



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES
MASSE SALARIALE FONCTION PUBLIQUE ET DEGEL DU POINT D'INDICES
MARCHES FINANCIERS : HAUSSE DES TAUX

Le dégel du point d'indice est un sujet présent à l'esprit des décideurs locaux car il entrainerait une hausse des dépenses de fonctionnement des budgets locaux qui s'imposeraient à eux. C'est la raison pour laquelle il est apparu intéressant de donner quelques informations sur la masse salariale dans la fonction publique à l'aide notamment du rapport de l'Etat sur le sujet publié annuellement.

En seconde partie, vous retrouvez l'habituel point marchés financiers où les taux repartent à la hausse sur ce premier trimestre 2022.

I - Rappel sur les modalités de calcul de la rémunération des fonctionnaires

A – Le traitement brut de base.

Trois fonctions publiques coexistent : la fonction publique d'Etat, la territoriale et l'hospitalière. L'organisation est la même dans chacune de ces fonctions. Chaque fonctionnaire appartient à un « *corps* ». On en dénombre une cinquantaine dans la fonction publique territoriale. Ces corps sont regroupés dans trois « *catégories* » désignées par les lettres A (l'équivalent des cadres dans le secteur privé), B (professions intermédiaires) et C (ouvriers et employés). A chacune de ces catégories correspond un niveau de recrutement sanctionné par les diplômes nécessaires.

Chaque corps est divisé en « *grades* » et chaque grade est lui-même divisé en plusieurs « *échelons* ».

L'avancement d'un échelon à l'autre se fait assez largement à l'ancienneté mais il peut aussi provenir d'un choix de l'administration qui emploie l'agent ou de la réussite à un concours ou à un examen. Les agents promouvables une année, par exemple en raison de leur ancienneté, ne sont pas toujours promus immédiatement, des ratios (promus / promouvables) étant fixés par arrêté. Le changement de corps résulte d'un choix de l'administration ou de la réussite à un concours.

Le statut de chaque corps fixe les règles d'avancement d'échelon, de changement de grade et d'intégration dans le corps. Depuis le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019, les commissions administratives paritaires, composées de représentants des administrations et des agents ne sont plus saisies pour avis sur les recrutements, les avancements de grade et les changements de corps. Ce sont désormais les lignes directrices de gestion établies par l'employeur qui définissent la conformité des mouvements.

A chaque échelon de chaque grade de chaque corps correspond un « *indice brut* ». Ces indices bruts vont de 100 à 1015. Aux échelons des grades supérieurs de certains corps de catégorie A correspondent des

« *lettres hors échelle* ». A chaque indice brut et à chaque lettre hors échelle correspond à un instant donné un « *indice majoré* ». Ces indices majorés vont d'un peu plus de 320 à un peu plus de 1 500.

Le traitement brut mensuel de base d'un agent est donc égal au produit de la valeur du point de la fonction publique par son indice majoré. La valeur du point étant de 4,69 € en 2021 (et depuis 2017), le traitement mensuel de base d'un agent dont l'indice est 500 s'élève à 2 345 €.

Le traitement brut d'un agent ne peut pas être inférieur à un minimum égal au SMIC brut, soit 1 645,58 € en mai 2022. Si le calcul précédent conduit à un montant inférieur, l'indice majoré des agents concernés est relevé de telle sorte que leur traitement brut soit égal au SMIC brut.

B – Les primes et indemnités

Parallèlement au traitement brut de base, les primes et indemnités représentent en moyenne 30 % du traitement brut de base des fonctionnaires de l'Etat en 2019. Certaines sont communes à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques ; d'autres sont spécifiques à des corps, à des ministères, aux hôpitaux, à des établissements publics ou à des collectivités territoriales. Presque toutes sont indexées sur la valeur du point.

- *Les primes et indemnités communes*

Le « *supplément familial de traitement* » est une prestation familiale qui s'ajoute aux prestations de droit commun. Il comprend une composante fixe et une composante proportionnelle au traitement brut, mais plafonnée, qui varient en fonction du nombre d'enfants à charge.

