SAFPT INFO

Non reconduction de la GIPA : peut-on durablement laisser les carrières territoriales perdre de leur valeur ?

GIPA : peut-on durablement laisser les carrières territoriales perdre de leur valeur ?

La non-reconduction de la garantie individuelle du pouvoir d'achat en 2024 et 2025 pose une question qui dépasse largement le devenir d'une indemnité. Elle oblige les employeurs territoriaux à s'interroger sur la cohérence de leur système de rémunération et sur la valeur accordée à l'expérience professionnelle des agents.

Il est des décisions dont les conséquences dépassent largement leur portée budgétaire immédiate. La non-reconduction de la garantie individuelle du pouvoir d'achat, plus connue sous le nom de GIPA, me paraît appartenir à cette catégorie.

Depuis plusieurs années, les directeurs des ressources humaines territoriaux sont confrontés à une difficulté que nous connaissons tous : expliquer aux agents que leur carrière continue de progresser, alors même que cette progression ne se traduit pas nécessairement par une amélioration de leur pouvoir d'achat.

Nous pouvons parfaitement démontrer qu'un agent a bénéficié d'un avancement d'échelon, que son indice majoré a évolué ou que son régime indemnitaire a été revalorisé. Cela ne suffit pas toujours à répondre à une interrogation plus concrète : pourquoi le déroulement normal d'une carrière ne permet-il plus nécessairement de préserver la valeur réelle du traitement ?

Cette question prend une dimension particulière dans la fonction publique territoriale. Nos collectivités doivent maintenir leur attractivité, fidéliser leurs agents, reconnaître l'expérience professionnelle et assurer la continuité des services publics, tout en composant avec des contraintes budgétaires de plus en plus fortes.

La GIPA n'apportait pas une réponse à l'ensemble de ces difficultés. Elle avait néanmoins le mérite de traiter une situation précise : celle d'un traitement indiciaire dont l'évolution, sur une période de quatre années, demeurait inférieure à l'inflation.

Sa non-reconduction mérite donc mieux qu'une opposition entre les impératifs de maîtrise des dépenses publiques et les revendications salariales. Elle invite à examiner les limites de notre modèle de rémunération.

Sommaire

01. **Une garantie qui répondait à une difficulté réelle**
02. **Masse salariale et pouvoir d'achat : deux réalités distinctes**
03. **Les agents en fin de carrière**
04. **Non-reconduction et abrogation : la distinction juridique**
05. **Les limites de l'argument budgétaire**
06. **La question de l'équité**
07. **Les marges de manœuvre des collectivités**
08. **Le nécessaire réexamen des grilles indiciaires**
09. **Le rôle stratégique des DRH territoriaux**
10. **Les conditions d'un éventuel rétablissement**
11. **Conclusion : préserver la valeur des carrières publiques**

01. Une garantie qui répondait à une difficulté réelle

Créée par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, la GIPA reposait sur un mécanisme de comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut et celle des prix à la consommation hors tabac.
Son principe était de compenser, sous réserve des conditions réglementaires, l'écart constaté lorsque la progression indiciaire de l'agent n'avait pas permis de suivre l'inflation au cours de la période de référence.
Cette logique mérite d'être distinguée de celle des autres éléments de rémunération.
Un avancement d'échelon participe au déroulement statutaire de la carrière. Une promotion de grade traduit une évolution professionnelle selon les conditions prévues par les textes. Le régime indemnitaire permet, pour sa part, de reconnaître notamment les fonctions, les responsabilités, les sujétions et, selon le dispositif applicable, l'engagement professionnel.
Aucun de ces mécanismes n'a exclusivement pour objet de garantir le maintien du pouvoir d'achat.
La GIPA répondait précisément à cette difficulté. Elle ne constituait ni une prime au mérite ni une mesure de reconnaissance des responsabilités. Elle était fondée sur des paramètres réglementaires et économiques, indépendamment de l'appréciation portée sur la manière de servir.
Il ne faudrait cependant pas en exagérer la portée. La garantie ne concernait pas l'intégralité de la rémunération. Elle était calculée sur le traitement indiciaire brut, et non sur l'ensemble des primes, indemnités et éléments de rémunération nette.
Elle ne compensait pas davantage les différences de situation entre les ménages ou l'ensemble des conséquences économiques de l'inflation.
Mais elle présentait un intérêt évident : elle permettait de constater objectivement qu'une progression de carrière ne se confond pas nécessairement avec une progression du pouvoir d'achat.
Cette distinction devrait, à mon sens, occuper une place beaucoup plus importante dans les discussions relatives aux rémunérations publiques.

