

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 novembre 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'impact du **protocole sur la modernisation des parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)** relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique,*

Par M. Jean-Claude BOULARD,  
Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.*



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LE CONTEXTE DU PROTOCOLE : UN RECU L DU RÔLE DE LA GRILLE INDICIAIRE QUI AFFAIBLIT LA PORTÉE DES RÉGIMES DE BASE DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC.....</b>	<b>9</b>
<b>A. LES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES SONT MARQUÉES PAR LA PLACE CROISSANTE DES ÉLÉMENTS « INDEMNITAIRES », TENDANCE SYNONYME DE RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DES RÉGIMES DE PENSIONS PUBLIQUES QUE LE PROTOCOLE ENTEND INFLÉCHIR .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Un tiers des rémunérations publiques serait hors régimes des pensions publiques.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Un effet opacifiant et discriminant .....</i>	<i>12</i>
a) <i>Le « maquis » des régimes indemnitaires .....</i>	<i>12</i>
b) <i>Une source d'hétérogénéité peu justifiée se prêtant à des gestions         opportunistes des carrières destinées à optimiser les avantages de retraite .....</i>	<i>13</i>
<b>B. LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS INDEMNITAIRES DES FONCTIONNAIRES S'ACCOMPAGNE D'INÉGALITÉS DEVANT LA RETRAITE QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE MIEUX DOCUMENTÉES.....</b>	<b>15</b>
1. <i>Des cotisations sociales théoriquement proportionnelles qui deviennent dégressives .....</i>	<i>16</i>
a) <i>Des efforts contributifs variables selon les ministères .....</i>	<i>16</i>
b) <i>Des cotisations dégressives en haut de la distribution des salaires .....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les taux de remplacement des pensions publiques sont affectés par la structure des     rémunérations .....</i>	<i>18</i>
3. <i>La situation fine de la distribution des taux de remplacement inhérente à l'équation des     régimes de retraite de base du secteur public est insuffisamment appréhendable en l'état     des données .....</i>	<i>19</i>
4. <i>La marginalisation de la grille indiciaire, par l'affaiblissement de la portée des régimes de     retraite de base qu'elle entraîne, suscite la constitution d'un deuxième filet de couverture     du risque vieillesse aux effets redistributifs probablement négatifs.....</i>	<i>20</i>
<b>II. LE PROTOCOLE, UN (PETIT) PAS DANS LA RECONQUÊTE DIFFICILE DU RÔLE DE LA GRILLE INDICIAIRE, DES EFFETS MODESTES SUR LA RESTAURATION DE LA PORTÉE DES RÉGIMES DE BASE DE RETRAITES PUBLIQUES.....</b>	<b>21</b>
<b>A. LE PROTOCOLE SUR LES PARCOURS PROFESSIONNELS, LES CARRIÈRES ET LES RÉMUNÉRATIONS (PPCR), UNE REVALORISATION DES ÉLÉMENTS INDICIAIRES DES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES .....</b>	<b>22</b>
1. <i>Les grands axes du protocole: un ensemble de mesures destinées à revaloriser les grilles     indiciaires.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Des incertitudes demeurent sur la portée finale du protocole .....</i>	<i>29</i>
a) <i>Quel avenir pour la revalorisation de la grille indiciaire? .....</i>	<i>29</i>
b) <i>Quelle déclinaison pratique des clauses techniques du protocole? .....</i>	<i>34</i>

<b>B. LE PROTOCOLE NE RÉSOUDRA PAS LE PROBLÈME DU TAUX DE REMPLACEMENT RÉSERVÉ PAR LES RÉGIMES DE PENSIONS DE BASE DE LA FONCTION PUBLIQUE .....</b>	<b>34</b>
1. <i>Le protocole ne modifie pas significativement la répartition des rémunérations publiques entre éléments indemnitaires et indiciaires.....</i>	34
2. <i>Le taux de remplacement des pensions s'élèvera légèrement mais sans que les enchaînements qu'induit son bas niveau ne soient remis en cause .....</i>	36
<b>III. LES EFFETS FINANCIERS DU PROTOCOLE DOIVENT ÊTRE APPRÉHENDÉS DANS LE LONG TERME ET PEUVENT S'APPRÉCIER AU REGARD DE CONSIDÉRATIONS D'ÉQUITÉ.....</b>	<b>37</b>
<b>A. DES PROLONGEMENTS FINANCIERS À CONSIDÉRER SANS MYOPIE.....</b>	<b>37</b>
1. <i>Les résultats de la simulation extériorisent un effet positif sur le solde des pensions publiques à court et moyen terme .....</i>	38
2. <i>À plus long terme, le surplus financier apporté aux régimes de retraites publiques serait a minima neutralisé.....</i>	40
3. <i>Un impact à terme défavorable sur le solde public général .....</i>	42
<b>B. UNE QUESTION D'ÉQUITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS .....</b>	<b>43</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>45</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Les principales observations

1. Dans un contexte où **la portée des régimes de base d'assurance vieillesse des fonctionnaires a été réduite** par l'alourdissement du poids des régimes indemnitaires, **le protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR)**, qui entend restaurer le rôle de la grille salariale indiciaire dans l'ensemble des rémunérations des fonctionnaires, peut être analysé comme un élément de restauration de l'effectivité des régimes de base de retraite de la fonction publique.

2. Le **déclin de la part indiciaire dans le total des rémunérations publiques** s'est accompagné de situations propices à des gestions opportunistes des fins de carrière et **d'inégalités multiples devant la retraite**.

3. Parmi celles-ci, il faut relever le **passage d'une logique de proportionnalité des cotisations salariales à une réalité où celles-ci sont dégressives** à raison de l'appartenance à tel ou tel ministère et en fonction du revenu.

4. En outre, **la relative marginalisation des éléments indiciaires a suscité une forte baisse du taux de remplacement<sup>1</sup>**, qui, en toute logique, représente une incitation à la constitution d'une épargne de précaution en dehors du régime principal d'assurance vieillesse dont les effets globaux sur les revenus sont opaques.

5. Le **protocole** comporte des conversions de primes en points d'indices, des mesures de repyramidage de la grille indiciaire se traduisant par sa revalorisation et des engagements de principe susceptibles d'aboutir à une restauration de la part de la composante indiciaire dans les rémunérations des fonctionnaires. Mais son **ampleur est limitée ce dont témoignent ses effets sur le niveau de la pension moyenne qui serait relevé de l'ordre de 3,2 % à l'horizon 2020**. Par ailleurs, les évolutions qu'il annonce sont quelque peu incertaines au vu des expériences passées de normalisation des régimes indemnitaires et des difficultés auxquelles elles se heurtent.

6. Dans ces conditions, la tendance à l'étiollement de la portée des régimes de base de la fonction publique ne sort pas significativement inversée du protocole si bien qu'au terme de sa complète application les taux de remplacement demeureront faibles et les cotisations dégressives.

---

<sup>1</sup> Le taux de remplacement rapporte le montant de la pension au salaire perçu pendant l'activité (la référence salariale étant généralement celle la plus proche du départ en retraite).

7. Sur le plan du **besoin de financement du régime de retraite de la fonction publique d'État**, après une période où le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » se trouverait **amélioré** par le décalage entre la montée en charge du protocole en recettes<sup>1</sup> et en dépenses, le premier plus rapide que le second, cet **impact financier transitoire serait a minima, neutralisé**, à mesure que les générations ayant bénéficié de la revalorisation des assiettes de liquidation des pensions résultant du protocole partiront en retraite. Compte tenu notamment des incitations associées à la nouvelle grille indiciaire, il est raisonnable de prévoir que le solde du compte sortira dégradé en raison d'un effet du protocole sur les pensions plus fort que celui s'exerçant sur les recettes du CAS.

8. **L'amélioration du solde des administrations publiques résultant de l'application du protocole sera, quant à elle, et nettement plus faible et nettement plus brève.** Après une courte période où l'augmentation du taux des prélèvements obligatoires sur les ménages l'emportera sur la hausse des dépenses publiques, elle se renversera quand le supplément de recettes engendré par l'alourdissement des prélèvements obligatoires sur les ménages se trouvera excédé par le supplément de dépenses lié au protocole, c'est-à-dire dès 2020.

9. S'agissant des **effets générationnels**, la **situation transitoire au cours de laquelle les générations cessant leur activité auront cotisé sur des assiettes n'ayant pas connu les revalorisations du protocole se traduira par des transferts entre générations, les générations en activité devant financer les avantages de pension dont bénéficieront ces générations quand elles entreront en retraite.** Pour les générations les plus proches de celle-ci, l'avantage qu'elles retirent du protocole est très significatif. Ces **effets illustrent, en miniature, les difficultés de maîtriser les changements de paramètres des régimes de retraite.**

---

<sup>1</sup> En raisonnant sur la base de taux de contribution des salariés et des employeurs inchangés par rapport à la « législation » courante. Cette hypothèse ne tient pas compte de l'opportunité de réduction de la contribution des employeurs offerte par la hausse transitoire de la couverture des dépenses de retraite par les cotisations salariales dont le produit devrait croître du fait de la revalorisation de la base à laquelle elles s'appliquent.

---

Mesdames, Messieurs,

Le protocole dit « PPCR » pour « modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations » a été signé à l'automne 2015 par cinq syndicats (CFDT, CFTC, CGC UNSA et FSU) représentant 49 % des personnels de la fonction publique.

Il a été précédé d'une quarantaine de réunions thématiques entre les organisations syndicales et les employeurs publics représentés au Conseil commun de la fonction publique.

Comme indiqué, le protocole n'a pas recueilli l'approbation de trois organisations (CGT, FO, Solidaires) de sorte qu'il ne peut être considéré comme un accord au sens formel du terme, puisqu'il n'a pas réuni la majorité exigée. Toutefois, dans la fonction publique d'État, ce seuil a été dépassé (59 % des suffrages).

En toute hypothèse, le Premier ministre a annoncé sa décision d'appliquer l'intégralité des mesures du protocole à l'ensemble des fonctionnaires.

Cette décision a trouvé une traduction dans la loi de finances pour 2016 avec l'article 148 qui a transposé dans la loi certains aspects importants de l'accord.

Celui-ci a ouvert un lourd chantier réglementaire déjà concrétisé par une série de décrets publiés au mois de mai 2016.

Enfin, des groupes de travail ont été réunis pour arrêter la portée exacte de certaines clauses du protocole.

Ainsi, si celui-ci a d'ores et déjà connu des prolongements pratiques d'ampleur, tout n'est pas définitivement arrêté.

C'est dans ces limites que votre rapporteur spécial vous propose une évaluation des effets du protocole centrée sur son impact sur les équilibres des régimes de retraite des fonctionnaires et son prolongement sur la capacité de financement des administrations publiques.

Les mesures prévues par le protocole auront pour effet, par la revalorisation des grilles indiciaires, qui est leur objet même, d'élever les rémunérations sur lesquelles les mécanismes du régime des pensions publiques sont appliqués.

En cela, le protocole contraste avec la tendance qui voit une part de plus en plus élevée des rémunérations des fonctionnaires exclue du régime de base des pensions publiques.

Cependant, alors que la déformation de la structure des rémunérations publiques au profit des éléments indemnitaires, en réduisant la prégnance du régime des pensions publiques, a créé une situation de relative marginalisation de l'assurance vieillesse de base des fonctionnaires, le protocole ne devrait pas modifier substantiellement cet effritement progressif.

Ce n'est pas à dire que le protocole sera sans effet sur les équilibres des régimes de retraite du secteur public, ni sur les situations individuelles des retraités de la fonction publique.

Il ressort des simulations réalisées à la demande de votre rapporteur spécial que le protocole devrait exercer des impacts globaux sur les régimes et des effets individuels sur leurs affiliés, qui ne sont pas négligeables.

Pour autant, par l'ampleur limitée de la reconquête des éléments indiciaires de rémunération qu'il concrétise, le protocole PPCR ne devrait qu'atténuer les effets de son effacement sur l'économie des retraites de la fonction publique.

---

## **I. LE CONTEXTE DU PROTOCOLE : UN REcul DU RÔLE DE LA GRILLE INDICIAIRE QUI AFFAIBLIT LA PORTÉE DES RÉGIMES DE BASE DE RETRAITE DU SECTEUR PUBLIC**

Le protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) a pour effet de revaloriser la grille indiciaire de la fonction publique.

