

Primes des fonctionnaires : un rapport critique le déploiement du nouveau système

Dans un rapport annexé au projet de loi de finances pour 2019, la sénatrice LR Catherine Di Folco déplore l'exclusion d'une partie des hauts fonctionnaires du Rifseep, le régime indemnitaire des fonctionnaires tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. La parlementaire regrette également les retards pris dans le déploiement de ce dispositif.

Avant de se pencher sur l'individualisation des rémunérations des agents publics, il est urgent d'achever le déploiement du régime indemnitaire des fonctionnaires tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). C'est ce que préconise la sénatrice LR Catherine Di Folco dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2019, examiné en commission des lois mardi 20 novembre.

La parlementaire du Rhône y regrette les retards pris dans le déploiement de ce dispositif, créé en 2014 par l'équipe Hollande, qui est venu remplacer la prime de fonctions et de résultats (PFR) de l'ère Sarkozy. Son objectif : la simplification du maquis indemnitaire des agents publics par la prise en compte de l'engagement des agents publics. Pour rappel, alors que la PFR imposait une adhésion à l'ensemble du dispositif, y compris au volet performance, le Rifseep comprend, lui, deux volets détachables. Le socle de base – obligatoire pour les corps qui adhèrent au Rifseep –, appelé "indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise" (IFSE), correspond à toutes les attributions mensuelles garanties aux agents et a trait aux responsabilités exercées.

Le second volet, intitulé "complément indemnitaire annuel" (CIA), destiné à valoriser l'engagement professionnel, est en revanche facultatif.

23 % des fonctionnaires de l'État concernés

Alors qu'initialement, le Rifseep devait être généralisé dans la fonction publique de l'État entre mai 2014 et janvier 2017, l'arrêté "périmètre" du 27 décembre 2016 a fixé un "objectif moins ambitieux étalant l'adhésion des corps de fonctionnaires jusqu'en janvier 2019", rappelle la sénatrice.

À l'heure actuelle, le Rifseep ne recouvre ainsi "que" 360 000 agents de l'État, répartis dans 265 corps ou emplois, **soit au total 23 % de l'effectif total de la fonction publique d'État** et 76 % des effectifs éligibles, les contractuels n'étant pas concernés.

Quant aux corps et emplois aujourd'hui exclus du Rifseep, leur nombre s'élève à 149, dont 55 dépendent notamment des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Des bataillons où la part du régime indemnitaire est extrêmement faible.

Si certaines exclusions "se justifient par les spécificités" des corps ou emplois concernés, tels que les militaires, les policiers, les douaniers ou les surveillants pénitentiaires – ces corps en tenue bénéficient de régimes de primes très spécifiques liés à leurs régimes de retraite –, d'autres "sont beaucoup plus étonnantes", explique Catherine Di Folco. Et de citer, à titre d'exemple, plusieurs corps ou emplois de la haute fonction publique qui "conservent un régime indemnitaire spécifique et beaucoup plus avantageux", tels les secrétaires généraux des ministères, les directeurs d'administration centrale, les inspecteurs généraux des finances ou encore les ingénieurs des Mines.

"Cette exclusion, de fait, des hauts fonctionnaires de l'État paraît entrer en totale contradiction avec l'objectif d'harmonisation et de transparence du Rifseep", déplore la sénatrice dans son rapport pour avis.

Néanmoins, la parlementaire ne rentre pas dans le détail de l'histoire de cette réforme ballottée dès le départ entre considérations RH et surtout politiques [[cliquez ici pour consulter notre article : "Enquête : la simplification des primes, sempiternel cheval de bataille"](#)].

Transposition complexe à la territoriale

Ce document est aussi l'occasion pour la sénatrice de revenir sur l'application (par transposition et de manière facultative) du Rifseep dans la fonction publique territoriale. **Ce dispositif a vocation, en effet, à être seulement étendu à la territoriale et non au versant hospitalier. Dans la fonction publique hospitalière, le régime indemnitaire s'organise en effet autour de la prime de service.**

Comme l'explique le rapport de la sénatrice, les employeurs territoriaux "*jouent le jeu*" de l'harmonisation des régimes indemnitaires. À ce jour, 61 % d'entre eux ont ainsi mis en œuvre le Rifseep après avis de leur comité technique ; 42 % ont inclus un complément indemnitaire annuel (CIA).

Dans le détail, les collectivités de petite taille sont les plus engagées dans cette réforme : 81 % des communes de 3 500 à 20 000 habitants ont ainsi délibéré sur le Rifseep contre "*seulement*" 55 % des communes de plus de 20 000 habitants.

