



Sens du service public

<https://www.sens-du-service-public.fr>

Mai 2024

Contribution relative à la rémunération au mérite des agents publics

Depuis le début de l'année 2024, le débat a repris sur la rémunération du mérite dans la Fonction publique¹, véhiculant nombre de clichés sur les fonctionnaires mais aussi beaucoup de propos révélant une grande méconnaissance de la situation existante.

Souvent, **la logique de rémunération au mérite dans le secteur public se justifie par une comparaison avec les pratiques managériales du privé**, occultant les particularités des services publics².

L'hypothèse, selon laquelle la performance du service public est améliorée par l'effet induit sur la motivation et l'engagement des agents d'une meilleure reconnaissance monétaire de leur mérite, reste à vérifier.

Le Sens du service public entend contribuer au débat public sur cette question essentielle de la rémunération tout en évitant les écueils des positions dogmatiques et des bonnes intentions irréalisables.

Malgré ses résultats mitigés, la rémunération au mérite des agents publics vise d'abord à mettre en avant une culture de la performance, du rendement individuel et de la mise en concurrence que les décideurs publics veulent valoriser auprès des Français. Utilisée dans le privé, elle est perçue comme un moyen d'accroître la productivité. Dès lors qu'on présuppose que le secteur public peut être géré comme une organisation privée, elle est alors jugée cohérente...

¹ Déjà en 2007, Nicolas Sarkozy avait souhaité mettre en place la rémunération au mérite via la prime de fonction et de résultat (PFR).

² En matière de rémunération, la comparaison avec le secteur privé a des limites :

* La fixation de la rémunération : dans la fonction publique, la rémunération est fixée, selon le principe d'égalité, par un indice (nombre de points multiplié par la valeur du point commune à tous les agents publics), car pour un même emploi avec la même ancienneté, la rémunération indiciaire est identique. Dans le privé, c'est la liberté salariale qui prévaut, liberté définie par le contrat.

* Cumul d'activité : le cumul d'une activité accessoire avec une activité principale est très encadré dans la fonction publique. Dans le privé, la principale limite au cumul est le respect de l'obligation de loyauté vis-à-vis de l'employeur.

A la différence du secteur privé, la hausse de la performance des agents publics ne crée pas de richesse monétaire supplémentaire à redistribuer entre les collaborateurs.

Les administrations ayant des objectifs autres que la production de profits, la performance des agents publics n'engendre pas de ressources financières supplémentaires à partager.

Rétribuer les agents en fonction de l'accroissement de la performance implique la définition précise en amont des objectifs de performance à atteindre et la décision politique d'augmenter la masse salariale pour cette part de rémunération.

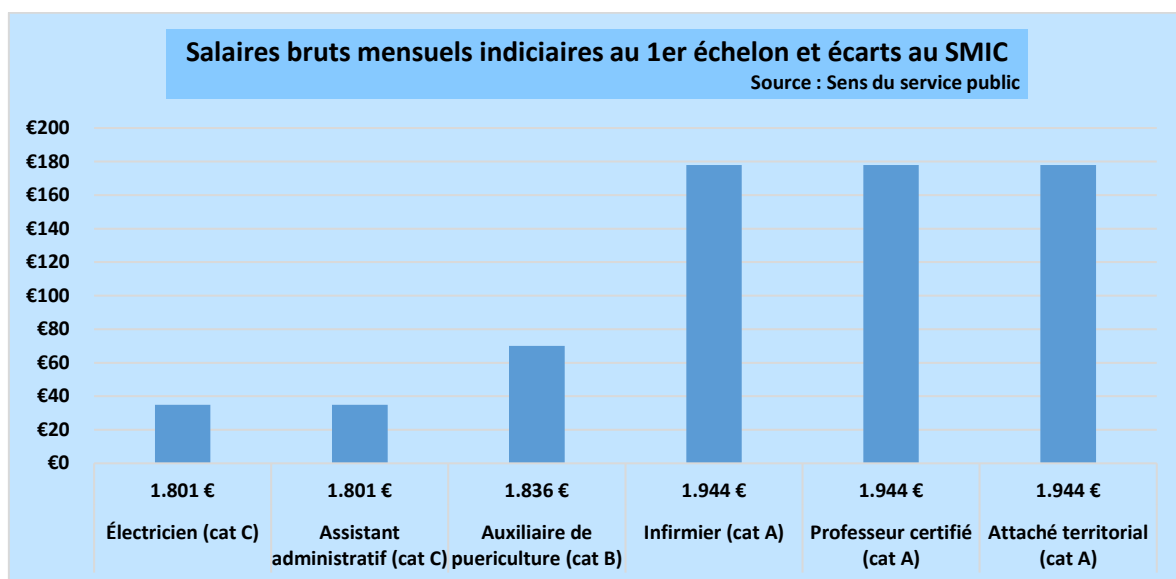
Dans le contexte salarial actuel de la fonction publique qui rend les baisses salariales impossibles et dans le contexte du déficit public qui rend les hausses difficilement envisageables, il appartient au Gouvernement de clarifier ses intentions.

