

EXTRAIT DU RAPPORT sur le thème des rémunérations

3. Des rémunérations en décalage par rapport au secteur privé, et des conditions de travail qui se tendent

Les auditions conduites par votre rapporteure et les récents travaux conduits sur le sujet convergent : **la rémunération des agents publics et les conditions de travail constituent deux explications essentielles à la perte d'attractivité de la fonction publique.**

En effet, tant les potentiels candidats que les agents publics en poste ont une image dégradée des rémunérations dans le secteur public. Selon le sondage de l'Ifop précité, 25 % des personnes interrogées, et jusqu'à 33 % des 18-24 ans, citent un niveau de rémunération trop bas parmi les raisons qui les dissuadent de candidater à un poste dans la fonction publique ⁽⁴⁾. De plus, 41 % des agents de la fonction publique s'estiment mal payés, contre 35 % des salariés du privé, mais ce chiffre masque de fortes disparités selon les statuts, les métiers, et les conditions de travail : c'est surtout au sein de la fonction publique hospitalière et dans les métiers du soin que ce sentiment est le plus fort (entre 43 % et 50 %) ⁽⁵⁾. Dans la fonction publique territoriale, le facteur de la

(1) *Cour des comptes, « Les agents contractuels dans la fonction publique », rapport public thématique, septembre 2020.*

(2) *Cour des comptes, « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers », Rapport public annuel 2020, février 2020.*

(3) *Rapport de l'OCDE précité, 2023.*

(4) *Enquête EY/Acteurs publics pour l'Observatoire des politiques publiques, décembre 2022.*

(5) *Rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.*

rémunération est « *de loin le plus cité [...] comme explicatif d'un manque d'attractivité de la fonction publique territoriale* » ⁽¹⁾.

En valeur absolue, les rémunérations sont légèrement supérieures dans le secteur privé par rapport au secteur public. En 2020, le salaire net mensuel moyen des salariés du secteur privé (2 518 euros) était ainsi légèrement supérieur à la moyenne constatée dans la fonction publique dans le secteur privé (2 378 euros), même si ce chiffre cache là encore des disparités (2 639 euros dans la FPE, 2 019 euros dans la FPT, 2 464 euros dans la FPH).

Votre rapporteure constate néanmoins qu'une comparaison générale entre les salaires pratiqués dans les secteurs publics et privés reste délicate, car les modalités de composition de la rémunération (répartition entre salaire de base et primes, passage brut/net) et les conditions de travail (contraintes dans l'organisation du travail, congés, droits à la retraite par exemple) diffèrent. Elle relève par ailleurs qu'il n'existe pas d'analyse approfondie et exhaustive par métier permettant de comparer le niveau des salaires proposés au sein des trois fonctions publiques et dans le secteur privé.

Surtout, la dynamique des salaires est radicalement différente dans les secteurs public et privé. Selon l'Insee, entre 2009 et 2020, le salaire des employés du secteur privé a augmenté de 7,8 %, soit une hausse de 0,7 % par an. Cette évolution est largement supérieure à celle constatée dans la fonction publique, où le salaire a augmenté de 1 % seulement sur la période, soit + 0,1 % par an ⁽²⁾.

Concernant certains métiers, les évolutions sont encore plus éloquentes. Ainsi, le salaire d'entrée des **enseignants** en collège et lycée titulaires du CAPES, hors primes, était équivalent à 2,17 fois le SMIC en 1980, contre seulement 1,14 fois actuellement ⁽³⁾.

Cette dynamique conduit par ailleurs à un tassement de plus en plus important des grilles de rémunération pour les agents bénéficiant d'un traitement modeste, c'est-à-dire à une réduction des écarts salariaux liés à l'ancienneté et à l'expérience acquise. Comme le rappelait le cercle de réflexion Le Sens du service public dans une note publiée en juin 2023, « *entre 2011 et 2023, l'écart entre le salaire d'un agent rémunéré au 1^{er} échelon et le SMIC n'a cessé de se réduire. Les hausses successives du SMIC du fait de l'inflation ont d'une part, provoqué des tassements de grilles [...], d'autre part, engendré de plus en plus d'agents rémunérés au SMIC* ». Ainsi, « *au 1^{er} mai 2023, la dernière revalorisation du SMIC a concerné plus de 1 million de fonctionnaires, celle du 1^{er} janvier 2023*

(1) Rapport « *L'attractivité de la fonction publique territoriale* » précité.

(2) Insee, « *Chiffres-clés : L'essentiel sur... les salaires* », 12 juin 2023.

