

Sitôt après la Révolution, la loi du 22 août 1790, instituant le régime des pensions de retraite, a constitué la première disposition unificatrice de la situation des agents publics. Tout au long du XIX^{ème} et dans la première moitié du XX^{ème} siècle, le nombre d'agents publics régis par des statuts particuliers ira croissant. A la veille de la seconde guerre mondiale, chaque catégorie de fonctionnaires est régie par un statut particulier, mais ces statuts sont élaborés ministère par ministère, sans cohérence d'ensemble.

Le texte fondateur de la fonction publique moderne est l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique (devenue depuis l'actuelle DGAFP). Le même texte crée l'Ecole nationale d'administration (ENA) et le corps interministériel des administrateurs civils.

Le premier statut général des fonctionnaires (Loi du 19 octobre 1946) instaure des règles écrites communes à l'ensemble des administrations (généralisation des concours de recrutement et limitation des écarts de salaires, notamment). Il prépare également la mise en place de la grille unique de rémunération à partir de 1948 (décret du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois de la fonction publique).

Les réformes de 1945 marquent également la reconnaissance du droit des agents à être associés à certaines décisions importantes. Il s'agit de la création des comités techniques et commissions administratives paritaires qui sont consultés pour les questions relatives à l'organisation des administrations (CTP) et aux conditions de déroulement des carrières (CAP). L'ensemble du dispositif paritaire est coiffé par un Conseil supérieur de la fonction publique.

Enfin, la mise en place de la grille indiciaire marque l'unification des règles de rémunération de l'ensemble des agents publics. Cette grille établit, pour l'ensemble des corps et grades de la fonction publique, un classement hiérarchique publié. Celui-ci regroupe les agents par grandes catégories suivant le niveau de diplôme exigé lors de leur recrutement (aucun diplôme : catégorie D aujourd'hui disparue, brevet : catégorie C, baccalauréat : catégorie B, licence : catégorie A).

La grille avait pour but une remise en ordre de la politique de rémunérations en rendant homogène la rémunération servie à qualification égale dans chaque ministère.

Un nouveau statut général a été pris par voie d'ordonnance en février 1959, instituant notamment un système de notation et d'avancement des fonctionnaires en fonction de la reconnaissance de leur valeur professionnelle (décret du 14 février 1959). Sous la V^{ème} République, le Parlement n'a eu à débattre de l'ensemble des questions relatives au statut général des fonctionnaires qu'au début des années 80 avec les lois « Le Pors ». Elles ont créé la Fonction publique telle qu'on la connaît aujourd'hui : Un titre premier rassemblant les droits et obligations communs à l'ensemble des fonctionnaires des trois fonctions publiques (loi du 13 juin 1983), et les titres II, III et IV concernant respectivement la fonction publique de l'Etat (loi du 11 janvier 1984), la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984) et la fonction publique hospitalière (loi du 9 janvier 1986)

LA REMUNERATION PRINCIPALE : LA GRILLE ET LES INDICES

Le droit à la carrière constitue le principe de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public.

Celle-ci est garantie soit par le seul jeu de l'ancienneté à l'intérieur d'une même catégorie professionnelle (avancement d'échelon), soit par la progression entre les différents niveaux du corps d'appartenance (avancement de grade).

La grille indiciaire de la fonction publique est une suite de coefficients, appelés indices.

Du fait de l'histoire de la fonction publique, il existe deux séries de coefficients, les indices bruts (IB) et les indices nouveaux majorés (INM). A l'origine (1948) n'existaient que les indices bruts, sur la base desquels a été construite la grille de rémunération des fonctionnaires et agents civils et militaires de l'Etat, étendue par la suite aux autres fonctions publiques (territoriale et hospitalière) lors de leur création en 1984 et 1986.