- **La rémunération au mérite envisagée est-elle une hausse salariale qui nécessite de dégager des capacités financières pour la financer ?**
OU
- **La rémunération au mérite est-elle une variation des primes existantes qui pourrait s'assimiler à des baisses salariales ?**
- **L'augmentation de salaire est-elle définitivement acquise par l'agent, c'est-à-dire qu'elle accroît le salaire de base ?**
OU
- **L'augmentation de salaire est-elle réversible, c'est-à-dire qu'elle n'est pas intégrée au salaire de base ?**

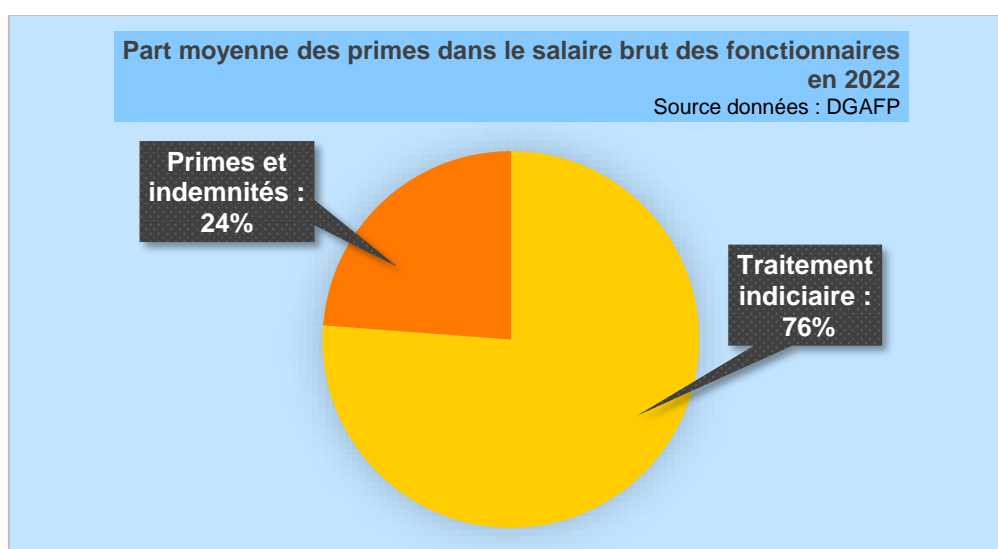
1. Rémunération des agents publics, de quoi parle-t-on ?

Les enjeux de la rémunération dans la fonction publique trouvent d'abord leur source dans l'érosion du pouvoir d'achat des agents publics du fait du gel du point d'indice.

Le salaire net moyen dans la fonction publique était en 2022 de 2.516 € (contre 2.630 € nets dans le privé). Le SMIC brut mensuel est de 1.766 € au 1^{er} mai 2024.

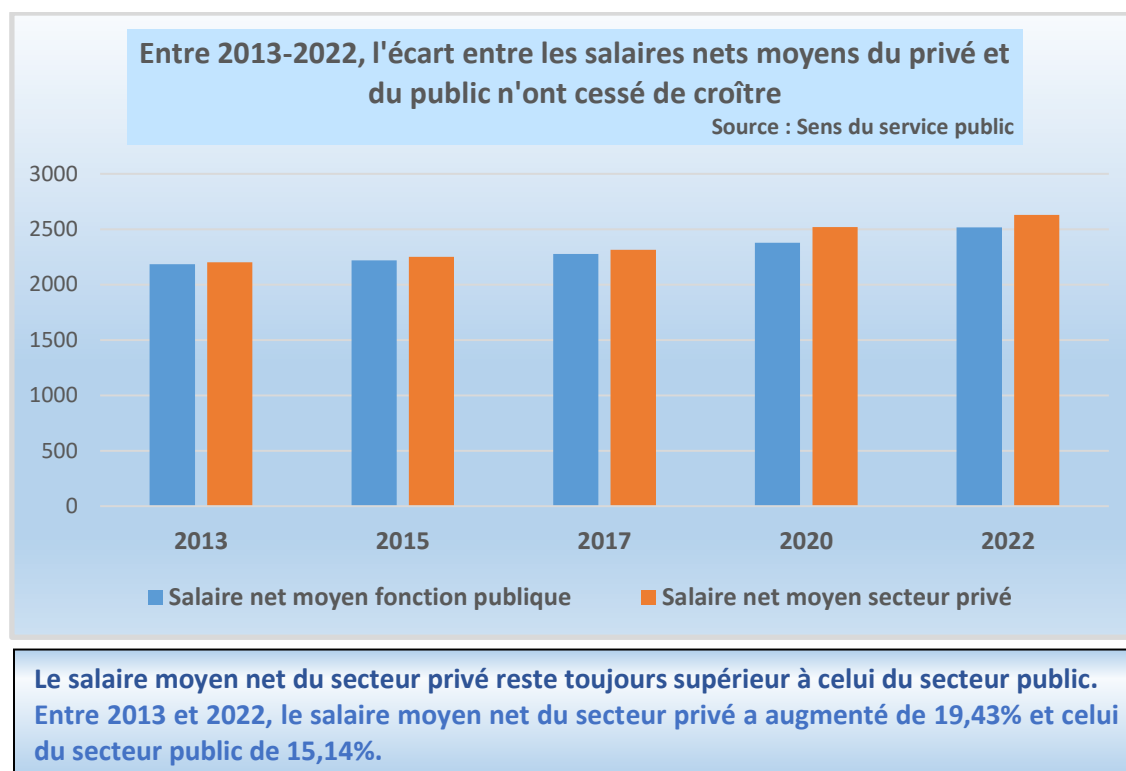


Sans entrer dans le détail technique, **la rémunération des fonctionnaires est composée de deux volets :**



