (nature et ampleur des prestations, dispositifs de garde d'enfants…) ;
    - une politique d'avancement de grade et promotion interne favorable ;
    - des pratiques managériales et des valeurs porteuses de sens ;
    - une politique de maintien dans l'emploi proactive.

[51] 110 entreprises, 25 cabinets de recrutement, 28 employeurs publics, 10 acteurs de l'enseignement supérieur et 10 réseaux professionnels sont actuellement membres de ce réseau (https://www.brest-life.fr/annuaires/annuaire-general-192/reseau-des-recruteurs-brest-life-346.html?cHash=a1f4a2943408b602a411a273af7dda69)
[52] Etude *Le recrutement dans les collectivités territoriales*

Pourtant, la rémunération revêt une importance qui ne doit pas être négligée par les collectivités.
Une enquête menée par « La Gazette », en partenariat avec Emploi public et la mutuelle Territoriale, montre en effet que, si les conditions de travail sont prioritaires pour les agents en poste comme pour les candidats en recherche d'emploi, la rémunération est citée par près de la moitié des répondants, 25% des sondés se déclarant insatisfaits sur ce plan, tandis que 65 % affirment qu'une rémunération plus élevée les convaincrait de changer de poste.



Infographie : P. Distel – enquête réalisée par Infopro Digital en mai 2018 auprès de 1 512 agents

Dès lors, il convient d'être vigilant sur une différence de perception entre les directions des ressources humaines, qui doivent contenir la masse salariale, et les agents, dont le pouvoir d'achat a tendance à stagner, voire à diminuer, et que la mise en œuvre de la suite du Protocole d'accord relatif à la modernisation des Parcours Professionnels, des Carrières et des Rémunérations (*PPCR*) a été décalée d'un an en 2018.

Ce constat ne doit pas dissuader les collectivités qui souhaitent fidéliser leurs agents de mettre en valeur d'autres aspects – d'autant plus lorsque la marge de manœuvre budgétaire est faible (visibilité sur les parcours professionnels et les possibilités d'évolution, valorisation du rôle des agents dans leur exercice de missions de service public...)

L'enjeu grandissant de la communication de la politique salariale
Pour être attractive ou vecteur de fidélisation, la politique salariale doit être connue et communiquée : or, seulement 52 % des collectivités ayant répondu à l'enquête estiment que leur politique salariale est connue.

Les agents de la collectivité sont perçus par les répondants, à 94%, comme devant être les premiers destinataires d'une politique de communication. Les candidats au recrutement et les organisations syndicales arrivent en seconde position, à 44 %.

La mise en place du RIFSEEP a offert l'occasion d'illustrer, dans de nombreuses collectivités, la méconnaissance de ces aspects de la politique salariale, longtemps peu évoqués du fait de pratiques hétérogènes et peu formalisées.
La clarification des règles d'attribution du régime indemnitaire avec la mise en place du RIFSEEP s'affirme comme une véritable opportunité, pour les collectivités, de communiquer sur le sujet et de mettre en avant les objectifs qu'elles se sont données.
Si les règles communes doivent être affichées en toute transparence, le maintien de valorisations spécifiques, liées aux postes en tension ou à la prise en compte de contraintes particulières, gagnerait également à être expliqué pour lutter contre un sentiment d'inéquité parfois prégnant.

Certaines collectivités ont déjà initié des démarches fortes en la matière :

- le conseil départemental de la Haute Garonne met à disposition des agents un simulateur de paye sur l'intranet de la collectivité ;

- la ville et le CCAS de Rouen publient un règlement des modalités de gestion du régime indemnitaire, traduisant les règles et modalités d'attribution et de gestion du RIFSEEP pour l'ensemble des agents de la ville de Rouen et du centre communal d'action sociale. Soumis aux différentes instances (Comité technique, conseil d'administration du CCAS, conseil municipal), ce document détaille toutes les informations relatives au régime indemnitaire applicables dans ces deux structures (historique, modalités de versement, recours possibles, cas particuliers…), permettant aux agents de s'y référer ;

La communication s'affirme également comme un enjeu en termes d'attractivité de la collectivité vis-à-vis de postulants potentiels. Plusieurs vecteurs doivent faire l'objet d'une attention à cet égard :

- le site Internet officiel apparait logiquement au premier rang des sources consultés par les candidats ;
- dans le cadre d'une enquête menée en mai 2018 par La Gazette, en partenariat avec Emploi public et la mutuelle Territoria[53], il apparait que 43 % des agents, s'ils envisageaient une mutation, questionneraient des agents de la collectivité d'accueil potentielle, faisaient de ces derniers de véritables « ambassadeurs » de leur collectivité ;
- les associations de professionnels et les réseaux sociaux peuvent également constituer un vecteur d'information consulté par les candidats.

Ces chiffres démontrent l'intérêt, pour les collectivités, d'affirmer leur politique de communication comme élément de stratégie d'attractivité pour favoriser leurs recrutements – qui peut aller jusqu'à indiquer, sur les descriptifs de postes ouverts, les conditions de rémunération de l'emploi concerné.

Il est également à noter que la transparence autour de la politique salariale contribue à favoriser l'égalité femmes-hommes. C'est ce qu'a rappelé la députée Françoise Descamps-Crosnier, dans un rapport publié en 2016, "La force de l'égalité - Les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique", indiquant que la transparence salariale conduit les femmes à demander des conditions similaires à celles dont bénéficient les hommes.

[53] Enquête réalisée par Infopro Digital études du 11 au 28 mai 2018 auprès de 1 512 personnes.

Dans le même ordre d'idée, la circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique[54] demande aux employeurs d'adresser les données genrées concernant les avancements et les promotions des agents publics aux membres des commissions administratives paritaires – et ce, préalablement à l'examen par ces instances des décisions individuelles. Ceci afin d'identifier d'éventuels déséquilibres.

B. Régime indemnitaire et mobilité : des objectifs de valorisation des parcours professionnels qui se heurtent à des injonctions contradictoires

Consacré par le statut, le droit à la mobilité a été renforcé par la loi du 3 août 2009, qui a créé de nouveaux droits pour les agents souhaitant évoluer professionnellement, facilitant les changements de corps ou de cadres d'emplois dans la fonction publique.

Lorsqu'elle s'effectue au sein de la fonction publique territoriale, la mobilité des fonctionnaires territoriaux est réalisée par voie de mutation, interne ou externe.

Bien que la politique salariale ait des effets sur la mobilité, 53,8% des collectivités répondantes relèvent que leur politique salariale ne joue pas sur ce facteur. Ce paradoxe s'explique par le poids du cadre réglementaire, dont certaines dispositions s'avèrent défavorables ; pour y répondre, de nombreuses collectivités mettent en place des solutions pragmatiques.

1) Les mécanismes de régime indemnitaire tendent à privilégier les parcours ascendants

Conscientes que la politique salariale a des effets sur la mobilité, les collectivités activent plusieurs mécanismes pour la favoriser :

- la valorisation du management, étendue plus largement aux prises de responsabilités et à l'expertise ;
- la construction du régime indemnitaire par groupe d'emplois favorise les mobilités au sein du groupe d'emplois ;
- à contrario, l'application du régime indemnitaire en fonction du grade peut aussi jouer en faveur de la mobilité, en n'entrainant pas, lors d'un changement de fonction, de perte pour l'agent (sauf en cas de perception de NBI, le cas échéant) ;
- le développement et la valorisation des parcours professionnels.

2) Souvent facteurs de rigidités, le cadre règlementaire et sa traduction locale peuvent générer des freins à la mobilité

Le cadre règlementaire existant peut générer des effets induits défavorables à la mobilité. Parmi les plus fréquemment cités par les collectivités :

- l'octroi d'une NBI, ses conditions d'attribution ne laissant en principe aucune marge de manœuvre aux employeurs (voir encadré) ;
- la survalorisation de certains postes, éligibles à un régime indemnitaire élevé (s'expliquant souvent par l'historique des négociations) ou de certaines fonctions – par

[54] https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/circulaires/cir_41661.pdf

exemple, des fonctions d'encadrement valorisés à la fois par le régime indemnitaire et par l'attribution de la NBI, peut être désincitative pour des agents envisageant une mobilité ne leur accordant pas les mêmes avantages ;
- le maintien d'un régime indemnitaire de grade, qui n'incite pas forcément à la prise de responsabilité supérieure pour un régime indemnitaire équivalent ;
- le maintien d'autres primes que certaines collectivités ont fait le choix de conserver, celles-ci n'ayant pas été fondues dans le RIFSEEP ;
- le maintien d'avantages acquis qui créent des disparités entre les services.

La NBI : une réforme nécessaire

Instituée en 1991, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) constitue un élément de la rémunération applicable de plein droit, dont l'attribution, réservée aux fonctionnaires, est fondée sur l'emploi effectivement occupé et sur la nature des fonctions attachée à ces emplois.

Selon le rapport sur la NBI rédigé par Jean-Claude Lenay, CSFPT, 17 décembre 2008, elle se définit comme « un complément de rémunération exprimé en points d'indice intégrés *prorata temporis* au calcul de la pension et attaché à l'occupation d'une fonction caractérisée par une technicité ou une responsabilité particulière. »

Les conditions d'attribution, les fonctions éligibles et le nombre de points d'indice majorés correspondant sont fixés par deux décrets pour les agents de la fonction publique territoriale :
- le décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 ;
- le décret n°2006-780 du 3 juillet 2006.

Le montant varie selon les fonctions exercées, que l'on peut répartir en 4 grandes catégories:
- les fonctions de direction (sous conditions de seuils démographiques) ;
- les fonctions d'encadrement ;
- les fonctions nécessitant une compétence technique particulière ;
- les fonctions soumises à des sujétions particulières.

Dans la mesure où les décrets listent très précisément les postes éligibles, l'attribution de la NBI pose de vraies difficultés de cohérence, sources d'incompréhensions et de rigidifications, dans la mesure où certains agents refusent de quitter des fonctions qui y sont éligibles.
Certains encadrants s'en voient privés car ils managent un nombre d'agents inférieur au seuil fixé ou exercent dans un service qui n'est pas éligible. De même, les conditions d'attribution entre agents des filières techniques et administratives sont très différentes, générant un système inéquitable. Par exemple, un agent technique encadrant 4 agents pourra en bénéficier, contrairement à son collègue de l'état-civil qui a 19 agents sous sa responsabilité.
Elle n'offre aucune marge de manœuvre aux collectivités qui souhaiteraient pouvoir la moduler en fonction de la manière de servir, avec la mise en place du RIFSEEP qui tient généralement compte des fonctions, elle apparait de plus en plus obsolète car redondante.
Ces constats en appellent pour sa suppression ou bien pour sa refonte, en l'intégrant dans le traitement ou le régime indemnitaire (la NBI rejoignant l'un des objectifs du RIFSEEP : la reconnaissance financière des fonctions exercées). En cas de maintien, elle devrait à tout le moins s'accompagner de souplesses dans sa mise en œuvre par les employeurs territoriaux.

3) Entre règlementation stricte et pratiques individuelles, les collectivités produisent leur propre cadre de régulation

Dans la mesure où la mise en cohérence des rémunérations par rapport aux métiers engendre des effets collatéraux difficiles à éviter, les collectivités doivent faire preuve d'un certain pragmatisme.

Ainsi, lorsqu'une mobilité entraine une perte de rémunération, la majorité (74 %) des collectivités interrogées ont mis en place des mécanismes d'accompagnement financiers. A ce titre, une indemnité différentielle est fréquemment versée, qui peut prendre différentes formes :

- elle peut être pérennisée sans conditions ;
- elle peut être pérennisé dans certains cas, comme l'hypothèse de recrutements sur des métiers en tension ;
- cette indemnité peut être, dans certaines collectivités, appliquée de façon dégressive, le régime indemnitaire qui compense la différence de rémunération antérieure diminuant parallèlement à l'augmentation du traitement généré par les avancements d'échelons - cette dégressivité devant permettre d'éviter l'apparition de nouveaux écarts de rémunération entre des agents exerçant les mêmes fonctions ;
- un certain nombre de collectivités ont des pratiques différentes entre mobilité choisie et mobilité contrainte.

  En effet, les cas de mobilité forcée concernent fréquemment des postes peu qualifiés, générateurs d'usure pour les agents. La ville de Lille se veut particulièrement vigilante sur ce point, ayant constaté que ces situations concernaient en majorité des agents féminins, issus de la filière médico-sociale, dans laquelle les agents bénéficient de sujétions – entrainant généralement une perte de rémunération dans le cadre des reclassements pour raisons de santé. C'est pourquoi ces agents bénéficient d'un différentiel de rémunération, qui diminue au fur et à mesure de la progression de l'avancement, contrairement aux agents de catégories B et C sollicitant une mobilité choisie, qui ne bénéficient pas d'un tel dispositif.

  Ainsi, en cas de mobilité contrainte, les règles de dégressivité sont fréquemment plus souples et plus avantageuses pour les agents, et peuvent prendre des formes diverses. La ville et le CCAS de Rouen ont choisi de faire bénéficier l'agent du maintien de son niveau d'IFSE antérieur pendant une période d'un an ;
- certaines collectivités prennent en compte les frais supplémentaires qu'une mobilité géographique contrainte peut entrainer pour un agent.

C. L'action sociale : un levier à mieux mobiliser

L'action sociale, en contribuant à valoriser le pouvoir d'achat des agents bénéficiaires, s'inscrit pleinement dans le cadre de la politique salariale des collectivités. Elle n'est pas pourtant pas systématiquement perçue comme telle, et ses effets sur l'attractivité et la fidélisation des agents, peu analysés.

1) Le cadre règlementaire accorde une grande liberté aux collectivités sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de l'action sociale

La loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Trois grandes catégories de prestations feront l'objet d'une analyse dans le cadre de la présente étude :

- les prestations relatives à la vie quotidienne ;
- la protection sociale complémentaire ;
- les avantages en nature.

a) Les prestations relatives à la vie quotidienne

Avec la loi du 19 février 2007, l'action sociale est devenue une dépense obligatoire des collectivités territoriales et leurs établissements publics, qui vise « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles »[55]. Qu'ils exercent à temps plein, partiel ou non complet, les agents titulaires et stagiaires sont éligibles – y compris en situation de congé (maternité, parental…). La plupart des collectivités choisissent d'en faire également bénéficier les agents contractuels.