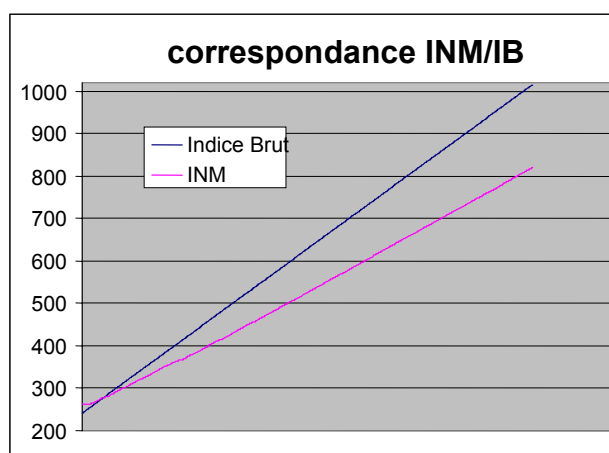
La volonté, lors de certaines politiques salariales, de distribuer des points d'indice majorés à des niveaux différents de la grille et de manière discriminée, sans qu'il soit besoin de réviser l'ensemble des classements hiérarchiques, a conduit à la mise en place de deux grilles :

- celle des indices bruts, basée sur le système d'origine, qui n'est plus utilisée aujourd'hui que pour déterminer le « classement hiérarchique » des agents : Les indices bruts ne servent pas à calculer la rémunération, mais à situer chaque carrière dans la grille. Ces indices bruts s'étalent en théorie de l'indice brut 100 à l'indice brut 1015.
- Celle des indices nouveaux majorés qui servent à calculer le montant des traitements. Multipliés par la valeur du point de base ou « point 100 » (53,02 € au 1^{er} février 2005), ils donnent la valeur annuelle du traitement brut des agents considérés.

Par exemple, le dernier « accord salarial » signé en 1998 par 5 fédérations de fonctionnaires sur 7 (la CGT et la FSU, refusant de signer) a conduit à la distribution de :

- 4 points d'indice au dessous de l'INM 294
- 3 points entre les indices 295 et 316
- 2 points entre les indices 317 et 374
- 1 point entre les indices 374 et 412
- Rien au dessus de 412

La correspondance entre indices bruts et indices majorés qui se lisait, en 1968 comme une relation mathématique de type linéaire sur la totalité des coefficients a donc été progressivement déformée du fait de l'attribution d'un plus grand nombre de points d'indices nouveaux majorés en bas de la grille (voir graphique n°1).



Pour garantir leur pérennité, les textes statutaires mentionnent donc les grilles de rémunération avec les indices bruts, qu'il s'agit de convertir en indices nouveaux majorés pour calculer la rémunération correspondante.

Il existe un tableau de correspondance entre indices bruts et indices majorés, publié par circulaire au journal officiel (appelée circulaire 1014), à chaque modification.

Dans la suite de ce chapitre, les indices mentionnés sont des indices nouveaux majorés (INM)

Au 1^{er} février 2005, la grille se déploie entre les indices nouveaux majorés 263 et 820.

L'indice 263 correspond à ce qui est appelé le traitement minimum. Aucun agent à temps complet ne peut percevoir de rémunération inférieure au traitement correspondant à cet indice. Au 1^{er} décembre 2004, ce traitement brut minimum s'élève à 1156,23 € mensuels (soit 978 € nets). Régulièrement, du fait de l'absence de revalorisation du point d'indice, ce minimum fonction publique plonge au dessous du niveau du SMIC, contraignant le gouvernement à verser aux agents concernés une indemnité compensatrice. (Voir tableau ci dessous). A noter que lors de la mise en place des 35 heures dans la fonction publique, en 2002, le gouvernement en a profité pour modifier le SMIC de référence (basé sur 151,67 h mensuelles et non plus 169h), rabaissant ainsi son niveau, et dispensant ainsi le gouvernement de revaloriser le minimum fonction publique pendant trois ans !

Comparaison minimum FP par rapport au SMIC

(source : projet de loi de finances 2005, rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite dans la fonction publique)

date	INM mini FP	Traitement indiciaire brut mini FP	Indemnité différentielle	SMIC brut	Ecart (1)	Ecart en %
1/07/97	233	959,2	56,7	1015,9	0	0,0%
1/07/98	250	1042,6	0	1036,2	6,4	0,6%
1/07/99	253	1065,6	0	1049,1	16,5	1,6%
1/07/00	254	1078,4	4,2	1082,6	0	0,0%
1/07/01	262	1123,5	2,9	1126,4	0	0,0%
1/07/02	262	1138,1	0	1 035,9 (2)	102,2	9,9%
1/07/03	262	1146,1	0	1090,5	55,6	5,1%
1/07/04	263	1156,23	0	1154,2	2,0	0,2%

(1) y compris l'indemnité différentielle.

(2) Changement de base du SMIC (passage de 169 heures à 151,67 heures) : décret n° 2002-18 du 3 janvier 2002.