- Un montant majoritaire, **le traitement indiciaire** qui vise à reconnaître la progression dans la carrière (défini par un indice correspondant à l'échelon du grade atteint par l'agent)
- Un montant complémentaire, **des primes** (aussi appelées régime indemnitaire) dont le montant est différent d'un employeur public à l'autre et d'un agent à l'autre en fonction du grade détenu, des fonctions exercées, des sujétions liées au poste... Elles ne sont que très marginalement prises en compte dans le calcul de la pension de retraite. Et leur poids est structurellement plus élevé dans la rémunération des cadres (catégorie A) que dans celles des agents de catégorie B et C.

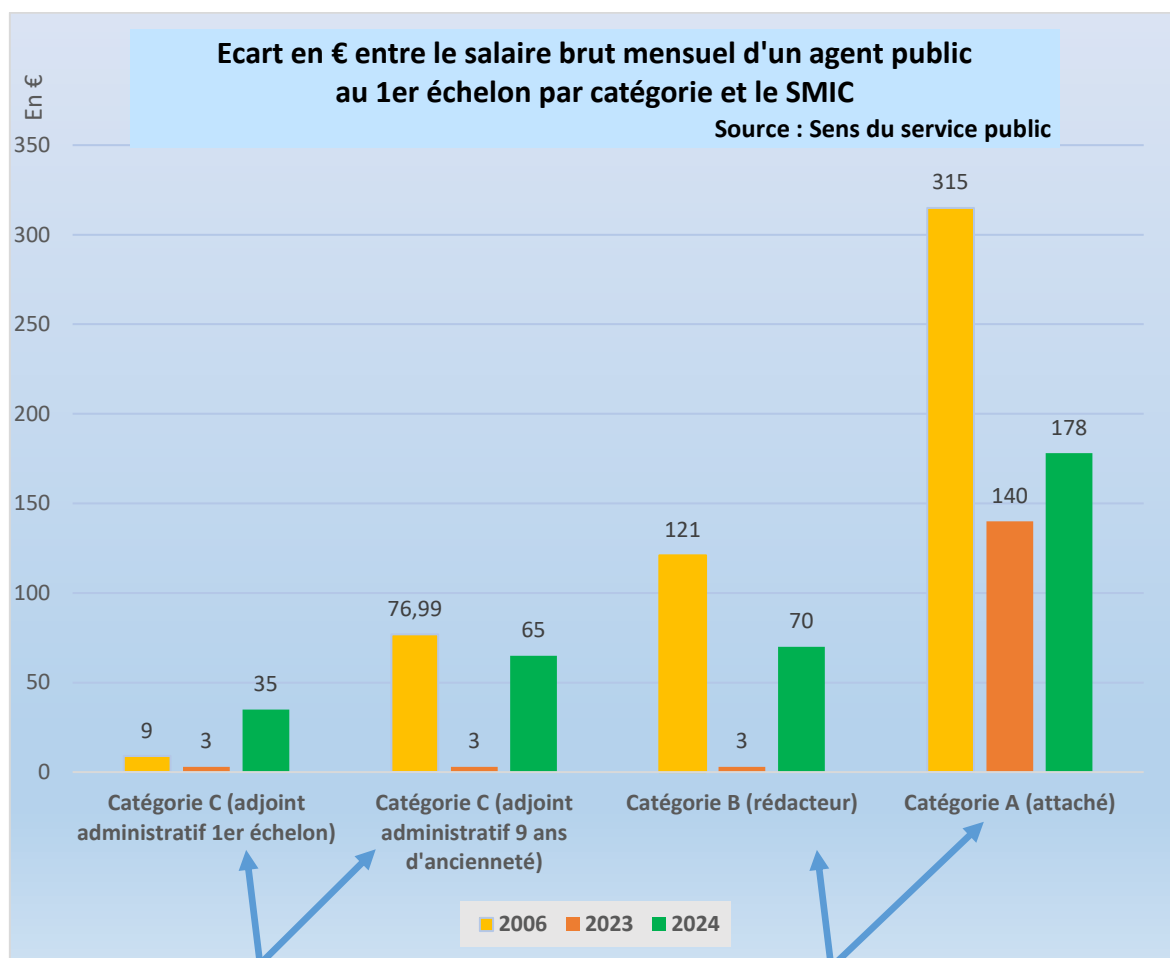
La progression de la rémunération des agents dépend donc de l'évolution de leur carrière (avancement d'échelon et de grade), de celle de la valeur nationale du point d'indice de la fonction publique et de l'évolution de leurs primes individuelles.



Lorsque le point d'indice est gelé ou quasi stable pendant plusieurs années (comme c'est le cas globalement depuis près de 15 ans³) et que les grilles de carrière sont progressivement écrasées par le bas en raison de la hausse du SMIC, il ne reste plus que les primes pour améliorer le revenu des agents.