02. La progression de la masse salariale ne signifie pas que les agents gagnent davantage

Nous sommes régulièrement amenés, en qualité de DRH, à présenter l'évolution de la masse salariale de nos collectivités.
Ces analyses sont indispensables. Elles permettent de mesurer les conséquences des recrutements, des avancements, des promotions, des mesures nationales et des décisions indemnitaires locales.
Mais elles peuvent conduire à des interprétations trompeuses lorsqu'elles sont utilisées pour apprécier le pouvoir d'achat des agents.
Une masse salariale qui progresse ne signifie pas nécessairement que tous les personnels ont bénéficié d'une amélioration de leur rémunération réelle.
Elle peut augmenter sous l'effet de créations de postes, de modifications de la structure des effectifs ou de mesures statutaires qui ne concernent qu'une partie des agents.
De la même manière, le glissement vieillesse technicité ne constitue pas une garantie individuelle contre l'inflation.
Il traduit des effets liés aux carrières et à la structure des effectifs. Il ne permet pas de conclure que chaque agent a vu son traitement évoluer au même rythme que les prix.
Cette confusion mérite d'être évitée.
Lorsqu'un agent bénéficie d'un avancement d'échelon, il est légitime qu'il considère cette progression comme une reconnaissance de son parcours statutaire. Si cette augmentation est entièrement absorbée par l'inflation, il peut avoir le sentiment que son expérience professionnelle ne produit plus de véritable amélioration de sa situation.
Ce ressenti ne suffit évidemment pas à caractériser une anomalie juridique. Mais il révèle une difficulté de lisibilité du système de rémunération.
La GIPA avait précisément pour fonction de corriger, dans les limites de son champ d'application, une partie de ce décalage.

Une masse salariale en progression ne signifie pas nécessairement une amélioration du pouvoir d'achat individuel des agents.

03. Les agents en fin de carrière illustrent les limites du système

La situation des fonctionnaires parvenus au dernier échelon de leur grade est particulièrement révélatrice.

Lorsque leur indice majoré n'évolue plus, la progression de leur traitement indiciaire dépend principalement des revalorisations générales de la valeur du point, sauf évolution de leur situation statutaire.

Une promotion demeure parfois possible. Elle n'est toutefois ni automatique ni nécessairement accessible à tous les agents.

Il peut donc arriver qu'un professionnel expérimenté, reconnu pour ses compétences et pleinement investi dans ses missions, conserve pendant plusieurs années un traitement indiciaire quasiment inchangé.

Dans un environnement inflationniste, cette stabilité nominale entraîne une diminution de sa valeur réelle.

Nous connaissons ces situations dans nos collectivités. Elles concernent des agents de différentes catégories hiérarchiques et ne se limitent pas aux seuls cadres supérieurs.

Elles interrogent directement la place accordée à l'ancienneté, à l'expérience et à la fidélité professionnelle.

Un système de carrière doit naturellement reposer sur des règles objectives. Il ne peut garantir à chaque agent une progression salariale permanente et illimitée.

Mais il doit rester suffisamment cohérent pour que les personnels comprennent les perspectives qui leur sont offertes et les conséquences de leur évolution statutaire.

À cet égard, la disparition d'un mécanisme de compensation comme la GIPA accentue une difficulté déjà présente dans les grilles indiciaires.

04. La non-reconduction de la GIPA ne doit pas être confondue avec son abrogation

Sur le plan juridique, une précision est indispensable.

La GIPA a été instituée par un texte réglementaire général. Sa mise en œuvre pour une campagne donnée nécessitait néanmoins les dispositions permettant de déterminer la période de référence et les paramètres de calcul applicables.

La dernière campagne effectivement mise en œuvre a été celle de 2023, sur la période allant du 31 décembre 2018 au 31 décembre 2022.