En ce sens, il énonce, tout d'abord, un principe de priorité accordée aux revalorisations indiciaires dans les processus futurs d'amélioration des rémunérations mis en œuvre dans la fonction publique, il procède à des ajustements des grilles allant dans le sens d'une revalorisation de celles-ci et enfin prévoit une conversion de primes en points d'indice.

De ce fait, il contraste avec une évolution qui a vu la composante indiciaire des rémunérations débordée par le foisonnement de régimes indemnitaires censés refléter les particularités des missions exercées par telle ou telle administration et, de plus en plus au cours du temps, introduire des éléments d'individualisation des salaires à mesure que se déployait « l'esprit » de performance dans la fonction publique.

Il convient de s'attarder un peu sur ces évolutions dans la mesure où, les régimes de pensions publiques ne couvrant pas les primes et indemnités, ni en recettes, ni en dépenses, elles ont réduit l'étendue pratique de ces régimes et, par-là, créé des situations problématiques auxquelles le protocole PPCR devrait apporter une forme d'atténuation.

### ***A. LES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES SONT MARQUÉES PAR LA PLACE CROISSANTE DES ÉLÉMENTS « INDEMNITAIRES », TENDANCE SYNONYME DE RÉDUCTION DU CHAMP D'APPLICATION DES RÉGIMES DE PENSIONS PUBLIQUES QUE LE PROTOCOLE ENTEND INFLÉCHIR***

#### **1. Un tiers des rémunérations publiques serait hors régimes des pensions publiques**

Dans son rapport sur la maîtrise de la masse salariale de l'État<sup>1</sup>, votre commission des finances, s'appuyant sur le panorama très éclairant dessiné sur ce point par la Cour des comptes<sup>2</sup>, en appelait à la rationalisation nécessaire du « maquis » des primes et indemnités.

---

<sup>1</sup> « La maîtrise de la masse salariale de l'État », rapport n° 675 du 9 septembre 2015 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier. Sénat. Commission des finances.

<sup>2</sup> « La masse de l'État, enjeux et leviers », Cour des comptes. Juillet 2015.

Elle y relevait que, dans un contexte où la complexité des régimes indemnitaires masque d'importantes disparités entre corps et entre ministères, les variations des primes et indemnités sont moins corrélées aux fonctions exercées, aux sujétions, à l'expertise et aux résultats des agents qu'à leur appartenance statutaire.

De plus, elle mettait en évidence **la forte croissance de la contribution des primes à la rémunération des agents**, évoquait le « **maquis** » des régimes indemnitaires et soulignait **l'hétérogénéité de ces régimes**.

Selon la Cour des comptes, les primes ont connu une progression forte et supérieure à celle des traitements indiciaires de sorte que leur part dans les rémunérations versées aux agents de la fonction publique d'État a suivi une tendance ascendante.

**Les éléments indemnitaires** représenteraient désormais pour la fonction publique d'État **30 % de la rémunération principale**.

La Cour des comptes mentionne, en particulier, que **le différentiel de croissance** des différentes composantes des rémunérations des fonctionnaires peut s'expliquer par les **économies qu'il procure pour les employeurs, dont les contributions sociales**, calculées sur les seuls éléments indiciaires (hors exception), **se trouvent par-là limitées**.

**À l'évidence, cette observation vaut tout particulièrement pour les pensions.**

**Votre rapporteur spécial ajoute que ce choix réduit la contribution de l'ensemble des parties prenantes, employeurs mais aussi « salariés ».**

Certes, cet allègement est susceptible d'avoir pour pendant une minoration des pensions versées, mais cet enchaînement théorique appelle des vérifications fines que seules des analyses approfondies des politiques salariales conduites par les employeurs publics permettraient de fournir.

Il conviendrait en particulier d'analyser précisément **les évolutions indiciaires effectives des fins de carrière** qui peuvent donner lieu à des **attributions de points d'indices destinées à améliorer les taux de remplacement particulièrement bas dans la fonction publique, en particulier pour certains cadres**.

Les conditions de liquidation des pensions publiques favorisent d'une certaine manière ce type de gestion dans la mesure où les pensions publiques sont assises sur le dernier traitement perçu au cours des six mois précédant le départ en retraite, observation qui n'équivaut pas à attribuer à cette règle un effet automatique d'élévation du taux de remplacement par rapport aux régimes des salariés privés.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De fait, selon la lettre n° 12 du Conseil d'orientation des retraites, le taux de remplacement est supérieur dans les régimes privés.

### Extraits de l'étude de la Cour des comptes sur la dynamique des primes

La part des primes et indemnités dans la rémunération totale des agents est en augmentation rapide. Pour les agents de l'État, la part moyenne des primes augmente au fil des générations et au cours de la carrière (avec l'indice).

**Le rapport entre les primes et la rémunération principale (taux de prime) versées sur le titre 2 a ainsi atteint 30 % en 2013 contre 25,3 % en 2006.**

Cette augmentation de la part indemnitaire au détriment de la part indiciaire s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- une compensation de la modération puis du gel de l'augmentation de la valeur du point qui a incité les ministères à utiliser l'outil indemnitaire pour compenser en partie le ralentissement du pouvoir d'achat ;

- une politique de ressources humaines qui vise à individualiser davantage les rémunérations ;

- la politique de « retour catégoriel » menée en contrepartie du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux qui a encouragé les mesures indemnitaires ;

- la négociation collective dans la fonction publique qui ne traite que de l'indiciaire, laissant davantage de marges de manœuvre pour ouvrir l'éventail des rémunérations via l'indemnitaire ;

- **le fait qu'une augmentation des primes et indemnités est relativement moins coûteuse pour l'employeur que celle de la rémunération principale car les cotisations sociales afférentes sont moindres.**

*Source : Cour des comptes, rapport précité*

La Cour des comptes relève que le dynamisme de la part indemnitaire des rémunérations s'observe également dans la **fonction publique territoriale (FPT)** pour laquelle elle indique avoir constaté une croissance, de 15,1 % depuis 2009, des dépenses liées aux régimes indemnitaires et d'heures supplémentaires si bien que le régime indemnitaire représenterait désormais en moyenne **18,6 % de la rémunération brute des titulaires de la FPT.**

La tendance serait comparable dans les **établissements publics de santé** pour les personnels non médicaux, les primes ayant augmenté de 12,3 % entre 2007 et 2012 contre 9,5 % pour la rémunération principale.

Au total, **le relatif effacement du rôle de la grille indiciaire dans les rémunérations publiques conduit à réduire la portée des régimes de retraite de base à proportion de l'ampleur des régimes indemnitaires.**

**Se trouve ainsi consacrée une situation de fait où l'assurance vieillesse que ces régimes prennent en charge ne couvre plus qu'une partie des revenus des fonctionnaires.**

Cette configuration est équivalente à un choix de politique publique consacrant un système de retraite à plusieurs étages tel qu'il se répand dans un nombre de plus en plus grand de pays.

Au demeurant, le législateur a accompagné ces évolutions en organisant des régimes complémentaires et en favorisant l'épargne prévoyance des fonctionnaires.

**Ces tendances, auxquelles le PPCR apporte une inflexion, on le verra, modérée, mériteraient une évaluation d'ensemble au regard de la soutenabilité des régimes de base mais aussi de l'équité de l'économie globale des retraites publiques.**

## **2. Un effet opacifiant et discriminant**

La composante indemnitaire de la rémunération des fonctionnaires n'est évidemment pas sans justification. Elle permet de moduler les rémunérations versées aux fonctionnaires en accord avec les objectifs poursuivis par les employeurs publics et offre en ce sens une forme de souplesse que ne présentent pas les éléments de rémunération plus rigides assis sur la grille indiciaire.

Cependant, à force de mesures catégorielles, de négociations ministérielles ponctuelles et dans un cadre calqué sur l'architecture des échelles de perroquet, la progression des éléments indemnitaires, comme instruments les plus sollicités de la politique salariale dans la fonction publique, a conduit à créer un « maquis », selon l'expression de la Cour des comptes, et des inégalités peu justifiables.

En écho à ces observations, il ressort que **la prégnance des régimes de retraites publiques est affectée par la diversité des situations de rémunération, dans des conditions à la fois peu transparentes et très disparates.**

*a) Le « maquis » des régimes indemnitaires*

**En ce qui concerne la transparence des rémunérations, la Cour des comptes évoque le « maquis » des régimes indemnitaires de la fonction publique.**

### **Extraits de l'étude de la Cour des comptes consacrés au « maquis » des régimes indemnitaires**

La Cour des comptes a noté que « si les grandes entreprises gèrent une centaine de règles de paye, l'État rémunère ses agents sur la base de 1 500 éléments de paye distincts, chacun susceptible d'être diversement décliné suivant les ministères ». Les éléments communs à l'ensemble des fonctionnaires (traitement brut de base, supplément familial de traitement, indemnité de résidence, etc.) n'en constituent qu'une petite partie, les autres étant spécifiques à des corps, des ministères, des fonctions ou des zones géographiques particuliers.

Les trois quarts de ces primes et indemnités sont tellement particulières que le montant versé n'excède pas un million d'euros pour chacune d'elles. Leurs modalités d'attribution sont mal connues de la direction du budget et de la DGAFP et le projet abandonné d'un « opérateur national de paye » avait d'ailleurs pour objectif, entre autres, de limiter les pratiques irrégulières, car ne reposant sur aucun texte réglementaire, que les ministères entretiennent dans l'opacité.

Des observations analogues vaudraient pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières.

*b) Une source d'hétérogénéité peu justifiée se prêtant à des gestions opportunistes des carrières destinées à optimiser les avantages de retraite*

- Quant à l'hétérogénéité des régimes indemnitaires, elle révèle une situation des rémunérations publiques plus inégalitaire que celle résultant des seuls traitements de base, communs aux fonctionnaires de l'État.

Déjà, le rapport sur la fonction publique publié en octobre 2013 soulignait qu'« au-delà de l'éclatement du paysage indemnitaire, les inégalités indemnitaires entre ministères employeurs demeurent », et se sont même accrues ces dernières années, sous l'effet du « retour catégoriel » qui a accompagné la mise en œuvre de la politique dite « du un sur deux ».<sup>1</sup>

La Cour des comptes relève que l'information sur ces points n'est ni exhaustive ni précise.

Elle suggère, à partir d'exemples ponctuels, que la part des primes dans la rémunération des agents, à niveau hiérarchique équivalent, peut varier du simple au double d'un ministère à l'autre, les écarts résultant moins des différences de corps que des différences de rattachement ministériel.

Elle mentionne la **situation particulière des enseignants**, qui bénéficient peu de primes (excepté toutefois celles liées aux heures supplémentaires) et pour lesquels le taux de prime est particulièrement bas (12,1 % en 2012).

En revanche, elle fait valoir **l'importance des primes accordées aux agents des catégories actives** (emplois présentant un risque particulier ou de fatigues exceptionnelle justifiant un départ anticipé à la retraite), avec un taux de prime **de 54 %**.

En outre, le taux de prime des **agents de direction et d'encadrement supérieur** (catégorie A+) atteint le **niveau considérable de 86 %**.

La Cour des comptes s'interroge particulièrement sur des comparaisons portant sur les professions intermédiaires.

---

<sup>1</sup> Rapport sur la fonction publique remis au Premier ministre. MM. Bernard Pêcheur, Pascal Trouilly et Nicolas Labrune, membres du Conseil d'État.

Pour ceux de **catégorie A**, elle note que le taux de primes est de **5 % pour les professeurs des écoles**, de 18 % pour les professeurs de lycée professionnel, de 11 % pour les professeurs de collège d'enseignement général et de **47 % pour les lieutenants et capitaines de police**.

Pour les professions intermédiaires de **catégorie B**, il est de **26 % pour les greffiers**, de 38 % pour les secrétaires administratifs et de **40 % pour les corps d'encadrement de l'administration pénitentiaire**.

De son côté, **vostra commission des finances** a pu mesurer en plusieurs occasions **l'existence de régimes indemnitaires significativement dissemblables pour des fonctions analogues**.

Il en était allé ainsi dans le cadre des projets de regroupement des **réseaux du ministère de l'économie et des finances** dont les différentes administrations concernées bénéficiaient de régimes indemnitaires très inégaux. Cette situation était particulièrement favorisée par le contexte de très grande opacité des régimes indemnitaires de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique (d'où est issue la DGFIP) dû à un emploi particulièrement discutable de rattachements de fonds de concours ne correspondant nullement aux conditions énoncées pour ce type de ressources.