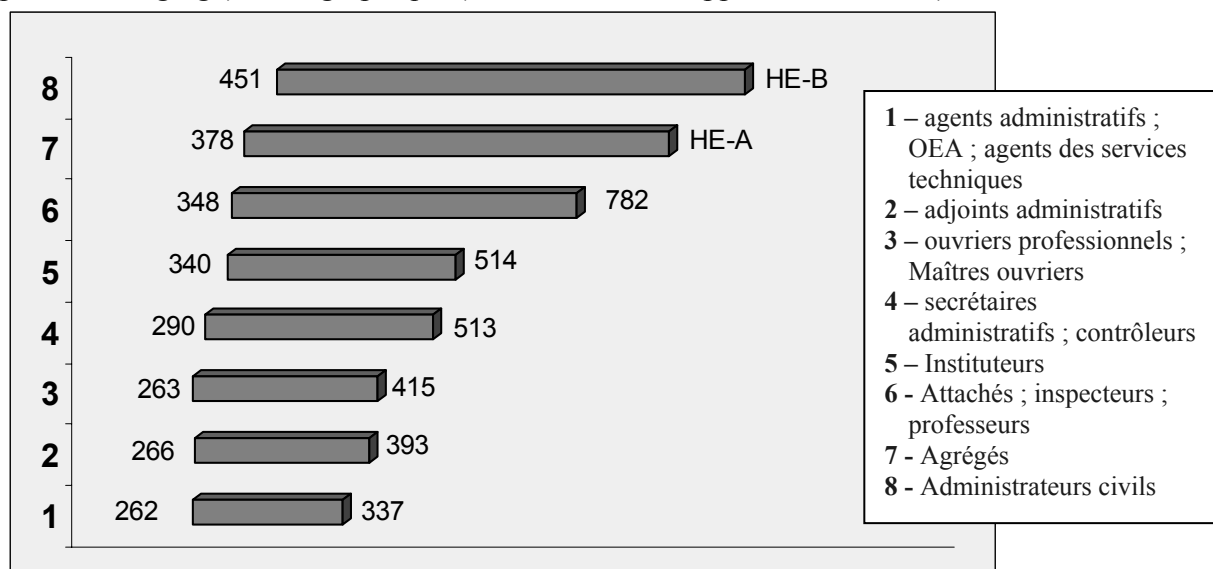
Les carrières des corps de fonctionnaires s'inscrivent dans l'espace indiciaire compris entre le bas et le haut de la grille. Les fonctionnaires se répartissent principalement en 3 catégories : A ;B ;C, même si l'on verra plus loin que des catégories intermédiaires ont été créées au cours des différents plans de revalorisation, permettant de répondre ponctuellement à des revendications catégorielles, en se dédouanant à chaque fois d'une véritable revalorisation des carrières dans la fonction publique. Chaque catégorie n'utilise qu'une part de la grille, mais ces parts se recourent.

La catégorie C occupe l'espace compris entre les indices nouveaux majorés 263 et 415, la catégorie B les indices compris entre 288 et 514, la catégorie A à partir de l'indice 348.

Un effort permanent d'harmonisation des carrières a permis de définir des carrières types pour chaque catégorie. Pour la catégorie C, il existe cinq échelles de rémunérations sur lesquelles sont

alignés la plupart des statuts en dehors de ceux de la police nationale. Pour la catégorie B, il existe trois carrières types, pour la catégorie A, il en existe beaucoup plus.

L'amplitude de la carrière possible est donc très variable selon le corps d'appartenance. Elle est généralement plus faible pour les corps des catégories basses (l'écart maximal de salaire entre la base et le sommet de la grille est de 31 % pour un agent administratif ou un agent de service technique) que pour les corps de plus haute catégorie (le même écart est de 177 % pour un professeur agrégé). Voir graphique (source DGAFP, rapport annuel 2003)



Le protocole de rénovation de la grille du 9 février 1990 (dit protocole Durafour) a eu pour effet d'assouplir les limites supérieures fixées aux plages indiciaires des différentes catégories. Au dessus de la catégorie C a été institué un « nouvel espace indiciaire » (NEI, pour les adjoints administratifs principaux 1^{ère} classe par exemple) ou un « espace indiciaire supplémentaire » (EIS, pour les maîtres ouvriers principaux par exemple), tout comme au dessus de la catégorie B a été mis en place un « classement indiciaire intermédiaire » (C2I, pour les infirmières par exemple).