C'est particulièrement vrai pour les agents des plus bas échelons. C'est devenu une réalité pour la majorité des fonctionnaires des catégories B et C et pour les catégories A en début de carrière.

³ Entre 2010 et 2023, la valeur du point d'indice a été revalorisée quatre fois : en 2016 et 2017, +0,6% ; en 2022, +3,5% ; en 2023, +1,5%.



En 2006, le salaire brut d'un agent de catégorie C était supérieur au SMIC de 9€ au 1^{er} échelon (écart de 76 € avec 9 ans d'ancienneté).

En 2024, le salaire brut d'un agent de catégorie C est supérieur au SMIC de 35 € au 1^{er} échelon (écart de 65 € avec 9 ans d'ancienneté).

Le salaire brut d'un agent de catégorie B est supérieur au SMIC de 70 € au 1^{er} échelon (121 € en 2006).

Les agents de catégorie A perçoivent 178 € bruts de plus que le SMIC (315 € en 2006).

La progression du salaire par les primes alimente une concurrence malsaine entre employeurs publics et elle creuse l'écart entre le revenu du dernier mois d'activité et le montant de la pension de retraite⁴. De plus, elle reste limitée par les capacités budgétaires des employeurs publics dans un contexte structurel de raréfaction des deniers publics.

a). Agir en priorité en faveur des revalorisations salariales indiciaires.

Que ce soit au titre de la reconnaissance de l'engagement professionnel ou de l'attractivité des métiers de la fonction publique, **c'est d'abord sur la partie fixe de la**

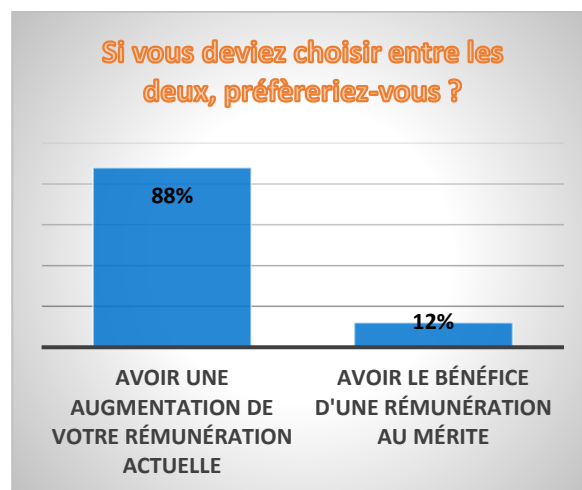
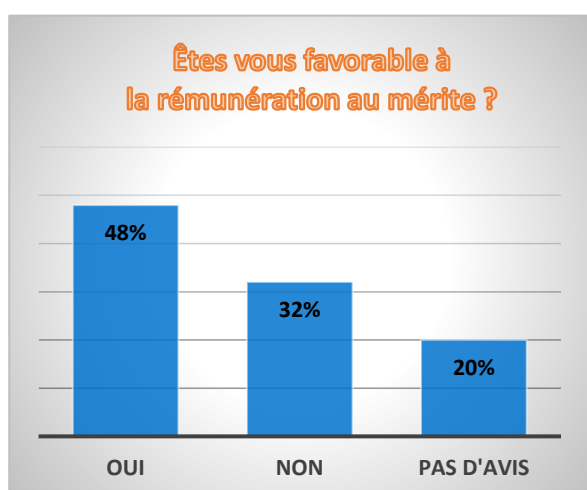
⁴ Un fonctionnaire remplissant toutes les conditions (âge légal et annuités) a une pension de retraite à taux plein de 75% du traitement indiciaire perçu les 6 derniers mois (hors primes).

rémunération qu'il faut agir en revalorisant les grilles, en dégelant le point d'indice en donnant une visibilité au travers de conférences salariales annuelles.

En effet, **on ne « désmicardisera »⁵ pas la fonction publique par l'augmentation des primes.**

Dans le contexte budgétaire difficile actuel, il est néanmoins tentant pour le Gouvernement de rechercher des solutions moins universelles et, par exemple, de vouloir concentrer les efforts financiers sur les agents supposés comme les plus méritants ou certaines catégories professionnelles.

Le sondage⁶ du Sens du Service public sur LinkedIn réalisé en 2024 est éclairant : **une majorité des répondants est favorable à la rémunération du mérite**, mais une petite minorité seulement préfère une augmentation basée sur le mérite à une augmentation globale de la rémunération.



b). Promouvoir la prise en compte actuel du mérite.

L'évaluation de l'utilité de l'emploi des deniers publics figure dans les fondements constitutionnels (articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) puisque que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » d'une part et que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* » La performance n'a jamais été incompatible avec la fonction publique.

En outre, **le cadre légal et réglementaire de la rémunération intègre depuis longtemps cette dimension "mérite professionnel" :**

⁵ Le 30 janvier 2024, le Premier ministre, Gabriel Attal, dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale a annoncé vouloir "désmicardiser la France".

⁶ Le Sens du service public a réalisé via LinkedIn trois sondages en ligne au cours du premier trimestre 2024 dont les résultats sont repris dans la présente contribution.