Individuelles ou collectives, ces prestations impliquent en principe une participation du bénéficiaire à la dépense engagée, devant tenir compte de son revenu et de sa situation familiale. Attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir, elles sont distinctes de la rémunération des agents. Elles rentrent cependant dans le cadre de la présente étude dans la mesure où elles peuvent représenter une aide substantielle pour les agents, notamment ceux à faibles revenus, et peut être considérée comme une compensation à la modération salariale dans laquelle s'inscrivent un grand nombre de collectivités. Il convient toutefois d'être vigilant quant aux risques juridiques liés à une éventuelle requalification de l'aide sociale en complément de rémunération. Celle-ci doit en effet être versée en considération de la situation sociale, économique et familiale de chaque agent (CAA Douai, 27 mars 2012, communauté d'agglomération du Calaisis, n° 10DA01514).

Il revient à l'assemblée délibérante de déterminer les prestations, le montant des dépenses et les modalités de mise en œuvre de l'action sociale.

Plusieurs possibilités s'offrent aux collectivités pour la mettre en œuvre :

- assurer la gestion directe des prestations ;

[55] Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000644388&dateTexte=&categorieLien=id

- verser une adhésion forfaitaire à une amicale du personnel ou un comité d'œuvres sociales ;
- déléguer au centre de gestion (pour lesquels il s'agit d'une dépense facultative) ;
- créer une association départementale d'action sociale ;
- verser une cotisation aux tiers opérateurs dédiés que sont le Comité national d'action sociale et le Fonds national d'action sanitaire et sociale.

b) La protection sociale complémentaire

Ce mécanisme permet aux collectivités d'aider leurs agents à faire face aux conséquences financières des risques « prévoyance » (maintien de salaire qui intervient au terme de la protection statutaire ou en cas d'invalidité) et/ou « santé » (prise en charge des frais non remboursés par la Sécurité sociale pour les soins courants).

Le décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011 sur l'accès à la protection sociale complémentaire dans la Fonction publique territoriale met en place deux procédures permettant aux collectivités de participer à la protection sociale complémentaire de leurs agents :
— soit conclure une convention de participation avec un opérateur, après mise en concurrence des offres. Ce contrat est ensuite proposé à l'adhésion facultative des agents, chaque adhésion donnant lieu à une participation financière de la collectivité.
— soit aider financièrement les agents qui auront souscris à un contrat ayant fait l'objet d'une procédure de labellisation, sous la responsabilité de prestataires habilités à cette fin par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Facultative, cette prestation permet aux collectivités de contribuer à valoriser le pouvoir d'achat des agents, et de compenser ainsi une faible évolution des rémunérations. Elles sont libres de verser un montant forfaitaire unique, ou bien d'introduire des critères de revenus ou de situation familiale, qui viendront moduler le niveau de la participation employeur, et aider proportionnellement davantage les agents aux revenus les plus modestes.
La plupart des collectivités qui font le choix de la modulation vont déterminer, en moyenne, entre 2 et 6 catégories, qui seront basées sur différents critères : avis d'imposition, traitement indiciaire (intégrant ou non le régime indemnitaire), nombre d'enfants à charge...

c) Les avantages en nature

Les avantages en nature peuvent être définis comme « la fourniture ou la mise à disposition d'un bien ou service, permettant au salarié de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter »[56]. Leur attribution nécessite une délibération de la collectivité.

Conformément à l'article L.242-1 du Code de la Sécurité sociale, les avantages en nature sont des éléments de rémunération. Intégrés au revenu imposable, ils doivent voir leur valeur précisée sur le bulletin de salaire des agents bénéficiaires. L'arrêté du 10 décembre 2002[57] précise les conditions de prise en compte des avantages en nature pour le calcul des cotisations de sécurité sociale**.**

Ces avantages peuvent prendre différentes formes, dont seules les principales seront développées dans le cadre de la présente étude.

[56] Circulaire du 7 janvier 2003 http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/fraisprof.pdf
[57] https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417638&dateTexte=20190501

- **La participation à la restauration**

Deux principales modalités de participation sont ouvertes aux employeurs pour contribuer à la restauration des agents :

- Fournir des repas en restaurant administratif, à titre gracieux ou contre participation financière de l'agent – une partie du coût du repas devant être prise en charge par l'employeur pour rentrer dans le cadre des avantages en nature.
  Il est précisé que les repas résultant d'obligations professionnelles ou pris par nécessité de service sont exclus de la catégorie des avantages en nature.

- Les collectivités peuvent attribuer à leurs agents des titres restaurant lorsqu'il n'existe pas d'emplacement de restauration sur le lieu de travail. Les titres sont nominatifs, attribués à raison d'un titre par jour de travail.

  Dans la mesure où cet avantage n'est pas lié au grade, à l'emploi ou à la manière de servir, il présente la nature de prestation sociale.

  L'employeur détermine librement la valeur des titres-restaurant proposés aux agents. Mais pour se voir exonérée de cotisations, sa contribution doit respecter deux limites : être comprise entre 50 et 60 % de la valeur nominale du titre ; ne pas excéder 5,52 € (en 2019).

- **La mise à disposition d'un véhicule**

Concernant la mise à disposition d'un véhicule, il convient de distinguer entre deux cas de figure :

- Le véhicule de service peut quant à lui être utilisé par tout agent pour les seules nécessités de service ;
- Le véhicule de fonction est mis à disposition de l'agent de façon permanente, ce dernier pouvant en avoir également un usage privé. Seule cette hypothèse constitue un avantage en nature, qui sera évalué sur la base de dépenses réellement engagées ou, sur option de l'employeur, sur la base d'un forfait en pourcentage du coût d'achat du véhicule ou du coût global annuel comprenant la location, l'entretien et l'assurance du véhicule, toutes taxes comprises.

- **La fourniture d'un logement**

Lorsque la collectivité est amenée à fournir des logements de fonction, cette attribution doit toujours être en relation avec l'intérêt des services et l'exercice des fonctions, correspondant à une nécessité absolue de service ou à une convention d'occupation précaire avec astreinte. La liste des emplois concernés doit être précisée par délibération[58].

Lorsque l'employeur fournit gratuitement le logement, cet avantage est évalué forfaitairement ou peut être calculé, sur option de l'employeur, d'après la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation et d'après la valeur réelle pour les avantages accessoires.

Dans l'hypothèse où l'agent verse une redevance ou un loyer (dont le montant est supérieur ou correspond à la base de la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation) à son employeur, la fourniture du logement ne sera pas considérée comme un avantage en nature. Il n'est cependant pas possible de fournir un logement simplement pour améliorer la rémunération d'un agent.

[58] Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000169492

2) Des pratiques hétérogènes et des prestations à cibler davantage

a) Des prestations d'action sociale de qualité variable, qui ne trouvent pas toujours leur public

Les prestations sociales sont couramment mises en œuvre par les collectivités : près de 9 agents sur 10 travaillent pour un employeur qui propose un tel dispositif – en conformité avec la loi du 19 février 2007[59].

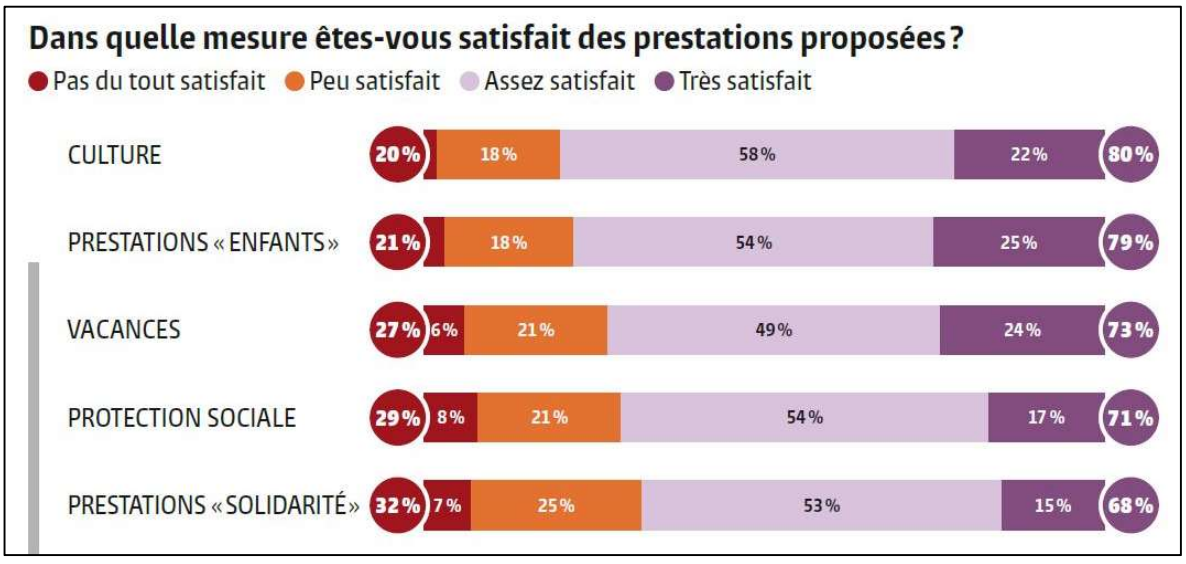
Les prestations les plus courantes peuvent être classées en cinq grandes catégories :

- la famille : allocations lors de la naissance ou de l'adoption, chèques de rentrée scolaire, arbres de Noël, participation aux séjours des enfants…
- les vacances (notamment sous la forme de chèques vacances) et les loisirs (billetterie, chèques lire, chèques disque…) ;
- la vie professionnelle : médailles du travail, départ à la retraite…
- Le soutien aux agents qui rencontrent des difficultés d'ordre familial (décès d'un proche, allocations pour les enfants handicapés…) ou financier.
- prêts à l'acquisition ou à l'équipement d'un logement ou d'un véhicule.

La situation familiale et les revenus du foyer doivent être pris en compte dans l'attribution des prestations, ou la modulation de leur montant. Des prestations qui peuvent s'avérer d'autant plus intéressantes qu'elles ne sont imposables qu'au-delà d'un plafond – de 1830 euros pour les services à la personne (aides accordées sous la forme de Chèques emploi service universel), ou correspondant au montant d'un SMIC brut annuel par an et par salarié pour les chèques vacances.

Pourtant, des enquêtes régulières témoignent d'une véritable marge de progression dans les prestations proposées aux agents.

Ainsi, une étude quantitative menée par « La Gazette » – Plurélya (ex-Pluralys) au printemps 2017 auprès d'agents, d'élus et de responsables de l'action sociale, indiquait que 43 % des sondés estimaient les offres non adaptées à leurs besoins – un ressenti variable en fonction de la nature des prestations, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



[59] Synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités au 31 décembre 2015, CNFPT/ DGCL

Cette insuffisante adaptation de l'offre aux besoins semble trouver son illustration dans la diminution, ces dernières années, du recours aux prestations. Lors d'une enquête menée conjointement par la Gazette et le CNAS et publiée en octobre 2018[60], il apparaissait ainsi qu'un tiers des bénéficiaires déclaraient moins recourir aux prestations d'action sociale que cinq ans auparavant – jugeant à 49 % qu'elles n'étaient pas suffisamment adaptées à leurs besoins. En cause notamment, des réductions jugées « peu avantageuses » à 57 %, un « manque de propositions de partenaires locaux » à 49%.
Parallèlement, 40 % des collectivités interrogées déclarent observer une hausse des demandes d'aide financière depuis cinq ans.

b) Protection sociale complémentaire : de réelles marges de progrès

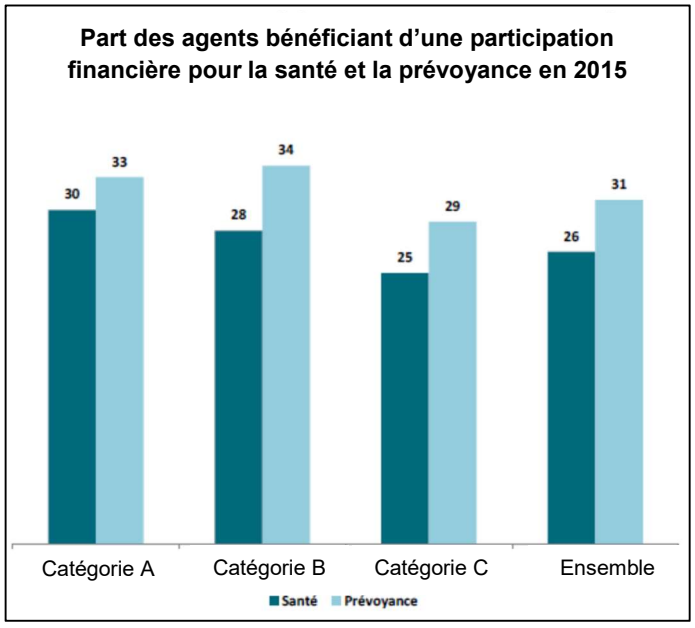
- De fortes inégalités entre collectivités

En matière de protection sociale complémentaire, les inégalités entre collectivités apparaissent nettement plus prégnantes.

La synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités[61], arrêtée au 31 décembre 2015, en témoigne :

- Tandis que 90 % des communes et établissements de moins de 1000 habitants n'offrent aucun dispositif, 93 % des régions et 83 % des métropoles et communautés urbaines proposent une participation pour la santé ;
- 40 % des collectivités ont mis en place une contribution pour la prévoyance – dont 75 % des régions et départements.