La non-reconduction du dispositif en 2024, puis en 2025, ne doit donc pas être présentée comme une abrogation pure et simple de son décret fondateur.

Il faut également distinguer les montants théoriques de compensation des droits effectivement ouverts.

Un agent dont le traitement indiciaire aurait progressé moins rapidement que l'inflation au cours d'une période donnée ne peut pas, sur ce seul fondement, considérer qu'une GIPA lui est juridiquement due pour 2024 ou 2025.

En l'absence des textes nécessaires à l'ouverture des campagnes concernées, le calcul d'un montant théorique ne fait pas naître automatiquement une créance indemnitaire.

Cette distinction est importante pour les services de paie, mais également pour les réponses apportées aux agents et aux organisations syndicales.

Elle n'empêche nullement de discuter de l'opportunité d'un rétablissement du dispositif. Elle permet simplement de ne pas confondre l'analyse juridique d'une situation existante et l'appréciation de la politique salariale qui l'a produite.

POINT DE VIGILANCE JURIDIQUE

La non-reconduction d'une campagne de GIPA ne crée pas, par elle-même, un droit à compensation rétroactive.

Toute régularisation éventuelle devrait reposer sur une base réglementaire appropriée.

05. La maîtrise budgétaire est une exigence, mais elle ne peut tenir lieu de politique salariale

Il serait difficilement défendable de considérer que la GIPA devrait être rétablie sans aucune réflexion sur son coût.

Les collectivités territoriales connaissent des contraintes financières importantes. Les dépenses de personnel constituent une part significative de leurs budgets et doivent être anticipées avec rigueur.

La non-reconduction de la GIPA a d'ailleurs été justifiée, au niveau national, par la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.

Cette préoccupation est légitime. Mais elle ne répond pas à la question de fond.

La suppression ou la non-reconduction d'une dépense ne constitue pas, en elle-même, une stratégie de rémunération.

Une politique salariale doit également prendre en compte l'attractivité des emplois, la fidélisation des compétences, la reconnaissance des responsabilités et la cohérence des parcours professionnels.
Nous le constatons dans de nombreux métiers territoriaux.
Les difficultés de recrutement ne résultent pas exclusivement du niveau de rémunération. Elles tiennent aussi aux conditions de travail, à l'organisation des services, à la concurrence entre employeurs et aux perspectives professionnelles.
Pour autant, il serait artificiel de dissocier totalement ces difficultés de l'évolution des traitements.
Lorsqu'un employeur public peine à recruter ou à fidéliser certains professionnels, la rémunération fait nécessairement partie des paramètres à examiner.
Cela ne signifie pas qu'il faille répondre à chaque difficulté par une augmentation indemnitaire. Cela signifie que la politique salariale doit être suffisamment lisible et cohérente pour contribuer à l'attractivité des carrières.
Le rétablissement de la GIPA pourrait participer à cet objectif, sans dispenser d'une analyse plus globale.

06. Le débat sur l'équité de la GIPA mérite davantage de nuances

L'un des reproches adressés au dispositif tenait au fait que les agents bénéficiant des traitements indiciaires les plus élevés pouvaient percevoir des montants de GIPA plus importants en euros.
Cette caractéristique résulte directement de son mode de calcul.
À progression indiciaire comparable, la compensation d'une perte de pouvoir d'achat exprimée en pourcentage peut représenter un montant absolu plus élevé lorsque le traitement initial est plus important.
Mais faut-il nécessairement y voir une iniquité ?
Tout dépend de l'objectif recherché.
Si l'ambition est de soutenir prioritairement les agents disposant des rémunérations les plus modestes, un dispositif ciblé peut être parfaitement cohérent.
Si l'objectif est de compenser une érosion du traitement indiciaire calculée selon des paramètres communs, la logique est différente.
La GIPA relevait de cette seconde approche.
Il me paraît donc peu pertinent d'opposer systématiquement ces deux conceptions.
Une politique salariale peut parfaitement associer des mesures de soutien aux agents les moins rémunérés et des dispositifs transversaux de préservation du pouvoir d'achat.
En revanche, toute évolution des conditions d'attribution devrait être juridiquement sécurisée.
Une différenciation entre catégories d'agents n'est pas nécessairement contraire au principe d'égalité. Elle doit toutefois reposer sur des critères objectifs, pertinents au regard de la finalité poursuivie et compatibles avec les exigences applicables.
Le débat mérite donc d'être conduit à partir des objectifs de la politique salariale, plutôt qu'à partir d'une appréciation isolée des montants individuels.