- **La progression dans la carrière**, au titre de l'avancement de grade ou de la promotion interne (voie dérogatoire au concours pour changer de catégorie statutaire, par exemple pour passer de C à B) dépend de la valeur professionnelle et de la manière de servir des agents : ainsi la rémunération qui en découle prend en compte le mérite ;
- **Jusqu'en 2016, les employeurs publics pouvaient même moduler la durée d'avancement des agents dans la carrière**, entre chaque avancement d'échelon, en tenant compte là aussi de la manière de servir ;
- **Le nouveau régime indemnitaire commun à toute la fonction publique (RIFSEEP) mis en place à partir de 2014 prévoit également cette modulation** comme son intitulé le laisse supposer : « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ». Il comporte en particulier un volet indemnitaire annuel, dénommé complémentaire indemnitaire annuel (CIA), variable et dont les employeurs publics peuvent déterminer les modalités d'octroi avec des marges de manœuvre significatives.

2. Peut-on corriger les limites de la rémunération au mérite ?

Deux facteurs jouent un rôle essentiel dans la rémunération au mérite : les ressources qui sont affectées et la qualité de l'évaluation.

Les ressources financières allouées (donc les variations dans les récompenses) sont des choix politiques qui dépendent des marges de manœuvres budgétaires de chaque employeur public alors que la qualité de l'évaluation dépend de la capacité des managers à communiquer et à clarifier les objectifs. Parce que la notion de mérite nécessite d'être mesurée, l'absence de confiance envers l'évaluation peut être perçue comme une expression de favoritisme.

Or, la directive européenne⁷ du 10 mai 2023, qui doit être transposée avant le 7 juin 2026, vise à renforcer dans les secteurs privé et public l'obligation de transparence concernant les critères utilisés pour déterminer la rémunération, les niveaux de rémunération et la progression des rémunérations. Les salariés disposeront d'un droit individuel à recevoir ces informations "*pour un même travail ou un travail de même valeur*" que le leur. La charge de la preuve incombera au défendeur dès lors qu'il existera des faits laissant présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte.

Le mouvement en faveur de la transparence salariale attendue par les salariés⁸ et renforcée par les évolutions juridiques⁹ questionne les architectures des systèmes de rémunération au mérite et oblige à la vigilance quant à son déploiement.

⁷ Directive européenne 2023/970 [visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations](#)

⁸ 41% des salariés français souhaitent plus de transparence sur les grilles de salaire et les primes selon l'[étude Ipsos/Talkspirit](#) menée en 2024.

⁹ Arrêts du 27 septembre 2023 de la chambre sociale de la Cour de cassation. La jurisprudence judiciaire renforce de plus en plus les obligations de transparence concernant le calcul de la part variable. Par exemple, les objectifs annuels déterminés pour le calcul d'une prime doivent être portés à la connaissance des salariés en début d'exercice.

a). Des conséquences managériales discutables.

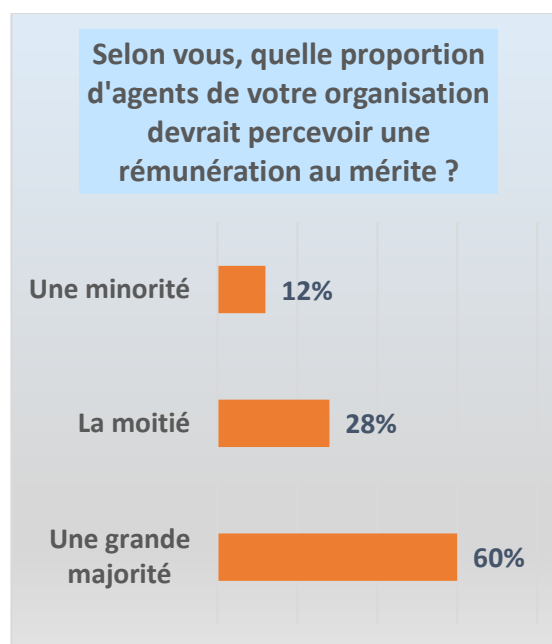
Parce qu'elle s'appuie sur l'engagement individuel sans prendre en compte le collectif, **la rémunération au mérite porte en elle des effets contreproductifs**. Dans un article récent intitulé [Faut-il supprimer la rémunération variable individuelle ?](#), Marie-Sophie Zambeaux pointe les effets induits négatifs d'un tel système en tant qu'il « *exerce un effet substantiellement négatif sur la motivation intrinsèque des collaborateurs* », « *nuit à la créativité* » et peut « *conduire à des résultats tout simplement absurdes* » comme par exemple favoriser « *un raisonnement à court terme profondément individualiste et focalisé* ».

b). Des effets peu durables.

La satisfaction des agents après un gain salarial n'a qu'un impact limité dans le temps¹⁰ et elle appelle une réitération régulière pour maintenir les effets produits.

Par ailleurs, **le personnel tend à considérer que son mérite est mal évalué et qu'il a automatiquement droit à la rémunération à la performance**, alors que le principe même de la rémunération au mérite repose sur la différenciation des performances moyennes (la majorité des agents) des autres performances.

Il est intéressant de noter que dans les résultats du sondage du Sens du service public sur LinkedIn, une grande majorité des répondants considère devoir bénéficier de la rémunération au mérite.