Plus récemment, les regroupements de services effectués dans le cadre de la RéATE ont pu procéder à la fusion de personnels exerçant les mêmes missions mais sous des régimes indemnitaires plus ou moins favorables avec des conséquences peu souhaitables sur les climats de travail.

- Dans le cadre du présent rapport, les interrogations sur la légitimité des écarts entre les primes des uns et des autres sont un peu secondes sinon par les répercussions qu'elles peuvent avoir sur les équilibres financiers et sur l'équité des systèmes de retraite.

L'exclusion des primes du mécanisme de détermination des pensions n'est pas illogique d'un point de vue théorique mais se trouve parfois contournée par des pratiques que, dans une mesure très limitée, l'accord PPCR rationalise.

On justifie que les primes ne soient pas généralement intégrées dans l'assiette de liquidation des pensions par des arguments un peu techniques.

Outre qu'elles ne sont théoriquement pas acquises inconditionnellement, il faut aussi tenir compte que leur prise en compte déséquilibrerait la logique de calcul des pensions servies par les régimes publics. Elle conduirait à réputer des primes acquises, à raison de conditions variables dans le cours d'une carrière, comme des éléments stables de la rémunération ce qui viendrait désorganiser l'effort contributif demandé aux pensionnés de la fonction publique.

---

L'on doit cependant relever que par l'intermédiaire de majorations appliquées aux seuls éléments stables de la rémunération des agents, certains régimes de retraite réalisent une forme d'intégration des primes à l'assiette de liquidation des pensions sans que celles-ci ne fassent l'objet de cotisations.

Un exemple simple permet de mesurer les effets d'une gestion opportuniste des composantes des salaires publics en termes d'équilibre financier pour les régimes de retraite et d'équité pour les fonctionnaires.

Soit deux agents percevant, au cours de leur carrière, une rémunération moyenne de 100 dont l'un (x) reçoit 50 de primes et 50 de revenu indiciaire et l'autre (y) 100 de rémunérations indiciaires, mais qui, en fin de carrière convergent vers une même situation indiciaire, égalisant leurs assiettes de pension, le premier agent se trouve favorisé dans la mesure où il aura cotisé deux fois moins que le second au cours de sa carrière. Son employeur le sera également.

Ces pratiques qui demanderaient un examen systématique sont **coûteuses pour les régimes de retraite** dans la mesure où elles induisent des surcoûts liés à l'élévation du niveau de la base liquidative. L'impact générationnel du protocole PPCR illustre, à sa manière, ce problème (voir *infra*).

Par ailleurs, **elles peuvent contrarier l'objectif d'équité horizontale, voire l'équité verticale** dès lors qu'elles se trouveraient concentrées sur les indices les plus élevés.

#### **B. LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS INDEMNITAIRES DES FONCTIONNAIRES S'ACCOMPAGNE D'INÉGALITÉS DEVANT LA RETRAITE QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE MIEUX DOCUMENTÉES**

La déformation de la structure des rémunérations publiques et ses effets trouvent des prolongements sur le régime des pensions publiques que la revalorisation indiciaire entreprise par le protocole PPCR pourrait atténuer.

Considéré sous l'angle de l'économie des retraites publiques, le protocole PPCR peut être apprécié à partir de sa capacité à aller vers une plus grande proportionnalité des cotisations salariales et à assurer une amélioration des taux de remplacement offerts par les retraites quand ceux-ci ont continûment rétrogradé dans le passé.

**Le protocole concrétise un élargissement du champ du régime de retraite de droit commun** qui pourrait permettre de résoudre certains problèmes d'équité, aujourd'hui insuffisamment analysés.

### **1. Des cotisations sociales théoriquement proportionnelles qui deviennent dégressives**

La structure des rémunérations est marquée par des disparités fonctions du ministère d'exercice de l'activité mais aussi du revenu perçu par les agents.

Dans ce contexte, au lieu d'être proportionnelles, les cotisations salariales se révèlent dégressives et, par conséquent, contre-redistributives.

#### *a) Des efforts contributifs variables selon les ministères*

Les taux de contribution ressortent comme nettement inégaux selon l'appartenance administrative à tel ou tel ministère.

Pour un taux moyen de cotisations salariales rapportées à l'ensemble des rémunérations de 7,4 %, on relève que ce taux atteint 8,1 % dans l'éducation mais seulement 5,6 % au ministère des affaires étrangères ou encore 5,5 % dans les services du Premier ministre et 5,8 % pour l'écologie et le développement durable. Cette hiérarchie se vérifie également pour les cotisations employeurs. La moyenne de la contribution implicite s'élève à 57,6 % (à comparer avec un taux de contribution patronale facial de 74,8 %) mais elle dépasse largement ce niveau dans le champ couvert par le ministère de l'éducation et atteint un point bas dans les services du Premier ministre et au ministère des affaires étrangères.

Ces données reflètent essentiellement le partage très variable, entre rémunérations indiciaires et primes, des rémunérations versées par les différents ministères.

**Estimations, pour l'année 2015, des cotisations et contributions versées au CAS  
Pensions rapportées à la rémunération brute totale, par ministère**

Estimations pour l'année 2015		
Ministère	Cotisations salariales au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale	Contributions employeurs au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale
Affaires étrangères	5,6%	43,7%
Culture et communication	7,4%	57,9%
Agriculture	7,0%	54,8%
Justice	6,6%	51,6%
Intérieur et outre-mer	6,3%	49,2%
Services du Premier ministre	5,5%	42,8%
Redressement productif	5,8%	45,4%
Économie et finances	6,2%	48,5%
Écologie, développement durable et énergie	5,8%	44,9%
Travail	6,8%	52,7%
Enseignement Supérieur	7,4%	57,4%
Éducation	8,1%	63,4%
Affaires sociales et Santé	6,7%	52,4%
Défense	6,8%	53,2%
<b>Ensemble</b>	<b>7,4%</b>	<b>57,6%</b>

Source : calculs DGFIP-SRE ; données : DGAFP-DESSI à partir de SIASP, Insee 2013

Champ : fonctionnaires civils des ministères (i.e. hors EPA sous tutelle).

*b) Des cotisations dégressives en haut de la distribution des salaires*

La diversité des contributions au financement du régime de pensions des fonctionnaires (civils) est également très forte quand on considère les différents niveaux de rémunérations versées. Pour un taux moyen de 7,4 % pour les cotisations salariales, on relève que les sept déciles de rémunération les plus bas cotisent au-delà, le taux maximum (8,1 %) étant appliqué au deuxième décile de la distribution des rémunérations. Pour le décile supérieur le taux décroche et se situe 1 point plus bas que la moyenne. Des remarques analogues s'appliquent pour les cotisations des employeurs.

Plus la rémunération est élevée, moins elle est « cotisée ». Cette situation est liée à la composition des rémunérations. Plus on monte dans l'échelle des rémunérations, plus les indemnités, auxquelles les cotisations ne sont pas appliquées, prennent de place dans le total des rémunérations.

**Estimations, pour l'année 2015, des cotisations et contributions versées au CAS  
Pensions rapportées à la rémunération brute totale,  
par décile de rémunération brute**

Estimations pour l'année 2015		
Décile de rémunération brute	Cotisations salariales au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale	Contributions employeurs au CAS Pensions ramenées à la rémunération brute totale
1 <sup>er</sup>	8,0%	62,2%
2 <sup>e</sup>	8,1%	63,1%
3 <sup>e</sup>	7,9%	61,5%
4 <sup>e</sup>	7,8%	60,8%
5 <sup>e</sup>	7,7%	60,0%
6 <sup>e</sup>	7,7%	59,6%
7 <sup>e</sup>	7,5%	58,4%
8 <sup>e</sup>	7,3%	57,0%
9 <sup>e</sup>	7,2%	55,8%
10 <sup>e</sup>	6,4%	49,7%

Source : calculs DGFIP-SRE ; données : DGAFP-DESSI à partir de SIASP, Insee 2013

Champ : fonctionnaires civils des ministères (i.e. hors EPA sous tutelle).

Dans ces conditions, alors que l'extension de la part des régimes indemnitaires s'est traduite par l'instauration d'un financement contre-redistributif des pensions publiques, le protocole PPCR, qui entend revaloriser la composante indiciaire des rémunérations publiques pourrait tendre vers une atténuation de ce processus.

## 2. Les taux de remplacement des pensions publiques sont affectés par la structure des rémunérations

Moyennant les inégalités constatées dans le poids des régimes indemnitaires, force est d'observer que **l'exclusion des primes et indemnités de l'application des régimes de pensions conduit à un décrochage global particulièrement fort entre les pensions servies et les rémunérations d'activité.**

Les taux de remplacement dans les fonctions publiques sont bas, en moyenne, et d'autant plus que la proportion des primes dans les rémunérations perçues est élevée.

Cette caractéristique est particulièrement aigüe pour les corps et les cadres qui présentent un taux de prime élevé.

En revalorisant le rôle de la grille indiciaire, le protocole PPCR conduit en son principe à modifier cette situation.

---

### **3. La situation fine de la distribution des taux de remplacement inhérente à l'équation des régimes de retraite de base du secteur public est insuffisamment appréhendable en l'état des données**

Du point de vue de l'équité, on doit concéder que l'inégalité des taux de cotisation relevée plus haut, qui ressort comme un élément défavorable, trouve des prolongements dans les taux de remplacement qui, eux-mêmes, diffèrent sensiblement en fonction de l'appartenance à telle ou telle administration et à raison du revenu total.

Comme on relève de ce point de vue une forme de corrélation positive, certes imparfaite, entre le niveau relatif des primes, la situation relative atteinte dans la grille indiciaire et inversement, une corrélation négative entre ces éléments et le taux de remplacement, il apparaît que plus les salaires indiciaires sont élevés, plus les primes le sont, et plus le taux de remplacement des rémunérations d'activité par les pensions est bas.

Les, trop rares, données publiées sur ce point confirment ces enchaînements et montrent même, pour certains cas considérés, des différences de taux de remplacement nettement supérieures à celles des taux de contribution.

Cette situation paraît traduire l'existence d'une propriété redistributive du régime de retraite de la fonction publique d'État dans certaines de ses composantes, liées notamment au niveau de salaires.

Cependant, force est de constater que la redistributivité interne du système de pensions des fonctionnaires demeure un sujet peu documenté.

En particulier, l'appréciation de l'équité au regard du taux de remplacement atteint suppose des données très fines que les tranches de revenu utilisées dans les quelques études disponibles, trop épaisses, n'offrent pas.

Ainsi, d'éventuelles gestions de fins de carrière un peu *ad hoc* et susceptibles d'affecter l'équité du système ne sont pas vérifiables en l'état de l'information ni appréciées dans les quelques études disponibles.

Cette lacune mériterait d'être comblée afin de disposer d'un meilleur diagnostic sur l'équité distributive, qui une composante importante de tout système de transferts sociaux. Il conviendrait de disposer d'une vision claire des taux de rendement implicite des cotisations salariales des différentes catégories de fonctionnaires, objectif, qui, de toute évidence, supposerait plus de transparence et d'analyse sur l'ensemble des critères nécessaires à l'appréciation de l'équité du régime des retraites publiques (durée de service des pensions, cotisations horaires des agents, impact du système de financement des retraites sur les taux effectifs de prélèvements obligatoires...).

**4. La marginalisation de la grille indiciaire, par l'affaiblissement de la portée des régimes de retraite de base qu'elle entraîne, suscite la constitution d'un deuxième filet de couverture du risque vieillesse aux effets redistributifs probablement négatifs**

Enfin, **il faut tenir compte d'éléments extérieurs** au système des pensions publiques.

De ce point de vue, la déformation de la structure des rémunérations publiques en réduisant la prégnance des systèmes de pensions de base produit des effets structurels sans doute contre-redistributifs malgré son impact sur l'échelle des taux de remplacement

Il faut garder à l'esprit que, comme les indemnités sont exemptes de cotisations, le taux de contribution aux régimes obligatoires de retraite des agents les mieux dotés en primes, qui sont aussi les mieux rémunérés, sont comparativement bas.

Ces inégalités d'effort contributif induisent, en soi, en plus d'une rupture par rapport au principe de proportionnalité des prélèvements obligatoires appelés pour financer les pensions, un renforcement des inégalités de revenu dans la fonction publique.