« *L'indemnité de résidence* » a pour objectif de compenser le coût de la vie dans certaines zones et est calculée en appliquant un taux variable selon la zone de la résidence au traitement brut.

La « *garantie individuelle de pouvoir d'achat* » compense la perte éventuelle de pouvoir d'achat résultant d'une évolution du traitement brut inférieure à l'inflation sur une période de quatre ans.

La « *nouvelle bonification indiciaire* » (NBI) est en principe versée aux agents qui occupent des emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière.

« *L'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise* » (IFSE) et son « *complément indemnitaire individuel* » (CIA) qui remplacent la « *prime de fonction et de résultat* » depuis 2015, visent à tenir compte des responsabilités, de l'expertise, des sujétions spécifiques à certaines fonctions ainsi que de « *l'engagement professionnel* ». Elle a vocation à remplacer les très nombreuses primes et indemnités qui ont les mêmes objets, comme la NBI, et donc à harmoniser progressivement les primes et indemnités entre les corps ou entre les administrations.

Il existe aussi des primes et indemnités communes relatives aux heures supplémentaires, aux déplacements professionnels, à la mobilité professionnelle et aux départs volontaires.

- *Les primes et indemnités particulières*

Un rapport de la Cour des comptes présenté en décembre 2017 sur les services déconcentrés de l'Etat indique qu'il existe plus de 1 700 textes et 5 400 « *règles de paye indemnitaires* » spécifiques à des corps, ministères ou employeurs.... Les éléments communs à tous les agents présentés ci-dessus n'en sont qu'une infime partie.

Les primes et indemnités sont en principe créées par un texte législatif ou réglementaire. Dans les collectivités territoriales, une délibération de l'assemblée locale est nécessaire.

Elles peuvent être de nature extrêmement variée : indemnités pour travaux « supplémentaires » ou « exceptionnels » ; primes de « technicité », primes liées à une expertise particulière (informatique, langues étrangères...) , primes « outre-mer », etc ...

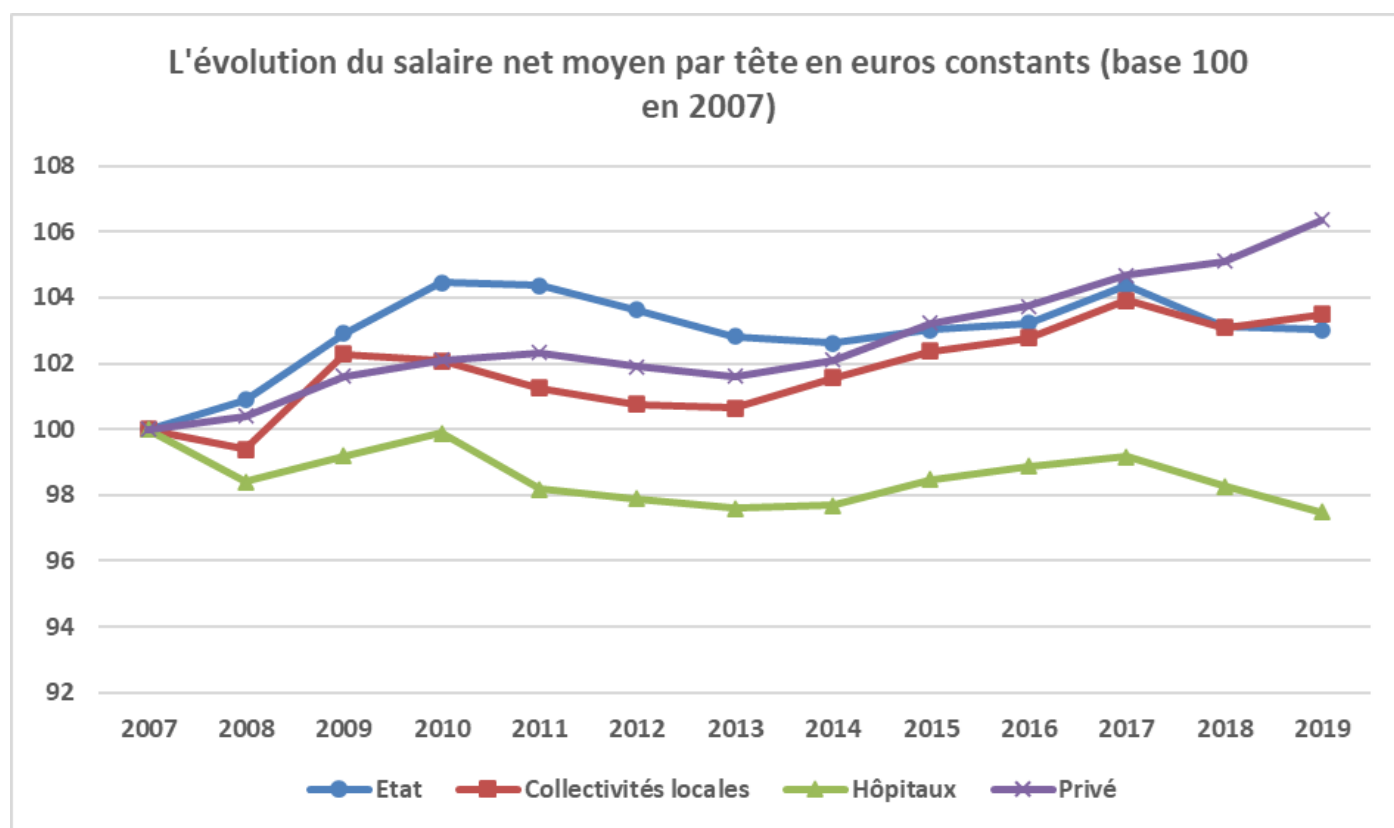
II – L'évolution des salaires de la fonction publique entre 2007 et 2019