(3) Lucas Chancel, *La chute du salaire des enseignants (1980-2022)* », document de travail, avril 2023 (consulté le 5 octobre 2023).

avait concerné 400 000 fonctionnaires »⁽¹⁾. Comme le rappelaient également les organisations syndicales auditionnées par votre rapporteure, **près d'un agent public sur cinq est actuellement rémunéré au niveau du SMIC.**

Dans un contexte de hausse de l'inflation et de renchérissement du logement, cette situation devient problématique pour de nombreux agents publics, notamment dans les zones urbaines les plus denses, comme en Île-de-France et dans les grandes métropoles régionales. Selon l'Insee, en 2016, environ 182 000 agents publics travaillaient à Paris et en petite couronne, mais résidaient en grande couronne, tandis qu'environ 20 000 d'entre eux résidaient même hors de l'Île-de-France⁽²⁾.

Au-delà du niveau des rémunérations des agents publics, la question de leur structuration est également posée. La part indemnitaire de la rémunération des agents publics est en effet composée de dispositifs foisonnants et peu lisibles, auprès des candidats externes comme des agents, tandis que certains éléments de rémunération, comme l'indemnité de résidence, paraissent très inefficaces⁽³⁾.

Enfin, les personnes auditionnées par votre rapporteure ont fait état d'une dégradation des conditions de travail des agents publics. Ainsi, quatre agents sur dix déclarent effectuer une quantité de travail excessive, et 55 % des agents de la fonction publique d'État continuent de penser à leur travail même quand ils n'y sont pas (soit 19 points de plus que pour les salariés du privé)⁽⁴⁾. Dans la fonction publique territoriale, plus des deux-tiers des agents exerçant des missions de catégorie C sont par ailleurs fortement exposés aux risques professionnels, et notamment à des relations avec les usagers qui se tendent, à des risques physiques et psycho-sociaux, à des horaires atypiques, ainsi qu'à une mobilisation fréquente dans le cadre d'astreintes⁽⁵⁾.

Ces conditions de travail plus difficiles seraient même à l'origine d'une « perte de sens » chez certains agents. À l'occasion d'une enquête réalisée par l'association Nos Services Publics, 80 % des répondants déclarent être confrontés « régulièrement » ou « très fréquemment » à un sentiment d'absurdité dans l'exercice de leur travail, et mettent en avant « *le manque de moyens, un défaut de vision, l'impression de servir un intérêt particulier plus que l'intérêt général, le poids de la structure ou de la hiérarchie ainsi que le manque de*

(1) « Contribution du Sens du Service public relative à la rémunération des agents publics. Objectivation des effets dans le temps du gel de la valeur du point d'indice », juin 2023 (consulté le 6 octobre 2023).

(2) « Faciliter l'accès au logement des agents publics », rapport établi par M. Alain Dorison, inspecteur général des finances honoraire, et Mme Chantal Chambellan Le Levier, administratrice civile hors classe, remis à Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, le 14 juin 2016.

(3) Rapport de l'OCDE précité, 2023, et rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.

(4) Rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique précité, mars 2022.

(5) Rapport « L'attractivité de la fonction publique territoriale » précité.

reconnaissance »⁽¹⁾. Si cette étude, réalisée sur internet auprès de près de 4 500 personnes, ne peut être considérée comme représentative et n'est pas exempte de biais, elle recoupe néanmoins certains constats régulièrement formulés par d'autres organismes⁽²⁾.

Votre rapporteure considère que la mise en œuvre des principes inspirés de la nouvelle gestion publique depuis le milieu des années 2000, qui ont mis l'accent sur les aspects financiers, les indicateurs de gestion et l'efficacité productive, ont largement contribué à cette dégradation du bien-être des agents publics au travail⁽³⁾.

II. DES LEVIERS À ACTIONNER RAPIDEMENT

Face à l'urgence de la situation, votre rapporteure juge urgent d'actionner trois leviers complémentaires pour renforcer l'attractivité de la fonction publique : agir sur les rémunérations et les conditions de travail (**A**), rapprocher la fonction publique des candidats potentiels (**B**), et favoriser le déroulement de carrière au sein d'un même territoire (**C**).

A. AGIR SUR LES REMUNERATIONS ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

1. Revaloriser la rémunération indiciaire des agents publics

Votre rapporteure considère qu'une **nouvelle revalorisation de la rémunération indiciaire des agents publics paraît inévitable dans un contexte marqué par une forte inflation**.