07. Les collectivités ne peuvent pas compenser seules les insuffisances du cadre national

La question de la GIPA met également en évidence une caractéristique fondamentale de la fonction publique territoriale.
Nos collectivités disposent d'une autonomie de gestion réelle, mais leur politique de rémunération s'inscrit dans un cadre statutaire national.
Elles ne déterminent pas librement la valeur du point d'indice ni les grilles de traitement applicables aux fonctionnaires.
Elles disposent de marges de manœuvre en matière de régime indemnitaire, dans les limites prévues par les textes et par les délibérations de leurs assemblées.
Ces marges peuvent permettre de reconnaître certaines responsabilités, des sujétions particulières ou l'engagement professionnel.
Mais elles ne constituent pas un mécanisme général de compensation de l'inflation.
Il serait notamment juridiquement et conceptuellement inexact de considérer que le RIFSEEP pourrait se substituer automatiquement à la GIPA.
L'IFSE et le complément indemnitaire annuel répondent à des finalités qui leur sont propres. La compensation de l'évolution des prix n'est pas leur objet principal.
Cette distinction est importante dans le dialogue social territorial.
Lorsqu'un agent constate une diminution du pouvoir d'achat de son traitement indiciaire, il peut légitimement interroger son employeur.

Mais la réponse ne peut pas systématiquement consister à mobiliser les dispositifs indemnitaires locaux pour corriger les effets d'une politique nationale.
Une telle approche accentuerait les différences entre collectivités selon leurs capacités financières.
Elle pourrait également fragiliser la cohérence des régimes indemnitaires, en leur assignant des objectifs pour lesquels ils n'ont pas été conçus.
Il appartient donc à l'État de prendre toute sa part dans la définition d'une politique de rémunération cohérente pour l'ensemble des agents publics.

08. Le rétablissement de la GIPA ne suffira pas sans une réflexion sur les grilles indiciaires
C'est probablement sur ce point que le débat devrait désormais se concentrer.
Depuis plusieurs années, les revalorisations successives du SMIC ont mis en évidence les difficultés liées au tassement des premiers niveaux indiciaires.
Les mesures prises pour garantir le respect de la rémunération minimale sont indispensables. Elles ne constituent cependant pas une réforme d'ensemble des grilles.
Lorsque plusieurs échelons se rapprochent du salaire minimum, les écarts de traitement peuvent devenir particulièrement faibles.
Cette situation affecte la lisibilité des carrières et peut affaiblir la reconnaissance financière de l'expérience acquise.
La GIPA ne corrigeait pas ce phénomène. Elle permettait de compenser une perte de pouvoir d'achat constatée, sans modifier durablement la structure des grilles.
C'est pourquoi je considère qu'un éventuel rétablissement devrait s'accompagner d'une réflexion plus ambitieuse sur les traitements indiciaires.
Il ne s'agit pas nécessairement de défendre une indexation automatique et intégrale de la valeur du point sur l'inflation, sans considération pour ses conséquences financières.
Une telle réforme aurait des effets budgétaires majeurs pour les trois versants de la fonction publique et nécessiterait une évaluation approfondie.
Mais il devient difficile de faire l'économie d'une réflexion sur la manière dont les traitements doivent évoluer pour préserver la cohérence des carrières.
Le maintien d'un système dans lequel les mesures correctives se succèdent sans résoudre les déséquilibres structurels ne me paraît pas constituer une perspective satisfaisante.

