

# Parcours Professionnel, Carrières et Rémunérations (PPCR)

DANS

# LA FONCTION PUBLIQUE

**TIÈRE PARTIE :**  
**Pourquoi cela ne passe pas !**

Novembre 2015

**Solidaires**  
**FONCTION PUBLIQUE**



Suite au rapport Pêcheur sur la Fonction Publique (FP) remis en novembre 2013, le gouvernement a souhaité ouvrir un grand chantier de rénovation. Ce chantier, baptisé PPCR pour Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations, a fait l'objet de longues négociations en 2014 et 2015. L'ensemble des organisations syndicales représentatives, dont Solidaires Fonction Publique, y ont participé activement. Le projet définitif a été remis à l'ensemble des organisations syndicales le 17 juillet 2015, avec une réponse attendue pour le 30 septembre au plus tard.

S'agissant d'un projet concernant les agents des **trois fonctions publiques** (État/hospitalière/territoriale), ce sont les 9 organisations syndicales représentatives au Conseil Commun de la Fonction Publique (CCFP) qui ont la légitimité à se prononcer<sup>1</sup>. Le projet d'accord PPCR n'a pas été adopté car les organisations syndicales favorables à une signature ne représentent pas 50 % au moins des personnels des 3 FP<sup>2</sup>.

Organisation syndicale	Représentativité à l'issue des élections du 4 décembre 2014	50,2%	Position sur le projet PPCR
CGT	23,1 %		CONTRE
FO	18,6 %		
Solidaires	6,8 %		

CFDT	19,3 %	49,8%	POUR
UNSA	10,4 %		
FSU	7,9 %		
CFTC	3,3 %		
CGC	2,9 %		
FA-FP	2,9 %		

Pour information, les résultats des autres OS non représentatives			
FGAF	1,6 %	4,8%	Syndicats non représentatifs
Autres	3,2 %		

**L'heure du bilan a donc sonné et chacun doit prendre ses responsabilités.** La communication gouvernementale et celle de certaines organisations syndicales<sup>3</sup> visent déjà, en cette rentrée 2015, à faire le procès en irresponsabilité des organisations non signataires et à en faire les responsables de l'absence potentielle à venir d'avancées sur les carrières et rémunérations des agents, Le Premier ministre, Manuel Valls, a tenu le même discours sur France Inter le 30 septembre matin, saluant le sens de la responsabilité des syndicats signataires : quel sens de la neutralité et quel respect de la démocratie sociale prônée à longueur de discours...

Or, cela fait plus de 3 ans (constat INSEE) que le gouvernement appauvrit les fonctionnaires et, par exemple, refuse simplement de revaloriser certaines grilles indiciaires de

<sup>1</sup> Les accords de Bercy en 2008, signés par 6 O.S. (Solidaires, CGT, FSU, UNSA, CFDT, CFE-CGC), ont débouché sur la loi n° 2010-751 relative à la rénovation du dialogue social. Cette loi, entre autres, consacre l'élection comme source de la représentativité, instaure le CCFP et définit les conditions de validité d'un accord majoritaire (art. 1 de la loi de 2010).

<sup>2</sup> Art. 8 bis IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : Un accord est valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié.

<sup>3</sup> À titre d'exemple, voici le tweet de Mylène Jacquot, principale négociatrice pour la CFDT, en date du 23 septembre : Si #PPCR pas majoritaire, ce serait une catastrophe pour les fonctionnaires» C'est la responsabilité syndicale.

cadres catégorie A dont le traitement de base est même inférieur à celui de la catégorie C...<sup>4</sup> Du jamais vu en matière de rémunération ! Et ce seraient Solidaires, FO et la CGT qui en seraient responsables plutôt que la politique gouvernementale ?

A ce qu'on sache, c'est bien le gouvernement, incarnation de l'État employeur, qui peut décider à tout moment d'augmenter le point d'indice ou encore de revaloriser les grilles. Il a su le faire modestement pour certains échelons des catégories C et B en 2014 et 2015, et aucune organisation syndicale ne s'y est évidemment opposé. Il semble, à cette heure, qu'il soit prêt à recommencer en mettant en œuvre, malgré tout, les dispositions PPCR.