Les agents de catégories A apparaissent dès lors plus largement bénéficiaires, dans la mesure où ils sont proportionnellement plus nombreux dans les grandes collectivités :



Source : synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités au 31 décembre 2015, CNFPT/ DGCL

[60] Etude quantitative en ligne réalisée du 6 juin au 30 juillet 2018 auprès de 563 responsables de l'action sociale dans les collectivités et 740 bénéficiaires, soit 1303 répondants. Etude produite par Infopro Digital études).
[61] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/synthese_nationale_v5.pdf

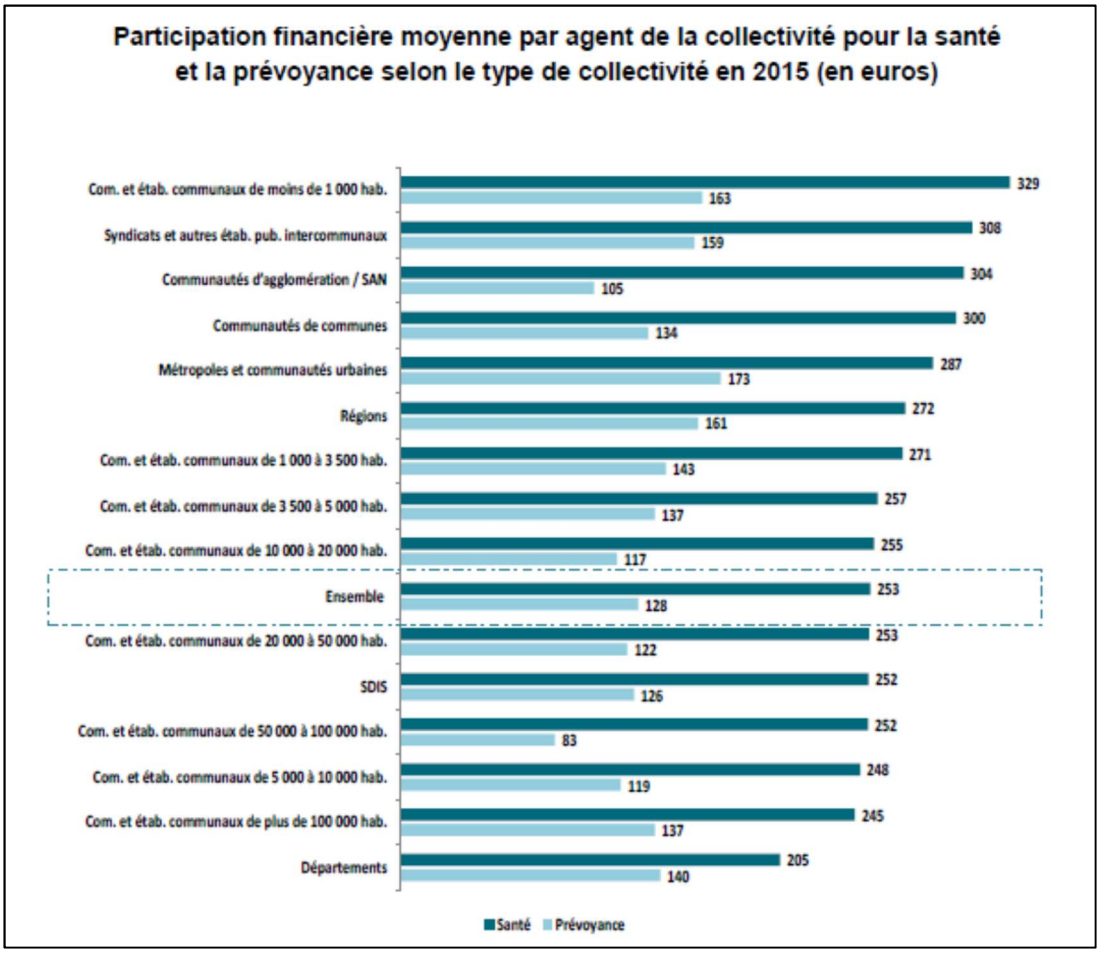
Dans les collectivités ayant instauré ces dispositifs, les priorités peuvent être données à la santé ou à la prévoyance - parfois aux deux sans vraie distinction -, en fonction de leur histoire et de leurs politiques sociales. Pour beaucoup, on peut souligner la volonté politique d'en faire un dispositif véritablement protecteur, certaines collectivités allant jusqu'à financer 100 % des cotisations des agents aux revenus les plus faibles.

- **Des inégalités dans les montants versés**

La synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités[62], arrêtée au 31 décembre 2015, analyse les montants moyens attribués en fonction des catégories des agents et des types de collectivités.

Les chiffres communiqués montrent une différence importante des montants attribués :

- concernant la prévoyance, le montant attribué semble fréquemment basé sur un taux fixe à partir de la rémunération de l'agent, favorisant les agents de catégorie A (bénéficiant d'une participation moyenne de 156 €) plutôt que les catégories B et C (respectivement 136 et 125 euros).
- pour la santé, la participation moyenne par agent s'élève à 253 € et s'avère plus fréquemment modulée en fonction des revenus : de 212 € en moyenne pour un agent de catégorie A à 260 € pour un agent de catégorie C.



Source : synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités au 31 décembre 2015, CNFPT/ DGCL

[62] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/synthese_nationale_v5.pdf

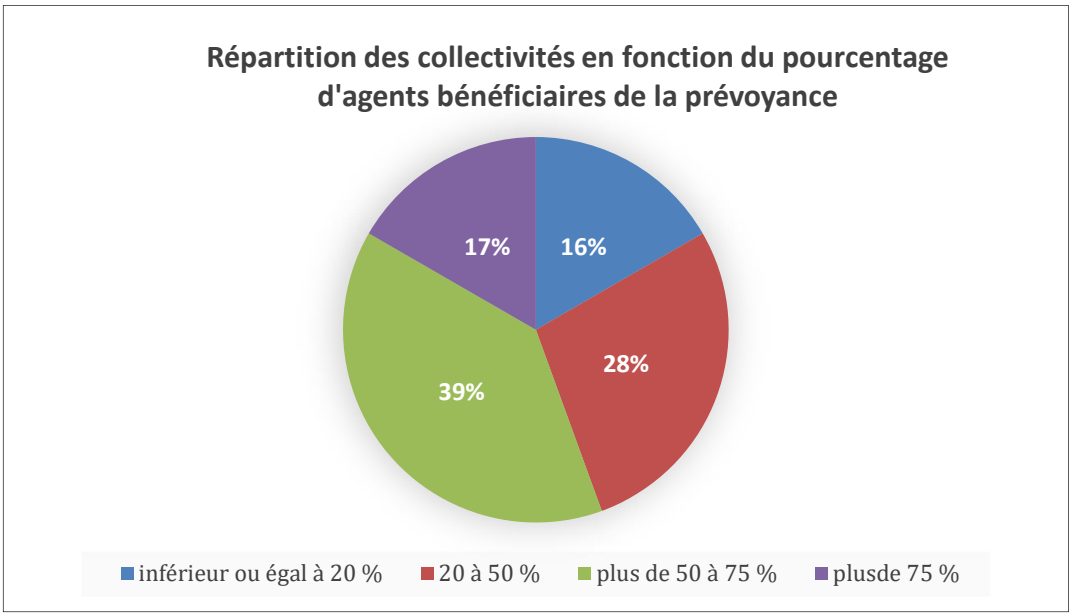
- **Des inégalités dans l'adhésion aux dispositifs**

Selon cette même étude, les collectivités qui proposent ces dispositifs connaissent un taux d'adhésion moyen de 50 %, tant pour le volet consacré au risque santé que pour celui relatif à la prévoyance.

En matière de prévoyance, sur 29 collectivités ayant répondu à l'enquête en ligne :

- 7 n'ont pas répondu à la question de savoir quels agents étaient éligibles à la prévoyance ;
- 1 la réservait aux seuls titulaires ;
- 9 l'étendent aux titulaires et agents contractuels sur emplois permanents ;
- 12 la rendent accessible aux titulaires et agents contractuels sur emplois permanents ou non

Parmi elles, 56 % enregistrent une adhésion supérieure à 50%.



Concernant la complémentaire santé, sur 29 collectivités ayant répondu au questionnaire en ligne :

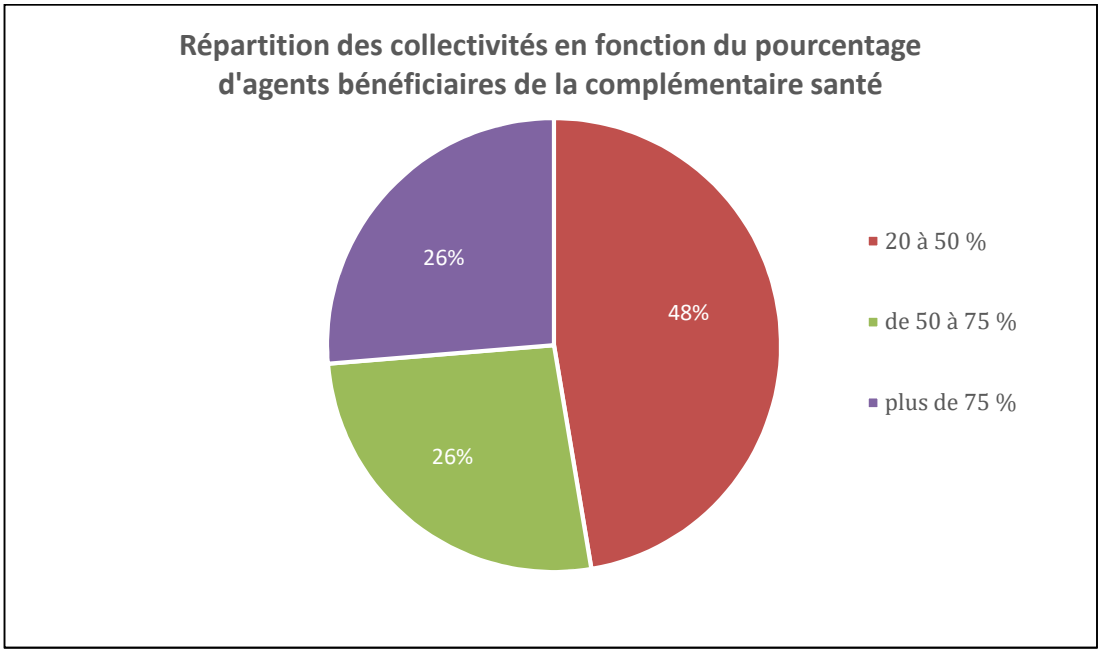
- 7 n'ont pas répondu à la question de savoir quel pourcentage d'agents étaient éligibles à la complémentaire santé ;
- 9 l'étendent aux titulaires et agents contractuels sur emplois permanents ;
- 13 la rendent possible aux titulaires et agents contractuels sur emplois permanents ou non.

Par ailleurs, comme cela a déjà été constaté pour les autres éléments de l'action sociale, la mobilisation par les agents eux-mêmes de cette "prestation" apparaît très contrastée et parfois très faible. Les raisons en sont multiples : défaut d'adaptation des dispositifs proposés, manque d'information, réticences à formuler la demande…

En outre, il n'existe pas de corrélation forte entre le fait d'ouvrir la prévoyance à l'ensemble des agents - titulaires, contractuels et même contractuels sur poste non permanents – et la

proportion d'agents réellement bénéficiaires, ce qui interroge sur la pertinence de l'ouvrir à cette dernière catégorie.

Le graphique suivant est établi à partir des 19 collectivités qui ont indiqué le pourcentage d'agents bénéficiaires de cette prestation.



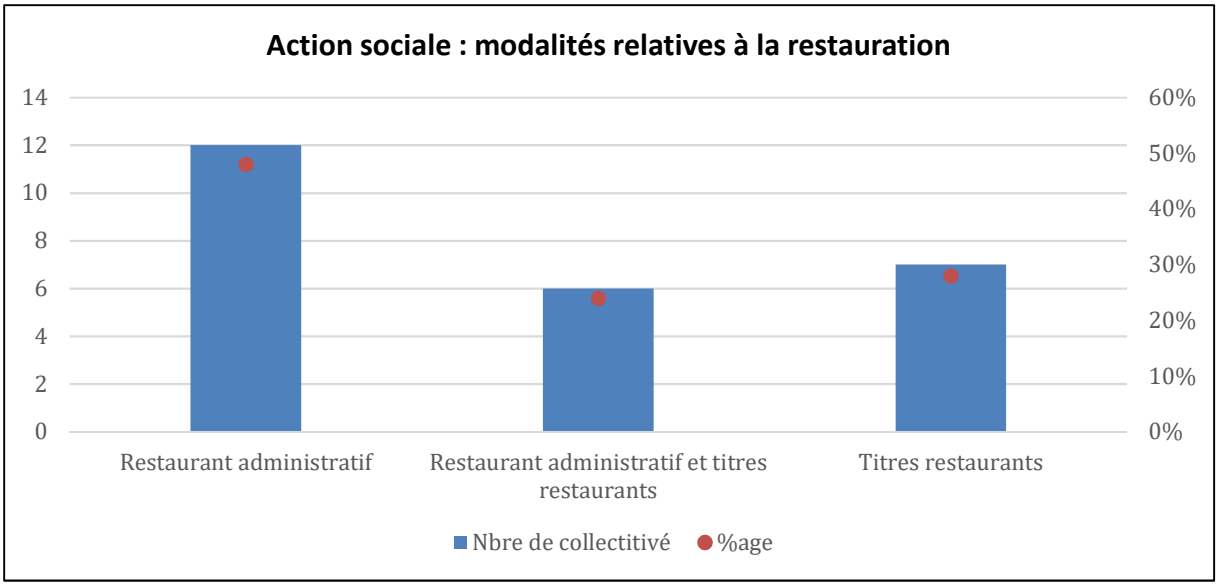
On peut ainsi estimer qu'il reste de réelles marges de progrès pour améliorer le taux d'agents bénéficiaires, à partir d'une analyse ciblée dans chaque collectivité concernée.

c) La participation à la restauration

Toutes les collectivités ayant répondu à l'enquête offrent une participation à la restauration de leurs agents, majoritairement en proposant un restaurant administratif dont une partie du repas est subventionné.

Il est à noter que certaines combinent l'accès à un restaurant administratif et la participation à des titres restaurant.