Néanmoins, la transposition du Rifseep s'est avérée "*particulièrement complexe*" pour les collectivités, souligne la sénatrice. Et ce en raison, notamment, de la nécessité de réexaminer l'ensemble du régime indemnitaire de l'agent.

Aussi "les collectivités territoriales et leurs groupements sont victimes des retards de l'État", ajoute-t-elle. **Conformément au principe de parité dans la fonction publique, un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale doit en effet, pour entrer dans le Rifseep, attendre l'adhésion du corps équivalent dans la fonction publique de l'État.**

"*Cette situation constitue une source d'incompréhension pour les agents territoriaux et de complexité pour les employeurs*", souligne Catherine Di Folco. **Au sein d'une même structure, des agents peuvent donc rejoindre le Rifseep, d'autres non, faute de transposition.**

Les résultats du service intégrés dans le Rifseep ?

Alors que le complément indemnitaire annuel (CIA) du Rifseep est construit à partir des résultats individuels des agents, "*de nombreux employeurs publics souhaiteraient privilégier une approche collective*", explique la sénatrice Catherine Di Folco, qui préconise ainsi de "*valoriser*" les résultats du service et "*pas uniquement de ses membres*".

Pour y parvenir, la parlementaire propose ainsi de supprimer la prime d'intéressement à la performance collective (PIPC). Créée en 2011 et non intégrée au Rifseep, cette prime n'est "*pas lisible et son montant reste insuffisant (300 euros par an maximum)*", ajoute-elle en précisant que dans la fonction publique de l'État, "*seule une dizaine*" de services aurait mis en œuvre ladite prime. "*Dès lors, il pourrait être envisagé de compléter le Rifseep en y ajoutant la possibilité de valoriser les résultats du service*", explique la sénatrice.

La parlementaire rejoint ainsi l'une des pistes avancées par le gouvernement en vue de développer la rémunération au mérite des agents publics dans le cadre de la réforme prochaine du statut de la fonction publique. L'un des scénarios avancés par l'exécutif prévoit en effet de "*renforcer la prise en compte du mérite*" et de "*poursuivre la simplification des régimes indemnitaires*", notamment via la transformation du complément indemnitaire annuel (CIA) en "*bonus annuel universel*" ou encore la désindexation progressive des primes et indemnités sur la valeur du point d'indice au profit d'un régime "*d'avantage fondé sur l'expertise*". La mise en œuvre "*effective*" de la reconnaissance du mérite collectif est aussi prévue par ce scénario, notamment via l'élargissement dudit "*bonus annuel*" à l'intéressement collectif. "*Le bonus annuel pourrait intégrer des objectifs individuels et collectifs, selon une répartition à déterminer par les employeurs et prenant en compte, le cas échéant, les objectifs de transformation publique*", soulignait la direction générale de l'administration et de la fonction publique le 22 octobre, lors de la présentation aux organisations syndicales des scénarios envisagés [*cliquez ici pour consulter notre article : "Les pistes de l'exécutif pour renforcer la rémunération au mérite dans la fonction publique"*].

Exclusif : les pistes de l'exécutif pour renforcer la rémunération au mérite dans la fonction publique

Lors d'un groupe de travail réuni lundi 22 octobre, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a présenté, au travers de deux scénarios, les différents leviers *“sur lesquels il est possible de jouer pour une plus forte valorisation de l'engagement des agents”*.

On en sait désormais un peu plus sur les perspectives d'évolution envisagées par le gouvernement pour la rémunération des agents publics. Lors d'un groupe de travail organisé lundi 22 octobre, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a présenté aux représentants du personnel et des employeurs les scénarios qu'elle propose *“pour une plus forte valorisation de l'engagement des agents”*.

Organisée dans le cadre de la plus large concertation sur la réforme de la fonction publique, cette réunion était la dernière d'une longue série engagée au printemps. Élections professionnelles obligent, les groupes de travail sont désormais suspendus et reprendront début 2019, avant la présentation d'un projet de loi au premier semestre. À noter, par ailleurs, qu'un point d'étape sur les chantiers relatifs à l'évolution des politiques de rémunération et au renforcement de l'accompagnement des agents est prévu le 30 octobre prochain.

Lors de groupes de travail précédents (le 27 juin et le 19 juillet), la DGAFP avait dressé un diagnostic critique des déterminants actuels de la rémunération des agents publics. À ces occasions, elle avait notamment pointé un système *“devenu complexe et peu lisible en raison de sa sédimentation”* [cliquez ici pour consulter notre article : “Les déterminants de la rémunération des agents publics au banc d'essai \(voire des accusés\)”](#) et une *“modulation selon la manière de servir inégalement déployée et essentiellement individuelle, globalement de faible ampleur”* [cliquez ici pour consulter notre article : “Le nouveau système de primes des fonctionnaires fait peu de place au volet performance”](#).