## Pourquoi un tel dossier ?

Le projet PPCR ne se résume pas au volet rémunération systématiquement mis en avant (avec une certaine malhonnêteté d'ailleurs dans la présentation) par Mme Lebranchu et certains syndicats, et repris ainsi tel quel dans les médias<sup>5</sup>. Il s'agit pourtant bien d'un projet global pour la fonction publique qui doit être analysé dans son ensemble.

Le manque de recul, d'analyse critique et technique, de mise en perspective est malheureusement caractéristique du désintérêt dans le débat public pour les questions relatives aux droits professionnels de pourtant plus de 5 millions de salariés français. Au regard des innombrables débats ayant eu lieu récemment autour des projets de loi Rebsamen sur le dialogue social et loi Macron sur la croissance, ayant des incidences fortes en droit du travail pour les salariés de droit privé, on mesure bien le désintérêt, pour ne pas dire le mépris, des faiseurs d'opinion à l'aune du silence ou, au mieux, des entrefilets consacrés au projet PPCR...

### **Ce dossier répond à un double objectif :**

- analyser, décrypter le projet PPCR et mettre en lumière les innombrables chausse-trappes et autres effets de trompe l'œil qu'il contient et qui nous ont conduit à refuser de signer,
- présenter les positions de **Solidaires**.

**Ce dossier d'analyses et de revendications constitue notre réponse aux diatribes, ainsi qu'aux étonnants silences sur certains points, de celles et ceux qui parlent bruyamment sur le dossier PPCR. Si les syndicats membres de Solidaires Finances se sont prononcés contre la signature d'un tel projet, c'est fort de leurs analyses et dans le respect du débat contradictoire.**

<sup>4</sup> Le 1er janvier 2015, le gouvernement a revalorisé de 5 points d'indice (23 € mensuels bruts) toute la grille de catégorie C. Il en résulte que l'indice minimal de traitement pour un fonctionnaire stagiaire débutant est 321 (1 486 € mensuels bruts) pour un agent C recruté sans concours en échelle 3, et 323 (1 495 €) si l'agent C est recruté par concours en échelle 4. Par contre, au bout de 15-20 ans sans la moindre revalorisation, nombre de cadres A stagiaires débutent à l'indice 321, indice donc inférieur à l'ensemble des fonctionnaires recrutés par concours en catégorie C et B (indice 326). Sont concernés les inspecteurs des Finances Publiques, attachés statisticiens de l'INSEE, inspecteurs des Affaires maritimes, ingénieurs des Travaux Publics de l'État, ingénieurs des différents corps techniques de la DGAC, ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques, ingénieurs de Météo-France, ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement.

C'est sans aucun doute la première fois dans l'histoire contemporaine de la Fonction Publique que l'État employeur décide sciemment de recruter ses cadres à un niveau de rémunération de base inférieur à celui de ses employés/techniciens/ouvriers. Solidaires a prévenu à de nombreuses reprises, dès 2014, Marylise Lebranchu et son cabinet de cette anomalie, et revendiqué à tout le moins une mise à niveau. Un rappel a eu lieu lors de la séance PPCR du 13 janvier 2015. Rien n'a été fait... si ce n'est continuer les discours sur l'harmonisation et la convergence nécessaire des grilles tout en soignant la haute fonction publique dans le même temps (distribution d'une prime faisant scandale aux recteurs d'Académie, revalorisation des indices hors échelle de corps A + +, etc.).

<sup>5</sup> La reprise des articles de la presse tant généraliste (AFP, Le Monde, Libération, le Figaro, etc.) que spécialisée (Acteurs publics, Lagazette.fr, etc.) sur le mois de septembre 2015 fait apparaître quasi systématiquement un titre et un contenu focalisés sur les rémunérations dans la Fonction Publique, au lieu de présenter PPCR comme un projet global touchant aux parcours et carrières des agents publics.



## UN PROBLÈME DE CRÉDIBILITÉ MAJEUR



**Q**uel que soit l'avis de tout un chacun sur le projet d'accord PPCR et son contenu, au-delà des analyses de forme et de fond qui vont suivre, le problème fondamental de ce projet est celui de sa crédibilité. Que ce soit sur la forme et le cadre juridique, sur la sincérité de certains engagements ou encore sur la probabilité d'une véritable mise en œuvre, de trop nombreux écueils sont présents et conduisent à relativiser l'enjeu et la portée de la signature de l'accord.