La participation aux titres restaurant s'élève, la plupart du temps, à 50 % du montant du titre.



3) Un potentiel insuffisamment exploité, de nouvelles initiatives à développer et à valoriser

Au vu de ces éléments d'analyse, le potentiel, en termes de leviers pour les collectivités, apparait donc réel en matière d'action sociale.

a) Des outils à développer pour favoriser l'accès aux prestations relatives à la vie quotidienne

Plusieurs axes peuvent être privilégiés pour permettre aux collectivités de proposer des prestations ciblant au plus près les attentes des agents :

A. Favoriser le développement des offres

- Développer une offre locale en matière de loisirs et de vie quotidienne : activités sportives, culture, alimentation, secteurs du bien-être, financement du permis de conduire, cinémas indépendants, spectacles, festivals… ;
- renforcer les offres sur les domaines les plus demandés : offres de solidarité, aides à la garde d'enfants (certaines collectivités réservant des places en crèche pour les enfants de leurs agents) ;
- compléter les offres de solidarité en améliorant leur montant pour soutenir les agents en difficulté familiale ou financière : aléas de la vie, handicap, décès… ou diversifier les situations éligibles : prise en charge de factures impayées de loyer, de cantine ou de scolarité…
- adapter l'offre aux évolutions sociétales, en ouvrant les prestations aux familles recomposées ;
- subventionner l'association sportive de la collectivité ;
- créer une conciergerie.

B. Accentuer la communication et l'intégration de l'action sociale dans les dispositifs managériaux

- Améliorer la communication relative aux offres proposées, en formant les managers, en diffusant des informations avec les bulletins de paye, en organisant des permanences, des temps d'information dédiés, en tenant des stands…
- cibler prioritairement les agents confrontés aux situations les plus difficiles - en différenciant les montants de participation demandés en fonction des revenus des agents.
- faciliter l'accès à des aides d'urgence. A Fréjus, l'assistante sociale pour le personnel dispose d'une régie qui lui permet de verser des aides aux agents en difficulté.

C. Développer l'intégration de l'action sociale au sein des ressources humaines

- Sanctuariser le budget dédié à l'action sociale ;
- Mutualiser les prestations entre collectivités, pour améliorer leur niveau global ;
- Réaliser régulièrement une analyse de l'utilisation des offres et des profils des demandeurs, pour s'assurer de leur cohérence, et réinterroger leurs modalités de mise en œuvre.
- Inscrire l'action sociale dans une logique managériale pour faire de cette mesure d'accompagnement un service à part entière.

Le fait de développer les dispositifs proposés aux agents contribuera à en faire de vrais éléments de la politique salariale des collectivités, qui pourront communiquer sur leur politique dans le cadre de leurs recrutements – ce qu'elles font rarement dans la pratique.

D. Vers une contribution minimum obligatoire ?

Près de quatre collectivités sur dix n'affectent que de 0 à 1 % de leur masse salariale à l'action sociale ; seules 6 % y consacrent plus de 2 %. Les fortes disparités entre collectivités qui caractérisent la mise en œuvre de l'action sociale justifient une réflexion sur la mise en place d'une contribution minimum, à l'instar des obligations imputables aux employeurs privés – qui doivent prendre en charge 50% de la cotisation complémentaire santé de leurs salariés.

b) La protection sociale complémentaire, une véritable plus-value à généraliser

En matière de protection sociale complémentaire, plusieurs axes peuvent être suivis :

- Les taux d'agents bénéficiaires peuvent être améliorés en ciblant plus spécifiquement les catégories d'agents aux revenus les plus faibles, pour lesquels l'avantage comparatif de bénéficier de cette aide est supérieur.
- Les modalités de versement doivent également être étudiées, notamment pour la prévoyance, dont les dispositifs privilégient un versement forfaitaire plus favorable aux catégories les mieux rémunérées.

- La mutualisation apparait être également un facteur de progrès notable. C'est le cas, notamment, dans les intercommunalités, pour lesquelles la « ville centre » apparait souvent comme une référence pour les communes membres. En favorisant la mutualisation des appels à candidatures, celle-ci peut donc influencer l'ampleur des prestations proposées par des collectivités de taille modeste, sans pour autant les démunir de leur autonomie en la matière, puisque, sauf à mutualiser les ressources humaines, chaque employeur reste décisionnaire des modalités et des niveaux de participation employeur offerts à ses agents.

Il est enfin à noter que le gouvernement a missionné, en février 2018, l'IGA, l'IGF et l'IGAS pour établir un état des lieux de la prise en charge de la protection sociale complémentaire par les employeurs publics, en vue de proposer des actions pour améliorer la situation des agents, en concertation avec les OS. La publication du rapport des inspections est attendue d'ici la fin de l'année 2019. Ses conclusions pourront contribuer à guider les collectivités dans l'évolution de ces prestations au bénéfice d'un nombre croissant d'agents.

Conclusion

La récente réforme du RIFSEEP, en cours de déploiement au sein du secteur local, représente l'opportunité de requestionner la place et le rôle de la rémunération, et plus globalement des politiques salariales déployées au sein des collectivités territoriales.

Le RIFSEEP s'inscrit dans un contexte plus global de réforme sur le temps long de la fonction publique qui a régulièrement appréhendé la question de la rémunération, et ce dans une lecture comparative avec les pratiques issues du secteur privé, comprises comme plus efficientes et mobilisatrices de la ressource humaine.

Pour autant, les particularismes du secteur public, notamment territorial, sont réels et conduisent à une lecture spécifique des pratiques à l'œuvre en termes de rémunération et de politiques salariales. En témoignent les politiques menées par les collectivités interrogées dans le cadre de cette étude qui, par le biais de la rémunération, s'avèrent tendre à la réalisation d'objectifs pluriels que sont notamment l'équité de traitement entre filières, la parité entre les hommes et les femmes, l'attractivité, la mobilité en interne, ou encore la motivation des agents.

Les employeurs territoriaux et leurs services de ressources humaines se trouvent ainsi face à de difficiles équations : comment favoriser l'équité entre les agents, tout en restant attractif et recruter sur les métiers en tensions ? Ou encore, valoriser la fonction occupée et la prise de responsabilité dans une fonction publique de carrière dont le traitement rémunère principalement le grade ? Et ce, tout en respectant le cadre légal et en répondant aux contraintes budgétaires.

Les collectivités ont pour défi de réaliser une synthèse entre des objectifs pouvant entrer en contradiction et doivent dès lors réaliser les arbitrages politiques nécessaires afin de tendre à la définition d'une réelle politique salariale au service de la gestion des ressources humaines. Un portage politique s'avère donc essentiel alors même que le sujet, éminemment structurant, peut sembler de prime abord comme technique et gestionnaire. A titre d'exemple, se positionner sur la rémunération à la performance ou, à tout le moins, sur la rémunération individualisée comme levier de motivation, nécessite des débats de fond sur la valorisation de l'engagement individuel et / ou collectif, et de la place octroyée au manager.

Une politique salariale appréhendée dans tous ses aspects, notamment de politiques sociales, et pleinement mise en œuvre nécessite un cadrage lisible et structuré, ainsi qu'une acculturation des managers territoriaux et de l'ensemble des agents. Se mobiliser sur la définition d'une politique salariale représente un des enjeux d'une fonction ressource humaine moderne, se positionnant sur le volet stratégique des organisations publiques locales.

Synthèse des propositions

A. Évolutions réglementaires

Simplification et déploiement complet du RIFSEEP

- **Poursuivre le plein déploiement du RIFSEEP** dans la filière technique ;
- **Réfléchir à une déconnexion du CIA de l'IFSE afin d'être appliqué à tous les cadres d'emploi (y compris ceux non soumis au RIFSEEP)** ;
- **Substituer le CIA** à tous les dispositifs existants en la matière afin de gagner en lisibilité;
    - Supprimer **la PIPCS**, en la refondant dans le CIA pour y intégrer la part de prime à l'intéressement collectif ;
- Réformer **la NBI et l'intégrer dans le RIFSEEP** (part IFSE) ;
- Réinterroger les autres composantes que sont le SFT et l'IR :
    - S'agissant du SFT, des questions se posent sur l'équité entre les rémunérations les plus basses et les plus hautes, le sens politique de la prime, sa lisibilité et la pertinence du montant alloué au premier enfant.
    - S'agissant de l'IR, on peut interroger la régularité de mise à jour du zonage ainsi que l'adéquation entre les montants et le coût de l'immobilier.

Transparence et formalisation de la politique salariale *(éléments complémentaires en matière de pratiques transférables p. 81)*

Afin de pousser à une formalisation des stratégies des collectivités en la matière, de répondre aux attentes de transparence de l'opinion, de rendre lisible pour les agents les politiques salariales et de prévenir les pratiques discrétionnaires :

- Faire de la politique salariale, notamment dans son volet lié au mérite, un sujet du dialogue social, en rendant obligatoire **sa présentation dans le bilan social**, assortie d'une discussion et d'un vote lors du **Comité technique** ;
- Faire de la politique salariale, notamment dans son volet lié au mérite, un sujet démocratique de débat dans le cadre du **DOB**, donnant lieu à **vote du ROB par l'assemblée délibérante** de la collectivité territoriale.
    - La fréquence de ces mesures pourrait être triannuelle.

B. Recommandations

Réaliser et fiabiliser des évaluations plus régulières aux niveaux de l'État et des collectivités territoriales par les organismes institutionnels centraux et décentralisés

- Systématiser les **évaluations partenariales** entre la DGAFP et la DGCL, et entre la DGCL, le CNFPT et le CSFPT afin de favoriser des analyses de qualité croisées et comparatives entre l'État et les collectivités ;
- Réaliser une **évaluation de la PIPCS** dans les collectivités territoriales, à croiser avec celle réalisée dans les services de l'État ;
- **Mettre à jour l'évaluation du déploiement du RIFSEEP dans les collectivités territoriales** (DGCL et CNFPT), tant de la part IFSE ainsi que de la part CIA, dans son appréhension collective et individuelle ;
- Favoriser **les échanges et le débat,** notamment au sein du Conseil commun de la fonction publique et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, afin de tirer les enseignements avant toute nouvelle réforme ;
- **Mener une étude sur l'évolution du point d'indice :** coûts, effets salariaux, satisfaction des bénéficiaires**.**

Initier une réflexion en faveur d'une contribution minimum obligatoire, à l'instar des obligations imputables aux employeurs privés (qui doivent prendre en charge 50% de la cotisation complémentaire santé de leurs salariés).

Favoriser l'expérimentation au niveau national comme local de nouvelles mesures touchant à la rémunération à la performance (user du droit à la différenciation).

Management et performance

- Réaliser un diagnostic des leviers de motivation à disposition des managers, et notamment des **pratiques d'entretien professionnel :**
- Inscrire la rémunération dans une **appréhension plus large** de l'ensemble des éléments de motivation (perspectives de carrières, temps et conditions de travail…) ;
- Diffuser une **culture de la reconnaissance du mérite en** associant et en formant des managers aux dispositifs d'évaluation ;
- Appréhender la question de la rémunération au mérite **en tant que catalyseur d'évolutions** de gestion et d'organisation interne :
    - Notamment, penser la fonction RH comme support accompagnateur des managers vers plus de responsabilisation et d'autonomie (mettre en place des responsables RH en charge d'accompagner un portefeuille de managers).

C. Pratiques transférables ou à développer

Politiques salariales *(éléments complémentaires en matière d'évolutions réglementaires p. 79)*
Afin de pousser à une formalisation des stratégies des collectivités en la matière, de répondre aux attentes de transparence de l'opinion, de rendre lisible pour les agents les politiques salariales et de prévenir les pratiques discrétionnaires :

- Formaliser et communiquer sur la politique salariale, les objectifs poursuivis et les moyens mobilisés pour les titulaires et les contractuels
    - Sous la forme d'une **délibération ou d'un guide non réglementaire**
    - S'agissant des **agents contractuels :**
        - Assurer une équité entre contractuels et titulaires et des contractuels entre eux ;
        - Revaloriser leurs rémunérations sur le même principe que les titulaires.
    - Si les règles communes doivent être affichées en toute transparence, le maintien de valorisations spécifiques, liées aux postes en tension ou à la prise en compte de contraintes particulières, gagnerait également à être expliqué pour lutter contre un sentiment d'iniquité parfois prégnant, lié à des pratiques historiquement peu transparentes

- Favoriser le développement d'un **dialogue social** ou une information sociale en interne de la collectivité autour de la politique salariale

- Communiquer sur la politique salariale :
    - Réfléchir et rendre visible de l'ensemble des composantes de la rémunération :
        - Établir un **bilan social individuel annuel** remis à l'occasion de l'évaluation annuelle qui reprenne l'ensemble des éléments de salaire de l'année, les primes, les avantages et les formations suivies par l'agent ;
        - Assurer une **information annuelle** en direction de l'ensemble des agents sur les mesures de rémunération prises (augmentations, promotions…) afin d'expliciter les décisions et valoriser l'investissement que constituent les éléments du GVT.
    - Utiliser différents canaux :
        - publier un règlement des modalités de gestion du régime indemnitaire, traduisant les règles et modalités d'attribution et de gestion du RIFSEEP pour l'ensemble des agents, et le soumettre aux différentes instances ;
        - présenter les données genrées concernant les avancements et les promotions des agents publics aux membres des commissions administratives paritaires – et ce, préalablement à l'examen par ces instances des décisions individuelles (afin d'identifier d'éventuels déséquilibres).

Management et performance

- Maintenir une **appropriation spécifique** à chaque organisation de la rémunération à la performance, en conservant le cadre souple et adaptable du CIA (et donc sans plancher obligatoire) :
    - Penser le CIA comme un outil global de valorisation du **mérite individuel et du mérite collectif ;**
        - Prime collective : se baser sur des référentiels officiels tels que les démarches "qualité de service" (Ville et métropole de Nantes) et valoriser l'investissement dans des projets collectifs ;
    - Penser le **CIA de manière différenciée** selon la catégorie de l'agent :
        - Une part individuelle progressive selon le niveau de responsabilités ;
        - Assise sur des critères différenciés selon le niveau de responsabilités (notamment, si CIA lié en partie à la présence de l'agent : réfléchir à une valorisation du surcroit d'activités généré par l'absence d'agents).