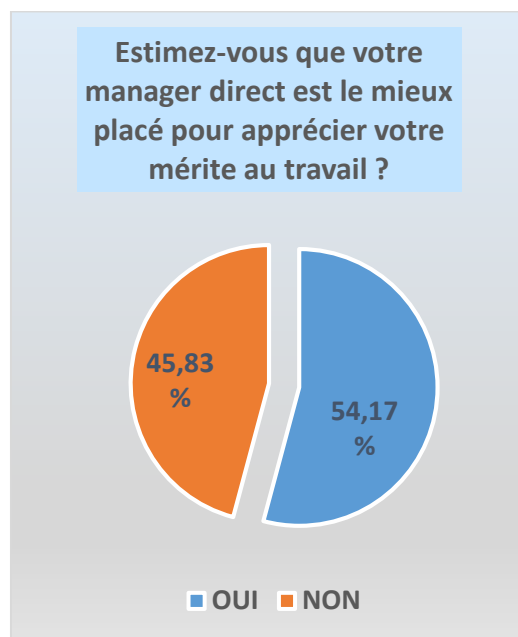


c). Des systèmes d'évaluation souvent contestables.

Tant qu'il s'agit d'atteindre des objectifs chiffrés (car on a le sentiment de pouvoir agir dessus), il y a possiblement accord des salariés. Mais les critères qualitatifs rendent l'appropriation de l'évaluation plus difficile.

¹⁰ En psychologie positive, le phénomène d'usure et d'habitude envers ce qui nous rend heureux ou joyeux est appelé "habituacion hédonique".

C'est pourquoi, l'évaluation du mérite individuel implique de **restreindre la part de subjectivité dans l'appréciation du mérite** pour conjurer le sentiment d'arbitraire et d'inéquité¹¹. Il importe de conforter et renouveler régulièrement la formation des évaluateurs pour éviter les critiques ; les objectifs à atteindre doivent être négociés au préalable avec l'agent et les ressources adéquates apportées par l'organisation.



d). Des collectifs de travail fragilisables.

Tout système de rémunération individuelle au mérite doit être conçu de façon à préserver les collectifs de travail. **Une régulation au sein de l'organisation doit être assurée pour garantir l'équité de traitement et conjurer des dérives clientélistes ou arbitraires au niveau de certains managers.**

e). Des objectifs salariaux clarifiables.

Une ambiguïté subsiste dans le débat actuel : **s'agit-il d'une revalorisation ponctuelle et réversible ou d'un gain acquis pour l'avenir, les compteurs étant remis à zéro à la fin de l'exercice ?**

Les limites identifiées ci-dessus risquent de produire les effets inverses à ceux recherchés : **démotivation, désengagement, frustration, changement d'employeur, déstabilisation des collectifs de travail...**

¹¹ Lire les travaux universitaires de Sophie Bernard et Elise Penalva Icher, [Tout salaire mérite enquête](#).

3. Peut-on mieux prendre en compte le mérite professionnel au travers du collectif ?

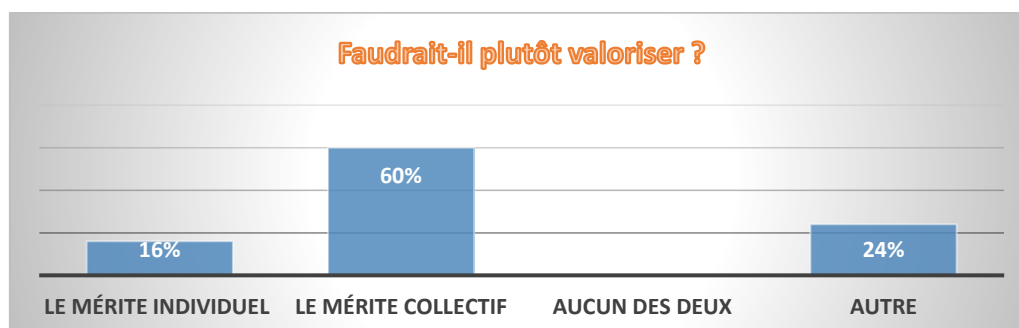
La demande de transparence salariale et les imperfections dans l'application de l'individualisation des primes variables ne tendent-elle pas à renforcer la standardisation des rémunérations au travers de grilles salariales, à l'image des grilles indiciaires dans la fonction publique ?

Par ailleurs, la rémunération au mérite individuel est accordée à l'agent sur la base de la supposée performance individuelle. Or, la rémunération au mérite individuelle est-elle compatible avec la qualité, le travail collaboratif et la performance collective ? Comment isoler l'apport de chacun dans une chaîne d'acteurs qui concourt au bien-être ?