L'échelle des rémunérations y est nettement plus distendue quand on intègre les primes que lorsqu'on ne considère que la grille indiciaire et cette propriété de la distribution des rémunérations publiques est amplifiée du fait de l'exclusion des éléments indemnitaires de l'assiette des prélèvements obligatoires destinés à financer les prestations sociales.

Cette amplification de la dispersion des revenus se prolonge dans les capacités d'épargne volontaire dont l'un des motifs est, précisément, la préparation à la retraite, et exerce, à son tour, des effets sur la distribution des revenus.

Il faut, à cet égard, considérer les rendements comparés des droits offerts par les régimes de retraite et par les actifs correspondant à l'épargne volontaire des ménages.

En fonction des taux de rendement comparés des actifs accumulés en contrepartie de cette épargne et des cotisations obligatoires aux régimes de retraite, les inégalités des taux effectifs de cotisations retraites résultant de la déformation de la structure des rémunérations publiques sont ou renforcées (si le rendement des actifs volontaires excèdent celui du régime obligatoire) ou diminuées (si la situation inverse prévaut).

Sous cet angle, une variable importante à considérer est le taux de rendement des cotisations aux régimes de retraite qu'il faut comparer avec le taux de rendements d'actifs liés à l'épargne volontaire des ménages. On rappelle que le rendement des cotisations est indexé sur la progression des salaires (pendant la période d'activité) puis sur celle des pensions qui sont

---

indexées sur les prix. Il n'y a *a priori* aucune raison pour que les actifs constitués dans le cadre des épargnes des ménages suivent ces tendances. Il est plus raisonnable de faire l'hypothèse qu'ils sont revalorisés comme le taux de croissance des économies sur lesquelles ils sont constitués.

Dans ces conditions, hors effet des crises financières, de plus en plus fréquentes, l'exclusion du système des pensions publiques d'une partie des rémunérations offrirait un gain pour les fonctionnaires pour lesquels cette exclusion équivaut à une plus faible contribution aux régimes de retraite des fonctions publiques et qui gagnent à épargner.

Il est vrai que l'épargne ainsi placée ne bénéficie pas de la déduction des revenus appréhendés par le fisc au contraire des cotisations salariales qui sont déduits du revenu imposable des ménages, ce qui a priori représente une variable majeure. Mais, il faut tenir compte des mesures adoptées pour répondre à la faiblesse des taux de remplacement offerts par les régimes de retraite de base. En ce sens, le législateur a favorisé l'accès des fonctionnaires à des régimes complémentaires de retraite en leur accordant des avantages fiscaux consistant à réduire le taux d'imposition de l'épargne ainsi orientée.

En toute hypothèse, en renforçant la prégnance des régimes de retraites publiques sur les rémunérations d'activité, le protocole PPCR pourrait, en soi, atténuer l'effet contre-redistributif de la déformation de la structure des rémunérations sur le financement des pensions.

Dans le même temps, en élargissant l'assiette de liquidation des pensions, le protocole rapprocherait celle-ci des revenus d'activité et contribuerait à élever le taux de remplacement offert par les pensions publiques.

Ces propriétés du protocole, qui sont en partie invérifiables puisqu'elles dépendent d'évolutions à venir dont il pose le jalon mais qu'il décline en pratique assez peu dans le court terme (voir *infra*), sont, comme on l'expose dans les développements ci-dessous, d'une portée finalement mineure en l'état.

## **II. LE PROTOCOLE, UN (PETIT) PAS DANS LA RECONQUÊTE DIFFICILE DU RÔLE DE LA GRILLE INDICIAIRE, DES EFFETS MODESTES SUR LA RESTAURATION DE LA PORTÉE DES RÉGIMES DE BASE DE RETRAITES PUBLIQUES**

Alors que le protocole PPCR est inspiré par la préoccupation de restaurer la composante indiciaire du traitement des fonctionnaires et, ainsi, peut être analysé, du point de vue de l'économie des pensions publiques comme une inversion de la perte d'emprise du système des pensions publiques sur les revenus d'activité et de remplacement des fonctionnaires, il peut être utile de rappeler brièvement le bilan dressé la Cour des comptes de ces initiatives, dans son étude précitée, est pour le moins mitigé.

Ce détour est d'autant plus légitime que les mesures de rationalisation des régimes indemnitaires les plus récentes pourraient aller à contre-courant des effets attendus du protocole.

Selon la Cour des comptes, il apparaît que la réduction du poids des régimes indemnitaires n'était pas au cœur des aménagements apportés aux rémunérations des fonctionnaires, qui visaient plutôt à introduire une plus forte dose d'individualisation dans le système indemnitaire et à réunir les conditions d'une future harmonisation. Celle-ci devrait d'ailleurs se traduire par une nouvelle montée en charge des indemnités dans la mesure où elle s'alignerait sur les régimes les plus favorables.

Par contraste, le but du protocole est moins d'harmoniser les primes et autres indemnités que d'en réduire la place, par intégration dans la grille indiciaire de rémunérations aujourd'hui indemnitaires. Il comporte aussi une revalorisation des grilles indiciaires qui pourrait préfigurer l'application d'une de ses clauses imposant de donner priorité à la grille dans les éventuelles revalorisations des rémunérations des fonctionnaires.

La conciliation des principes qui inspirent le protocole avec les contraintes financières qui, dans le passé, ont fortement joué pour accorder une priorité aux revalorisations indemnitaires ne va pas de soi. L'ampleur finalement limitée du rééquilibrage entre régimes indemnitaires et indiciaires opéré par le protocole démontre qu'elle passera par une voie étroite.

#### **A. LE PROTOCOLE SUR LES PARCOURS PROFESSIONNELS, LES CARRIÈRES ET LES RÉMUNÉRATIONS (PPCR), UNE REVALORISATION DES ÉLÉMENTS INDICIAIRES DES RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES**

Le PPCR revalorise la grille indiciaire au moyen d'un transfert entre les primes et les points d'indice et, surtout, d'une reconfiguration des échelles indiciaires et des trajectoires individuelles des agents publics.

##### **1. Les grands axes du protocole: un ensemble de mesures destinées à revaloriser les grilles indiciaires**

Le protocole comporte **deux axes**.

Le premier vise à *assurer une plus grande harmonisation des statuts au sein et entre les différents versants de la fonction publique* dans la perspective de favoriser les mobilités et la mutualisation des moyens.

Ses prolongements sont, à ce jour, trop incertains et imprécis pour être pris en compte dans le cadre du présent rapport dans toutes leurs dimensions.

Le second axe, quant à lui, intitulé « *Améliorer la politique de rémunération de la fonction publique* », porte directement sur l'assiette salariale des trois fonctions publiques.

On trouvera dans l'encadré ci-dessous un résumé des principales clauses de l'accord.

Pour les questions abordées dans le présent rapport, deux aspects prédominent : le basculement dit « transfert primes/points » d'un certain nombre de primes vers le régime indiciaire des agents adapté aux catégories d'appartenance et aux montants indemnitaires perçus ; la programmation de revalorisations indiciaires en fonction de la catégorie d'appartenance et avec pour horizon de nouvelles grilles indiciaires types.

## **Les clauses de l'accord concernant la rémunération des fonctionnaires** (extraits du texte de l'accord)

### **1. Harmoniser les carrières et les rémunérations dans les trois versants de la fonction publique**

#### **1.1. Les axes de la politique de rémunération**

(La politique de rémunération) doit s'appuyer sur la rémunération indiciaire dans toutes ses composantes....

La rémunération indemnitaire, dont la part au regard du traitement a substantiellement progressé au cours des 20 dernières années, ne saurait être ignorée, d'abord au titre d'un examen global de la structure de la rémunération sur le long terme mais aussi parce que le paysage indemnitaire est devenu trop complexe, difficilement lisible et peu transparent.

Les priorités suivantes seront fixées à la politique de rémunération :

- **un rééquilibrage progressif au profit de la rémunération indiciaire** : une première étape de transformation de primes en points d'indice sera engagée. **Cette transformation constitue également une mesure d'équité en faveur des fonctionnaires bénéficiant de peu de primes ainsi que de ceux qui feront valoir leur droit à la retraite.** Les primes concernées ne correspondront ni à la rémunération de travaux supplémentaires, ni à la compensation de sujétions spécifiques. **Les écarts de cotisations sociales entre le traitement et le régime indemnitaire seront compensés et le montant de la rémunération nette des fonctionnaires garanti.** Pour les fonctionnaires ne percevant actuellement que de très faibles primes ou aucune prime, cette transformation se traduira par une augmentation du traitement indiciaire et une augmentation de leur pouvoir d'achat. **Pour ceux faisant valoir leur droit à la retraite, cette mesure permettra une augmentation de leur pension et de leur pouvoir d'achat ;**

- **la nouvelle politique de rémunération privilégiera les revalorisations de nature indiciaire ;**

- **la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes** : une action sera conduite sur cette base (une étude visant à identifier les causes indues des écarts salariaux) afin de corriger les écarts constatés ;

- **la nécessaire restauration des grilles indiciaires** : une attention particulière sera portée aux écarts de rémunération entre les catégories ainsi qu'aux traitements de début et de fin de carrière. Il convient également d'adapter la durée et les déroulements des carrières afin d'offrir aux fonctionnaires des parcours professionnels valorisants, mieux en adéquation avec la durée réelle de la vie professionnelle ;

- un groupe de travail sera mis en place avec les signataires du présent accord sur la simplification de la rémunération indiciaire, afin d'examiner la perspective d'une suppression des références aux indices bruts au profit d'une référence aux seuls indices majorés ;

- **la nécessité de clarifier le paysage indemnitaire** : une plus grande transparence des régimes indemnitaires sera mise en œuvre. Lancé par la ministre à l'automne 2014, un état des lieux est en cours. Sur cette base, l'évolution de ces régimes sera encadrée par les principes suivants : simplification des régimes indemnitaires et transparence des montants servis dans les différents versants, notamment au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes.

## **1.2. L'harmonisation des déroulements de carrière**

Selon le versant considéré de la fonction publique, les fonctionnaires exerçant le même type de missions, exposés au même type de sujétions, et justifiant du même niveau de qualification et de responsabilité, ne bénéficient pas des mêmes carrières selon leur corps ou cadre d'emplois d'appartenance : les perspectives d'avancement de grade peuvent en effet fortement varier, chaque taux de promotion étant fixé par arrêté ministériel pour les versants de l'État et de l'hospitalière ou par délibération de la collectivité pour le versant territorial.

Les rythmes d'avancement d'échelon au sein des grades sont également très variables avec la coexistence de dispositifs d'avancement accéléré non comparables, sans que de telles différences se justifient.

**- le principe selon lequel chaque fonctionnaire doit pouvoir « dérouler » une carrière complète sur au moins deux grades, dans toutes les catégories, sera mis en œuvre et servira à la fixation des taux d'avancement.** Ces taux garantiront des déroulements de carrière correspondant à la durée effective de l'activité professionnelle et permettront d'atteindre les indices de traitement les plus élevés. Ils donneront obligatoirement lieu à consultation des instances représentatives des personnels compétentes. Le comité de suivi réunissant les signataires du présent accord sera réuni afin d'examiner les critères utilisés pour la fixation de ces taux ;

- un groupe de travail du comité de suivi réunissant les signataires du présent accord sera mis en place dès l'automne 2015 pour définir, avant la fin de l'année 2015, un dispositif (qui) ... permettra une accélération des carrières des fonctionnaires concernés ;

- les durées de carrière seront harmonisées et conduiront à l'application d'une cadence unique d'avancement d'échelon dans les corps et cadres d'emplois actuellement soumis aux règles de droit commun du statut général. Une disposition législative sera prise fin 2015 pour procéder à cette harmonisation.

## **2. Améliorer la rémunération des fonctionnaires**

Une refonte des grilles de rémunération des fonctionnaires... sera mise en œuvre, à compter de 2016 et jusqu'en 2020. Cette réforme permettra notamment d'augmenter les écarts de traitement indiciaire entre les catégories C, B et A selon les proportions définies à l'annexe 3 du présent accord.

Les fonctionnaires bénéficieront d'une première revalorisation avec la transformation d'une partie des primes en points d'indice entre 2016 et 2018 ainsi que d'une deuxième revalorisation de leur grille indiciaire au 1er janvier 2017. Les revalorisations indiciaires s'achèveront au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les textes portant revalorisation prévoiront, dès leur première modification, la montée en charge des grilles selon le calendrier mentionné en annexe 2.