09. Le rôle des DRH territoriaux est aussi de rendre ces évolutions compréhensibles
En attendant d'éventuelles décisions nationales, nous avons une responsabilité particulière.
Nous devons être capables d'expliquer les évolutions de rémunération avec précision, sans entretenir de confusion entre les différents mécanismes.
L'évolution du traitement indiciaire, les mesures indemnitaires, les avancements, les promotions et les effets de l'inflation doivent pouvoir être analysés séparément.
Cette démarche est essentielle pour la qualité du dialogue social.
Elle permet de dépasser les appréciations générales et de présenter des données objectives sur les situations rencontrées dans la collectivité.
Elle permet également d'identifier les catégories d'agents dont la progression indiciaire est devenue particulièrement limitée.
Ces analyses peuvent utilement alimenter les réflexions sur l'attractivité des métiers, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et les politiques de fidélisation.
Elles ne doivent toutefois pas conduire à faire porter aux seuls employeurs territoriaux la responsabilité de corriger l'ensemble des déséquilibres salariaux nationaux.
Notre rôle consiste à éclairer les décisions, à sécuriser les dispositifs et à proposer des orientations compatibles avec les moyens de nos collectivités.
Il ne consiste pas à transformer chaque difficulté de rémunération nationale en une obligation de compensation locale.
Cette clarification me paraît indispensable pour préserver la cohérence de notre action.

10. Une question qui dépasse finalement le seul avenir de la GIPA

Je suis favorable à un réexamen du dispositif et à la recherche des conditions permettant son rétablissement.
Mais je ne suis pas convaincu qu'une reconduction à l'identique constituerait nécessairement la meilleure réponse.
Il faudrait notamment s'interroger sur la stabilité de ses modalités d'application, sur sa périodicité et sur son articulation avec les autres mesures de rémunération.
Un mécanisme de compensation dont la reconduction demeure incertaine perd une partie de sa capacité à sécuriser les perspectives des agents.
Il serait également souhaitable de disposer d'évaluations régulières permettant d'apprécier les effets du dispositif selon les niveaux indiciaires, les catégories d'agents et les situations de carrière.
Ces données contribueraient à objectiver le débat. Elles permettraient aussi de mieux apprécier le coût du dispositif au regard des objectifs poursuivis.
La question n'est donc pas de considérer la GIPA comme une indemnité qu'il faudrait rétablir par principe, sans discussion sur son fonctionnement.
Elle est de déterminer si nous acceptons durablement qu'aucun mécanisme spécifique ne vienne corriger certaines pertes de pouvoir d'achat indiciaire, alors même que les déséquilibres des grilles demeurent.
C'est cette interrogation qui me paraît essentielle.

11. Conclusion : la rémunération doit rester un élément de confiance dans la carrière publique

La non-reconduction de la GIPA a fait disparaître un mécanisme de compensation sans résoudre les difficultés qui avaient justifié sa création.
Elle a également rappelé les limites d'un système dans lequel la progression statutaire ne garantit pas nécessairement le maintien de la valeur réelle du traitement indiciaire.
Pour les directeurs des ressources humaines territoriaux, cette situation n'est pas seulement une question de technique de paie ou d'application réglementaire.
Elle touche à la lisibilité des carrières, à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et à la confiance des agents dans leur employeur.
Je ne crois pas qu'une politique salariale puisse durablement reposer sur la seule maîtrise de la dépense, aussi indispensable soit-elle.
Elle doit également permettre aux agents de comprendre la valeur de leur progression professionnelle et les perspectives qui leur sont offertes.
Le rétablissement de la GIPA pourrait constituer une réponse utile, à condition d'être intégré à une réflexion plus large sur les grilles indiciaires, la valeur du point et les modalités de financement des revalorisations.

La véritable question n'est pas seulement de savoir si nous devons rétablir la GIPA. Elle est de déterminer comment nous voulons préserver la valeur des carrières publiques dans un contexte de contraintes financières durables.

C'est à cette question que les prochaines évolutions de la politique salariale devront répondre.
Et c'est un débat auquel les DRH territoriaux doivent pouvoir contribuer pleinement, à partir de leur connaissance des agents, des métiers et des réalités budgétaires des collectivités.

Références juridiques

Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.
Décret n° 2008-964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte de la GIPA dans le régime de retraite additionnelle de la fonction publique.
Décret n° 2023-775 du 11 août 2023 portant modification du décret relatif à la GIPA pour la campagne 2023.

WWW.SAFPT.ORG Libre-Autonome-Indépendant
Droits Obligation Défense Information