Attractivité de la collectivité et fidélisation des agents

Sur la négociation :

- Encadrer cette pratique en i**dentifiant en amont, sur un rythme annuel, les postes** sur lesquels existe une tension de recrutement, et qui font l'objet d'une majoration spécifique. Faire valider cette liste par la Direction générale.
- Travailler sur **l'organisation des services de la direction des ressources humaines**, afin de favoriser un travail en commun entre le service en charge du recrutement et le service « Payes-Carrières ».

Au-delà du RI :

- Mettre en avant auprès des candidats **les autres leviers/atouts existants** afin d'attirer de nouveaux talents : ambiance de travail dans la collectivité, perspectives de carrière, avantages divers… ;
- Inscrire la politique salariale dans une politique plus large de ressources humaines, contribuant par exemple à faciliter l'installation de nouveaux agents suite à une mobilité.

Mobilité

Limiter les pertes de rémunération en cas de changement de poste, en distinguant entre différentes hypothèses :

- *Dans le cas d'une mobilité choisie*, verser une indemnité différentielle dégressive - le régime indemnitaire qui compense la différence de rémunération antérieure diminuant parallèlement à l'augmentation du traitement généré par les avancements d'échelons ;
- *En cas de mobilité subie,* privilégier des règles de dégressivité plus favorables. Notamment en cas de reclassement pour raisons médicales, prévoir le maintien de la rémunération.

Action sociale

- Privilégier le développement des offres d'action sociale les plus favorables au pouvoir d'achat des agents : offres locales liées aux loisirs et à la vie quotidienne, gardes d'enfants, accès facilité à des aides d'urgence…
- En matière de protection sociale complémentaire, différencier la participation selon les revenus afin de cibler plus spécifiquement les catégories d'agents aux revenus les plus faibles.
- Intégrer les éléments relatifs aux avantages en nature et à l'action sociale dans la définition de la politique salariale de la collectivité.

Bibliographie

Statistiques et informations générales

- Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, *DGAFP*, 2018
- Synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités au 31 décembre 2015, *CNFPT/ DGCL*

Articles

- L. De Montecler, « Le régime indemnitaire : comment le Rifseep modifie les politiques salariales des employeurs territoriaux ? », *Revue du gestionnaire public*, 2018, n°4
- Christine Cathiard, « Fonctionnaires : bye-bye la PFR, bonjour l'IFSE ! », *La lettre du cadre*, 22 mai 2014
- L. Crusson, Interview, DGAFP, Trajectoires n° 33, septembre 2014
- C. Duvivier et al., "Les sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes dans la fonction publique", *Economie et statistiques*, n°488-489, 2016
- Virginie Forest, « Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française », *Revue Internationale des Sciences Administratives,* 2008/2
- Florence Audier, Maya Bacache-Beauvallet, Pierre Courtioux et Jérôme Gautié, « Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux », *Revue française d'administration publique*, 2015/1, N° 153
- S-F Servière, « L'intéressement collectif dans la fonction publique : pourquoi ça ne marche pas », *IFRAP*, septembre 2016.
- Maya Bacache-Beauvallet, *«* Rémunération à la performance, Effets pervers et désordre dans les services public*s* », Actes de la recherche en sciences sociales, 2011 / 4 (n°189), pages 58 à 71.
- Lucie Rouillard, Jacques Bourgault, Mohamed Charih, Daniel Maltais, « Les ressources humaines : clé de voûte de la réforme du secteur public au Québec », *Politiques et Management Public*, 2004 N° 22-3
- Dominique Eustache, « Politique salariale, régulation et échange social », *Revue française de sociologie*, 2001
- Maud Parnaudeau, « Qu'est-ce qui fait courir les territoriaux ? », *La Gazette des communes,* 17 août 2018.
- Maud Parnaudeau, « Des prestations sociales encore insuffisamment adaptées aux besoins des agents », *La Gazette des communes*, 10 octobre 2018
- Maud Parnaudeau, « Les prestations d'action sociale, un service à soutenir en continu », *La Gazette des communes*, 16 juin 2017

Enquêtes

- Enquête DGCL réalisée en mai 2018 et présentée par la DGAFP en juillet 2018, 3ème cycle de concertation visant à refonder le contrat social avec les agents publics.

Discours

- Philippe Laurent, Instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires, 4 juillet 2018.

Rapports

- « Comment faire évoluer la rémunération des agents publics », 3ème cycle de concertation visant à refonder le contrat social avec les agents publics, *DGAFP*, données DGCL, juillet 2018.
- M. BACAHE-BEAUVALLET, "Où va le management public ?", Réformes de l'État et gestion de l'emploi public, *Terra Nova*, 2016.
- M. DIEFENBACHER, « L'intéressement collectif dans la Fonction publique », Assemblée nationale, mai 2009.
- « Rémunération à la performance », OCDE, mars 2009.
- J. ARTHUIS, Rapport d'information du Sénat n°388, Mise en œuvre de la LOLF, 2002-2003.
- Catherine di Folco, Rapport d'information sénatorial n°572, 13 juin 2018
- Françoise Descamps-Crosnier, "La force de l'égalité - Les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique", 27 décembre 2016
- Jean-Claude Lenay, Rapport sur la NBI, CSFPT, 17 décembre 2008
- Les effets du décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011 sur l'accès à la protection sociale complémentaire dans la Fonction publique territoriale, Rapport du CSFPT, 29 mars 2017

Circulaires

- Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
- Circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

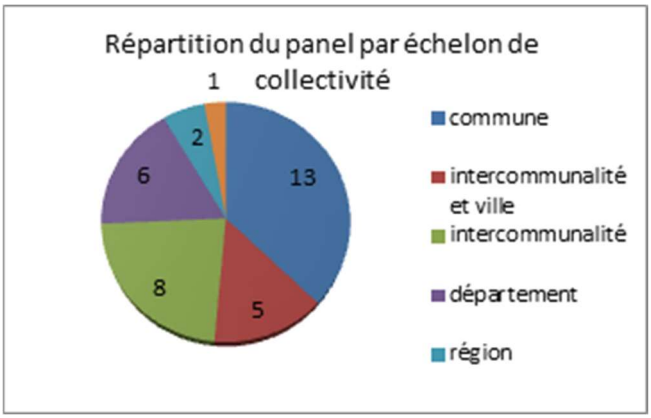
Annexes

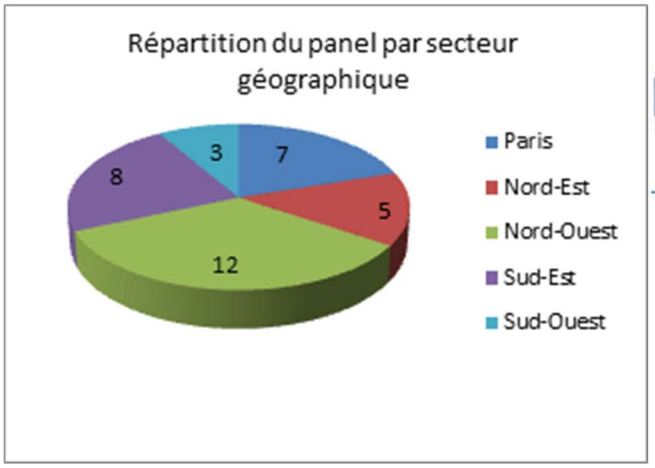
A. Panel et analyse des retours au questionnaire

Panel des collectivités interrogées dans le cadre de l'étude ADRHGCT

Nous avons mené **20 entretiens qualitatifs** dont 12 auprès de collectivités ayant également répondu au questionnaire en ligne.
Nous avons exploité **27 réponses au questionnaire en ligne** (hormis une réponse d'un OPH).

Au total, le panel de l'étude réalisée se compose donc de **35 collectivités**, représentant les différents échelons administratifs, avec une prépondérance des communes et intercommunalités mutualisées.
La majorité des collectivités répondantes relèvent du grand **quart nord-ouest et de la région parisienne.**





Les 27 collectivités ayant répondu au questionnaire en ligne présentent les caractéristiques suivantes :

	Nombre d'habitants	Nombre d'agents	Nombre d'agents sur emplois permanents	Nombre de titulaires	Nombre de contractuels sur emplois permanent	Nombre d'agents sur emplois non permanents
Moyenne	865 182	3 676	3 113	2 837	261	519
Médiane	272 119	2 853	2 289	2 153	197	407
Maxi	12 190 000	10 766	10 506	9 062	1444	1 640
Min	54 852	499	457	396	50	42

	Montant total des charges de personnel (chapitre 012)	Montant total du traitement indiciaire des titulaires (64111)	Montant total de NBI (au sein du 64112)	Montant total de SFT des titulaires (au sein du 64112)	Montant total du régime indemnitaire des titulaires (64118)	Masse salariale des contractuels (64131)	Montant total du RI des contractuels (emplois permanents et non permanent) (64138)
Moyenne	145,9 M€	68,5 M€	961,3K€	1,3 M€	16,5 M€	12,7 M€	1,6 M€
Médiane	105 M€	49,9 M€	707,2K€	918,4K€	8,9 M€	8,7 M€	982,5 K€

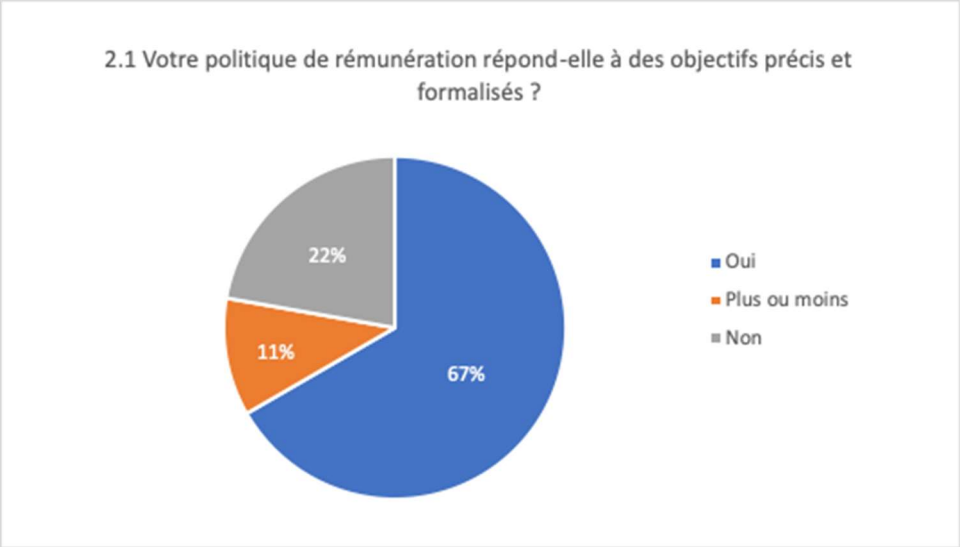
Liste des collectivités du panel :

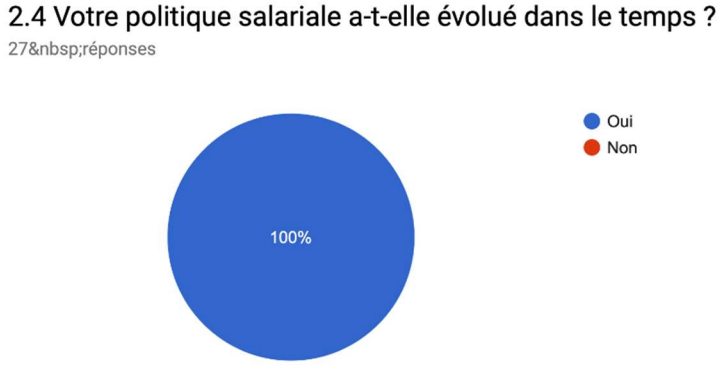
Régions	Auvergne-Rhône-Alpes ; Ile-de-France ;
Départements	Mayenne ; Ille-et-Vilaine ; Haute-Garonne ; Bas-Rhin ; Maine-et-Loire ; Seine-et-Marne
Intercommunalités	Eurométropole Strasbourg ; Rennes Métropole ; Toulouse Métropole ; Métropole européenne Lille ; Mulhouse Alsace Agglomération ; Orléans Métropole ; Perpignan Méditerranée CU ; CA Evreux Portes de Normandie ; Grand Chambéry ; Grand Avignon ; Laval Agglomération ; Nantes Métropole ; Brest Métropole
Communes	Grenoble ; Angers ; Dijon ; Nanterre ; Aix-en-Provence ; Ivry-sur-Seine ; Pantin ; Villeurbanne ; Fréjus ; Avignon ; Rouen ; Orléans ; Cergy
Collectivité à statut particulier	Métropole de Lyon

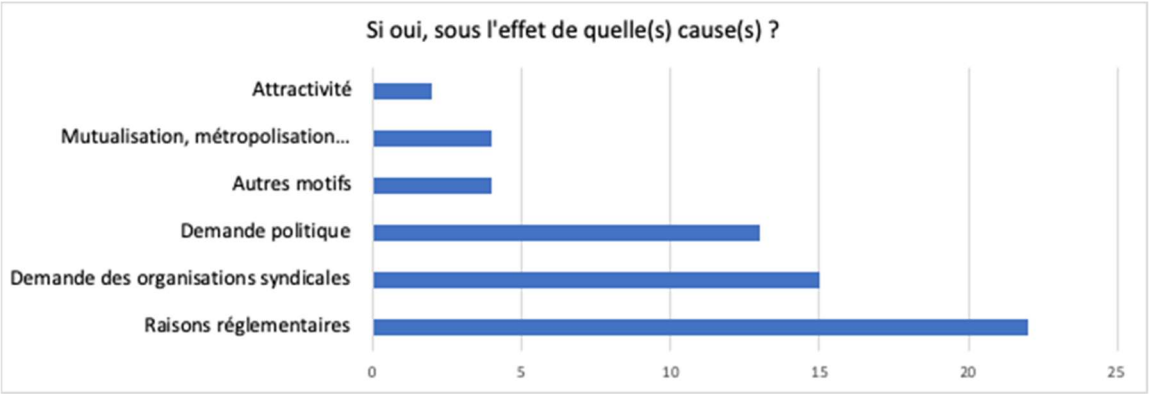
Extrait des réponses au questionnaire en ligne

Sont reproduites ci-dessous une partie des réponses au questionnaire en ligne. Celles qui ne sont pas reprises n'étaient pas exploitables sous forme purement quantitative. La première partie, qui visait à recueillir des informations sur les collectivités répondantes, n'est volontairement pas traitée ici.