Ces revalorisations seront transposées, dans les trois versants de la fonction publique, à tous les autres corps et cadres d'emplois de même niveau.

Les corps et cadres d'emplois dont la structure de carrière est strictement alignée sur les grilles de rémunération « type » bénéficieront de mesures de revalorisation identiques.

Pour les autres corps et cadres d'emplois, les modalités de transposition feront l'objet d'une concertation en comité de suivi réunissant les signataires du présent accord. Une attention particulière sera portée aux corps et cadres d'emplois atypiques.

### La restructuration de la catégorie C

Les échelles 3 à 6 de rémunération de la catégorie C constituent actuellement les quatre grades dans lesquels les adjoints administratifs déroulent leur carrière. Le nombre de ces grades sera réduit à trois, par fusion des échelles 4 et 5 de rémunération, afin de favoriser l'accès des fonctionnaires de catégorie C au sommet de leur corps ou cadre d'emplois. Les agents recrutés par la voie du concours n'auront donc désormais plus qu'à bénéficier d'une seule mesure d'avancement de grade, au lieu de deux, pour atteindre l'indice sommital de leur corps ou cadre d'emplois.

Bornes indiciaires en vigueur		Nouvelles bornes indiciaires	
Échelle 6 :	IB 364-IB 543 IM 338-IM 462	C3	IB 380-IB 558 IM 350-IM 473
Échelle 5 :	IB 348-IB 465 IM 326-IM 407	C2	IB 356-IB 486 IM 332-IM 420
Échelle 4 :		IB 342 - IB 432 IM 323 - IM 382	
Échelle 3 :	IB 340-IB 400 IM 321-IM 363	C1	IB 354-IB 432 IM 330-IM 382

Les carrières débiteront désormais à l'indice 345 (au lieu de 340) et culmineront à l'indice 558 (au lieu de 543).

Cette revalorisation interviendra en plusieurs étapes entre 2017 et 2020.

### La revalorisation des grilles de catégorie B

Le nombre de grades de la catégorie B est inchangé mais les échelons indiciaires sont revalorisés comme suit.

Bornes indiciaires en vigueur		Nouvelles bornes indiciaires	
B3	IB 404-IB 675 IM 365-IM 562	IB 446-IB 707 IM 392-IM 587	
B2	IB 350-IB 614 IM 327-IM 515	IB 389-IB 638 IM 356-IM 534	
B1	IB 348-IB 576 IM 326-IM 486	IB 372-IB 597 IM 343-IM 503	

Les carrières débiteront à l'indice 372 (au lieu de 348) et culmineront à l'indice 707 (au lieu de 675).

Cette revalorisation interviendra en trois étapes, entre 2016 et 2018.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la grille sera revalorisée de 6 points d'indices majorés avec la transformation de 277,80 euros de primes en points d'indice (soit 5 points majorés).

### La revalorisation de la catégorie A

La structure des deux premiers grades des corps et cadres d'emplois d'attachés d'administration sera modifiée par la suppression d'un échelon dans chacun de ces grades et s'accompagnera d'une revalorisation indiciaire permettant de renforcer l'attractivité du début et de la fin de carrière.

Pour ces grades, les bornes indiciaires seront les suivantes :

	<b>Bornes indiciaires en vigueur</b>	<b>Nouvelles bornes indiciaires</b>
2 <sup>e</sup> grade	IB 504-IB 966 IM 434-IM 783	IB 593-IB 1015 IM 500-IM 821
1 <sup>er</sup> grade	IB 404-IB 801 IM 365- M 658	IB 444-IB 821 IM 390-IM 673

Cette revalorisation interviendra en plusieurs étapes, de 2017 à 2020.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la grille sera notamment revalorisée de 4 points d'indice majoré avec la transformation de 166,6 euros de primes en points d'indice (soit 3 points majorés).

Une seconde étape, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, permettra le versement de 5 points d'indice majoré avec la transformation de 222,2 euros de primes en points d'indice (soit 4 points majorés).

Les conditions d'accès à la hors classe des attachés d'administration seront par ailleurs adaptées.

Les bornes indiciaires des autres corps et cadres d'emplois de toutes les filières, dont la structure de carrière est différente seront revalorisées.

... un groupe de travail du comité de suivi réunissant les signataires du présent accord examinera les modalités selon lesquelles les revalorisations des corps et cadres d'emplois de A type seront transposées aux corps et cadres d'emplois de niveau supérieur. Ce groupe de travail se réunira à compter du deuxième semestre 2016.

### **1. Les négociations salariales**

...des négociations salariales doivent se tenir à échéances régulières. Elles permettront de dresser une analyse de l'évolution des différentes composantes de la rémunération des fonctionnaires et d'adopter, le cas échéant, de nouvelles mesures.

Le présent accord met en place le cadre pérenne des négociations salariales dans la fonction publique.

Les principes suivants sont retenus :

Des négociations se dérouleront tous les trois ans et auront vocation à proposer les orientations en termes d'évolution des rémunérations et des carrières. Elles aborderont :

- l'évolution des grilles indiciaires et des déroulements de carrière au sein de ces dernières ;

- l'évolution de la rémunération indemnitaire ;

- les conditions de mise en œuvre de mesures générales, notamment l'évolution de la valeur du point fonction publique ;

...une négociation annuelle permettra de dresser un bilan d'étape de la mise en œuvre des mesures triennales et définira, le cas échéant, les mesures d'ajustement à y apporter. Elle permettra d'examiner d'éventuelles mesures d'ajustement au regard des principaux indicateurs macro-économiques (taux d'inflation ; croissance du PIB, évolution des salaires...);

...une négociation salariale se tiendra dès février 2016. Elle sera l'occasion d'examiner la revalorisation du point d'indice au vu des indicateurs économiques.

L'article **148 de la loi de finances pour 2016**, adopté en dépit de votre défavorable du Sénat, a apporté une première consécration législative du protocole en reprenant certains de ses principes.<sup>1</sup>

### L'article 148 de la loi de finances pour 2016

Il prévoit :

- la mise en place d'un abattement accompagnant la rénovation des grilles de rémunération pour tirer les conséquences de la rénovation des grilles salariales et, en particulier, de la transformation d'indemnités et de primes en points d'indice. **L'abattement annuel** porte « *sur tout ou partie des indemnités effectivement perçues par les fonctionnaires civils, en position d'activité ou de détachement dans un corps, cadre d'emplois ou emploi conduisant à pension civile ayant fait l'objet d'une revalorisation indiciaire visant à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et à l'avenir de la fonction publique* ». Il vient en déduction du montant des « *indemnités prises en compte dans les assiettes des contributions de sécurité sociale et de la cotisation au régime public de retraite additionnel et obligatoire institué par l'article 76 de la loi n° 2003775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites* ». **Il s'accompagne d'une augmentation du nombre de points d'indice.** En effet, le protocole d'accord prévoit que les pertes de pouvoir d'achat résultant des « *écarts de cotisations sociales entre le traitement et le régime indemnitaire seront compensées et le montant de la rémunération nette des fonctionnaires garanti* ».

Il est prévu que certaines indemnités ne soient pas prises en compte pour le calcul de cet abattement tandis *que* les montants, les modalités et le calendrier de mise en œuvre de l'abattement sont déterminés par décret. Les indemnités visant à compenser la réalisation effective d'heures supplémentaires ou prenant en compte les conditions particulières d'exercice devraient ainsi être exclues.

L'article fixe le montant maximum de l'abattement selon les catégories de fonctionnaires : **389 euros pour les agents de catégorie A** (correspondant à sept points d'indice), **278 euros pour les agents de catégorie B** (correspondant à cinq points d'indice) et **167 euros pour les agents de catégorie C** (correspondant à trois points d'indice). **En parallèle, il sera procédé à une revalorisation indiciaire correspondant à respectivement neuf, six et quatre points supplémentaires.**

- **L'article harmonise les modalités d'avancements d'échelons et, en particulier, de prise en compte de la valeur professionnelle au sein des trois versants de la fonction publique.**

Il est ainsi prévu que **l'avancement d'échelon soit désormais accordé de plein droit**, ait lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur et se traduise par une augmentation de traitement.

S'agissant de la fonction publique d'État, le II du présent article dispose que « *lorsque les statuts particuliers le prévoient, et selon des modalités de contingentements définies par décret en Conseil d'État, il peut être également fonction de la valeur professionnelle* ». Des dispositions identiques sont introduites pour la fonction publique territoriale et pour la fonction publique hospitalière.

---

<sup>1</sup> « Première », en ce sens que les crédits demandés dans les projets de loi de finances à venir, et d'ores et déjà, le projet de loi de finances en porte la trace, seront influencés par un protocole qui suscite une élévation du niveau des rémunérations des fonctionnaires.

Dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique hospitalière, il est en outre prévu que les statuts particuliers peuvent « prévoir des échelons spéciaux dont l'accès peut être contingenté selon des conditions et des modalités spécifiques ».

Enfin, des dispositions portent sur les dates d'entrée en vigueur qui diffèrent selon les catégories de fonctionnaires **Les règles actuelles en matière d'avancement d'échelon demeurent applicables jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les fonctionnaires de catégorie B et certains fonctionnaires de catégorie A** (infirmiers, personnels paramédicaux, cadres de santé et fonctionnaires de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801) et **jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les autres fonctionnaires**, c'est-à-dire jusqu'à la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

Par ailleurs, le VII de l'article prévoit que **les dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires prises en application de ce protocole peuvent rétroagir avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les fonctionnaires de catégorie B et certains fonctionnaires de catégorie A** (infirmiers, personnels paramédicaux, cadres de santé et fonctionnaires de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801) **et au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les autres fonctionnaires**.

## 2. Des incertitudes demeurent sur la portée finale du protocole

Ni l'article 148 de la loi de finances pour 2016 ni l'accord résumé dans l'encadré ci-dessus ne sont entièrement prédictifs du détail des conditions concrètes dans lesquelles les principes qu'ils prévoient seront *in fine* appliqués.

Sur des points importants pour mesurer l'impact de l'accord sur les salaires et sur les pensions des zones d'incertitude existent.

Certaines **clauses relèvent davantage d'orientations** que de décisions. D'autres demandent à être déclinées en pratique.

### a) *Quel avenir pour la revalorisation de la grille indiciaire?*

Les perspectives de revalorisation de la grille indiciaire associées à l'engagement d'une priorité donnée à celle-ci dans les revalorisations salariales futures pourraient passer par un rééquilibrage entre les éléments indiciaires de la rémunération et les éléments indemnitaires allant au-delà des clauses du protocole sur ce point. Il permettrait de résoudre les difficultés nées de la mise à l'écart d'une partie de plus en plus conséquente des rémunérations publiques de l'économie des régimes de base de pensions.

Toutefois, l'ampleur du rattrapage à venir reste conjecturale.

À ce sujet, les expériences passées ne laissent pas présager une inversion forte de tendance et conduisent à s'interroger sur la conciliation entre les engagements du protocole et des processus en cours de montée en charge qui pourraient renforcer la place de l'indemnitaire dans la fonction publique.

### **Les réformes récentes de modernisation des régimes indemnitaires**

La **nouvelle bonification indiciaire**, une mesure qui aurait échoué à rééquilibrer les rémunérations des fonctionnaires au profit de la composante indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) créée en 1990 avait pour objet de reconnaître la technicité et les responsabilités attachées à certains emplois en leur attribuant des points d'indice supplémentaires. Mise en œuvre dans l'ensemble des trois fonctions publiques, elle aurait pu remplacer progressivement les multiples primes et indemnités ayant le même objet sur la base d'une cotation commune des compétences techniques et des responsabilités.

Elle ne représente cependant qu'une faible part de la masse salariale (0,3 % pour l'État et les hôpitaux et 0,8 % pour les collectivités locales), alors même qu'elle est attribuée à un agent sur quatre.

Elle représente **un montant unitaire limité (677 euros)**, et peut être considérée comme peu incitative et peu sélective.

En outre, la répartition des enveloppes de points de NBI entre services est devenue très rigide et a plutôt consolidé les disparités entre régimes indemnitaires. Les collectivités locales ont eu tendance à élargir le vivier des bénéficiaires, et les chambres régionales des comptes ont observé une utilisation de la NBI à des fins de revalorisation indemnitaire, constats qui semblent illustrer une réticence structurelle à rééquilibrer le paysage des rémunérations publiques.