Les espaces indiciaires correspondant sont les suivants :

- NEI : 3 échelons, de l'INM 359 à l'INM 393
- EIS : 6 échelons, de l'INM 327 à l'INM 415
- C2I : de l'INM 307 à l'INM 533

Enfin, le protocole « Durafour » a également institué une « Nouvelle Bonification Indiciaire » (NBI). La NBI est attachée aux emplois répondant de la part de ceux qui les occupent à l'un au moins des critères objectifs suivants déterminés au plan national :

- impliquer l'exercice d'une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en oeuvre ou d'encadrement ou d'animation d'une équipe;
- exiger la détention et la mise en oeuvre d'une technicité particulière.

La détermination des emplois ouvrant droit à une nouvelle bonification indiciaire et le montant de celle-ci sont soumis à l'avis d'une commission de suivi, précédée de la consultation du comité technique paritaire compétent (Ministériels pour l'Etat, Conseils supérieurs respectifs pour la territoriale et hospitalière).

La nouvelle bonification indiciaire a été financée sur la durée du plan (de 1990 à 1997) par une enveloppe d'un montant de 1 200 MF de mesures nouvelles. Cette enveloppe a été répartie entre les différents ministères au prorata de leurs effectifs.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les enveloppes ont été réparties au plan national.

Le protocole Durafour, signé par l'ex-FEN avait fait l'objet de virulentes critiques de la part de la plupart des syndicats qui, dans les années qui ont suivi, allaient fonder la FSU.

En effet, par une juxtaposition de mesures très sectorielles, il ne répondait pas à ce qui reste une nécessité encore aujourd'hui : revoir l'ensemble de la grille de la fonction publique, redonner des perspectives aux carrières des fonctionnaires et développer les voies de promotion.

Au lieu de cela, la création d'espaces indiciaires, intercalés entre le C et le B ou entre le B et le A a été un prétexte pour refuser un accès plus large à la catégorie supérieure ou pour refuser la requalification de certains emplois dans la catégorie supérieure, bien que les qualifications ou niveaux d'études le justifient (infirmiers par exemple). La NBI, en n'étant accordée qu'à condition d'exercer des fonctions qui la justifient, a rompu avec le principe d'une carrière attachée à l'agent, et a constitué les prémisses d'une rémunération attachée à l'emploi occupé, qui s'est répandue dans la fonction publique territoriale et que l'on tente de généraliser aujourd'hui.

Si l'indice 820 correspond au sommet de « l'échelle chiffres », il ne constitue pas l'indice maximum de la fonction publique. En effet, depuis 1957 ont été instituées des rémunérations appelées « hors-échelle ». Il s'agit d'une grille spécifique comprenant huit groupes de rémunérations dont les cinq premiers, A, B, B bis, C et D, comprennent trois échelons appelés « chevrons ». Le sixième groupe, E, ne comprend que deux chevrons, les groupes F et G comprennent un chevron unique.

Les rémunérations hors-échelle sont servies aux fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de la hiérarchie, soit qu'ils y parviennent en cours de carrière (professeurs agrégés, enseignants-chercheurs, ingénieurs des grands corps techniques, anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration) soit que les fonctions occupées justifient (on parle alors d'emploi fonctionnel) une sur rémunération par rapport à celle acquise dans le corps d'appartenance, sous-directeurs, chefs de service et directeurs d'administration centrale, chefs de services déconcentrés.

Historiquement, les groupes hors-échelle avaient été créés pour « sortir » de la grille les rémunérations des hauts fonctionnaires. La grille hors-échelle qui n'était pas publiée jusqu'en 1982, pouvait être modifiée par simple arrêté. En fait et très vite, cette grille a été stratifiée et n'est plus aujourd'hui que le prolongement de la grille chiffrée, au point que aux lettres correspondent des valeurs chiffres connues de tous et appelés indices implicites (ex : le chevron unique de la H-E G correspond à l'INM 1500).

Les derniers ajustements des rémunérations hors-échelle auxquels il a été procédé en 1981 et 1983 ont eu pour effet de réduire l'équivalent indiciaire des rémunérations, ainsi 68 points ont été retirés à la hors-échelle G à cette époque.

Les rémunérations de base des parlementaires, comme celles des ministres sont fixées par référence aux traitements hors-échelle auxquels sont ajoutés divers accessoires. Le traitement de base d'un ministre correspond à la hors-échelle G, celui d'un parlementaire correspond à la moyenne des traitements hors-échelle.