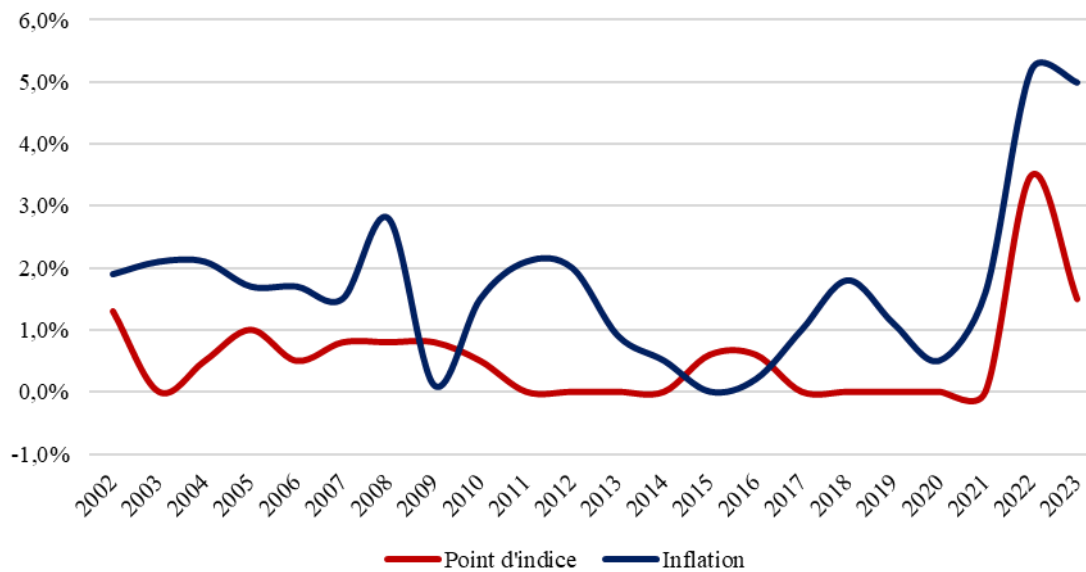
Alors que l'inflation était contenue à des niveaux inférieurs ou proches de 2 % depuis le début des années 2000, celle-ci a fortement augmenté en 2022, pour atteindre 5,2 %. Le point d'indice, en revanche, n'a connu que de faibles augmentations.

(1) *Nos services publics*, « Perte de sens chez les agents du service public », septembre 2021.

(2) Voir notamment l'étude BVA pour la CASDEN Banque Populaire, banque coopérative de la fonction publique, « Le moral des agents de la Fonction publique continue de se dégrader en 2023 », 23 juin 2023.

(3) Comme le rappelle M. David Giaucque, professeur de gestion des ressources humaines et de management public à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'université de Lausanne, dans un entretien publié dans la revue *Action publique*, « les études scientifiques démontrent très clairement que plus on met l'accent sur des récompenses extrinsèques, plus on court le risque d'un effet d'éviction, c'est-à-dire d'une disparition des motivations intrinsèques, ce qui est tout à fait dramatique » (« *Sens et nouvelles organisations du travail* », n° 17, juillet 2023).

ÉVOLUTION DE L'INFLATION ET DE LA VALEUR DU POINT D'INDICE DEPUIS 2002



Si la récente hausse du point d'indice, de 3,5 % en 2022, est bienvenue, elle fait suite à cinq années de parfaite stabilité du point d'indice, et reste bien en dessous du niveau d'inflation constaté. **Surtout, l'inflation devrait se maintenir à un niveau élevé en 2023, aux alentours de 5 %, à un niveau nettement supérieur à la hausse du point consentie au mois de juillet.**

Votre rapporteure recommande dès lors de rendre les rémunérations plus attractives dans la fonction publique, à travers une nouvelle augmentation du point d'indice. La nécessité de rehausser les rémunérations des agents publics a été unanimement partagée par les organisations syndicales auditionnées par votre rapporteure : M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA, a ainsi relevé que l'augmentation des rémunérations constituait un « *élément essentiel de l'attractivité* », tandis que Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT, a rappelé que les perspectives pour l'année 2024 étaient « *très inquiétantes* » du fait de la poursuite de l'inflation.

Votre rapporteure rappelle néanmoins la nécessité de réaliser une concertation suffisante avec toute nouvelle décision, en particulier avec les employeurs locaux.

Proposition n° 3 : Rendre les rémunérations plus attractives dans la fonction publique, à travers une nouvelle augmentation du point d'indice.