### Un accord OS/Etat employeur n'a pas de valeur juridique

Au regard du droit administratif et des lois statutaires régissant la fonction Publique, les accords signés entre le gouvernement et les organisations syndicales n'ont pas de valeur juridique. Ils ne sont que la manifestation d'une volonté, de principes qui nécessitent obligatoirement l'adoption de dispositions législatives et/ou réglementaires pour être mis en œuvre. A cet égard, à l'issue des accords de Bercy de 2008 sur le dialogue social dans la fonction publique, la loi n° 2010-751 n'a rien changé mais seulement précisé les critères de validité politique d'un accord et posé le principe de l'accord majoritaire.

En optant dès le 30 septembre pour le passage en force, le premier ministre conforte ce principe d'absence de valeur juridique. De plus, ce qui ne manque pas de sel, il oppose ainsi dans les faits un camouflet aux organisations (CFDT, UNSA, CFTC, CGC, etc.) qu'il salue et qui comme lui n'ont que l'expression dialogue social à la bouche.

### Le calendrier de mise en œuvre fait essentiellement porter le poids des décisions au gouvernement qui sera issu des urnes en 2017 !

La revalorisation des grilles de rémunération (prévue initialement jusqu'en 2022 !) s'étale bien au-delà de la mandature de l'actuel gouvernement, qui s'achèvera nécessairement au printemps 2017 avec les élections présidentielle et législative. C'est faire beaucoup de cas de la permanence de l'État, mais bien peu des contingences démocratiques et de la légitimité issue des urnes que de se projeter aussi loin... Il est évident que le nouveau gouvernement de 2017, a fortiori s'il est d'un bord politique différent de l'actuel, ne s'estimera guère lié par un simple accord relevant du précédent mandat. Dans toute relation contractuelle, même peu formelle, on ne signe que pour soi, pas pour autrui...

Les grilles indiciaires relèvent du pouvoir réglementaire de tout gouvernement, et non de la loi qui passe obligatoirement par le Parlement. Il n'y a donc rien de plus simple que de prendre un décret... et de le modifier, quand ce n'est pas de le supprimer. Sur ce point également, il est important de rappeler certains fondamentaux et le caractère tout relatif d'un accord. La décision gouvernementale d'imposer son projet PPCR, au mépris de la démocratie sociale, le confirme. Mais, quelle que soit l'orientation politique du futur gouvernement issu des élections de 2017, il saura rappeler cette évidence première qu'il ne faut pas engager autrui, que ce projet n'est pas le sien... et qu'il n'a pas été signé ! CQFD.

## Un financement non documenté et déjà mis en cause

Le Gouvernement a toujours refusé de fournir la moindre estimation du coût budgétaire. Pour autant, comme l'a rappelé à juste titre Marlyse Lebranchu, l'État a déjà économisé plus de 7 milliards d'euros grâce au gel du point d'indice, et les fonctionnaires ont vu leur salaire baisser comme jamais dans l'histoire<sup>6</sup>, alors même que la France n'est pas en récession et que l'État multiplie les cadeaux fiscaux coûteux (pacte de compétitivité, CICE, exonérations et niches fiscales toujours nombreuses...). La dégradation de la situation salariale due au gel du point d'indice est telle que la France peut s'enorgueillir d'avoir les enseignants recrutés au plus haut niveau (bac+5) et de les rémunérer par contre aux plus bas niveaux des pays de l'OCDE<sup>7</sup>, au point d'avoir un différentiel moyen de plus de 20 000 € nets annuels par rapport à un enseignant allemand !

Voilà des chiffres sur lesquels les comptables gouvernementaux ne s'attardent guère, et encore moins ceux de la Cour des Comptes. Cette dernière a bien pris soin dès le 9 septembre de publier un rapport sur la masse salariale de l'État et de chiffrer à 5 milliards d'euros le coût du projet PPCR. Chiffre repris et martelé médiatiquement pour alimenter le fantasme des fonctionnaires qui coûtent cher, sans mise en perspective au regard des 400 milliards d'euros de dépenses annuelles de l'État...