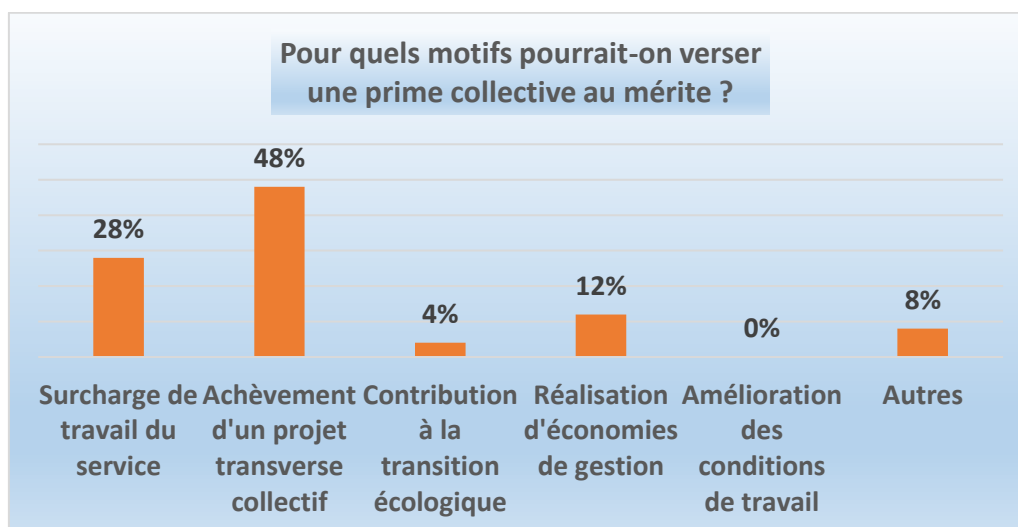
a). Si rémunération au mérite, alors mérite collectif !

Dès lors qu'on parle de plus en plus de transversalité, de mode projet, de fonctionnements administratifs décloisonnés, ne serait-il pas plus pertinent de promouvoir la performance des collectifs de travail ?

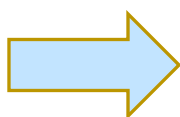
C'est pourquoi, au travers de son sondage sur LinkedIn, le Sens du service public a souhaité approfondir le sujet de **la rémunération au mérite collectif très largement plébiscitée par les répondants.**



Il est alors nécessaire de **prendre le temps de définir en amont ce qu'est le mérite et les critères d'appréciation.** Cette définition doit s'élaborer dans le cadre du dialogue social et de véritables négociations avec les partenaires sociaux afin d'identifier des thèmes à valoriser.



La légitimation de la rémunération au mérite collectif nécessite :



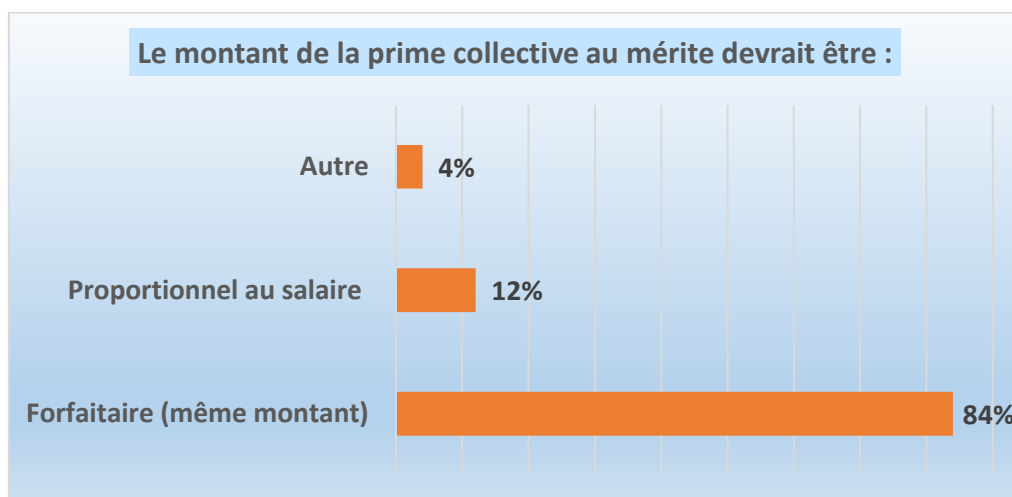
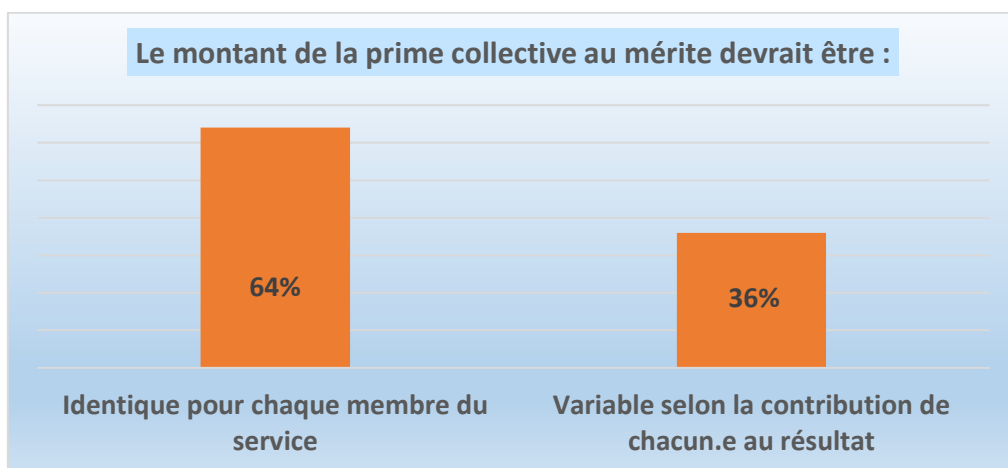
- d'associer les agents à la construction des critères pour une véritable connexion entre les critères d'attribution des primes et le travail réel ;
- de communiquer en amont sur la lisibilité de ces critères.

b). Si rémunération au mérite collectif, alors l'intéressement !