Le salaire moyen net en équivalent temps plein (primes comprises) a progressé en moyenne 0,3 % dans la fonction publique territoriale si l'on se penche sur les statistiques produites par le Ministère de la Fonction Publique (salaire moyen par tête) entre 2007 et 2019

. Dans le secteur privé, la croissance du salaire moyen par tête a été en moyenne de 0,5 %.

Cette faible croissance du salaire net moyen tient pour partie aux économies réalisées en remplaçant un agent en fin de carrière par un débutant dont le salaire est moins élevé qui s'avèrent importantes du fait du nombre élevé des départs en retraite. La mesure de l'évolution de la « rémunération moyenne des présents-présents » (RMPP), c'est-à-dire des personnes en place deux années successives, permet de s'affranchir de cet effet.

La croissance de la RMPP nette en termes réels a été de 1,1 % dans la FPT contre 2,1 % dans le secteur privé. Elle a nettement ralenti sur la période 2011-2014, du fait du gel du point.



Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique ; FIPECO.

Si on ne regarde que les dernières statistiques produites concernant l'année 2019, les cadres de la fonction publique de l'Etat (y compris hors enseignants) et des collectivités locales étaient moins bien rémunérés que ceux du secteur privé alors que les ouvriers et employés de la fonction publique d'Etat étaient mieux rémunérés que ceux du secteur privé. Les autres écarts étaient peu significatifs.

Les salaires nets mensuels moyens en 2019 (euros)

	Etat (civils)	Collectivités locales	Hôpitaux	Secteur privé
Ensemble	2 599	1 993	2 315	2 424
Cadres	3 205	3 409	4 976	4 230
(dont hors enseignants)	(3 584)		(y compris médecins)	
Professions intermédiaires	2 326	2 325	2 331	2 411
Ouvriers et employés	2 137	1 755	1 752	1 786

Source : rapport de 2021 sur l'état de la fonction publique ; Insee ; salaires moyens par équivalent temps plein ; FIPECO.

III – La politique salariale

a) Gel du point d'indice et perte d'attractivité

La politique salariale a été marquée par le quasi-gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique depuis 2010 (il a seulement été majoré de 1,2 % en 2016-2017).