1 Votre politique salariale

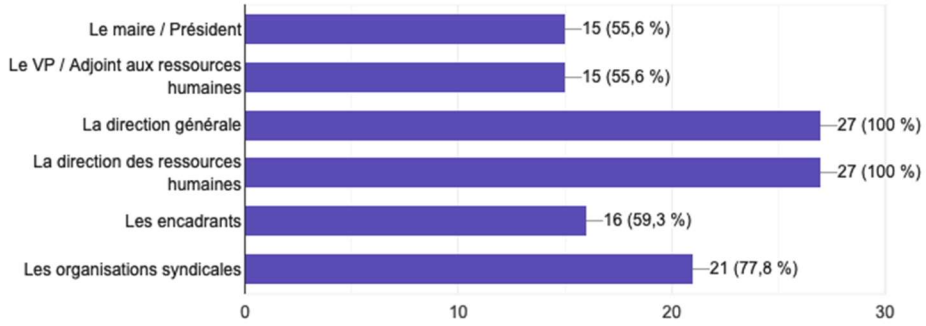






2.5 Quels sont les acteurs qui participent à la conception et la mise en œuvre de la politique salariale et sous quelles modalités ?

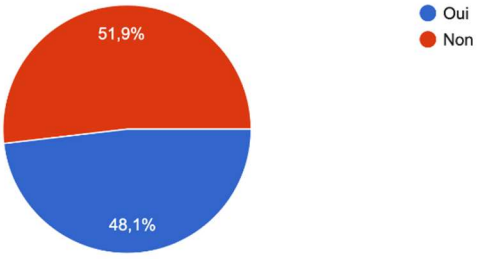
27 réponses



3. Attractivité, mobilité et politique salariale

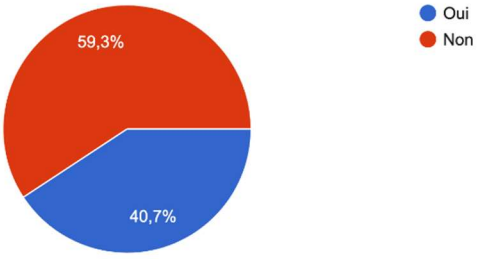
3.1 Utilisez-vous la rémunération comme facteur d'attractivité pour attirer de nouveaux agents ?

27 réponses



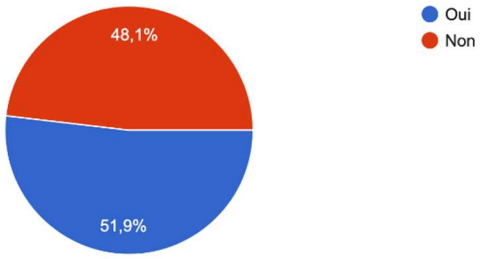
3.2 Utilisez-vous la rémunération comme facteur de fidélisation des agents dans la collectivité ?

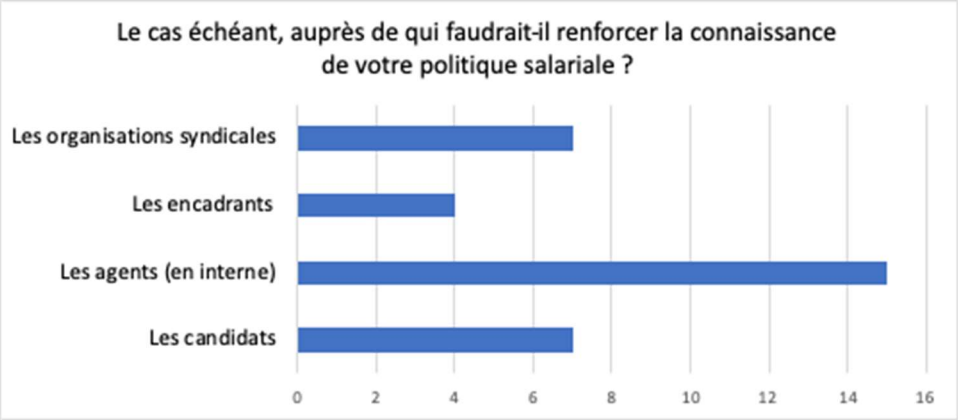
27 réponses



3.3 Considérez-vous que la politique salariale est connue dans votre collectivité ?

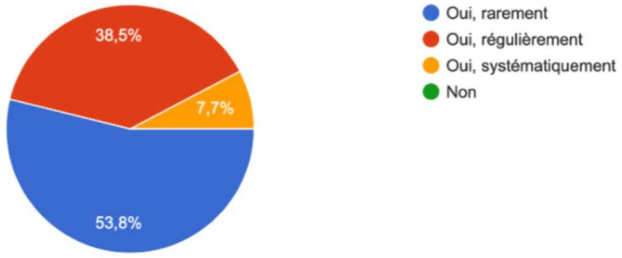
27 réponses





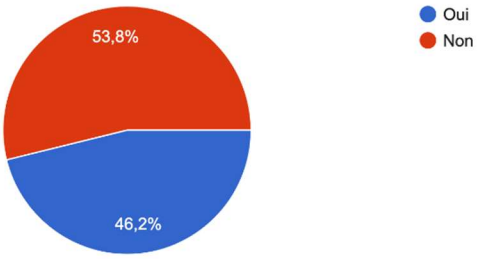
3.4 Dans la pratique, acceptez-vous une négociation avec les candidats ? A quelle fréquence ?

26 réponses



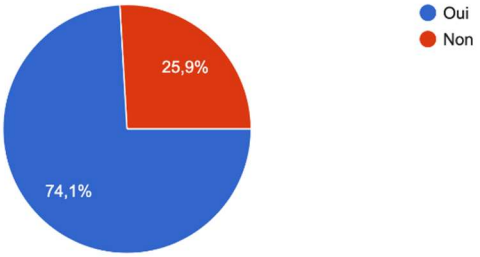
3.5 Selon vous, votre politique salariale favorise-t-elle la mobilité au sein de votre collectivité?

26 réponses



3.6 Des mécanismes d'accompagnement financier à la mobilité sont-ils mis en place dans les situations avec perte de rémunération?

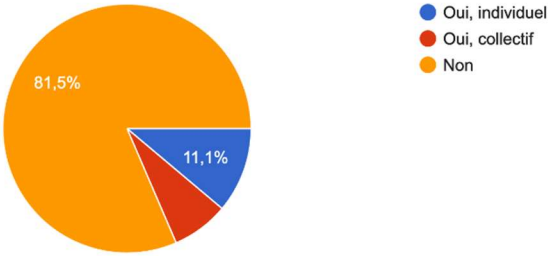
27 réponses



4. Management et motivation des agents

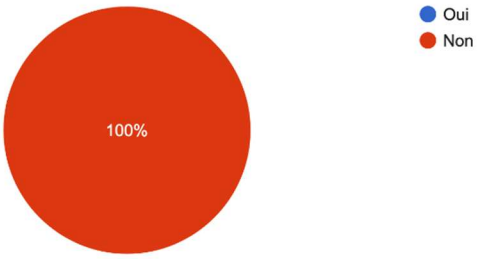
4.1 Un dispositif d'intéressement (individuel ou collectif) a-t-il été mis en place ?

27 réponses



4.4 Le cas échéant, les encadrants ont-ils été formés à l'utilisation de la rémunération au mérite ?

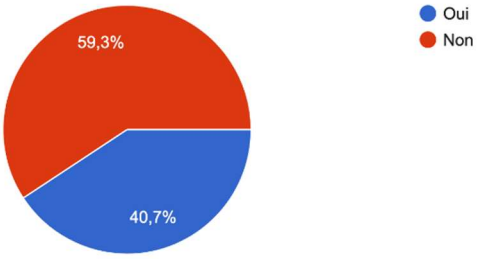
16 réponses



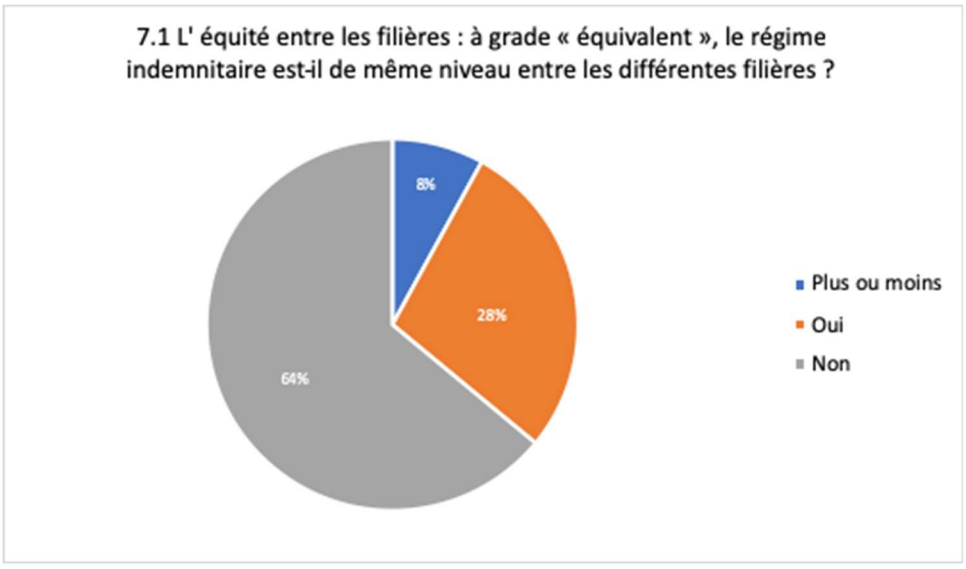
6. L'absentéisme

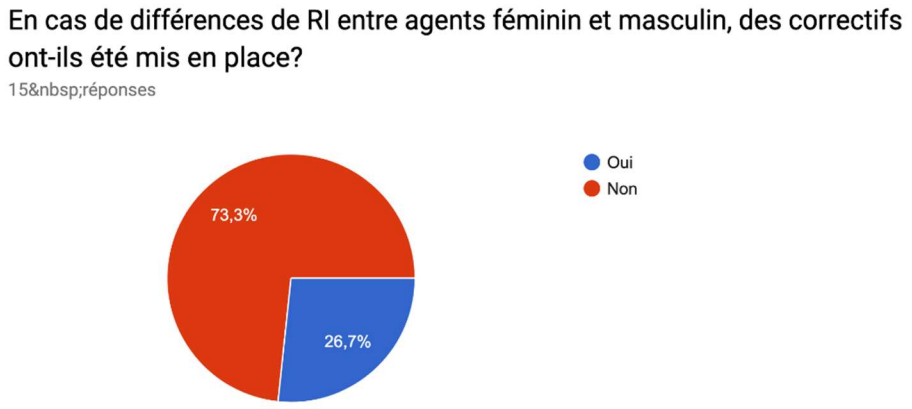
6.1 Hors jour de carence, la rémunération est-elle modulée en fonction de l'absentéisme ou de la présence des agents ?

27 réponses

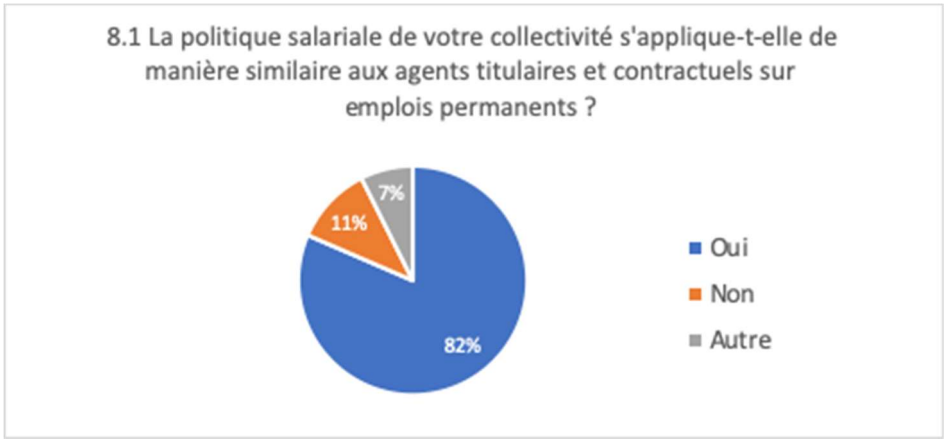


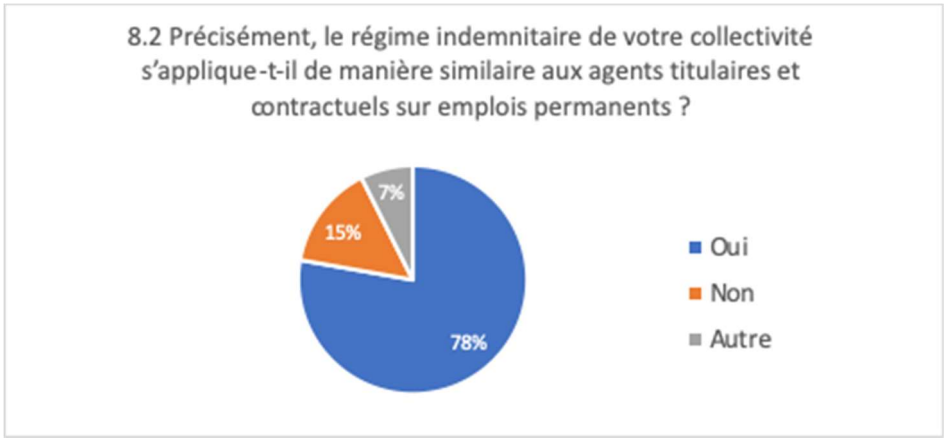
7. Régime indemnitaire et équité de traitement





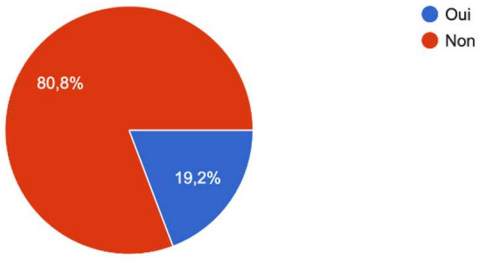
8. Contractuels (sur emplois permanents)





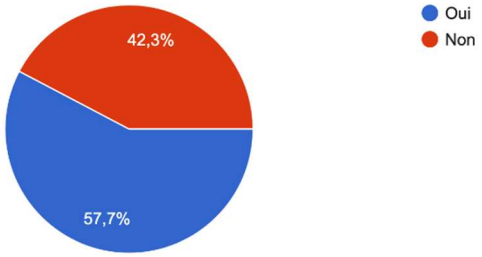
8.3 Des spécificités existent-t-elles pour les agents contractuels (ex : plafond de rémunération) ?