En conclusion, selon la Cour des comptes, la NBI aurait manqué ses objectifs en ne contribuant pas à harmoniser ni à simplifier le paysage indemnitaire.

La prime de fonction et de résultat (PFR) créée en 2010 avait des objectifs semblables à ceux de la NBI mais, n'empruntant plus directement le chemin de l'indiciaire, touchait aux régimes indemnitaires. En dépit de cette différence, elle pouvait être vue comme un pas vers une restauration de la composante indiciaire des traitements publics, le préalable de l'harmonisation des régimes indemnitaires devant être accompli par le dispositif. Dans les faits, l'harmonisation des régimes indemnitaires n'a pas été atteinte par la mesure. Elle a laissé subsister d'importantes différences entre les ministères. Par conséquent, elle a laissé ouvert le chantier de l'alignement des régimes indemnitaires et inchangée la dispersion des contributions salariales au financement des pensions publiques. Dans ces conditions les effets de l'étiollement du rôle des systèmes de pensions de base dans la fonction publique sur le décrochage des taux de remplacement qu'ils assurent n'ont pas trouvé de remède dans ce mécanisme.

Elle innovait en distinguant une part fixe (F) tenant compte de la fonction, du niveau d'expertise et des sujétions particulières (avec une cotation des postes) et une part modulable (R) selon les performances et la manière de servir.

Elle a été attribuée progressivement aux agents de la seule filière administrative. En 2013, 175 000 personnes en bénéficiaient, surtout dans la fonction publique d'État, pour un montant total d'environ 600 millions d'euros (toutes administrations publiques), la répartition entre parts fixe et modulable étant de, respectivement, deux tiers et un tiers.

Un bilan de la PFR établi en décembre 2012 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) tend à montrer que cette réforme a ouvert la voie à une harmonisation, entre ministères, ou à l'intérieur d'un même périmètre ministériel, du niveau indemnitaire des agents exerçant des responsabilités équivalentes. Le rapprochement suggéré par cette conclusion n'en laisse pas moins subsister un panorama très contrasté des régimes indemnitaires ministériels (voir *supra*).

La PFR s'est révélée un instrument de gestion des ressources humaines, l'exercice de cotation des postes ayant produit une cartographie des emplois et la définition de parcours professionnels.

Cependant, les méthodes retenues par les ministères pour coter les postes ont été hétérogènes ; le remplacement de primes préexistantes par la PFR a souvent conduit à utiliser la part R pour compenser la différence entre les anciennes primes et la part F. La part R a ainsi souvent été décomposée elle-même en une part garantie et un bonus réellement modulé beaucoup plus limité.

Enfin, la convergence indemnitaire résultant de l'instauration de la PFR est restée limitée : la PFR moyenne des administrateurs civils pouvait varier de 25 000 à 51 000 euros d'un ministère à l'autre.

L'extension de la PFR à d'autres agents a été stoppée en 2012, année au cours de laquelle des travaux et une concertation ont finalement abouti à son **remplacement par un « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État » (RIFSEEP)** établi par un décret du 20 mai 2014.

Le RIFSEEP est un **régime indemnitaire** qui comporte deux composantes.

La première est une « indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise » (IFSE). Les fonctions occupées par les membres d'un même corps sont réparties en « groupes de fonctions ». L'IFSE dépend du groupe auquel appartient l'agent. Des plafonds sont fixés par arrêté qui déterminent l'ampleur des groupes de chaque corps.

La deuxième composante est un « complément indemnitaire individuel » qui tient compte en principe de l'engagement professionnel et de la manière de servir. La circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre de ce nouveau régime recommande de plafonner ce complément individuel à seulement 15 % du total de l'IFSE pour les emplois de la catégorie A, à 12 % pour ceux de la catégorie B et 10 % pour ceux de la catégorie C.

Ce nouveau régime a vocation à remplacer une grande partie des primes et indemnités pour tous les fonctionnaires de l'État, le décret précisant qu'il est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté des ministres chargés de la fonction publique et du budget. Sur la base d'un recensement des régimes existants dans les ministères et d'un plan de remplacement de ces régimes par le nouveau dispositif, des « schémas ministériels d'adhésion » au RIFSEEP devaient être établis courant 2015, l'extension du dispositif se faisant ensuite progressivement, ministère par ministère et corps par corps.

Cette réforme contribuera certainement à simplifier le paysage indemnitaire et à lui redonner de la lisibilité. Elle ne contribuera pas nécessairement à la convergence des régimes. En effet, le décret garantit aux personnels le montant indemnitaire qu'ils percevaient mensuellement avant le déploiement du nouveau régime au titre des primes et indemnités remplacées par celui-ci.

Les agents recevront donc une prime unique dont l'appellation sera la même partout, ce qui constitue une simplification, mais dont le montant restera très différent d'un ministère et d'un corps à l'autre.

Ainsi, tout comme pour la PFR, le nouveau dispositif, outre qu'il consolide plutôt la strate indemnitaire des rémunérations, semble finalement peu porteur d'une harmonisation des régimes indemnitaires et, ainsi, des conditions d'une revalorisation de la place future des rémunérations indiciaires nécessaire à une réduction de la dispersion des contributions au financement des régimes de pensions publiques et à l'élévation des taux de remplacement qu'ils offrent.

Tous les cas examinés ici conduisent à dégager **deux obstacles de fond au rétablissement du rôle des éléments indiciaires de la rémunération des fonctionnaires**:

- la convergence des régimes indemnitaires apparaît un préalable en raison de la concentration des inégalités salariales dans la fonction publique sur cette section des rémunérations mais il se heurte aux avantages acquis;

- sauf à remettre en cause les primes et indemnités acquises individuellement toute intégration de celles-ci dans la grille indiciaire entraîne un coût résultant de la perspective d'un alignement sur les régimes les plus favorables.

Ce coût a jusqu'à présent toujours fait obstacle à la convergence des primes et indemnités. En réponse au référé de premier Président de la Cour des comptes sur les dispositifs indemnitaires de son ministère, le ministre de l'économie et des finances notait ainsi qu'un alignement indemnitaire au niveau ministériel n'était pas à l'ordre du jour compte tenu du coût financier important qu'il induirait dans un contexte budgétaire très contraint. Cette considération joue avec encore plus de force dans l'hypothèse d'un alignement interministériel.

En réalité, il existe un **troisième obstacle sur la voie d'une revalorisation significative du rôle de l'indiciaire** dans les rémunérations publiques.

Au contraire des éléments indiciaires, les indemnités et primes ne sont pas appréhendées par l'économie des régimes de base gérant les pensions publiques.

Leur exclusion des assiettes des cotisations salariales procure des économies aux employeurs<sup>1</sup> dont les contributions sont calculées sur la masse indiciaire et induit une économie structurelle pour les administrations publiques puisqu'elles ne pèsent pas en dépenses, étant exclus de l'assiette de liquidation des pensions.

**Le protocole PPCR illustre, d'ailleurs, les problèmes que pose le changement de statut fiscal des rémunérations publiques lié à tout rééquilibrage vers leurs composantes indiciaires.**

Ainsi, il comporte un engagement de maintien du salaire net acquis aux agents dans le cadre de la seule conversion des primes en points d'indice qu'il met en œuvre.

---

<sup>1</sup> L'exclusion des primes et indemnités de l'assiette des cotisations entraîne également une économie sur les cotisations des salariés mais cette économie est annulée, et au-delà, lors de l'entrée en retraite puisque les pensions servies sont alors minorées par rapport à une assiette plus large.

---

On relèvera que le texte de l'accord ne permet pas de déterminer l'étendue de cette garantie dont l'effet sur l'équilibre des régimes de retraite ne serait que du second ordre.<sup>1</sup>

En toute hypothèse, la réduction des rémunérations nettes de cotisations sociales qui suit logiquement le passage de l'indemnitaire dans l'indiciaire peut présenter une difficulté majeure pour la revalorisation de la grille indiciaire par voie d'échanges avec les éléments indemnitaires dès lors que les fonctionnaires ne percevraient pas nécessairement que la majoration des retenues pour pensions est équivalente à une épargne de précaution, dans toute la mesure où le régime de pension serait stable et durable.

L'octroi d'une garantie de pouvoir d'achat représente un coût pour les finances publiques qui dépend étroitement du niveau du basculement des régimes indemnitaires. Acceptable quand celui-ci est modéré; il ne le serait plus dès lors que l'intégration des primes et indemnités seraient plus systématique.

Deux observations complémentaires s'imposent.

La première conduit à s'interroger sur la valeur de la garantie offerte par le protocole PPCR. Sera-t-elle figée dans le temps correspondant au moment du passage des primes en indices, cas auquel elle perdra de sa valeur réelle à mesure que les revalorisations salariales se dérouleront ? Ou sera-t-elle revalorisée en proportion au prix d'une réelle complexité administrative et d'un surcoût pérenne pour les finances publiques ?

Une seconde observation tend à faire valoir que si l'inclusion des primes et indemnités dans la grille indiciaire occasionne un alourdissement des cotisations sociales appliquées à la rémunération des fonctionnaires, elle se traduit également par une réduction de l'assiette appréhendée par l'impôt sur le revenu. Un bilan fin des écarts de taux marginaux d'imposition<sup>2</sup> et de cotisation vieillesse est nécessaire pour mesurer lequel des deux effets l'emporte dans l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Selon toute vraisemblance, le bilan est susceptible de varier selon le niveau de revenu des fonctionnaires, dans la mesure où celui-ci conditionne le niveau du taux marginal d'imposition du revenu.

---

<sup>1</sup> La garantie envisagée a pour sens de neutraliser l'impact en pouvoir d'achat de l'augmentation du taux de cotisation consécutif à la conversion de primes hors assiette de cotisations en points d'indices sur lesquels sont appliquées des cotisations sociales. Celles-ci seront accrues du fait de la restructuration des rémunérations. Mais, selon l'étendue de la garantie réellement appliquée, le pouvoir d'achat individuel du salaire direct sera plus ou moins impacté. Dans l'hypothèse où la garantie serait systématique le pouvoir d'achat apprécié à partir des salaires directs et des pensions qui représentent un revenu différé serait accru. Dans ces conditions, à taux d'épargne inchangé, l'accumulation patrimoniale des ménages fonctionnaires serait favorisée par l'accord.

<sup>2</sup> Tenant compte des réductions d'imposition accessibles à un ménage normalement maximisateur de ses avantages fiscaux.

*b) Quelle déclinaison pratique des clauses techniques du protocole?*

De même, **le rythme de déroulement des carrières et l'engagement du bénéficiaire d'une fin de carrière rémunérée au niveau sommital** de la grille indiciaire restent à affiner.

Quant à d'autres clauses, celles portant directement revalorisation des grilles indiciaires par transferts de primes en points d'indice, les modalités mentionnées par l'accord appellent encore une déclinaison pratique dont les modalités devront être adaptées en fonction de la situation des statuts salariaux très nombreux de chaque corps des fonctions publiques.

Enfin, il faut mentionner les incertitudes sur les prolongements concrets de l'accord sur certains points sensibles, notamment au regard de leur effet potentiel sur les rémunérations et les pensions, à savoir le sort de la hors classe des catégories A et les revalorisations accordées aux agents relevant de la catégorie A+.

En conclusion, certaines inconnues demeurent qui obligent à choisir des hypothèses pour apprécier les effets de l'accord sur les salaires et pensions des fonctions publiques et sur les équilibres des régimes de retraite.

**B. LE PROTOCOLE NE RÉSOUDRA PAS LE PROBLÈME DU TAUX DE REMPLACEMENT RÉSERVÉ PAR LES RÉGIMES DE PENSIONS DE BASE DE LA FONCTION PUBLIQUE**

**1. Le protocole ne modifie pas significativement la répartition des rémunérations publiques entre éléments indemnitaires et indiciaires**

L'intégration de primes dans la grille indiciaire des fonctions publiques va à l'encontre d'un processus d'individualisation des rémunérations poursuivis de longue date.

Celui-ci était justifié, en affichage, par une préoccupation de desserrer le carcan d'uniformité que représenteraient les systèmes collectifs de grilles selon lesquels s'organisait traditionnellement la rémunération des agents publics.

Il s'agissait de se rapprocher d'un modèle théorique où la rémunération suit la productivité des agents et d'introduire une flexibilité salariale par laquelle la rémunération ne serait plus la contrepartie du service fait mais serait aussi la récompense du « service bien fait ».