Dans le secteur privé, l'intéressement est un dispositif facultatif d'épargne salariale permettant de motiver et de fidéliser les salariés en les associant financièrement aux résultats ou à la performance de l'entreprise si certains objectifs sont atteints.

Pourquoi ne pas donner la même possibilité aux employeurs publics de négocier de façon pluriannuelle un dispositif d'intéressement collectif ? La performance des agents publics ne crée pas de richesse monétaire supplémentaire à redistribuer entre eux, cependant elle légitime un gain salarial si des objectifs collectifs sont atteints.

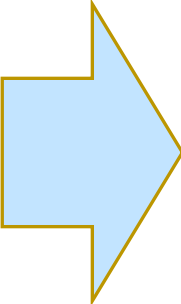
Cet intéressement pourrait prévoir, comme dans le privé, la formule de calcul et les critères de répartition entre les agents : uniforme (c'est-à-dire identique), proportionnelle au salaire ou au temps de travail...



L'intéressement présente l'avantage de constituer une prime collective plafonnée instituée après un accord et qui dépend de l'atteinte d'objectifs préalablement définis.

Il peut être versé de façon défiscalisée dans un plan épargne lui-même défiscalisé (bloqué pendant un temps variable mais avec des clauses de déblocage anticipé, par exemple pour l'achat de la résidence principale). Le versement donne généralement lieu à un abondement complémentaire défiscalisé pour l'employeur.

Si le Gouvernement veut promouvoir la rémunération au mérite, alors la véritable audace réformatrice serait d'instaurer un dispositif public d'intéressement collectif :

- 
- **Fonctionnant selon des règles transparentes et négociées** dans le cadre d'un accord collectif avec les partenaires sociaux ;
 - **Mobilisant l'ensemble des agents dans une dynamique d'accroissement de la performance du service public fondé sur des indicateurs simples** alignés avec les priorités de l'employeur (par exemple en matière d'accueil des usagers ou de transition écologique) ;
 - **Offrant la possibilité de placer les montants sur des plans d'épargne d'administration** sur le modèle des PEE, bloqués sur 5 ans et abondés par l'employeur pour les placements fléchés vers des fonds solidaires ou verts afin de favoriser le financement de la transition écologique et de la solidarité ;
 - **Favorisant la fidélisation dans la durée des agents publics** ;
 - **Renforçant l'attractivité salariale de la fonction publique** en raison de ce complément de rémunération.

En conclusion

- 1) Seul un dispositif qui engendrerait **des gains pérennes** peut satisfaire les revendications légitimes d'amélioration du pouvoir d'achat des agents publics ;
- 2) Si l'augmentation de la reconnaissance monétaire du mérite devait se traduire par une hausse des primes plutôt que du traitement de base, elle doit s'accompagner d'une **meilleure prise en compte des primes dans le calcul des retraites**. À défaut, elle accentuerait une distinction de plus en plus difficile à gérer managérialement entre contractuels et fonctionnaires (l'intégralité des primes des premiers est prise en compte dans le calcul de la retraite mais sur les 25 meilleures années quand c'est le traitement hors primes payé les 6 derniers mois qui compte pour les fonctionnaires).
- 3) Des mesures opérationnelles et réalistes devraient accompagner un tel dispositif :
 - Instaurer **une conférence salariale annuelle** donnant des perspectives et des espaces de dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux **pour mieux prendre en compte la hausse du coût de la vie dans l'évolution de la valeur du point d'indice**
 - Garantir **un salaire systématiquement supérieur au SMIC**
 - Prévoir par une refonte des grilles indiciaires **une progression significative de la rémunération à chaque changement d'échelon et de grade**¹², en particulier pour les bas salaires
 - Accélérer la trajectoire **vers l'égalité professionnelle femme/homme** dans tous les dispositifs de rémunération
 - **Mieux reconnaître l'utilité sociale des métiers** dans la rémunération, et en particulier ceux qui reposent sur une relation directe avec les usagers
 - **Prendre en compte le coût du logement** dans la rémunération, en prise directe avec la réalité (et non symboliquement comme c'est le cas actuellement avec l'indemnité de résidence)
- 4) Enfin, si la rémunération constitue assurément un facteur d'attractivité et de fidélisation pour les agents publics, il importe de **ne pas négliger l'impact des conditions de travail** (espaces de travail, climat professionnel, conciliation des temps de vie...), de **la politique d'action sociale de l'employeur** (protection sociale complémentaire...) ou encore de **l'utilité sociale des métiers** exercés dans le choix des agents quand on étudie les leviers de l'attractivité de la Fonction publique.

¹² Par exemple, le gain salarial d'un avancement de grade pour :

- * un.e infirmier.e diplômé.e d'État (cat. A) : entre 64 € et 147 € bruts mensuels ;
- * un.e technicien.ne (cat. B) : entre 4,92€ à 152,6 € bruts mensuels ;
- * un.e adjoint.e technique (cat. C-1) : entre 0 € et 49 € bruts mensuels.