## Les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent...

Ce vieil adage se vérifie malheureusement trop souvent, a fortiori s'agissant des responsables politiques. La grande réforme fiscale et la lutte contre la finance du candidat Hollande ne se concrétisent pas avec le président Hollande, par exemple. Pour revenir aux carrières dans la Fonction publique, si **Solidaires Finances** a salué l'engagement ministériel, le 9 décembre 2013, d'un correctif à venir sur les injustices issues des nouvelles conditions de classement de B en A (décret Jacob n°2006-1827 du 23 décembre 2006), c'est hélas pour constater 2 ans plus tard

que cela n'est toujours pas mis en œuvre, et que la majorité des collègues concernés sont partis en retraite ...

Quant à celles et ceux qui ont eu la faiblesse de croire au chantage à la signature de Mme Lebranchu (pas d'accord signé, pas d'augmentation de salaire), c'est pour mieux entendre Manuel Valls annoncer le 30 septembre qu'il mettrait quand même en œuvre les nouvelles grilles indiciaires comme le cortège de mesures iniques qui vont les accompagner.

**En annonçant dans les médias, dès le 30 septembre matin, sa décision d'appliquer le projet PPCR malgré tout, Manuel Valls prouve bien que la signature de l'accord n'avait que peu d'enjeu.**

**Il prouve également le peu de cas qu'il fait des partenaires sociaux et des principes démocratiques en matière de dialogue social. Voilà qui est plus grave et sera lourd de conséquences pour l'avenir dans la Fonction publique.**

**C'est aussi une triste illustration supplémentaire du peu de valeur de la parole des responsables politiques actuels comme des dérives autoritaires qui contaminent toujours plus le quotidien de la démocratie française et européenne.**

---

<sup>6</sup> L'INSEE a constaté une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires d'État de 0,1 % en 2011, de 0,8 % en 2012, de 0,7 % en 2013 (INSEE Première N° 1564 - août 2015).

<sup>7</sup> Regards sur l'éducation, OCDE (9 septembre 2014).



## UNE MÉTHODE DE NÉGOCIATION DISCUTABLE, QUI S'ACHÈVE PAR UN CHANTAGE INDIGNE ET UN PASSAGE EN FORCE !

Il aura fallu attendre 2008 et les accords de Bercy, signés par **Solidaires** et finalement déclinés dans une loi de 2010, pour que la Fonction publique commence doucement à s'inscrire dans la voie du dialogue social fait de négociations et d'accords majoritaires. Une voie pourtant pratiquée depuis longtemps entre syndicats et patrons s'agissant du droit du travail dans le secteur privé. Nous ne sommes pas très favorables à **Solidaires Finances** à cette formalisation du dialogue : les comités techniques, CAP, CHSCT, comités d'Action Sociale sont les lieux officiels de ce dialogue, outre les échanges informels pouvant naturellement avoir lieu entre les organisations syndicales et l'administration.

Notre scepticisme quant à une trop grande contractualisation du dialogue social et nos doutes sur la capacité de l'État employeur à dépasser son autoritarisme naturel se sont finalement avérés justes ... En déclarant le 30 septembre qu'il appliquerait le projet PPCR malgré une signature minoritaire, le premier ministre, Manuel Valls, met à mort les accords de Bercy et ramène le dialogue social 10 ans en arrière. Est-ce cela être moderne, républicain et démocrate ?

### L'État employeur a beaucoup de mal avec le dialogue social...

Les différents conseils (CCFP, CSFPE, etc.) de la Fonction Publique sont les lieux officiels du dialogue social. Or, il serait intéressant d'analyser si l'État employeur en général, et ce gouvernement en particulier, respecte les positions et propositions majoritaires des organisations syndicales. A défaut d'une étude complète, voilà 2 exemples édifiants : depuis 2010, toutes les organisations syndicales revendiquent le dégel du point d'indice, et le gouvernement ne fait rien ; par contre, lors du vote sur le déploiement du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) au CSFPE du 6 novembre 2013, toutes les organisations syndicales représentatives, à une exception près (CGC) ont voté contre. Qu'a fait le gouvernement actuel ? Il est passé en force, comme il le fait aujourd'hui avec son projet PPCR.