Simplification des régimes indemnitaires

Comme l'indiquent des documents consultés par *Acteurs publics*, deux scénarios d'évolution des rémunérations des agents publics – non exclusifs l'un de l'autre – ont ainsi été présentés ce 22 octobre. Le premier d'entre eux vise à *“renforcer la prise en compte du mérite”* et à *“poursuivre la simplification des régimes indemnitaires”*.

“Le développement de la rémunération au mérite individuel et collectif suppose de repenser l'architecture du système de primes au profit d'une meilleure articulation entre progression de l'ancienneté, indemnisation des fonctions et sujétion et reconnaissance du mérite des agents”, explique le document de la DGAFP.

Afin de converger vers cet objectif, plusieurs axes de travail ont ainsi été détaillés par la direction : la généralisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE, socle de base du Rifseep) aux corps et emplois *“qui n'en bénéficient pas encore”*, l'intégration progressive de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux régimes indemnitaires, la désindexation progressive des primes et indemnités sur la valeur du point d'indice au profit d'un régime *“davantage fondé sur l'expertise”*.

Universalisation de la reconnaissance du mérite

Ce scénario prévoit également *“l'universalisation de la reconnaissance du mérite individuel”*, notamment par la transformation en *“bonus annuel universel”* du complément indemnitaire annuel (CIA), second volet facultatif du Rifseep, destiné à valoriser l'engagement professionnel. Le document de la DGAFP ne rappelle toutefois pas que le CIA, existant aujourd'hui pour certains corps (ceux qui ont adhéré au Rifseep), n'entraîne pas *de facto* une individualisation de la prime versée aux agents. Bien souvent, le CIA, lorsqu'il est activé par certains employeurs, n'est pas pour autant individualisé au sein d'un service. L'activation du CIA et éventuellement son individualisation peuvent se heurter soit à la culture de l'organisation (rejet ou réticences), soit à la

difficulté à distinguer des performances sur certaines tâches aux résultats pas toujours personnalisables, soit aux faibles marges de manœuvre budgétaires.

Le dispositif prévu dans le scénario 1 *“pourrait être déconnecté de l’adhésion à l’IFSE et être étendu à l’ensemble des corps et cadres d’emplois n’ayant pas vocation à adhérer au Rifseep”*, explique la DGAFP, qui précise que cette bonification annuelle *“remplacerait tous les outils similaires existants”*. *“La part du régime indemnitaire serait obligatoire et devrait représenter une fraction minimale de l’ensemble du régime indemnitaire”*, ajoute la direction dans son document.

La mise en œuvre *“effective”* de la reconnaissance du mérite collectif est aussi prévue par ce scénario, notamment *via l’élargissement dudit “bonus annuel” à l’intéressement collectif. “Le bonus annuel pourrait intégrer des objectifs individuels et collectifs, selon une répartition à déterminer par les employeurs et prenant en compte, le cas échéant, les objectifs de transformation publique”*, souligne la DGAFP. Dans le détail, *“plus l’agent dispose(rait) d’autonomie dans les moyens pour atteindre les objectifs, plus la part individuelle est importante (et inversement)”*. Un déploiement qui pourrait d’abord se faire *“par expérimentation”*.

Réaménagement des structures de carrière

Le deuxième scénario présenté par la DGAFP est beaucoup plus sommaire (dans sa présentation) et repose sur un *“réaménagement des structures de carrière au bénéfice des éléments de rémunération au mérite individuel et collectif”* et pour *“redonner des marges de manœuvre sur les éléments variables de rémunération”*.

Objectifs : redéployer de la masse salariale pour *“opérer un rééquilibrage de la rémunération au profit des outils indemnitaires permettant la reconnaissance de la performance individuelle et/ou collective”* et *“assurer des carrières plus longues”*.

Dans ce cadre, le scénario prévoit donc un *“ajustement des paramètres actuels”*. Les grilles seraient ainsi *“globalement inchangées”* mais le passage d’échelon *“serait ralenti de manière généralisée d’un ou plusieurs mois”*. *“Symétriquement, le gain réalisé serait entièrement réinjecté dans le régime indemnitaire variable du corps”*, précise la DGAFP. Au total, un allongement de deux mois par année de durée d’échelon représenterait une masse de 400 millions d’euros par an *“en régime de croisière”* et 550 millions d’euros *“si l’allongement était porté à trois mois”*.