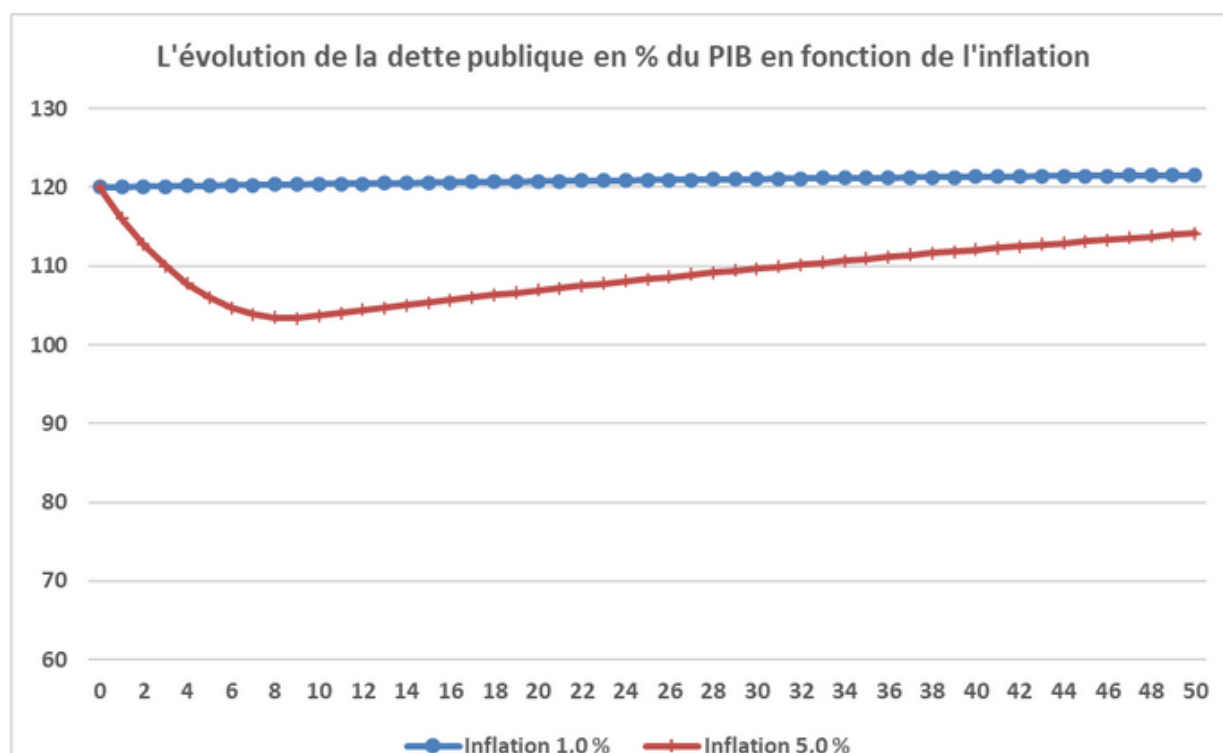
Le pouvoir d'achat des fonctionnaires en poste a néanmoins été accru. La « rémunération moyenne des présents-présents » (RMPP), c'est-à-dire des personnes en place deux années successives, a augmenté de 1,0 % pour la FPT. Malgré le gel du point, elle est restée largement positive du fait des augmentations individuelles (avancement, promotions) et catégorielles (création ou revalorisation de primes spécifiques et aménagement des grilles propres à des catégories particulières d'agents) ainsi que de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) dont bénéficient les fonctionnaires.

En revanche, les salaires des nouvelles recrues sont quasiment gelés depuis 2010, sauf ceux des ouvriers et employés car, d'une part, le traitement minimal de la fonction publique ne peut pas être inférieur au SMIC et, d'autre part, des mesures catégorielles ont été prises pour revaloriser les bas salaires. En contrepartie de ces revalorisations des bas salaires, les perspectives de progression des rémunérations des ouvriers et employés dans les premières années de leur carrière ont été limitées.