26 réponses



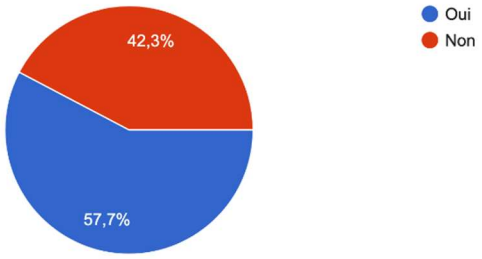
8.4 Votre politique de rémunération pour les agents contractuels est-elle formalisée ?

26 réponses



Votre politique de rémunération différencie-t-elle les contractuels sur emplois permanents et sur emplois non permanents ?

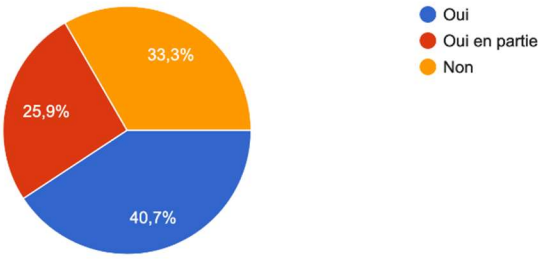
26 réponses



9. Le régime indemnitaire

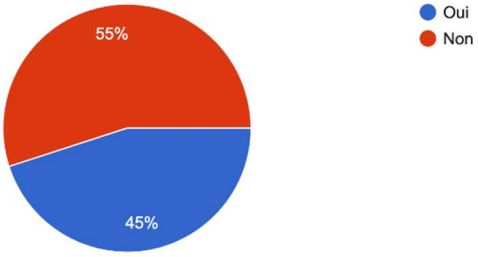
9.1 Avez-vous mis en place le RIFSEEP ?

27 réponses



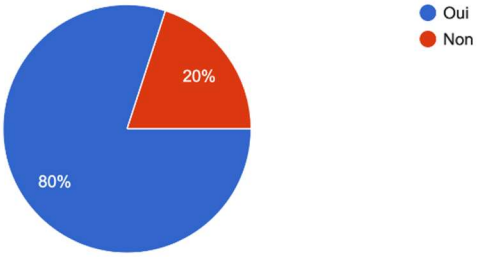
La part IFSE est-elle indépendante du grade ?

20 réponses



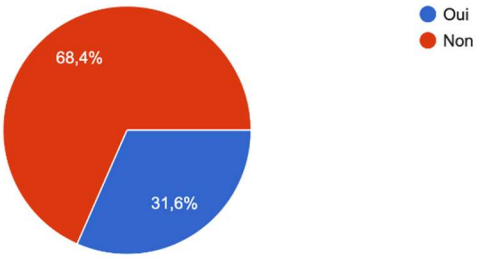
Avez-vous coté les postes pour construire l'IFSE ?

20 réponses



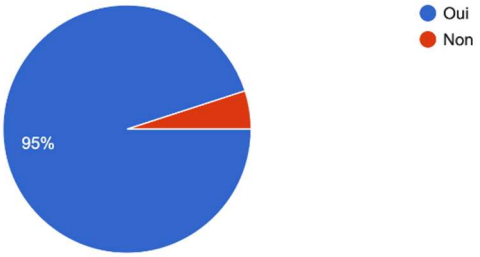
Le cas échéant, vous êtes vous appuyé sur le référentiel du CNFPT pour le faire ?

19 réponses



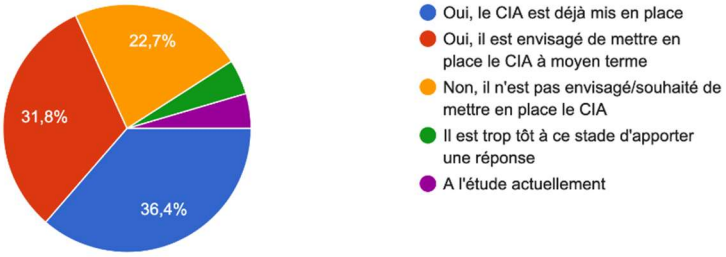
La part IFSE a-t-elle été conçue indépendamment de la NBI ?

20 réponses



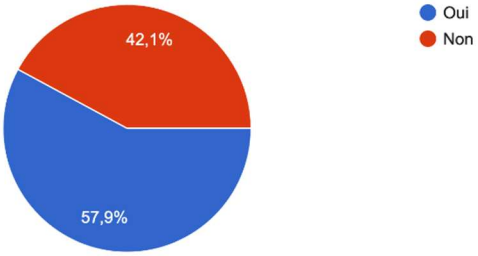
9.3 Avez-vous ou envisagez-vous de mettre en place le CIA ?

22 réponses



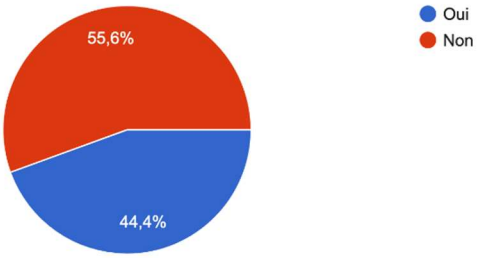
9.4 Le RIFSEEP a-t-il entraîné une augmentation de la masse salariale ?

19 réponses

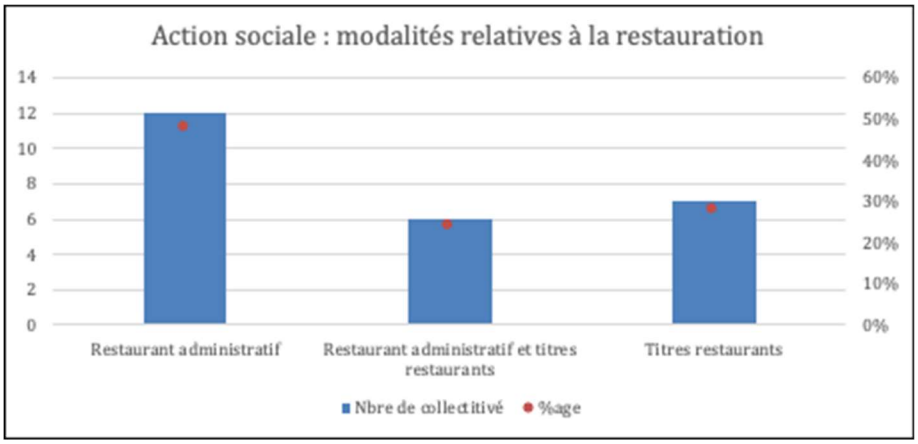


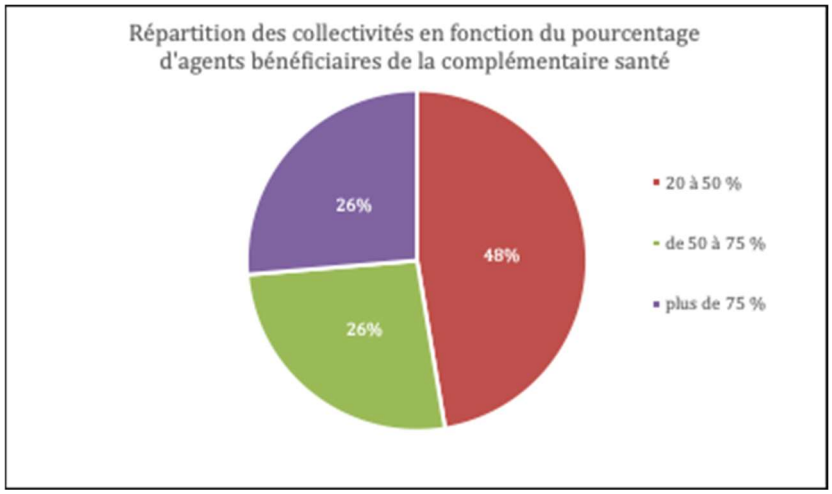
Le RI de la filière technique a-t-il été harmonisé avec les autres filières bénéficiant déjà du RIFSEEP ?

18 réponses



10. Les autres éléments de la politique salariale




Répartition des collectivités en fonction du pourcentage d'agents bénéficiaires de la complémentaire santé
26%
48%
26%
20 à 50 %
de 50 à 75 %
plus de 75 %

B. Les politiques de rémunération dans d'autres espaces professionnels

1) Groupe VINCI

VINCI est un groupe international de BTP et de concessions dont le fonctionnement est extrêmement décentralisé. La DRH se fixe comme objectif de mettre en cohérence les pratiques à l'échelle du groupe, mais chaque patron est responsable à l'échelle de sa structure, de sa division ou de son pôle.

La rémunération se compose d'une partie individuelle et une partie collective.

La rémunération individuelle et directe

En dehors de populations spécifiques, comme les ouvriers, qui peuvent bénéficier d'augmentations générales, le salaire de base est individualisé. La politique de rémunération dépend de chaque grand ensemble, le niveau d'augmentation n'est pas fixé au niveau groupe. A titre d'information, consolidée au niveau du groupe, l'augmentation était en 2018 de 3% et 80% des entités étaient sur la même tendance.

La rémunération variable

La rémunération variable est réservée à l'encadrement et peut représenter entre 0 et 8 mois de salaires. Des primes spécifiques existent pour les ouvriers. L'idée est que chaque collaborateur ait une prime en fonction de ses performances et de son implication.

Des éléments de rémunération spécifiques existent pour l'encadrement supérieur et les éléments clés (3000 salariés) autour de l'attribution d'actions de performance. Il y a là un enjeu de fidélisation par le fait qu'elles ne puissent être exercées qu'au terme d'une échéance.

La rémunération collective

La ligne du groupe est que chaque salarié doit bénéficier d'un accord de participation et/ou d'intéressement, mais chaque entité est libre de le négocier en fonction de sa propre situation. Pour les entreprises basées en France, l'intéressement est déterminé par des critères de performance négociés avec les organisations syndicales et peut représenter jusqu'à 3 mois de salaire. Les sommes sont bloquées 5 ans an sein du plan d'épargne groupe.
Le taux de couverture est évalué à 90% des salariés.

La rémunération collective indirecte est incarnée par le plan d'épargne groupe « Castor ». Présent dans 40 pays, il permet à chaque salarié de devenir actionnaire en bénéficiant d'un abondement dégressif par l'entreprise. Il y a un double effet d'attractivité et de fidélisation. Pour VINCI, ce dispositif est compétitif pour le niveau de l'abondement (jusqu'à 4000 €) et pour la performance de l'action.

D'autres éléments sont également proposés comme la retraite supplémentaire ou la protection sociale (prévoyance, frais médicaux).

Autres éléments de contexte

La négociation annuelle sur les salaires est une obligation légale. Il y a donc une information des OS à cette occasion. En revanche, comme il n'y a pas de calcul précis sur le variable, il n'y a pas lieu d'avoir une communication globale - d'autant que plusieurs outils sont discrétionnaires.

Les OS n'ont jamais remis en cause le caractère discrétionnaire du système, sans doute parce que le niveau de prime est satisfaisant.

Le groupe a identifié un enjeu autour du fait de faire prendre conscience aux salariés de l'ensemble des éléments de rémunération.
VINCI Concessions a développé à cette fin un « bilan social individualisé ». Il s'agit d'un document remis chaque année et qui reprend l'ensemble des éléments dont a bénéficié le salarié (y compris les avantages en nature et les formations).

A l'échelle du groupe, il existe un système de « job grading ». Il a été développé en propre plutôt que d'utiliser un modèle existant. Il concerne l'ensemble des cadres pour la gestion des RH et des parcours. Cet outil a un rôle pour la distribution des actions de performance (pour les postes gradés 1 à 4 sur 10) et il est utilisé pour faire un contrôle de cohérences, en ce qu'il permet d'opérer une comparaison entre les salariés d'un métier.

2) Groupe Bel

Bel est un groupe industriel qui compte 12 600 salariés pour un chiffre d'affaire de 3,3 milliards d'euros. Il est présent dans plus de 130 pays autour de marques comme Kiki, Babybel, Pompote ou Boursin.

Lorsqu'un salarié est recruté, une brochure lui est remise présentant les avantages et le fonctionnement de la politique salariale.
Chaque année, un comité des rémunérations composé du directeur général, du directeur des finances et du directeur rémunérations et avantages sociaux détermine les lignes directrices. Une information est ensuite adressée par lettre à chaque salarié sur l'évolution salariale (bonus et augmentation), précisant le positionnement de sa rémunération par rapport à la médiane de son grade.

Politique de bonus

Le groupe a institué un bonus qui rétribue les managers pour l'atteinte d'objectifs annuels qui contribuent à la performance sur le long terme. Il vise à différencier dans l'équité les rémunérations selon les résultats obtenus sur des objectifs individuels, d'équipe et d'entités, précis et mesurables.