Toutefois, d'autres ressorts ont concouru à l'alourdissement du poids des primes, au demeurant inégal (voir ci-dessus), qu'une sociologie administrative plus développée permettrait d'identifier avec précision mais dont certains ont été évoqués plus haut.

---

Le recours aux primes n'est pas une nécessité pour aboutir à une individualisation des revenus. D'autres procédés le permettent dans le cadre même des grilles indiciaires. En particulier, les conditions d'avancement des agents ont théoriquement en partie ce sens.

Cependant, l'avancement peut s'accompagner d'un effet « d'échelle de perroquet » au terme duquel la pérennité des manières de servir, qui peuvent l'avoir justifié, est réputée acquise quand, dans les faits, elle aurait été marquée d'évanescence.

L'accord PPCR est loin de rompre entièrement avec cette logique ni dans son esprit, ni dans les faits.

Dans son esprit, même si un principe de priorité accordée aux revalorisations indiciaires dans les équilibres des futures orientations de la politique de rémunération est posé (dont, comme exposé plus haut, la faisabilité pratique demeure très conjecturale), il faut tenir compte d'autres éléments du protocole.

Ainsi, les transferts entre compartiments de la rémunération des fonctionnaires auxquels il procède demeurent modérés et, d'emblée, une pétition de principe excluent certains éléments indemnitaires de ce processus. Il s'agit des primes pour heures supplémentaires mais aussi des primes liées à des sujétions particulières.

Surtout, en pratique, si le protocole PPCR enclenche une hausse des rémunérations indiciaires, celle-ci résulte de deux phénomènes d'inégale ampleur, les revalorisations accordées et le transfert de primes des régimes indemnitaires convertis en points d'indice, dont le premier est sensiblement plus fort que le second.

Au total, l'intégration des primes dans la grille de la fonction publique demeure modeste.

Enfin, la revalorisation indiciaire liée au protocole ressort comme relativement modeste si l'on veut bien se reporter à l'encadré ci-dessus qui présente le détail des effets du protocole sur les échelles indiciaires.

Dans ces conditions, les taux de remplacement ne sortiraient pas nettement améliorés du protocole.

Ceci ressort des données suivantes qui présentent les effets individuels annuels du protocole pour les agents des différentes catégories (dans la limite de ceux qu'il est possible d'identifier à ce jour) :

- **agent de catégorie C** : 10 points d'indice majoré, à l'issue de la montée en charge entre 2017 et 2020, soit 562 euros au total dont 167 euros au titre du transfert primes/points et 395 euros de revalorisation indiciaire *stricto sensu* ;

- **agent de catégorie B** : 13 points d'indice majoré entre 2016 et 2018 soit 731 euros d'augmentation indiciaire dont 278 euros au titre du transfert primes/points et 453 euros de revalorisation *stricto sensu* ;

- **agent de catégorie A** : 20 points d'indice majoré entre 2017 et 2020 soit 1 125 euros d'augmentation indiciaire dont 389 euros au titre du transfert primes/ points et 736 euros de revalorisation indiciaire *stricto sensu*.

Les transferts entre le compartiment indemnitaire et le compartiment indiciaire contribuent différemment à la revalorisation de la rémunération indiciaire selon la catégorie d'appartenance.

Ils représentent 29,7 % de la revalorisation indiciaire totale pour un agent de catégorie C, 38 % pour un agent de catégorie B et 34,6 % pour un agent de catégorie A.

En toute hypothèse, la majorité des effets du protocole sur les salaires passe par le repyramidage de la grille indiciaire et par les modifications apportées au rythme des carrières, qui, de leur côté, ne sont pas tous prévisibles en l'état. Le rééquilibrage entre la composante indemnitaire de la rémunération et sa composante indiciaire n'en apparaît que plus modeste.

## **2. Le taux de remplacement des pensions s'élèvera légèrement mais sans que les enchaînements qu'induit son bas niveau ne soient remis en cause**

**Au regard de l'objectif de remédier aux problèmes posés par le bas niveau des taux de remplacement, le protocole ne semble pas apporter de progrès réellement décisif.**

Le faible nombre de points d'indice obtenus par la seule conversion de primes conduit à une hausse très limitée du montant individuel des pensions résultant de l'intégration d'une partie du régime indemnitaire.

Elle serait de l'ordre de 1 % au total si bien que le taux de remplacement offert par le système ne serait que marginalement impacté.

En considérant l'ensemble des effets du protocole, c'est-à-dire en ajoutant aux transferts primes/points les revalorisations de la grille indiciaire, le gain en pensions résultant du protocole ressort comme plus élevé.

Dans la **fonction publique d'État**, le gain moyen par bénéficiaire dépend des modalités qui seront finalement retenues pour appliquer le protocole (voir *infra*). Sur la base de la moyenne des résultats de deux scénarios, le gain par bénéficiaire atteindrait 474 euros par an en 2017 et s'élèverait jusqu'à 810 euros par an en 2020. Ce gain représente 39,5 euros par mois en 2017 et monte à 67,5 euros par mois en 2020. Pour mémoire, le montant mensuel d'une pension servie aux fonctionnaires de l'État est de

---

2 126 euros. La pension moyenne connaîtrait ainsi une hausse de 1,8 % en 2017 et de 3,2 % en 2020. Dans ces conditions, une pension assurant un taux de remplacement de 60 % verrait son effet de remplacement porté à 61,9 % en 2020.

Dans la **fonction publique territoriale**, pour une pension moyenne de 1 500 euros, l'effet d'augmentation du taux de remplacement serait plus sensible en début de période. Avec un gain moyen en pensions de 379 euros en 2017 porté à 572 euros en 2020, la revalorisation de la pension moyenne est de 2,1 % en 2017 mais elle rejoint celle de la pension moyenne à l'État en 2020 (+ 3,2 %).

Au total, il apparaît que le protocole PPCR ne modifiera pas significativement les taux de remplacement offerts par les régimes de retraite de base des fonctions publiques.

### **III. LES EFFETS FINANCIERS DU PROTOCOLE DOIVENT ÊTRE APPRÉHENDÉS DANS LE LONG TERME ET PEUVENT S'APPRÉCIER AU REGARD DE CONSIDÉRATIONS D'ÉQUITÉ**

#### ***A. DES PROLONGEMENTS FINANCIERS À CONSIDÉRER SANS MYOPIE***

Dans un premier temps, le protocole devrait entraîner une hausse des recettes du système de pensions publiques, qui couvre les trois fonctions publiques, dont une partie au bénéfice du compte d'affectation spéciale « Pensions », qui regroupe les transferts des fonctionnaires de l'État. Toutes les composantes des recettes seraient concernées, cotisations salariales et employeurs.

Cette hausse des recettes n'aura pas de correspondance immédiate du côté des dépenses de retraites.

Sans doute, le protocole aura-t-il pour effet d'élargir l'assiette des liquidations de pensions comme celle des cotisations. Cependant, le premier impact ne déploie tous ses effets que progressivement dans le temps, les pensions déjà liquidées ne devant pas bénéficier du protocole.

Ainsi, à court et moyen terme, les soldes des systèmes publics de retraite seraient sensiblement améliorés.

Dans ces conditions, ces enchaînements pourraient justifier une baisse de la contribution employeur du régime de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'État, éventualité qui est parfois évoquée, notamment par la Cour des comptes, devant les perspectives à long terme que présente le CAS « pensions » en termes de capacité de financement.

Une telle réduction des contributions employeurs se traduirait par une décrue des charges figurant à ce titre dans les budgets ministériels

(titre 2) pour équilibrer le CAS « Pensions », en contrepartie de laquelle le solde du CAS ne profiterait plus que d'une partie des recettes supplémentaires résultant, à législation constante, du protocole.

Cependant, l'amélioration de la situation financière des régimes de base de la fonction publique résultant du protocole est essentiellement transitoire.

À long terme, la revalorisation des pensions résultant du protocole augmentera la valeur du stock des pensions en remplaçant des pensions hors protocole par des pensions revalorisées par celui-ci.

Ce processus devrait absorber progressivement les recettes supplémentaires liées au protocole de sorte que la « réserve » qu'il est appelé à produire un temps se trouverait épuisée et, finalement, dépassée par le flux des nouvelles pensions<sup>1</sup>.

En outre, les effets du protocole sur le solde public appellent quelques précisions tendant à expliquer les raisons pour lesquelles l'amélioration prévisible du solde du CAS « Pensions » ne se retrouvera pas à due proportion au niveau du solde des administrations publiques, qui, dès le moyen terme devrait se trouver dégradé.

### **1. Les résultats de la simulation extériorisent un effet positif sur le solde des pensions publiques à court et moyen terme**

À court, moyen terme, l'impact du protocole est favorable à l'équilibre des régimes des pensions publiques dans la mesure où son application aux rémunérations qui composent l'assiette du financement des régimes, bien que progressive jusqu'à 2020, sera plus rapide que ses effets sur les dépenses, qui s'étaleront sur une quarantaine d'années.

Les effets de l'accord sur les équilibres du système de pensions publiques ont été simulés à partir d'un certain nombre de cas-types dans les conditions suivantes :

- un échantillon construit en fonction de la valeur indiciaire de liquidation des pensions a permis d'identifier 22 cas-types représentatif de

---

<sup>1</sup> Ces perspectives devraient être retracées dans la comptabilité générale de l'État, qui, sur ce point, complète très utilement la comptabilité budgétaire. Le compte général de l'État, en application de la norme comptable n° 13 de la comptabilité de l'État relative aux engagements à mentionner dans l'annexe au CGE (portant sur les engagements hors bilan), enregistre et évalue les actifs et passifs pouvant exercer une influence significative sur la situation financière de l'État. Une partie considérable desdits enregistrements se réfère aux engagements de retraites. Ils font l'objet de deux méthodes d'évaluation distinctes : la méthode des « unités de crédit projetées » qui consiste à estimer la valeur actuelle des pensions qui seront versées aux actuels retraités et actifs en contrepartie des droits acquis à la date où l'évaluation est effectuée et le calcul d'un besoin de financement actualisé qui tient compte des projections de recettes et de dépenses telles qu'elles peuvent être anticipées sur la période d'évaluation.

54 % des agents partis en retraite sur la période considérée. Pour 40 % de ces agents les nouvelles grilles indiciaires consécutives à la mise en œuvre de l'accord étaient déterminées. Ce sont ces catégories qui ont servi à réaliser les simulations. Elles représentent presque un quart des agents concernés par l'accord. Certaines hypothèses ont dû être posées. **Le taux de liquidation a été considéré comme inchangé**, ce qui est une hypothèse lourde dans la mesure où la création de nouveaux grades en fin de carrière pourrait exercer un impact sur les taux de liquidation à travers les mécanismes de surcote et décote. Par ailleurs, les conditions effectives des promotions correspondantes étant incertaines, des jeux d'hypothèses variables ont été appliquées (voir *infra*) ;

- s'agissant des recettes, l'effet de l'accord passe par l'élargissement de l'assiette de cotisations (des employeurs et des salariés). L'impact de l'augmentation de l'assiette soumise à cotisations a été estimé à partir de prévisions portant sur la masse salariale de la fonction publique réalisées par la direction du budget. Pour la fonction publique d'État **seul l'impact sur les cotisations des fonctionnaires civils a été calculé.**

**Tableau présentant l'ordre de grandeur des impacts « recettes »  
de l'accord PPCR**

(en millions d'euros)

	Impact en recettes	2016	2017	2018	2019	2020
FPE /FPT / FPH (SRE et CNRACL)	Hausse des cotisations salariales	14	110	160	197	202
	Hausse des cotisations patronales	64	567	847	1 069	1 075

Source : calculs de la direction du budget

L'effet du protocole sur **les recettes des régimes** de retraite des trois fonctions publiques atteint **677 millions d'euros dès 2017** et s'amplifie progressivement jusqu'à **1,277 milliard d'euros en 2020**.

À titre d'illustration, ce supplément de recettes correspond à une augmentation de 2,1 % des recettes du compte d'affectation spéciale « Pensions » prévues pour 2017.

L'impact effectif sur les recettes du CAS « Pensions » ne recouvrirait qu'une partie de ce surcroît de recettes qui concerne les trois volets de la fonction publique. Selon les informations transmises par les services, sous toutes réserves, les recettes du CAS seraient augmentées de 500 millions d'euros en 2017, montant porté à 1 milliard d'euros en 2020.