Il résulte de ce gel des salaires de départ une diminution de l'attractivité de la fonction publique établie notamment par le taux de sélectivité des concours externes (nombre de candidats présents / nombre de postes offerts) qui est en baisse constante. Ce n'est pas le seul élément explicatif mais il y joue un rôle certain.

b) La contrainte budgétaire

Il est souvent affirmé qu'une inflation plus forte facilite la gestion des finances publiques en contribuant à diminuer le rapport de la dette publique au PIB. C'est en principe exact à court et moyen terme, c'est-à-dire tant que le taux d'intérêt apparent de la dette publique (rapport de sa charge d'intérêts à son montant en fin d'année précédente) n'a pas augmenté autant que le taux d'inflation. C'est ce qu'illustre le graphique suivant.



Source FIPECO

En pratique, c'est moins sûr si la hausse du taux d'inflation résulte principalement des produits importés et si le gouvernement prend des mesures budgétaires nouvelles visant à compenser les pertes de pouvoir d'achat des ménages. C'est la situation actuelle de la France où l'inflation risque plutôt de contribuer à une dégradation des finances publiques.

En France, l'Etat rembourse ses dettes et finance son déficit en contractant de nouveaux emprunts. Pour continuer à emprunter à un taux qui ne soit pas majoré par une trop forte prime de risque, la dette publique doit être soutenable. Cela signifie que les créanciers de l'Etat doivent être sûrs qu'il honorera ses engagements : non seulement payer les intérêts de ses dettes mais aussi et surtout leur principal, dont le montant est bien plus important.

La dette publique doit augmenter pendant les récessions mais il faut ensuite pouvoir en reprendre le contrôle et la stabiliser en pourcentage du PIB pour qu'elle reste soutenable. C'est une condition nécessaire de soutenabilité de la dette mais elle n'est pas suffisante. Plus elle est stabilisée à un haut niveau, plus les risques sont importants.

Comme la France a très peu de marge pour augmenter le taux de ses prélèvements obligatoires, il faudra maintenir la croissance des dépenses publiques au-dessous de celle du PIB pour assurer la soutenabilité des finances publiques.

La stabilisation du déficit et de la dette et donc la maîtrise des dépenses publiques sont indispensables, quelles que soient les interventions de la banque centrale et le niveau des taux d'intérêt.

La contrainte budgétaire existe donc toujours et la revalorisation du point de la fonction publique devra en tenir compte sachant que chaque augmentation de 1,0 % de sa valeur a un coût de 800 M€ pour l'Etat, de 100 M€ pour ses opérateurs, de 600 M€ pour les administrations locales et de 500 M€ pour les administrations sociales (surtout les hôpitaux), soit un total de 2,0 Md€ hors prise en compte des cotisations sociales (3 Md€).

Jusqu'à présent, il a été préféré la mise en œuvre de mesures catégorielles (depuis 2016) à une revalorisation du point d'indice qui coûte globalement très cher sans être forcément significatif sur les feuilles de paie.

Les différentes crises sociales de ces deux dernières années ont accentué les différences de traitement entre personnels de la fonction publique faisant également obstacle à la mobilité professionnelle des fonctionnaires.

Il n'en demeure pas moins qu'une tranche difficilement cernable de fonctionnaires (par manque de statistiques) n'a pas bénéficié de revalorisation salariale. La première étape consiste donc à produire un état des lieux objectif pour faciliter ensuite les analyses et les prises de décisions.