## **Le dialogue social ne pèse hélas pas autant que le rapport de force face à l'État employeur**

Il ne s'agit pas là évidemment de minimiser le rôle des organisations syndicales et des représentants des personnels, particulièrement important dans le quotidien des agents pour résoudre divers problèmes, garantir le respect des droits dans les commissions administratives paritaires pour les mutations/appels de notation/listes d'aptitude, etc. Mais, dès qu'il qu'il s'agit de régir par lois et décrets le statut des fonctionnaires, force est de constater que le poids du politique et de la haute fonction publique (les 2 univers se nourrissant l'un l'autre) se fait pleinement sentir et pèse bien plus lourd que le dialogue social.

S'il y a certes de nombreux échanges lors de groupes de travail, commissions et conseils supérieurs de la Fonction Publique, la réalité est que, même sur des points techniques parfois (voir ci-dessus et note n°4), les gouvernants écoutent peu les représentants des personnels. À titre d'exemple, rappelons que par un simple communiqué de presse du 13 avril 2015, la ministre de la fonction publique a décidé brutalement, sans dialogue social, de supprimer une prime (indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG) concernant près d'un million de fonctionnaires ! Cet élément, comme le gel du point d'indice depuis 2010, démontre bien suffisamment la dure réalité des rapports sociaux. C'est bien le rapport de force instauré par les salariés, avec leurs organisations syndicales, qui peut véritablement conduire à modifier les choix politiques, et non quelque accord que ce soit, signé ou non.

## **La méthode caricaturale du tout ou rien**

Comme dans toute négociation de longue durée, les discussions sur le projet PPCR ont mis à jour des points faisant consensus, comme des points faisant désaccord avec tout l'éventail des nuances quant aux oppositions et propositions selon les thématiques. Le gouvernement aurait pu faire le choix de relevés de conclusion sur certains points faisant consensus, ce qui aurait permis de donner la dynamique positive qu'il souhaitait sur ce dossier. Mais non, cela n'aura pas été fait. Et même une mesure de clarification de la rémunération aussi simple et consen-

suelle que la suppression des indices bruts (que personne ne comprend plus) pour les remplacer par les indices majorés n'est pas actée dans l'accord, mais renvoyée encore et toujours à plus tard.

Finalement, alors que nombre de sujets auraient pu être traités séparément et potentiellement faire l'objet d'un accord sur tel ou tel point, le gouvernement aura opté du début jusqu'à la fin pour la méthode du tout ou rien dans ses rapports avec les organisations syndicales.

## **Le dialogue social ? C'est tellement mieux en juillet-août !**

Les négociations PPCR auront duré plus d'un an et demie. C'est une période plutôt longue. Alors pourquoi donc, une fois de plus, avoir choisi de publier la version finale du projet un 17 juillet 2015 et, ce qui est encore plus regrettable, avoir fixé au 30 septembre la date limite de réponse des organisations syndicales de la Fonction Publique ? Chacun sait qu'en France la période estivale n'est guère favorable aux débats publics... De plus, laisser à peine 1 mois de fait aux organisations syndicales représentant plus de 4 millions de fonctionnaires pour se prononcer, voilà qui laissait peu de marge à leurs modalités internes de débat démocratique.

Pour un projet présenté comme historique par Marylise Lebranchu, et jamais vu depuis les accords de 1989 dans la Fonction Publique, c'est se montrer bien pressé, laisser bien peu de temps à la réflexion et aux échanges démocratiques que de faire de tels choix de calendrier.

## Le chantage puissance 3 de Mme Lebranchu

Il semblerait que l'attention portée à expliquer aux enfants que le chantage est condamnable à plus d'un titre soit vite oubliée par certains à l'âge adulte... S'agissant du projet PPCR, la ministre de la fonction publique aura été particulièrement exemplaire, pour reprendre une des expressions présidentielles favorites.

Tout d'abord, s'agissant des négociations et de la signature finale du projet par les organisations syndicales, cela aura été la méthode du tout ou rien sur la forme.

Ensuite, sur le fond du dossier, à savoir le problème majeur de l'effondrement du pouvoir d'achat des fonctionnaires depuis 2010, cela aura aussi été le chantage : pas de signature du projet PPCR, pas de revalorisation du point d'indice ni des grilles de rémunération.

En dernier lieu, l'insistance répétée à rappeler que les organisations syndicales non signataires ne participeraient pas au comité de suivi, parachevait ce modèle d'élégance et de respect des partenaires que furent les négociations PPCR...