Le surcroît de recettes est attribuable pour près de 85 % aux cotisations versées par les employeurs, le supplément de recettes attendu des cotisations des employés progressant de 110 à 202 millions d'euros entre 2017 et 2020.

Quant aux **effets du protocole sur les dépenses de retraites** des trois fonctions publiques, ils sont limités mais s'amplifient progressivement dans la période relativement courte de la simulation.

De 4 millions d'euros en 2016, ils passent à 210 millions d'euros en 2020. À cette échéance, le coût atteint 34 millions d'euros dans la fonction publique territoriale et 57 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière. S'agissant de la fonction publique d'État, un coût moyen de 119 millions d'euros est pris en compte. Il représente la moyenne de deux scénarios différant par l'ampleur de l'attribution du nouveau « grade à accès fonctionnel » (GRAF) aux professeurs certifiés.

Au total, dans la prévision, **le protocole exerce un effet positif sur le solde des régimes de retraite publique.**

Celui-ci s'améliore de **1 067 millions d'euros en 2020** après un effet de **652 millions d'euros dès 2017.**

Quant au CAS « Pensions » *stricto sensu*, **le protocole en améliore le solde de 490 millions d'euros en 2017, montant porté à 915 millions d'euros en 2020 dans un scénario d'application modérée du protocole** (voir *infra*). Dans un scénario où l'application du protocole serait plus dynamique, le gain en solde demeure mais se réduit un peu à 880 millions d'euros.

## **2. À plus long terme, le surplus financier apporté aux régimes de retraites publiques serait *a minima* neutralisé**

- Les résultats favorables en prévision doivent être interprétés en prenant en compte les **conditions particulières de la simulation qui sont propices à l'extériorisation d'un effet positif du protocole** sur les équilibres des systèmes de pensions publiques mais ne sont pas appelées à refléter les conditions du réel, soit parce que **certaines hypothèses sont inégalement robustes**, soit parce qu'il faut **élargir l'horizon des simulations** pour saisir l'impact structurel du protocole.

Il convient, en premier lieu, de mettre en évidence **le caractère évanescent des impacts de court terme** que la prise en compte de la longue durée devrait renverser.

En se plaçant d'un point de vue structurel, à un terme où toutes les générations actives auront bénéficié du protocole, les assiettes de liquidation des pensions qui déterminent la valeur du stock des pensions s'ajusteront aux conditions de déroulement des carrières indiciaires après protocole.

---

Le décalage entre les impacts du protocole sur l'assiette des cotisations et ceux s'exerçant sur les bases de liquidation des pensions aura été effacé de sorte que les effets intercalaires favorables à l'extériorisation d'un effet positif sur les soldes des régimes seront gommés.

De ce point de vue, il faut considérer que l'évaluation de l'impact du protocole sur les dépenses de pensions réalisée en réponse aux demandes de votre rapporteur spécial ne répond pas à la question formulée sur les effets de long terme du protocole.

De fait, **l'évaluation transmise dont l'horizon est limité à 2020, ne capte que de l'ordre d'un huitième de ces effets<sup>1</sup>** sur les pensions en raison de la progressivité dans le temps de l'augmentation du volume des pensions liquidées sur les assiettes modifiées par le protocole.

Sur la base d'une estimation nécessairement approximative, **le coût en pensions du protocole s'élèverait à terme à environ 1,7 milliard d'euros** représentant une **surcharge structurelle** pour les régimes de pensions publiques.

Au total, en régime stabilisé, le protocole entraînerait un besoin de financement de l'ordre de **410 millions d'euros**.

- Pour les seules **dépenses de pensions civiles financées par le CAS « Pensions »**, l'effet au long court atteindrait 1 milliard d'euros de surcoût (dans le scénario haut exposé ci-dessous).

Celui-ci peut être confronté à un **impact en recettes**, qu'on suppose structurellement acquis à l'horizon 2020, du même ordre que l'impact en dépenses si bien que, structurellement, **les effets du protocole sur le solde du régime des pensions civiles seraient neutres**.

Ce résultat, qui conduit à attribuer aux autres régimes la totalité du creusement du besoin de financement, est étonnant ce qui invite à le prendre avec une très grande prudence.

Le système de financement des pensions publiques comporte un facteur endogène de déséquilibre dès lors que le rendement des cotisations reposant sur une assiette qui est systématiquement inférieur à l'assiette liquidative, toute augmentation de celle-ci accroît le besoin de financement. Pour qu'il en soit autrement, il conviendrait que cette impasse soit provisionnée par un niveau de cotisation adéquat. Historiquement, ce constat, qui romprait avec la logique sous-jacente aux régimes de base de pensions publiques, qui sont des régimes par répartition, ne peut être fait, même si la situation actuelle invite à davantage d'optimisme quant à l'équilibre structurel du système, dans la fonction publique d'État.

On doit tenir compte, en second lieu, de la **perspective d'une élévation du taux de liquidation des pensions** dans un contexte où la

---

<sup>1</sup> Sur la base d'une durée de carrière de 40 ans.

revalorisation des grilles indiciaires se concentrerait sur la fin de carrière. De fait, l'analyse des revalorisations apportées par le protocole paraît montrer que celles-ci sont concentrées sur les fins de carrière, ce qui exerce des effets particuliers sur les composantes de l'équilibre des pensions.

**En bref, l'écart entre le « poids indiciaire des pensions » et le « poids indiciaire des cotisations » sortirait renforcé du protocole par ses incidences sur la revalorisation des échelons de fin de carrière.**

L'impact d'un tel enchaînement peut être illustré par le calcul en variance des effets du protocole sur le coût budgétaire des pensions de l'État à l'horizon 2020 selon les conditions d'attribution du GRAF aux professeurs certifiés. Sur les cinq ans couverts par la prévision, l'écart entre un scénario bas et un scénario haut atteint 35 millions d'euros.

Au total, il serait plus cohérent d'anticiper à long terme une détérioration de la position de financement du régime de retraite de la fonction publique d'État.

- Cependant, à ces éléments doit être ajoutée la considération des limites d'une évaluation à long terme reposant sur une hypothèse « toutes choses égales par ailleurs », une projection de long terme devant emprunter plutôt la voie des scénarisations.

En particulier, toute élévation du socle des rémunérations appréhendées par les régimes de pensions est susceptible d'amplifier les effets du différentiel de revalorisation de la base de cotisations et des pensions elles-mêmes. Dans la mesure où l'hypothèse d'un maintien des conditions d'indexation des pensions peut être raisonnablement posée, la question demeure des dynamiques futures de la masse salariale publique. De ce point de vue, des variations réduites de la valeur réelle de la masse indiciaire sont susceptibles d'exercer des effets nettement supérieurs aux incertitudes sur le bouclage financier de long terme du protocole.

### **3. Un impact à terme défavorable sur le solde public général**

L'amélioration de début de période du solde financier des régimes de retraites publiques constatée à court et moyen terme n'a pas de prolongement à due proportion sur le solde général des administrations publiques.

Au cours de la période couverte par la prévision, l'amélioration du solde des pensions publiques suscitée par le protocole est attribuable à un différentiel de croissance entre les recettes et les dépenses.

Du côté des recettes l'augmentation induite par le protocole concerne principalement les contributions des employeurs qui sont modélisées à taux constant. Or, celles-ci supposent des charges publiques assumées par les différentes administrations.

---

Ce n'est qu'à hauteur du supplément de recettes issues des cotisations des employés que la capacité de financement des administrations publiques bénéficie réellement de ressources nouvelles.

Celles-ci ne s'accompagnent d'une amélioration de la situation financière des administrations publiques que dans la mesure où les dépenses nouvelles liées au protocole n'excèdent pas le surcroît de recettes provoqué par la hausse du taux de prélèvements obligatoires sur les ménages.<sup>1</sup>

C'est bien le cas pour les premières années d'application du protocole.

On relève pourtant que, dès 2020, les charges de pensions associées au protocole excèdent le supplément de cotisations payées par les employés.

Ainsi, dès le moyen terme, malgré un effet favorable sur l'équilibre global des pensions, destiné d'ailleurs à s'effacer, l'impact du protocole sur le solde public général devrait se révéler négatif. À plus long terme, le solde des administrations publiques devrait se trouver dégrader à hauteur du supplément de dépenses non couverts par celui des prélèvements obligatoires nets sur les ménages. Une estimation autour de 1,5 milliard d'euros paraît rendre compte de cette perspective.

## **B. UNE QUESTION D'ÉQUITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS**

Le protocole conduit à s'interroger sur sa portée au regard de certaines considérations d'équité. Les agents en fin de carrière bénéficient d'avantages très substantiels qui se réduiront progressivement à chaque génération successive mais feront peser sur les générations actives la charge de financer un avantage dont elles ne bénéficieront pas.

Sur le plan de l'équité, comme c'est le cas lors de tout saut structurel des grilles indiciaires, l'avantage individuel en pension qui résulte du protocole est plus fort pour les agents en fin de carrière que pour ceux qui la débute qui sont appelés à cotiser sur les nouvelles bases tout au long de leur activité professionnelle.

Cette situation est peu évitable dès lors que le choix a été fait de ne pas recalculer les cotisations à partir d'assiettes revalorisées ce qui aurait donné lieu à des rappels de cotisations auprès des générations en place.

Il est vrai que le transfert primes/points a donné lieu à un engagement de compensation, qui ne vaut pas pour les autres sources de revalorisation, les cotisations salariales supplémentaires perçues à ce titre devant être annulées dans des conditions qui restent à exposer. Cet

---

<sup>1</sup> Pour évaluer strictement l'amélioration du solde public résultant de l'écart entre le supplément de cotisations salariales et le supplément de dépenses lié à la mise en œuvre du protocole, il conviendrait de tenir compte de la réduction du produit de l'imposition sur le revenu résultant de la baisse de l'assiette imposable acquise par la déduction des cotisations salariales des bases imposables.

engagement demande à être clarifié dans la mesure où le suivi de la compensation dans le temps impliquerait un système complexe d'actualisation, dont la situation du SMIC lors de l'adoption des 35 heures a pu donner quelque idée. Incidemment, la compensation accordée par le protocole devrait peser sur les dépenses publiques si bien que la durabilité de son impact positif sur le solde public serait plus brève que celle suggérée par la séquence de ses effets sur le système des pensions.

Les conditions concrètes dans lesquelles l'équité intergénérationnelle se trouve affectée par le protocole peuvent être appréhendées à partir de quelques cas-types dont d'autres enseignements peuvent être tirés qui concerne l'effet en rendement des cotisations pour les fonctionnaires au sommet de leur carrière.

Considérant un professeur des écoles au dernier échelon, partant en retraite en 2020, le supplément de cotisations salariales qu'il aura supporté s'élèverait à 293 euros entre 2017 et 2020 pour un supplément de pensions de 14 245 euros (en cumulé sur 25 ans). Pour un agent de catégorie B de la fonction publique d'État, les chiffres correspondant sont de 212 euros et 7 385 euros. Dans la catégorie C, ils sont respectivement de 318 euros et de 14 585 euros pour un adjoint administratif de première classe à l'échelon sommital de sa carrière.

Dans la fonction publique territoriale, les montants en cotisations et en pensions sont respectivement de 443 euros et 23 962 euros pour la catégorie A, de 293 euros et 11 460 euros pour la catégorie B et de 318 euros et 14 585 euros pour la catégorie C.

Les écarts entre les cotisations payées par les proches retraités et leurs avantages en pension seront financés par les générations actives.

Outre que la dispersion des rendements des cotisations salariales ressort comme particulièrement élevée pour les premières générations concernées par le protocole, l'échelle des rendements des cotisations des fonctionnaires envisagés fait ressortir une certaine hiérarchie qui ne suit pas la hiérarchie des rémunérations.

Les fonctionnaires proches de la cessation d'activité les plus bénéficiaires du protocole sont ceux de la catégorie A suivis par ceux de la catégorie C. Le rendement des cotisations des agents de catégorie B est inférieur de plus de dix points à leurs collègues des autres catégories. La situation la plus favorable est celle des fonctionnaires de la fonction publique territoriale, en particulier pour la catégorie A. Le taux de rendement de leurs cotisations dépasse de six points celui des fonctionnaires de l'État.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial, sur l'impact de l'accord sur l'amélioration des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) de l'automne 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique.

La commission a donné acte de sa communication à M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.