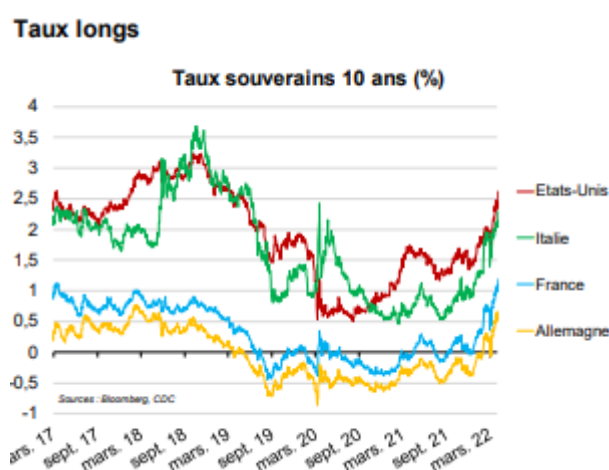
Pour conclure, il n'est pas inutile de rappeler que le pouvoir de fixer une valeur de point différente de celle de l'Etat pourrait être attribuée aux collectivités locales et aux hôpitaux et que l'attractivité de la fonction publique ne repose pas que sur les niveaux de salaire.

II- SUIVI DES MARCHES FINANCIERS

Le premier trimestre 2022 s'avère très différent de la fin d'année 2021 avec une hausse des taux obligataires marquée et un commencement de relèvement des taux par les banques centrales.

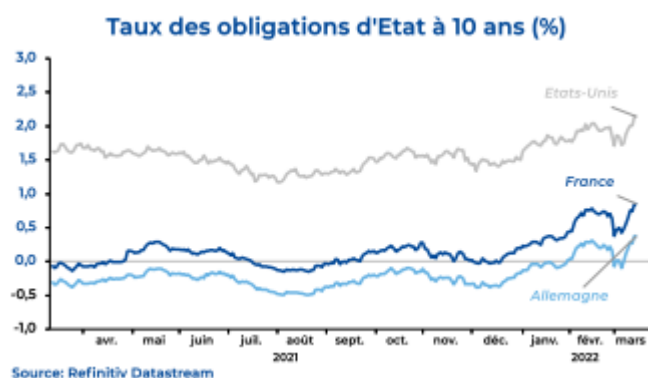
L'évènement le plus frappant a été l'invasion de l'Ukraine par la Russie, entraînant une volatilité des actions et des produits de base.

La tension sur les taux d'intérêt a donc continué de peser. La dette suisse, toujours perçue comme la moins risquée ressortait à 0.81 % alors que la dette française est à 1.41%.



Source : Banque des Territoires, Eco Fi T1 2022

Les taux sont en tendance haussière militent pour une anticipation des contractualisations d'emprunt.



Parallèlement, le taux de change de l'euro s'est effondré suite à l'écart de politique monétaire entre la Banque Centrale Européenne (BCE) et la Federal Reserve System (FED).

Les taux à long terme enregistrent une petite baisse en mars après une hausse continue sur janvier et février.

TAUX À LONG TERME

Taux à 10 ans	déc-21	févr-22	25-févr	04-mars
Allemagne	-0,31	0,21	0,22	-0,10
France	0,05	0,68	0,71	0,42
Italie	1,02	1,81	1,85	1,52
Espagne	0,43	1,15	1,22	0,95
Etats-Unis	1,46	1,94	1,98	1,72
Japon	0,05	0,20	0,21	0,16
Royaume-Uni	0,83	1,45	1,46	1,21

Source : Banque Postale ; Actu Eco mars 2022

Sources :

[Rapport annuel de l'Etat sur la Fonction Publique \(2021\)](#)

[Dépenses de personnel et rémunérations - Edition 2019](#)

[Les services déconcentrés de l'Etat – Décembre 2017 – Cour des Comptes](#)

[Les hautes rémunérations dans la fonction publique – INSEE – 17 février 2019](#)

[L'endettement de la France est-il soutenable – FIPECO – 13/02/2021](#)

[La politique salariale de la fonction publique – FIPECO – 25/05/2022](#)

[Quels sont les enjeux du dégel du point d'indice de la Fonction Publique ? – FIPECO – 30/05/2022](#)

[Rapport à l'assemblée Nationale sur la masse salariale des agents publics - Projet Loi de finances 2018](#)

[Détail des mesures possibles pour maîtriser la masse salariale - IFRAP - Juillet 2017](#)