Un guide est édité chaque année et précise de façon exhaustive, transparente et lisible les règles applicables sur les taux de bonus et la structure des objectifs, les pratiques de versement des bonus…
Les filiales peuvent parfois déroger à certaines modalités communes si la législation ou des pratiques de marchés le justifient. Ces exceptions sont alors communiquées localement. Tout changement ou nouvelle exception requiert une validation par le directeur Rémunérations et Avantages sociaux du groupe.
Pour les expatriés, les modalités du groupe s'appliquent, sauf si le cadre légal du pays d'accueil impose un ajustement aux exceptions locales.

Structure de grades

Le groupe Bel a fait le choix d'une classification des métiers selon la méthode Hays avec 7 grades. Cela permet en particulier de pouvoir comparer les pratiques de rémunération avec les autres groupes internationaux calqués sur la même structure, par l'achat de fichiers anonymisés auprès du groupe Mercer.

<table>
<tr><th></th><th>Managers de P&L</th><th>Directeur Commerciaux</th><th>Autres managers</th></tr>
<tr><td>Grade 1 A et B</td><td rowspan="2">30%</td><td>N/A</td><td rowspan="2">20%</td></tr>
<tr><td>Grade 2</td><td>25%</td></tr>
<tr><td>Grade 3</td><td>25%</td><td>20%</td><td>15%</td></tr>
<tr><td>Grade 4</td><td colspan="3">10%</td></tr>
<tr><td>Grade 5</td><td colspan="3">8%</td></tr>
<tr><td>Grade 6</td><td colspan="3">8%</td></tr>
<tr><td>Grade 7</td><td colspan="3">Selon Pays</td></tr>
</table>

Les managers sont éligibles à un bonus annuel à partir du Grade 7. Les taux de bonus cibles sont exprimés en pourcentage du salaire de base.

Pour des raisons de pratiques de marché, les taux de bonus peuvent faire l'objet d'exceptions. Par exemple, les taux de bonus applicables sont différents aux États-Unis et au Canada.
Dans la plupart des pays, les managers Ventes ont un bonus spécifique avec des règles locales (montant cible, calcul, fréquence du paiement...). Ces règles sont détaillées par filiale.

Identification de deux types d'objectifs
Le pourcentage de répartition entre deux types d'objectifs :

- Financiers & Opérationnels : les objectifs chiffrés et KPI[63]. Il peut s'agir des résultats de l'unité, de la performance industrielle, de la productivité, des marges…
- Transformation, Responsabilité & Engagement : les objectifs qui contribuent à la transformation du groupe. Il peut s'agir de l'innovation, de la RSE, du développement des équipes, des nouveaux marchés, de la digitalisation…

Part collective
Au sein de la part objectifs « Financiers & Opérationnels », une part collective obligatoire est instituée afin d'assurer un lien entre le résultat du bonus et les résultats financiers.
Cette part obligatoire est définie sur un périmètre d'entité proche du périmètre de responsabilités de chaque collaborateur.

Part individualisée
Des objectifs individuels et / ou d'équipe sont fixés entre le manager et son collaborateur. Afin de garantir une appréciation la plus objective et factuelle possible, ces objectifs font l'objet d'une description formelle (liste des faits ou documents significatifs et évaluables à produire dans l'année).

Chaque salarié se voit assigner un maximum de 7 objectifs qui sont priorisés et pondérés (en pourcentage). La somme des pourcentages doit atteindre 100% sans qu'aucun objectif ne pèsemoins de 10%. Ces objectifs peuvent être des livrables ou des KPI (cf plus haut) mais le poids des objectifs de type KPI ne peut dépasser 70% du total.

[63] *Key performance indicator*s : indicateurs clés de performance

Système Informatique et « feed-backers »

L'ensemble du processus est suivi dans un logiciel unique de saisie et de suivi des formulaires bonus. Le formulaire « résultats bonus » y est signé par le collaborateur et son manager, tous les objectifs et les résultats y sont saisis et tous les objectifs y sont évalués.

Le principe d'une vision à 360° en amont de l'entretien a été introduit. Il consiste en une évaluation plurielle d'un salarié par les autres collaborateurs avec lesquels il travaille. Concrètement, dans le SIRH, le manager fait suivre une fiche à remplir à des « feed backers », qui vient compléter l'autoévaluation faite par le salarié lui-même et celle proposée par le manager. L'identification des « feed backers » se fait à l'initiative du manager.

3) Groupe InVivo

InVivo est un groupe de coopératives agricoles. Il est organisé autour de trois pôles d'activités : l'agriculture, la jardinerie et la distribution (de produits alimentaires et de vin). Il compte 5 500 collaborateurs répartis sur 110 entités pour un chiffre d'affaire de 5,2 Mds d'euros. Il opère dans 27 pays. Il compte aussi bien des structures de production (semences, vins...) qu'un réseau de distribution (Jardiland, Delbard, Frais d'ici…)

Ce groupe a construit une politique de rémunération reposant sur une stratégie définie, structurée et totalement transparente. Elle s'inscrit dans un contexte de forte concurrence pour attirer les « talents ». Ses sources d'inspiration sont les grandes entreprises pour leur capacité à maîtriser les processus financiers (PSA, en particulier) et des structures comme les fonds d'investissement et les capital risks qui font preuve de modernité en raison de la « guerre des talents » qui se livre sur leurs marchés.

Élaborée en 2010, la politique de rémunération consiste à définir les principes et orientations de moyen et long termes avec pour objectifs : attirer, retenir, développer et encourager l'ensemble des salariés à être performants.

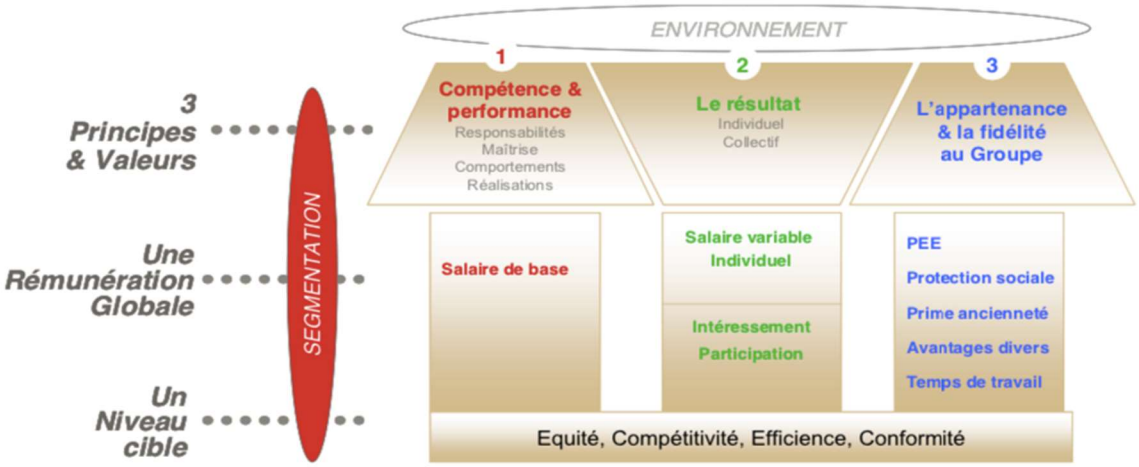
La définition de la politique de rémunération relève de trois questions structurantes :

- Ce que le groupe veut rémunérer (les valeurs & critères donnant lieu à rémunération et à l'évolution de cette rémunération) ;
- Les composantes de la rémunération ;
- Le niveau de rémunération et son évolution au regard de règles de gestion définies : le niveau de référence visé compte tenu de la situation interne observée et du marché (équité / compétitivité).

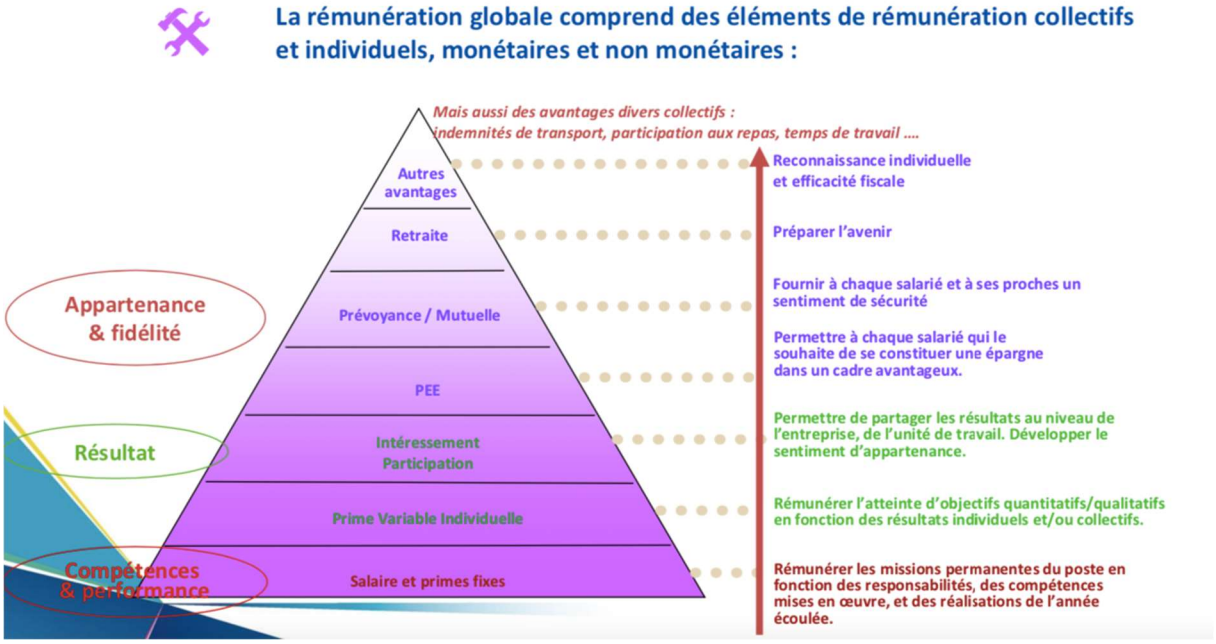
Selon un document interne de présentation de la politique salariale du groupe InVivo, « la politique de rémunération du groupe est au cœur de sa problématique de management. L'équilibre entre contribution/rétribution lie le salarié à l'entreprise. Il s'agit de reconnaître la performance individuelle et collective et de maintenir la cohérence du système de rémunération en termes d'équité et de compétitivité ».

Trois principes de reconnaissance portent cette politique de rémunération :

- La compétence et la performance dans la fonction ;
- Le résultat lié à l'atteinte d'objectifs mesurables ;
- L'appartenance et la fidélité au groupe.



L'appartenance au groupe et la fidélité sont rémunérées par la retraite supplémentaire, la prévoyance, la mutuelle, l'épargne salariale avec abonnement et, pour des profils très particuliers avec une grande concurrence – soit moins de 100 personnes dans le groupe : des avantages comme véhicules de fonction, cartes de paiement, intéressement au capital des filiales…



Les mesures salariales annuelles amènent à définir pour chaque catégorie de personnel :

- Une enveloppe budgétaire globale en % de la masse salariale ;
- La répartition entre augmentations générales et individuelles :
  - Des revalorisations conventionnelles pour toutes les catégories ;
  - Des augmentations générales applicables pour le personnel non-cadre ;
  - Des augmentations individuelles pour les cadres en fonction du positionnement salaire du collaborateur et de sa performance.

Il est à noter une forte dimension SI de pilotage par la maîtrise budgétaire, de comparaison avec les pratiques du marché, et un adossement au contexte (SMIC, inflation…).

Enfin, il y a des négociations sur les grandes lignes avec les représentants du personnel pour chaque population : par exemple, « pas d'augmentation générale pour les cadres ».

Les responsabilités

Les fonctions sont réparties sur 7 classes de gestion (qui désignent un niveau de responsabilités et comprend un ensemble cohérent de fonctions), elles-mêmes regroupées en 3 catégories.

3 Catégories	7 Classes de gestion
Cadres dirigeants	1
	2
	3
Cadres supérieurs	4
Cadres	5
	6
	7

La part variable individuelle

La part variable rémunère l'atteinte d'objectifs préalablement fixés. La rémunération variable vise à valoriser la contribution des salariés « au succès et à la performance de l'entreprise ». Elle consiste à verser une prime dont le montant cible est prédéfini en fonction d'objectifs.

Catégorie	Classe	Bonus cible (% du SAB)
Cadres dirigeants	1	Sur mesure
	2	Sur mesure
	3	12%
Cadres supérieurs	4	7%
Cadres	5	0
	6	0
	7	0
Cadres commerciaux	3500€/4500€/6000€ en fonction du niveau de fonction	
Traders	A définir	

La performance est évaluée dans le cadre de l'entretien annuel sur la base d'un formulaire standardisé et de critères définis.

- Performance 1 : Le collaborateur a réalisé ses missions et dépassé ses objectifs. La qualité du travail et les résultats obtenus sont remarquables. Il est à l'origine d'évolutions déterminantes de son environnement professionnel.
- Performance 2 : La performance générale est très satisfaisante. Non seulement les missions sont assurées et les objectifs atteints, mais aussi le collaborateur se distingue par son dynamisme et sa volonté d'amélioration permanente.
- Performance 3 : Les missions sont assurées dans l'ensemble et les objectifs essentiels sont atteints.
- Performance 4 : Des marges de progrès existent dans le cadre de la fonction tenue. Une amélioration est souhaitable et possible.
- Performance 5 : Le poste n'est pas correctement tenu par le collaborateur et son activité est éloignée ou très éloignée de ce qui est attendu. Un plan de progrès est impératif.

Le variable collectif

Il est constitué de l'intéressement et de la participation qui représentent 6% de la masse salariale. Il est basé sur la performance du groupe, des divisions, de la filiale.

L'importance d'un maillage RH fort

L'ensemble repose sur un réseau de RH très structuré. Comme cela a été évoqué, plus le salarié est haut dans la hiérarchie, plus il fait l'objet d'un suivi individualisé.

Les managers sont responsabilisés et formés pour piloter le process et donner les explications nécessaires (logique de transparence).