Depuis 1981, la conjugaison des mesures sur les « hors échelle » et des hausses successives du minimum fonction publique passé de l'indice nouveau majoré 191 à 263 a eu pour effet de réduire le rapport du traitement le plus élevé au traitement le moins élevé de 1 à 8,16 en 1981 à 1 à 5,70 aujourd'hui.

LE DEROULEMENT DE LA CARRIERE

La progression de la rémunération de base peut résulter de mesures générales, sectorielles ou individuelles.

Les mesures générales

Elles profitent uniformément à tous les agents. Il s'agit soit de la revalorisation de la valeur du point d'indice soit de l'attribution uniforme de points d'indice majorés.

Les mesures sectorielles

Elles résultent de l'attribution, de manière discriminante de points d'indice majorés, soit qu'il s'agisse de relèvement des INM du bas de la grille par exemple ou de l'attribution de points de NBI pour certains agents exerçant certaines fonctions.

Les mesures individuelles

La progression d'un agent dans sa carrière est le résultat d'une combinaison de son ancienneté, de mesures de bonification d'ancienneté ou d'un avancement de grade.

L'ancienneté :

L'avancement dans une grille (avancement d'échelon) se fait automatiquement sur la base de l'ancienneté. La durée dans l'échelon nécessaire à l'avancement dépend de l'échelon dans lequel se trouve l'agent. D'une manière générale, cette durée est plus courte dans les premiers échelons que dans les derniers.

Les bonifications d'ancienneté :

A l'exception de quelques statuts particuliers (enseignants et Conseillers Principaux d'Education (CPE) par exemple), les agents d'un même corps peuvent bénéficier de bonifications annuelles d'ancienneté qui réduisent d'autant la durée nécessaire pour changer d'échelon. Ce système, initié en 1959, a été réformé en 2002 (décret du 29 avril 2002). Ces bonifications sont contingentées (3 mois pour 20% des agents, 1 mois pour 30%). Elles sont attribuées en fonction de la « valeur professionnelle des agents » reconnue par la progression de leur note.

D'autres systèmes existent, qui, basés sur des principes différents, aboutissent à un résultat similaire : un avancement plus ou moins rapide selon la reconnaissance du « mérite » individuel. C'est par exemple le système d'avancement « au choix » ou « au grand choix » des enseignants ou des CPE.

Ces systèmes aboutissent à des différentiels importants entre les agents qui n'auraient avancé qu'à l'ancienneté et ceux qui auraient systématiquement bénéficié des avancements les plus rapides (10 ans sur l'ensemble d'une carrière).

L'avancement de grade

La plupart des statuts comportent plusieurs grades (souvent 2 ou 3, rarement 4). Cet avancement aboutit au reclassement de l'agent dans la grille correspondant à son nouveau grade, la plupart du temps à un échelon comportant un indice égal ou immédiatement supérieur à celui détenu dans son grade d'origine. Si cela ne confère dans l'immédiat qu'une augmentation modeste, cela permet de prolonger la carrière et reclasse l'agent dans un échelon d'une durée en général plus courte.

Mais ces avancements sont contingentés (soit statutairement : le statut prévoit que le grade d'avancement ne peut représenter qu'un certain pourcentage du corps, soit budgétairement : c'est le nombre d'emplois de chaque grade au budget qui fixe la limite des promotions possibles).

L'effet démographique au sein d'un corps a donc une influence non négligeable sur les possibilités de promotion. Ainsi, dans un corps en voie d'extinction, les grades d'avancement se retrouvent vite saturés (l'absence de recrutement dans le grade de base ne génère plus d'emplois dans le grade d'avancement). De même, la réforme des retraites en 2003, qui a eu pour effet de reculer l'âge moyen de départ à la retraite, a entraîné une diminution des emplois disponibles dans les grades d'avancement.

BIBLIOGRAPHIE :

- Rapports annuels DGAFP (2002 et 2003)
- Rapports de la cour des comptes (la fonction publique de l'Etat)
- projet de loi de finances 2005, rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite dans la fonction publique
- PROTOCOLE D'ACCORD conclu le 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques
- Les salaires des agents de l'État en 2002 (Marielle Dhune et Dominique Quarré, Département de l'emploi et des revenus d'activité, Insee)